

بررسی ضرورت و اهمیت تنظیم جریان ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد ایران

سیدمحمدعلی حاجی میرزایی

چکیده

تجدیدناپذیری ذخایر نفتی و ماهیت نوسانی و نااطمینانی در میزان تحقق درآمدهای نفتی دولت در کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت (به‌ویژه کشورهایی که اقتصاد آنها متکی به درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام است)، توجیه‌کننده ضرورت مدیریت برای درآمدهاست. بررسی‌ها نشان می‌دهد اگرچه برخی از کشورهای صادرکننده نفت مانند عربستان سعودی، روسیه و برخی دیگر از کشورها سعی در مدیریت درآمدهای نفتی در چارچوب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای دارند، اما مهمترین شیوه مدیریت درآمدهای نفتی که تاکنون در بسیاری از کشورها به‌کار گرفته شده، تشکیل صندوق‌های نفت (صندوق‌های تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی) بوده است. البته این روش‌ها، منحصر به کشورهای نفتی نبوده و در مورد سایر کشورهایی که بخش مهمی از درآمدهای صادراتی آنها به یک یا چند کالای معدنی یا کشاورزی متکی بوده نیز به‌کار رفته است. در ایران نیز ابتدا با اختصاص کلبه درآمدهای نفتی به تامین مالی برنامه‌های عمرانی کشور (با تشکیل سازمان برنامه)، به‌دنبال تبدیل ثروت نفتی کشور به زیرساخت‌ها و دارایی‌های مولد صنعتی بودند که

۱. گروه پژوهشی شرکت‌های ملی و بین‌المللی - موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی،

این برنامه عملاً شکست خورد. پس از انقلاب اسلامی این هدف با اختصاص سهم قابل توجهی از درآمدهای دولت به طرح‌های زیربنایی و تولیدی دنبال گردید اما به دلیل عدم امکان کنترل اثر نوسانات قیمت جهانی نفت بر بودجه دولت و عدم کنترل اندازه دولت در اقتصاد، عملاً این تلاش‌ها نتیجه چشم‌گیری در بر نداشت.

در زمان تدوین برنامه سوم توسعه (۱۳۷۹) مکانیسم جدیدی به نام حساب ذخیره ارزی در قالب ماده ۶۰ قانون برنامه سوم طراحی گردید. با به کارگیری این مکانیسم، دولت سعی دارد ضمن کاهش اثرات مخرب نوسانات کوتاه‌مدت قیمت جهانی نفت بر اقتصاد کشور، با متنوع‌سازی اقتصادی و کاهش وابستگی شدید اقتصاد کشور به درآمدهای نفتی و تقویت سهم بخش غیردولتی در اقتصاد، زمینه دستیابی به هدف تبدیل ثروت نفتی به سایر دارایی‌های مولد و استفاده بین نسلی از آن را فراهم نماید. بررسی و ارزیابی عملکرد این شیوه نشان می‌دهد اگرچه این مکانیسم در کاهش تأثیر کوتاه‌مدت تغییرات قیمت جهانی نفت بر بودجه دولت موفق بوده، با وجود این، ساختار حقوقی، نحوه مدیریت، سیاست‌های اتخاذ شده در مورد نحوه برداشت و هزینه کرد منابع این حساب - به خصوص در بعد انضباط مالی و تنظیم میزان مصارف دولت و جلوگیری از ورود بی‌رویه این درآمدها به اقتصاد (کارکرد احتیاطی و پس‌انداز)، قابل تامل و بررسی بیشتر می‌باشد.

واژه‌های کلیدی: مدیریت اقتصادی، سیاست مالی، مدیریت درآمدهای نفتی، صندوق‌های نفت.

۱. مقدمه

درآمدهای نفتی بخصوص در کشورهایی که اقتصاد آنها متکی به این درآمدها می‌باشد منشا اثرات مختلفی است. این درآمدها بخش اعظم منابع ارزی کشور و بخش مهمی از درآمدهای دولت را تأمین می‌کنند و با توجه به نقش مسلط دولت در اقتصاد این کشورها، درآمدهای نفتی تعیین‌کننده میزان رشد اقتصادی، مصرف، پس‌انداز ملی، سرمایه‌گذاری، نرخ ارز، نرخ تورم و... بوده و نوسانات درآمدهای نفتی موجب نوسانات اقتصادی و اجتماعی در این کشورها می‌گردد به عبارت دیگر بحران‌های اقتصادی و سیاسی در بازار جهانی از طریق نوسانات قیمت نفت، به سرعت به کشورهای نفتی منتقل می‌شود. از سوی دیگر ذخایر نفت و گاز به‌عنوان ثروت ملی متعلق به همه نسل‌ها بوده و دولت به‌عنوان اعمال‌کننده حق حاکمیت ملی موظف است به نحوی عمل کند که منافع حاصل از این ثروت بین نسل‌های فعلی و آتی توزیع گردد.

۲. ضرورت و اهمیت مدیریت بر درآمدهای نفتی از بعد اقتصاد کلان

از دیدگاه نظری دلایل زیر موجب قرار گرفتن درآمدهای نفتی به‌عنوان یکی از منابع تامین درآمدهای دولت در کشورهای تولیدکننده نفت گردیده است:

الف. وجود رانت اقتصادی^۱ قابل توجه در فعالیت‌های صنعت نفت به‌ویژه در بخش بالادستی این صنعت

ب. وظیفه دولت‌ها در زمینه تامین رفاه همه نسل‌ها و توزیع درآمد در جامعه. مهمترین عوامل ایجاد رانت اقتصادی در فعالیت تولید و فروش نفت و گاز به شرح زیر است:

۱. ایجاد رانت به‌دلیل وجود حق مالکیت، اجاره زمین، تجدیدنپذیر بودن (کمیایی منابع)، محدودیت ارائه پروانه‌های بهره‌برداری و وجود منابع استخراجی کم هزینه در مقایسه با سایر مناطق جهان.

۲. قیمت نفت‌خام در بازارهای بین‌المللی به جز هزینه نهایی تولید، تابع عوامل دیگری همچون عوامل بنیادین و عوامل روانی است بنابراین افزایش قیمت فروش ناشی از عوامل روانی در بازار موجب پدید آمدن رانت اقتصادی می‌شود.

۳. ایجاد رانت به‌دلیل ساختار و شرایط بازار: زمانی که بازار در رقابت کامل باشد هیچ یک از عوامل تولید نمی‌توانند رانت اقتصادی داشته باشند. رانت اقتصادی زمانی ایجاد می‌شود که به‌دلیل محدودیت منابع و یا وجود انحصار تولید، امکان افزایش سریع عرضه متناسب با رشد تقاضا وجود نداشته و قیمت دلخواه به بازار تحمیل می‌گردد. بنابراین عرضه کمتر از ظرفیت تقاضای منابع طبیعی نیز یکی از ویژگی‌های بازار از بعد عرضه در تعیین رانت اقتصادی است. همچنین تغییر در تقاضا ناشی از تغییر در قیمت محصول؛ تحولات تکنولوژیک که موجب کاهش هزینه تولید شود؛ افزایش قیمت حامل‌های جایگزین؛ افزایش تقاضا ناشی از افزایش درآمد سرانه نیز می‌تواند منجر به افزایش میزان رانت گردد.

به‌طور کلی می‌توان گفت که رانت اقتصادی بخشی از بازده ناشی از فعالیت

۱. رانت اقتصادی یک‌واحد تولید عبارت‌است از اختلاف قیمت اسمی با هزینه نهایی هر واحد تولید - برای اطلاع بیشتر در این زمینه به مقاله: the development of rent Some controversies in -Cyrus Bina theory: the nature of oil rent مراجعه شود.

اقتصادی است که نصیب تولیدکننده می‌گردد و دولت‌ها به عنوان مالک منابع سعی دارند بدون لطمه‌زدن به جریان تولید آن را از تولیدکننده، اخذ و با تبدیل آن به کالای عمومی موجب افزایش رفاه عمومی و توزیع بهتر درآمد گردند. بنابراین مالکیت دولت بر منابع نفت و گاز و وجود رانت سرشار در بهره‌برداری از این منابع و لزوم اخذ رانت ایجاد شده و مصرف آن در جهت منافع عمومی توسط دولت‌های کشورهای نفتی موجب شده تا درآمدهای نفتی به‌عنوان یکی از مهمترین اقلام درآمدی دولت‌های کشورهای نفتی مطرح شود. ورود حجم زیادی از درآمدهای نفتی به‌درون اقتصاد این کشورها و نوسانات مکرر این درآمدها تحت تاثیر نوسانات حجم تقاضا و قیمت‌نفت در بازار جهانی، موجب مواجهه این کشورها با پدیده‌هایی همچون نااطمینانی از تحقق درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده دولت و قدرت جذب این درآمدها بدون ایجاد عدم تعادل در بخش‌های پولی و واقعی اقتصاد شد. اگرچه از نظر نوع و ماهیت، همه کشورهای صادرکننده نفت و گاز با چالش‌های مشابهی مواجه شدند اما با توجه به میزان اهمیت‌نفت در اقتصاد هر کشور (اندازه ذخایر نفتی، درجه بلوغ صنعت‌نفت، مالکیت و ساختار مالیاتی در بخش نفت، درجه توسعه اقتصاد غیرنفتی و موقعیت مالی دولت)، هر یک از کشورهای نفتی، درجه آسیب‌پذیری متفاوتی در برابر این چالش‌ها دارند. از سوی دیگر با تعمیق و گسترش مباحث مربوط به توسعه پایدار و لزوم استفاده همه نسل‌ها از ثروت ملی نفت، به‌عنوان منبع حمایت‌کننده از رشد بلندمدت و پایدار اقتصادی، این سوال مطرح گردید که برای مصون نگه‌داشتن اقتصاد از نوسانات و نااطمینانی‌های ناشی از نوسانات قیمت نفت و استفاده بین نسلی از ثروت ملی نفت، چگونه می‌توان درآمدهای نفتی را مدیریت نمود؟ به‌طور کلی با توجه به چالش‌هایی که بر اثر ورود حجم عظیمی از درآمدهای نفتی برای کشورهای نفتی ایجاد شد، سه دلیل عمده برای مدیریت بر درآمدهای نفتی دولت مطرح گردیده است:

۱. لزوم حفظ ثبات و تعادل اقتصاد کلان با توجه به نوسانات درآمدهای نفتی دولت: مواجه شدن با ریسک و نااطمینانی‌های ناشی از عدم تحقق یا نوسانات شدید درآمدهای نفتی دولت در سیستم برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی کشورهای تولیدکننده نفت^۱ و حفظ تعادل اقتصاد کلان و ایجاد ثبات اقتصادی کشور از مهمترین وظایف

۱. در صورتی که تقسیم درآمدها بین شرکت‌های عملیاتی و دولت‌های صاحب نفت بر اساس سیستم‌های مالیاتی انجام شود بیشترین ریسک عدم تحقق درآمدهای مورد انتظار و بی‌ثباتی آن به دولت‌ها منتقل می‌شود.

دولتها بوده که برای اجرای آن، لازم است این درآمدها تنظیم و مدیریت شود.
 ۲. لزوم حفظ ثبات و تعادل اقتصاد کلان با توجه به قدرت جذب اقتصاد ملی در مواجهه با تزریق حجم قابل توجه درآمدهای نفتی به اقتصاد کشور: افزایش یا کاهش سریع درآمدهای نفتی به‌عنوان تکانه‌های بی‌قاعده شناخته می‌شود که موجب ایجاد وضعیت بحرانی و عدم تعادل در اقتصاد کلان می‌گردد. زمانی تعادل در سطح کلان برقرار است که:

$$Y = C + I + G + X - M$$

$$Y = A + B$$

باشد. که در آن Y درآمد ملی A جمع کل هزینه‌های داخلی (جذب) شامل مصرف خصوصی (C)، سرمایه‌گذاری (I) و هزینه‌های دولتی (G) و B عبارت از خالص تراز تجاری یعنی صادرات (X) منهای واردات (M) است. زمانی که بر اثر به‌وجود آمدن تکانه، درآمد ملی کاهش می‌یابد (Y کاهش می‌یابد) بایستی B یا A کاهش یابند یعنی یا باید هزینه‌های داخلی کاهش یابد و یا یک کسری تجاری رخ دهد. اما زمانی که بر اثر تکانه، درآمدهای نفتی سریعاً افزایش یابد در این صورت یا باید جذب A افزایش یابد یا با ایجاد مازاد تجاری، دارایی‌های مالی خارجی افزایش یابد.
 در صورت افزایش درآمدهای نفتی (و درآمد ملی) به چهار حالت ممکن است تعادل به اقتصاد کلان باز گردد:

الف. میزان جذب ثابت بماند، در این صورت باید پس‌انداز گسترش یابد (به دارایی‌های مالی خارجی اضافه شود)

ب. تراز تجاری تعدیل شود یعنی با افزایش گرایش به واردات در اقتصاد، میزان واردات شدیداً افزایش یابد و یا اینکه صادرات شدیداً کاهش یابد (قطع شود).

ج. پس‌اندار داخلی کاهش یابد. وجود مازاد درآمد نسبت به هزینه به معنی افزایش در پس‌انداز نسبت به سرمایه‌گذاری است. برای بازگشت به تعادل بایستی پس‌انداز کاهش یابد. برای کاهش در پس‌انداز، نیاز به افزایش در مصرف خصوصی یا افزایش در کسر بودجه دولت (یا ترکیبی از این دو) متناسب با تولید ناخالص داخلی داریم.
 د. سرمایه‌گذاری افزایش یابد: رشد در سرمایه‌گذاری متناسب با تولید ناخالص داخلی موجب بازگرداندن تراز خارجی با مکانیسم مشابه در بند «ج» می‌شود.

حالت‌های «ج» و «د» موجب رشد زیادی خواهد شد به‌ویژه اگر در مورد «د» کارایی در سرمایه‌گذاری وجود داشته باشد. اگر افزایش پس‌انداز به‌طور کامل و مستمر

صورت گیرد مورد «الف» موجب بیشترین توسعه می‌شود. در صورتی که واردات موجب افزایش سرمایه‌گذاری یا مصرف شود و یا اگر کاهش صادرات موجب افزایش منابع سرمایه‌گذاری در تولید کالاها و خدمات مصرفی در داخل شود آنگاه بند «ب» نیز موجب توسعه می‌گردد. در صورتی که درآمدهای نفتی شدیداً افزایش یابد بدون اینکه قیمت‌ها تعدیل گردد موجب انتقال تغییرات و فشار بر تراز خارجی می‌شود. این نیروی وارده به عارضه هلندی معروف شده است بدین ترتیب که افزایش شدید درآمدهای نفتی موجب افزایش قیمت کالاهای غیرقابل مبادله نسبت به قیمت کالاهای صادراتی و وارداتی (قابل مبادله) شده و موجب انتقال منابع از بخش‌های قابل (مثل کشاورزی و صنایع کارخانه‌ای) به بخش‌های تولیدکننده کالاهای غیرقابل مبادله (مثل بخش خدمات داخلی) می‌گردد و موجب رکود در بخش تولید داخلی، کاهش صادرات غیرنفتی، افزایش واردات و ایجاد بیکاری می‌شود. بنابراین ضرورت دارد با کنترل جریان ورود درآمدهای نفتی به درون اقتصاد و تنظیم آنها متناسب با قدرت جذب بخش واقعی اقتصاد، موجب بازگرداندن تعادل و ایجاد ثبات اقتصادی گردیم.

۳. لزوم رعایت احتیاط در هزینه کرد درآمدهای نفتی: از دیدگاه نظری دلایل بسیاری وجود دارد که بر اساس آنها می‌توان لزوم رعایت احتیاط در مصرف درآمدهای نفتی را مد نظر قرار داد از جمله:

الف. کاهش نوسان در مصرف؛

ب. وجود هزینه‌های تعدیل (مثل امکان ایجاد اعتراضات و شورش‌های اجتماعی و سیاسی در صورت کاهش شدید هزینه‌های دولتی)؛

ج. لزوم داشتن پس‌انداز احتیاطی با بالا رفتن درجه خطر عدم تحقق درآمدهای دولت.

به دلایل فوق دولت‌ها ترجیح می‌دهند مصارف خود را بر اساس متوسط درآمدهای انتظاری یا در حد معادل یقینی درآمد^۱ تنظیم نمایند. بر این اساس لازم است با اتکاء به روش‌های شناخته شده مدیریت درآمدهای نفتی، آن بخش از درآمدهای نفتی دولت که ماهیت گذرا^۲ دارد، شناسایی و از جریان مصرف جاری خارج شود.

۴. ایجاد امکان استفاده بلندمدت از درآمدهای نفتی: همان‌طور که می‌دانیم در

1. Certainly Equivalent Income
2. Transitory

اکثر کشورهای تولید کننده نفت، منابع و ذخایر نفتی دارای مالکیت عمومی بوده و متعلق به همه نسل‌های حاضر و آینده می‌باشد. ایجاد امکان تنظیم میزان مصرف مطلوب در زمان حال و آینده به نحوی که ارزش ثروت نفتی کاهش نیابد از طریق سیاست تنظیم میزان مصرف براساس درآمد دایمی میسر است.

درآمد دایمی درآمدی است که از تولیدات به دست می‌آید به شرطی که به نحوی مصرف شود که موجودی ثروت قابل دسترس در آینده را کاهش ندهد. موجودی ثروت نفتی عبارت است از باقی‌مانده ذخایر نفتی به اضافه دارایی‌های مالی اضافه شده (برای حفظ ارزش واقعی ثروت نفتی که از سال شروع بهره‌برداری به دست آمده است) بنابراین اگر ارزش واقعی ثروت نفتی حفظ شود می‌توان فقط درآمد واقعی به دست آمده از ثروت نفتی را مصرف کرد.

برآورد درآمد دایمی نیاز به اطلاعات زیادی دارد از جمله میزان ذخایر تجاری قابل استخراج، میزان تولید در طول عمر ذخایر، هزینه‌های متوسط تولید هر بشکه نفت (سرمایه‌ای و بهره‌برداری)، محدوده قیمت، نرخ بهره واقعی و نرخ رشد جمعیت. با استفاده از این اطلاعات، خالص درآمد دایمی به قیمت ثابت در هر سال محاسبه می‌گردد.

چنانچه با مکانیسم‌های مدیریت بر درآمدهای نفتی، میزان مصرف درآمدهای نفتی در زمان حال معادل با میزان درآمد دائمی تنظیم گردد می‌توان با حفظ ثروت نفتی، امکان استفاده سایر نسل‌ها را از آن فراهم نمود.

۳. نقش و اهمیت نفت و درآمدهای نفتی در اقتصاد ایران

بخش نفت، یکی از بخش‌های محوری در اقتصاد ایران است. متوسط سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت جاری در دوره ۱۳۸۲-۱۳۷۹ معادل ۲۰/۸ درصد بوده است که ۱۶/۳ درصد آن مربوط به فعالیت صادرات نفت و گاز است همچنین متوسط سهم درآمدهای نفتی در کل درآمدهای عمومی دولت در دوره ۸۲-۶۱ حدود ۵۹ درصد بوده است، در حالی که در این دوره متوسط سهم درآمدهای مالیاتی ۳۳ درصد و سایر درآمدها ۸ درصد بوده است. در این دوره همواره بیش از ۸۰ درصد از درآمدهای ارزی کشور از محل صادرات نفتی تامین شده است. بنابراین اتکاء کشور به ارز حاصل از صادرات نفت موجب شده نوسانات قیمت نفت از طریق تغییراتی که در

موازنه پرداخت‌ها، نرخ واقعی ارز و ... ایجاد می‌نماید موجب تغییرات نامطلوب بر روی ساختار اقتصاد گردد.^۱ بعلاوه کاهش ناگهانی درآمدهای ارزی با توجه به بی‌کشش بودن تقاضا برای کالاهای واسطه‌ای و مصرفی ضروری و سرمایه‌ای، به‌علاوه وابستگی فعالیت‌های سرمایه‌گذاری در کشور به درآمدهای دولت عمدتاً از طریق وابستگی به بودجه عمرانی، موجب کاهش رشد تولید (و سرمایه‌گذاری) و رکود فعالیت‌های اقتصادی در کشور می‌گردد.

نکته آخر اینکه وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی موجب می‌گردد که با نوسانات شدید درآمدهای نفتی، مدیریت کلان مالی و اقتصادی کشور دچار اختلال شود بخصوص در زمان کاهش درآمدهای نفتی هزینه‌های جاری دولت انعطاف‌پذیری کمتری برای کاهش دارند و هزینه‌های عمرانی دولت بیشتر کاهش می‌یابد که دلیل آن هم چسبندگی بیشتر هزینه‌های جاری نسبت به عمرانی است. در نتیجه با طولانی شدن دوره ساخت پروژه‌ها، همواره تورم ناشی از هزینه گریبانگیر اقتصاد کشور می‌گردد. به‌علاوه ادامه روند گذشته در زمینه تامین هزینه‌های دولت از محل درآمدهای نفتی در سال‌های آینده نه مطلوب است و نه امکان‌پذیر. زیرا اعتبارات جاری (برای اداره سازمان‌های دولتی که خصلت دائمی و رشد‌یابنده دارند) حتی به‌قیمت‌های ثابت نیز همواره در سال‌های آینده رو به افزایش خواهند بود. همچنین با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از این هزینه‌ها مربوط به طرح‌های غیرانتفاعی و زیربنایی است موجب می‌گردد که پس از دوره ساخت این طرح‌ها نیز نیاز به هزینه‌های تعمیر و نگهداری و بهره‌برداری داشته و باعث رشد بیشتر هزینه‌های جاری دولت گردد.

۴. شیوه‌های تنظیم ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد

با اهمیت یافتن درآمدهای نفتی و آشکار شدن پیامدهای منفی ناشی از نوسانات بی‌قاعده این درآمدها بر اقتصاد کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت، ضرورت مدیریت بر این درآمدها بیشتر آشکار گردید و کشورها هر یک به‌دنبال روش خاصی

۱. در زمینه تاثیر تکانه‌های قیمت نفت بر ساختار اقتصاد ایران بررسی‌های متعددی صورت گرفته است. اکثر این بررسی‌ها، مهمترین تغییر ساختاری در اقتصاد کشور را تغییر گرایش به تولید و صادرات به گرایش به مصرف متکی به واردات عنوان نموده‌اند. همچنین اتکاء بودجه دولت به درآمدهای نفتی و بزرگ شدن اندازه دولت مهمترین عارضه‌هایی بود که پس از افزایش شدید قیمت نفت در سال ۱۳۵۳ روز به‌روز تشدید گردید.

برای کنترل و هدایت اثرات ناشی از ورود یا نوسان این درآمدها بودند. برخی از کشورهای صادرکننده نفت مانند عربستان سعودی، ایران، روسیه^۱ و... سعی در مدیریت درآمدهای نفتی در چارچوب سیاست‌های مالی و بودجه‌ای داشتند و برخی دیگر از جمله کویت، عمان، نروژ، آلاسکا (آمریکا) و...^۲ با تشکیل صندوق‌های نفت (صندوق‌های تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی) به مدیریت این درآمدها پرداختند. البته این روش‌ها، منحصر به کشورهای نفتی نبوده و در مورد سایر کشورهایی که بخش مهمی از درآمدهای صادراتی آنها به یک یا چند کالای معدنی یا کشاورزی متکی بوده نیز به‌کار رفته است به‌عنوان نمونه می‌توان به کشور شیلی (صندوق مس)، ایالت آلبرتا در کانادا (صندوق مواد معدنی) و... اشاره نمود.^۳

مهمترین شیوه تنظیم ورود درآمدهای ناشی از بهره‌برداری از منابع تجدیدناپذیر از جمله نفت تشکیل صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر^۴ می‌باشد. این صندوق‌ها اگر چه جانشینی برای برقراری مدیریت کلان مالی و اقتصادی یک کشور نیست اما می‌تواند پایه‌ای صحیح برای سیاست‌گذاری در این زمینه ایجاد نماید. صندوق منابع تجدیدناپذیر به تنهایی قادر به ایجاد انگیزه پس‌انداز درآمد نفتی یا جلوگیری از زیاده‌روی در مصرف و اتلاف آنها نیست، اما می‌تواند موجب آسان‌تر شدن سیاست‌گذاری‌ها و مدیریت پس‌اندازها و همچنین جلوگیری از انحرافات و اتلاف این درآمدها گردد.

مهمترین انگیزه‌ها برای تشکیل یک صندوق منابع تجدیدناپذیر به‌شرح زیر است:

◀ انگیزه ایجاد و حفظ ثبات اقتصادی که موجب دور کردن فعالیت‌های اقتصادی از اثرات نوسانات درآمدهای نفتی می‌گردد.

◀ انگیزه پس‌انداز که هدفش پس‌انداز ثروت نفتی برای استفاده از آن در آینده است.

◀ انگیزه احتیاطی که هدفش حفظ اقتصاد در مقابل نااطمینانی‌هایی که در توان اقتصاد در جذب کارای درآمدهای نفتی وجود دارد، می‌باشد.

1. Russia: revenue management without an oil fund - By David Owen presented for IMF staff-2004.

2. Review of the Experience With Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries - by Ugo Fasano - IMF, WP/00/112 -2000.

۳. همان ماخذ

4. Nonrenewable Resources Funds (NRF)

بر این اساس صندوق‌های تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی در کشورهای مختلف تشکیل گردیده است.

۵. بررسی تجارب ایران و مقایسه آن با برخی تجارب موجود در دنیا

۵-۱. بررسی تجارب برخی از کشورها در زمینه مدیریت درآمدهای نفتی

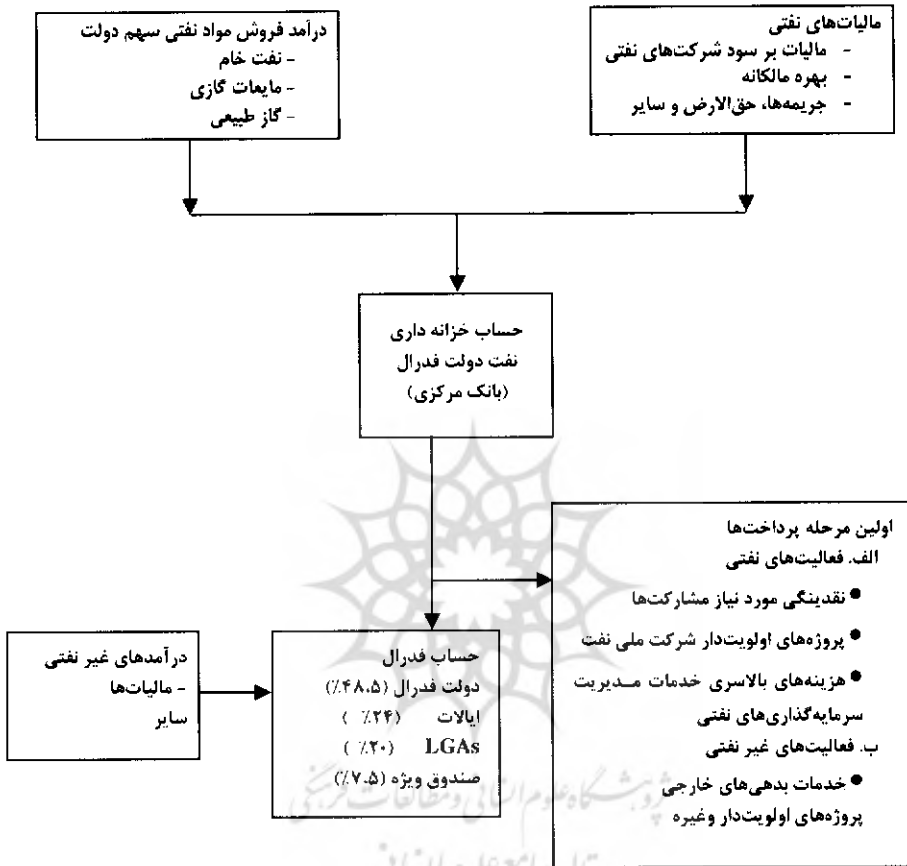
۵-۱-۱. اختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در نیجریه

عملیات نفتی در نیجریه عمدتاً توسط ۶ شرکت نفتی (حدود ۹۸ درصد از تولید) انجام می‌شود. این شرکت‌ها در چارچوب یک برنامه سرمایه‌گذاری مشترک با دولت نیجریه فعالیت می‌کنند. در این چارچوب، شرکت‌های مذکور علاوه بر تحویل مواد نفتی (نفت خام، مایعات گازی و گاز طبیعی) سهم دولت به شرکت ملی نفت نیجریه (NNPC) (و فروش آن توسط این شرکت)، بهره مالکانه، مالیات بر سود، حق الارض (اجاره سالانه) نیز به دولت پرداخت می‌نمایند. این درآمدها (پرداخت‌های انجام شده توسط شرکت‌های طرف قرارداد و درآمد فروش نفت سهم دولت)، مستقیماً به حساب خزانه‌داری نفت دولت فدرال نیجریه در بانک مرکزی واریز می‌شود. قابل ذکر است نظارت بر پرداخت مالیات بر سود شرکت‌های نفتی (PPT) توسط واحد خدمات درآمدی فدرال (FIRS) و نظارت بر پرداخت بهره مالکانه توسط وزارت منابع نفتی (DPR) صورت می‌گیرد.

نحوه توزیع درآمدهای گردآوری شده در حساب خزانه‌داری نفت فدرال به این است که در ابتدا، نقدینگی مورد نیاز قراردادهای مشارکت، هزینه اجرای پروژه‌های اولویت‌دار شرکت ملی نفت نیجریه و هزینه‌های بالاسری انجام خدمات مدیریت سرمایه‌گذاری‌های ملی نفتی (NARIMS) به شرکت ملی نفت نیجریه داده می‌شود. در مرحله دوم هزینه‌های مربوط به بدهی‌های خارجی و پروژه‌های اولویت‌دار غیرنفتی نیز پرداخت می‌گردد. پس از آن منابع درآمدی باقیمانده از حساب خزانه‌داری نفت فدرال همراه با درآمدهای غیرنفتی مثل مالیات‌ها و سایر درآمدها به حساب فدرال واریز شده و ۴۸/۵ درصد آن به دولت فدرال، ۲۴ درصد به ایالات، ۲۰ درصد به LGAs و ۷/۵ درصد به صندوق ویژه پرداخت می‌شود.

با وجود ضعف‌های ساختاری، سیستم مدیریت درآمدهای نفتی نیجریه چارچوب مناسبی را برای نظارت بر تولید نفت خام، جمع‌آوری و توزیع درآمدها به کار برده است. نمودار ۱ گردش درآمدها و نحوه توزیع آن را در نیجریه نشان می‌دهد.

نمودار ۱. گردش درآمدها و نحوه توزیع آن در نیجریه



۵-۲. ساختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در چاد

برنامه مدیریت درآمدهای سه میدان نفتی که در جنوب غربی چاد در حال توسعه می‌باشند، توسط بانک جهانی تهیه و به تصویب دولت این کشور رسیده است. درآمدهای نفتی دولت چاد شامل بهره مالکانه، سود سهام و مالیات بر درآمد شرکت‌های تولیدکننده نفت خواهد بود که در حساب‌های تضمینی گردآوری شده و به ترتیب زیر توزیع می‌گردد.

الف. بهره مالکانه و سود سهام که در حدود ۸۵ درصد از کل درآمدهای نفتی این

کشور خواهد بود (انتظار می‌رود در ۱۰ سال اول تولید تحقق یابد) به دو روش سرمایه‌گذاری می‌شود:

- ۱۰ درصد آن به صندوقی تحت عنوان صندوق تولید آینده داده می‌شود که در چارچوبی بلندمدت و به‌طور مستقل، سرمایه‌گذاری می‌شود.

- ۹۰ درصد باقیمانده به حساب ویژه درآمدهای نفتی (SPRA) واریز شده و بر اساس اوراق قرضه بانک خصوصی تجاری چاد برای تامین مالی هزینه‌های اضافی در پنج بخش ویژه با اولویت کاهش فقر، توزیع منطقه‌ای تولید و بازگشت هزینه‌های واقعی دولت به‌کار گرفته می‌شود.

طبق برنامه تهیه شده، برداشت دولت از حساب ویژه درآمدهای نفتی طبق برنامه و بودجه سالانه کاهش فقر و با موافقت بانک جهانی و تصویب پارلمان به‌عنوان بخشی از بودجه کشور صورت گیرد. کمیته مستقلی شامل سازمان‌های غیردولتی و نمایندگان واحدهای تجاری بر این هزینه‌ها نظارت خواهند کرد و کنترل‌های بعد از هزینه به عهده ممیزان مالی و صندوق می‌باشد.

ب. درآمد ناشی از مالیات بر درآمد شرکت‌های تولیدکننده نفت و خطوط لوله (که انتظار می‌رود از سال هفتم پس از تولید تحقق یابد) جهت افزایش هزینه‌های توسعه مورد استفاده قرار گیرد.

قانون مدیریت درآمدهای نفتی چاد که در سال ۱۹۹۹ تصویب شد، از این برنامه حمایت می‌کند، همچنین به‌موجب این قانون ۵ درصد از بهره مالکانه (پس از سپرده‌گذاری در صندوق تولید آینده) برای هزینه در مناطق نفتی در اختیار مقامات محلی قرار خواهد گرفت. اگر چه برنامه مدیریت درآمدهای نفتی، یک چارچوب مالی درازمدت نیست ولی پیوستگی صریح آن با بودجه و نقشهای روشنی که برای تخصیص درآمدهای نفتی تعیین نموده، از نقاط قوت آن می‌باشد. عمده‌ترین نقطه ضعف این برنامه نداشتن هدف‌های روشنی برای تثبیت است (که از ویژگی‌های مطلوب یک سیستم مدیریت درآمدهای نفتی است).

۵-۱-۳. ساختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در تیمور شرقی (نمونه صندوق‌های احتیاطی)

تیمور شرقی دارای یک شبه صندوق نفت می‌باشد که سهم این کشور از بهره مالکانه دریافتی از توسعه میداين کوچک نفتی (در آب‌های تیمور شرقی که به مناطق تحت

حاکمیت استرالیا متصل است) را ذخیره می‌کند انگیزه تشکیل این صندوق احتیاطی است.

بودجه دولت کوچک است و معمولاً به کمک‌های مالی اعطاء شده وابسته است. با این همه توسعه میداین نفتی موجود و عدم اطمینانی‌هایی که ناشی از تحقق جریان واقعی درآمدهای پروژه‌ها وجود دارد این کشور را مجاب نموده تا به تشکیل این صندوق احتیاطی همت گمارد.

۴-۱-۵. ساختار مالی و مدیریت درآمدهای نفتی در نروژ (صندوق دولتی نفت نروژ)^۱

مجموعاً حدود بیست شرکت بین‌المللی نفت و دو شرکت نروژی (استات اویل و نورسک هیدرو) در بخش بالادستی منطقه فلات قاره نروژ فعالیت می‌کنند.

مهمترین اقلام درآمدی دولت در بخش نفت عبارتند از: مالیات بر سود شرکت‌های نفتی، مالیات ویژه، بهره‌مالکانه، خالص جریان نقدی، سود سهام شرکت‌های Statoil و Norsk Hydro و مالیات بر CO₂ حدود نیمی از کل درآمدهای مالیات CO₂ مربوط به فعالیت‌های انجام شده در فلات قاره می‌باشد).

با توجه به اینکه اقتصاد نروژ در بلندمدت با چالش‌های قابل ملاحظه‌ای از قبیل کاهش تدریجی درآمدهای نفتی و پیر شدن جمعیت روبه‌رو خواهد بود و از آنجا که این چالش‌ها از یک طرف درآمدهای دولت را کاهش و از طرف دیگر هزینه‌های دولت را برای پرداخت مستمری‌های بازنشستگی، ارائه خدمات مراقبت و پرستاری افزایش خواهند داد، این کشور در سال ۱۹۹۰ صندوق دولتی نفت را تأسیس کرد. صندوق دو هدف عمده دارد:

صندوق باید به عنوان یک سپر، نوسانات کوتاه‌مدت درآمدهای نفتی را تعدیل کند. این پدیده اقتصاد نروژ را تقویت نموده و قدرت مانور آن را افزایش می‌دهد (انگیزه تثبیتی).

به‌عنوان ابزاری برای مقابله با چالش‌های مالی مربوط به جمعیت پا به سن گذاشته نروژ و کاهش احتمالی درآمدهای نفتی وارد عمل شده و ثروت نفت را به نسل

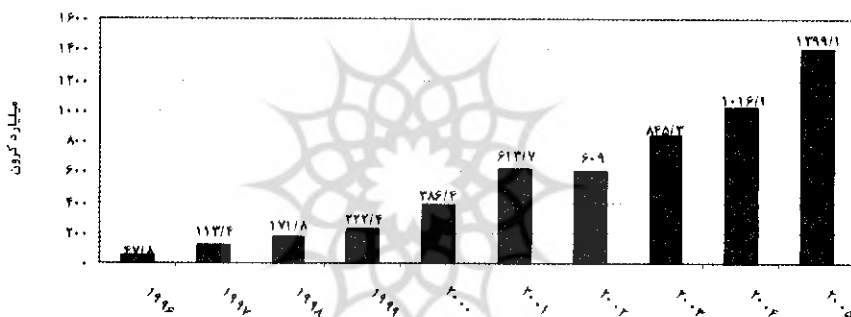
۱. بر اساس قانون مصوبه پارلمان نروژ در بیستم دسامبر ۲۰۰۵ این صندوق به عنوان صندوق بازنشستگی دولت (Government Pension Fund) تغییر نام یافت.

آینده منتقل نماید (انگیزه احتیاطی).

اولین انتقال درآمدهای نفتی دولت به صندوق نفت در سال ۱۹۹۶ انجام شد و در پایان سال ۲۰۰۵، ارزش دارایی‌های این صندوق ۲۸۳ میلیارد کرون و ارزش بازاری آن به ۱۳۹۹ میلیارد کرون رسید. پیش‌بینی‌های انجام گرفته نشان می‌دهد که تا پایان سال ۲۰۱۰ به علت کاهش در منابع نفتی مقادیر واریز شده به صندوق کاهش یافته و متجر به تنزل دارایی‌های صندوق خواهد شد. پیش‌بینی می‌شود که حجم دارایی‌های صندوق در ژانویه ۲۰۱۰ حدود ۲۷۹۴/۹ میلیارد کرون باشد. نمودار ۲ ارزش بازاری صندوق نفت را طی دوره ۲۰۰۵-۱۹۹۶ نشان می‌دهد.

نمودار ۲. ارزش بازاری صندوق نفت نروژ طی دوره ۲۰۰۵-۱۹۹۶

(میلیارد کرون)



- مکانیسم فعالیت صندوق

سرمایه صندوق در اسناد مالی خارجی (اوراق قرضه، سهام شرکت‌ها، اسناد بازار مالی، اوراق بهادار) سرمایه‌گذاری می‌شود. درآمدهای صندوق عبارت از خالص جریان نقدی از فعالیت‌های نفتی به علاوه بازده سرمایه ناشی از فعالیت‌های مالی می‌باشد و هزینه‌های صندوق نیز انتقالات به بودجه مالی دولت برای تأمین مالی کسری بودجه غیرنفتی است. از این رو صندوق قسمتی از منابع مالی دولت است و ارتباط مستقیمی بین استفاده از سرمایه صندوق و کسری بودجه غیرنفتی وجود دارد (نمودار ۳).

از ۲۹ مارس ۲۰۰۱ دو اصل راهبردی ذیل در سیاست مالی صندوق لحاظ شد:

۱. در استفاده از درآمدهای نفتی مازاد بر بودجه دولت، این درآمدها به‌طور تدریجی وارد اقتصاد شود (در حدود ۴ درصد از بازده واقعی سرمایه صندوق نفت)؛
۲. در عملکرد واقعی سیاست مالی، نوسانات ادواری تجاری در یک مسیر

میان‌مدت، مد نظر قرار می‌گیرد.

از لحاظ رسمی صندوق یک حساب کرونایی در بانک مرکزی نروژ^۱ است که به نام صندوق دولتی نفت نامیده می‌شود. بانک مرکزی نروژ متناسب با این اسناد مالی در خارج از کشور و تحت مالکیت بانک، سرمایه‌گذاری می‌کند.

هدف عمده مدیریت صندوق این است که سرمایه صندوق را با در نظر گرفتن یک سطح ریسک قابل قبول به‌گونه‌ای سرمایه‌گذاری کند که قدرت خرید بین‌المللی آن به حداکثر برسد.

نمودار ۳. چگونگی کار صندوق نفت نروژ



از مقرراتی که راجع به صندوق تدوین شده است چنین استنباط می‌شود که صندوق باید در خارج از نروژ سرمایه‌گذاری کند. دلایل این تصمیم عبارتند از:

۱. لزوم حفظ و حمایت بودجه مالی به عنوان یک ابزار سیاستی مدیریت. اگر برای تأمین مالی، سرمایه‌گذاری‌های داخلی از قبیل سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی و تجارت از سرمایه صندوق استفاده شود در این صورت صندوق به یک منبع اضافی تأمین مالی هزینه‌های دولت تبدیل می‌شود. این مسئله وضعیت بودجه مالی را به‌عنوان یک

1. Norges Bank

- ابزار سیاستی و مدیریتی، متزلزل و فرآیند بودجه را ضعیف می‌کند.
۲. لزوم برخورداری از یک ساختار صنعتی متنوع: سوق دادن سرمایه‌گذاری‌های مالی به خارج از کشور، عدم وابستگی شکل‌گیری ساختار صنعتی به درآمدهای نفتی را تضمین می‌کند تا در صورت کاهش یا قطع درآمدهای نفتی نیز این ساختار تداوم یابد (اجتناب از مسئله به اصطلاح بیماری هلندی). از طرف دیگر سرمایه‌گذاری‌های داخلی فزاینده، ریسک بازگشت پایین‌تری را به دنبال خواهد داشت.
 ۳. لزوم ثبات در اقتصاد نروژ: از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم صندوق نفت در خارج، دولت مرکزی به جریان خروجی سرمایه که برای تطبیق مزادها حساب جاری مورد نیاز است، کمک می‌کند.
- عمدتاً سرمایه صندوق در جاهایی که ریسک پایین‌تری دارند سرمایه‌گذاری شده است. به لحاظ تجربی، دولت نروژ به این نتیجه رسیده است که ترکیبی از سهام شرکت‌ها و اوراق قرضه در مقایسه با سرمایه‌گذاری در اوراق قرضه خالص، با بازده بالاتر و ریسک کمتر همراه است.
- به طور خلاصه مهمترین ویژگی‌های صندوق نفت نروژ به شرح زیر است:
۱. پیوستگی صندوق به فرآیند بودجه‌ریزی و لذا ذخیره خالص صندوق، مازاد واقعی بودجه است.
 ۲. منابع صندوق به هیچ هدف خاصی تعلق ندارد یعنی تنها بر اساس معیارهای تجاری و اقتصادی این منابع سرمایه‌گذاری می‌شود.
 ۳. بخشی از منابع صندوق که برای تامین مالی کسر بودجه غیر نفتی مورد نیاز است، در فرایند بودجه هزینه می‌شود.
 ۴. صندوق براساس قانون تاسیس شده و بوسیله وزارت دارایی مدیریت و براساس مقررات حسابرسی می‌گردد.
- به طور کلی می‌توان گفت صندوق نفت نروژ با توجه به ساختار، مقررات و قواعد و ارتباطاتی که برقرار نموده و با توجه به عملکردی که داشته بهترین نمونه یک ساختار مالی برای پس‌انداز بلندمدت منابع ارزیابی می‌شود.
- جدول ۱ خلاصه‌ای از تجارب برخی کشورها (از جمله تجاربی که در بالا به تفصیل مورد بحث قرار گرفت) را فهرست‌وار بیان می‌نماید.

جدول ۱. تجارب کشورهای مختلف در تشکیل صندوق منابع پایان پذیر

| تاریخ تاسیس | منابع ورودی | موفقیّت | نام کشور | نوع صندوق |
|---------------------------------|--|---|-----------------|-----------|
| ۱۹۸۷ | درآمد مربوط به قیمت مرجع مس | موفق بوده | شیلی | تثبیتی |
| ۱۹۶۰ | مازاد بودجه باقیمانده | موفق بوده | کویت | تثبیتی |
| ۱۹۹۰ | مازاد درآمدهای نفتی باقیمانده | موفق نبوده | عمان | تثبیتی |
| ۱۹۷۴ | کل درآمدهای نفتی و معدنی | در سال های قبل موفق بوده اما از سال ۱۹۹۰ موفق نبوده | گینه نو | تثبیتی |
| ۱۹۹۸ | درصد درآمدهای نفتی بالاتر از ۵۰ درصد از قیمت مرجع | بنا بر گفته خودشان موفق بوده | ونزوئلا | تثبیتی |
| ۱۹۷۶ | درصد ثابتی از کل درآمد منابع | موفق بوده (اخیراً به صورت غیر مستمر ذخیره می شود) | آیبرتا (کانادا) | پس انداز |
| ۱۹۷۶ | درصد ثابتی از کل درآمد قطعی منابع | موفق بوده | آلاسکا (امریکا) | پس انداز |
| ۱۹۷۶ | ده درصد از کل درآمدهای دولت | موفق بوده | کویت | پس انداز |
| ۱۹۹۵ | خالص درآمدهای نفتی دولت (مازاد بودجه) | موفق بوده | نروژ | پس انداز |
| ۱۹۸۰ | درآمدهای نفتی مازاد بر مقدار بودجه ریزی شده | موفق بوده اما چارچوب ثابتی ندارد | عمان | پس انداز |
| عملاً از ۲۰۰۰ سال ۱۹۹۵ فعال شده | درآمدهای نفتی مشخص شده (عمدتاً پاداش قراردادهای و سهم دولت از سود قراردادهای نفتی) | بر اساس تعادل های احتیاطی تاسیس شده | آذربایجان | احتیاطی |
| ۲۰۰۰ | بهره مالکانه قراردادهای مشارکت در تولید | هنوز درآمدهای اصلی را در بر نگرفته | تیمور شرقی | احتیاطی |

Source: World Bank-Petroleum Revenue Management An Overview

۵-۲. بررسی تجارب ایران در زمینه مدیریت بر درآمدهای نفتی

سابقه مدیریت بر درآمدهای نفتی در ایران^۱ به زمان تشکیل سازمان برنامه و تدوین برنامه عمرانی اول در سال ۱۹۴۸ (۱۳۲۷ ه. ش) باز می گردد هدف اولیه این بود که با انجام سرمایه گذاری های زیربنایی، تولیدی و ایجاد صنایع مادر با استفاده از درآمدهای نفتی، زمینه تبدیل ثروت زیرزمینی نفت به دارایی های مولد فراهم گردد و لذا تا سال

۱. ناگفته های حساب ذخیره ارزی، گفتگو با بابزید مردوخی، دبیر هیات امنای حساب ذخیره ارزی، ۲۶ مرداد ۱۳۸۴.

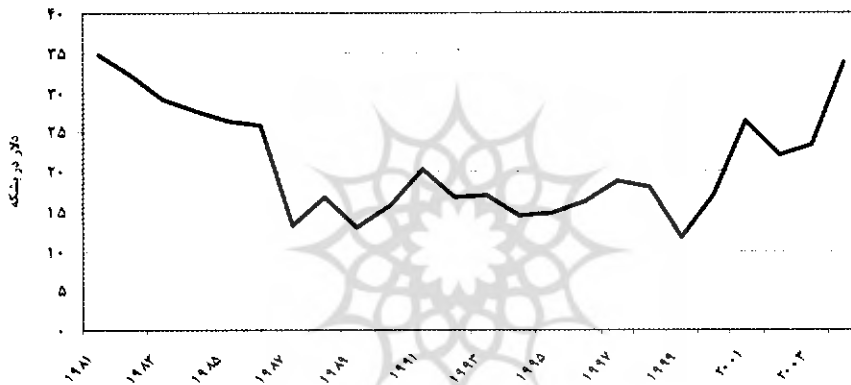
پایانی برنامه عمرانی سوم، روال این بود که تمامی درآمدهای نفتی در اختیار سازمان برنامه قرار می‌گرفت و توسط این سازمان صرف سرمایه‌گذاری‌های زیربنایی و تولیدی می‌گردید اما در دوره برنامه عمرانی چهارم با وقوع اولین تکانه در قیمت‌های نفت و افزایش شدید سطح درآمدهای نفتی کشور و تدوین و اجرای نظام یکپارچه و متمرکز درآمدهای دولت و مصرف آن در قالب بودجه سالانه مستمسکی شد تا دولت، هزینه‌های خود را به شدت افزایش داده و برای تامین هزینه‌های جاری خود نیز از درآمدهای نفتی استفاده نماید و اجرای طرح‌های (هزینه‌های) عمرانی نیز به‌عنوان بخشی از بودجه سنواتی مطرح شد. بدین ترتیب پایبندی دولت به شیوه تبدیل کل درآمدهای نفتی (ثروت نفتی) به سایر دارایی‌های مولد رنگ باخت اگرچه از آن زمان تا سال ۱۳۷۹ همواره سهم هزینه‌های عمرانی در کل بودجه به عنوان شاخص اندازه‌گیری توجه دولت به هدف «تبدیل درآمدهای نفتی به ثروت مولد» (از طریق اجرای طرح‌های زیربنایی و تولیدی) مطرح و مورد بحث قرار می‌گرفت. این شیوه مدیریت درآمدهای نفتی اگرچه از لحاظ نظری منطبق با نظریه درآمد دائمی است اما در عمل به دلیل عدم امکان کنترل نوسانات کوتاه‌مدت درآمدها (بر اثر شوک‌های نفتی) و بی‌توجهی به تنظیم جریان ورود آنها به اقتصاد، متناسب با قدرت جذب اقتصاد کلان از یکسو و اجرای پروژه‌های کم‌بازده و تامین هر چه بیشتر هزینه‌های جاری از محل درآمدهای نفتی تحت تاثیر فشارهای سیاسی و اجتماعی و بزرگ شدن مداوم دولت^۱ موجب گردید کارایی این شیوه به کلی مورد تردید قرار گیرد. از یکسو وابستگی بودجه دولت و منابع ارزی کشور به درآمدهای نفتی (که همواره تحت تاثیر تحولات جهانی، به شدت در نوسان بود) و افزایش شدید هزینه‌های جاری دولت (تحت تاثیر متقابل افزایش نقش دولت در اقتصاد ملی) به مرور کشور را با مشکلات ساختاری اقتصادی و حتی اجتماعی مواجه نمود.

با توجه به تجارب ناموفق مدیریت درآمدهای نفتی با استفاده از سیاست‌های مالی و در پاسخ به مشکلات ایجاد شده ناشی از کاهش شدید قیمت جهانی نفت به‌ویژه در اواخر دهه ۱۹۹۰، دولت برای مدیریت درآمدهای نفتی دو بار دست به اقدام زد. نخستین اقدام در این زمینه در بودجه سال ۱۳۷۲ بود که دولت ملزم شد تا درصدی از درآمدهای نفتی را در حسابی ویژه با نام حساب ذخیره تعهدات ارزی نگاه دارد و از

۲. خلعت‌بری، فیروزه، «بهره برداری بهینه از منابع نفتی در راستای توسعه پایدار»، فصلنامه تامین اجتماعی سال دوم، شماره سوم، پاییز ۱۳۷۹، صفحه ۸۰۸.

موجودی این حساب برای بازپرداخت بدهی‌های خارجی کشور در موقع اضطرار، استفاده نماید. در عمل این حساب تغییر شکل یافت و به حسابی مبدل شد که در آن بدهی‌های بنگاه‌های ایرانی بابت مابه‌التفاوت‌های برخاسته از تفاوت نرخ ارز نگهداری می‌شد.^۱ دومین اقدام دولت جهت مدیریت بر درآمدهای نفتی طراحی و اجرای شیوه جدیدی به نام ایجاد حساب ذخیره ارزی در قالب ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه (سال ۱۳۷۹) بود. با توجه به اهمیت این اقدام و تداوم اجرای آن در طول برنامه سوم و ادامه آن در برنامه چهارم توسعه، در ادامه این مقاله به تشریح و ارزیابی آن می‌پردازیم.

نمودار ۵. روند متوسط قیمت نفت خام ایران در طی دوره ۱۹۸۱-۲۰۰۴



۱-۲-۵. بررسی و ارزیابی اهداف، مکانیسم عمل و نحوه مدیریت حساب ذخیره ارزی

تا قبل از تصویب برنامه سوم توسعه، کل درآمدهای دولت از بخش نفت شامل درآمد ناشی از صادرات نفت خام، درآمد صادرات فرآورده، مالیات بر سود شرکت ملی نفت و شرکت‌های وابسته و مالیات و عوارض فرآورده‌های نفتی بود که مستقیماً به عنوان درآمد عمومی در بودجه عمومی کشور درج و پس از تحقق همراه با سایر درآمدها (مالیات و ...) برای تامین مالی هزینه‌های جاری و عمرانی دولت اختصاص می‌یافت. اما با تصویب قانون برنامه سوم (ماده ۱۲۰) درآمد ناشی از صادرات فرآورده‌های نفتی از

۱. همان ماخذ صفحه ۸۱۳

درآمد دولت کسر و جهت تامین بخشی از اعتبار مورد نیاز واردات بنزین و برخی از طرح های سرمایه گذاری شرکت ملی نفت به درآمد این شرکت اضافه گردید^۱. بنابراین از سال ۱۳۷۹ مهمترین درآمد دولت از بخش نفت، درآمد ناشی از صادرات نفت خام بود که در ماده ۶۰ مکانیسم مشخصی برای کاهش اثر نوسانات آن بر بودجه کشور طراحی گردید و بر اساس آن حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت خام تشکیل شد. براساس این ماده قانونی اهداف دولت از ایجاد حساب ذخیره ارزی (متن ماده ۶۰) به شرح زیر است:

۱. ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام در برنامه سوم،
۲. تبدیل دارایی های حاصل از فروش نفت خام به دیگر انواع ذخایر،
۳. سرمایه گذاری و امکان تحقق فعالیت های پیش بینی شده در برنامه سوم.

مکانیسم طراحی شده برای تامین منابع مالی این حساب این است که دولت میزان درآمد قابل برداشت خود از صادرات نفت خام در طول برنامه را مشخص می نماید. در طی سال (در مقاطع سه ماهه) پس از تحقق میزان واقعی درآمد حاصل از صادرات نفت، «مازاد درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش بینی شده در برنامه» (بند الف ماده ۶۰) در حساب ذخیره ارزی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی نگهداری می شود. در عمل سقف درآمدهای ارزی ناشی از صادرات نفت خام که در برنامه سوم مشخص شده بود، در زمان تصویب قانون بودجه هر سال و بعضاً در مقاطع زمانی دیگر مورد تجدید نظر قرار گرفت. جدول ۲، ارقام تعیین شده در زمان تصویب برنامه و ارقام تجدیدنظر شده را نشان می دهد. همچنین نمودار ۶ این مطلب را بر اساس قیمت هر بشکه نفت خام صادراتی کشور، نشان می دهد. نحوه مصرف منابع حساب ذخیره ارزی در بندهای ب و ج ماده ۶۰ به شرح زیر مشخص شده است:

۱. قابل ذکر است سود سهام دولت در شرکت ملی نفت و سایر شرکت های وابسته و همچنین خالص درآمد حاصل از صادرات و واردات فرآورده های نفتی و صادرات نفت خام و مایعات گازی برای بازپرداخت قراردادهای بیع متقابل به عنوان افزایش سرمایه دولت در این شرکت ها، سرمایه گذاری می شود.

جدول ۲. درآمد ارزی ایران از صادرات نفت خام در برنامه سوم

(میلیون دلار)

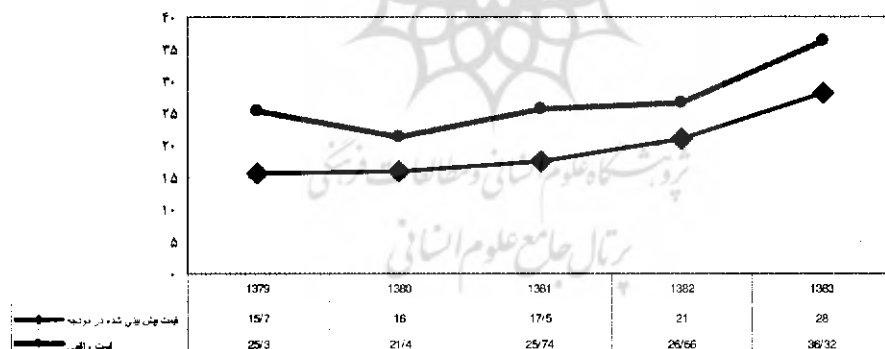
| شرح | سال | ۱۳۷۹ | ۱۳۸۰ | ۱۳۸۱ | ۱۳۸۲ | ۱۳۸۳ | جمع |
|--|---------|---------|-------|---------|----------|-------|-----|
| سقف درآمد دولت از صادرات نفت خام (مصوبه اولیه) | ۱۱۰۸۹/۶ | ۱۰۸۶۴/۸ | ۱۱۰۵۸ | ۱۱۵۷۸/۸ | ۱۲۰۸۲/۸ | ۵۶۶۷۴ | |
| صادرات نفت خام (با اصلاحات انجام شده) | *۱۳۵۰۰ | ۱۲۸۶۴ | ۱۴۹۰۰ | **۱۵۴۳۸ | ***۱۶۱۰۰ | ۸۳۷۵۳ | |

* براساس بند ب تبصره ۲۹ قانون بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور

** براساس تبصره ماده واحده قانون اصلاح سقف ارزی سال ۱۳۸۲ مصوب ۸۱/۱۰/۱۸ از قانون برنامه سوم توسعه، به دولت اجازه داده می‌شود علاوه بر سقف قبلی تا مبلغ دو میلیارد و پانصد میلیون دلار جهت جلوگیری از افزایش بدهی دولت به بانک مرکزی ناشی از یکسان‌سازی نرخ ارز و... از موجودی حساب ذخیره ارزی استفاده نماید.

*** سقف ارزی تعیین شده در بند ب تبصره ۲۶ قانون بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور

نمودار ۶. روند قیمت‌های واقعی و بودجه‌های نفت خام صادراتی به دلار/بشکه



۱. در صورت وجود کسری (میزان عدم تحقق) درآمدهای ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در برنامه سوم، دولت می‌تواند در مقاطع سه ماهه نسبت به برداشت از حساب ذخیره ارزی و منظور نمودن آن در حساب ریالی درآمد عمومی دولت اقدام کند.

۲. حداکثر ۵۰ درصد منابع حساب ذخیره جهت سرمایه‌گذاری و تامین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرح‌های تولیدی و کارآفرینی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تایید وزارتخانه‌های تخصصی رسیده باشد، از طریق شبکه بانکی و بانک‌های ایرانی خارج از کشور به صورت تسهیلات با تضمین کافی استفاده خواهد شد.

جدول ۳. گردش مالی حساب ذخیره ارزی از آغاز تشکیل تا شهریور ۱۳۸۴

| تاریخ گزارش | عنوان | مبلغ به میلیون دلار |
|--------------------------|--|---------------------|
| از ابتدا تا پایان ۱۳۸۱** | مازاد درآمد صادرات نفت خام واریز شده به حساب | ۱۳۳۷۸/۴ |
| | سود متعلقه به موجودی حساب نزد بانک مرکزی | ۵۹۳/۸ |
| | بازدریافت تسهیلات اعطایی به بخش غیر دولتی (اصل و سود) | ۵۳/۵ |
| | جمع منابع | ۱۴۰۲۴/۷ |
| | استفاده از تسهیلات اعطایی توسط بانک‌ها | ۲۵۶/۱ |
| | استفاده دولت طبق مجوزهای قانونی) تامین اعتبار برای طرح‌های عمرانی و اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز | ۵۱۸۶/۶ |
| | جمع مصارف | ۵۹۴۲/۷ |
| | موجودی در ابتدای سال ۱۳۸۲ | ۸۰۸۲ |
| | مازاد درآمد صادرات نفت خام واریز شده به حساب | ۵۵۰۸/۴ |
| | سود متعلقه به موجودی حساب نزد بانک مرکزی | ۲۴۶/۶ |
| عملکرد سال ۱۳۸۲** | دریافت تسهیلات اعطایی | ۴۰/۱ |
| | سود دریافتی بابت تسهیلات اعطایی | ۲/۶ |
| | برگشت تسهیلات | ۱۷/۵ |
| | جمع منابع ورودی به حساب در سال ۱۳۸۲ | ۵۸۱۵/۲ |
| | تکالیف قانون بودجه سال ۱۳۸۲ | ۴۳۶۰/۹ |
| | تسهیلات اعطایی بانک‌ها در سال ۱۳۸۲ | ۱۰۹۳ |
| | جمع مصارف در سال ۱۳۸۲ | ۵۴۵۳/۹ |
| | مانده در پایان سال ۱۳۸۲ | ۸۴۴۳/۳ |
| | مانده حساب در پایان ۱۳۸۳ | ۹۴۷۷ |
| | عملکرد ۱۳۸۳ | |

* ماخذ: گزارش عملکرد حساب ذخیره ارزی تا مهر ۱۳۸۲. گروه اقتصاد دبیرخانه شورای اطلاع‌رسانی دولت ۱۳۸۳/۱۰/۲۷، پایگاه اطلاع‌رسانی دولت.

** گزارش اقتصادی و ترازنامه بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران در سال ۱۳۸۲ و ۱۳۸۳.

در بند دال تصریح شده که «استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تامین هزینه‌های بودجه عمومی دولت صرفاً در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به رقم مصوب و عدم تامین اعتبارات مصوب از مالیات و سایر منابع، مجاز خواهد بود و لذا استفاده از موجودی حساب ذخیره ارزی برای تامین کسری ناشی از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی دولت ممنوع است».

همچنین در این ماده موارد مصرف خاصی را نیز پیش‌بینی کرده از جمله بازپرداخت بخشی از بدهی‌های خارجی سررسید شده دولت و بدهی دولت به بانک مرکزی (برای اجرای سیاست یکسان‌سازی نرخ ارز) و بانک کشاورزی، اجرای طرح‌های تملک دارایی وزارت دفاع، اجرای طرح‌های سرمایه‌ای نیمه تمام ملی و استانی، پرداخت مطالبات بازنشستگی کارکنان دولت و تامین کسری هزینه‌های واردات بنزین در سال ۱۳۸۱.

قابل ذکر است در متن اولیه ماده ۶۰ علاوه بر حساب ذخیره ارزی، حساب ذخیره ریالی نیز پیش‌بینی شده بود که منابعی که از محل حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری اختصاص می‌یافت، مابه‌ازای ریالی آن به نرخ روز در حساب ذخیره ریالی منظور می‌گردید اما در ماده ۶۰ این بخش حذف و قرار شد وام‌ها به صورت ارزی به بخش خصوصی داده شود. همچنین مصارف متعدد پیش‌بینی شده در ماده ۶۰ در قالب ۷ تبصره در اصلاحات بعدی اضافه شد. این مکانیسم با تغییرات اندکی در قالب ماده یک برنامه چهارم تکرار گردید.

نحوه اداره حساب ذخیره ارزی

همان‌طور که قبلاً عنوان شد عملیات مالی این حساب توسط بانک مرکزی (و در مورد اعطای وام به بخش غیردولتی شبکه بانکی کشور) به عنوان کارگزار دولت انجام می‌گیرد. هدایت و نظارت بر عملیات حساب ذخیره ارزی به عهده هیئت امناء می‌باشد. در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی ماده ۶۰ اعضاء هیئت امناء و وظایف و اختیارات آنها به شرح زیر بیان شده است:

- ◀ اعضاء هیئت امناء عبارتند از رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر امور اقتصاد و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نفر به انتخاب رئیس جمهور (حداقل دوفنر از وزیران)، دبیرخانه هیئت در سازمان برنامه و بودجه مستقر خواهد بود.
- ◀ وظایف و اختیارات هیئت امناء حساب ذخیره ارزی عبارت است از:

- نحوه تعیین اولویت طرح‌ها جهت استفاده از تسهیلات ارزی حساب ذخیره.
- تعیین روش محاسبه و نرخ سود تسهیلات اعطایی بر اساس پیشنهاد بانک مرکزی
- زمان بازپرداخت تسهیلات اعطایی
- نحوه پیگیری وصول مطالبات
- تعیین چارچوب قراردادهای سازمان با بانک‌های عامل
- تعیین کارمزد بانک‌های عامل
- سایر دستورالعمل‌های مورد نیاز

بررسی اهداف و مکانیسم عمل طراحی شده در حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد قانونگذار توجه ویژه‌ای به انگیزه تشبیتی داشته است، ضمن اینکه با تخصیص بخشی از منابع این حساب به سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی، در صدد ادامه سیاست قبلی یعنی تبدیل ثروت نفتی به دارایی‌های مولد (صنایع تولیدی و زیربنای اقتصادی) بوده اما نه به شکل طرح‌های عمرانی بخش دولتی بلکه در قالب تامین مالی بخش غیردولتی.

نکته دیگر در این رابطه این است که حساب ذخیره ارزی به این دلیل که دارای شخصیت حقوقی مستقل نیست، امکان ایفای نقش یک صندوق نفت همانند سایر کشورها را ندارد. این مسئله موجب می‌گردد که نتوان انتظار کارکرد پس‌انداز و احتیاطی در میان مدت و بخصوص بلندمدت را از این شیوه داشت. با نگاهی گذرا به عملکرد مالی این حساب (جدول شماره ۳ و نمودار ۶) در دوره پنج‌ساله اخیر نشان می‌دهد که دولت اولاً هر ساله با اصلاحات مکرر سقف درآمدهای ارزی پیش‌بینی شده در برنامه سوم، بخش بیشتری از درآمدهای نفتی را به بودجه خود وارد کرده است و ثانیاً بیش از ۸۰ درصد از مصارف حساب ذخیره را نیز صرف انجام تکالیف بودجه‌ای خود نموده است.

از آنجا که در طول برنامه سوم به واسطه عدم کاهش قیمت نفت، قاعدتاً طبق بند الف ماده ۶۰ نیازی به برداشت از حساب ذخیره نبود، چنانچه دولت تمامی مازاد درآمد نفتی خود را به حساب ذخیره واریز می‌نمود در پایان برنامه، مجموع منابع واریز شده به این حساب در حدود ۴۵ میلیارد دلار بود^۱ در حالی که طبق اطلاعات جدول ۳ مجموع

۱. برآورد مجموع درآمد واقعی صادرات نفت خام بر اساس متوسط سالانه قیمت هر بشکه نفت خام ایران و مقدار صادرات نفت خام در سال‌های ۸۳-۷۹ بر اساس آمارهای ارائه شده در گزارش‌های بانک مرکزی جمهوری اسلامی صورت گرفته است.

درآمدهای مازاد واریز شده تا پایان سال ۱۳۸۲ در حدود ۱۸/۹ میلیارد دلار بوده است. همانطور که ملاحظه می‌گردد با افزایش قیمت نفت در طی سال‌های ۱۳۷۹ به بعد، دولت عملاً تحت فشارهای سیاسی و اجتماعی امکان زیادی برای خارج کردن بخشی از درآمدهای نفتی مازاد بر سقف برنامه از گردونه مصرف حال را نداشته است و عملاً این حساب نقش خزانه کمکی دولت را به عهده گرفته است.

به‌علاوه در مورد نحوه مصرف منابع وارد شده به حساب ذخیره در مقایسه با تجارب سایر کشورها نیز نکاتی قابل طرح است از جمله تعیین موارد و اولویت مصرف منابع براساس معیارهای غیراقتصادی، تعیین نرخ سود، تعیین وزارتخانه‌های تخصصی جهت تایید مطالعات فنی و اقتصادی طرح‌ها و... از جمله مواردی است که این مکانیسم را از نظر ماهیت به صندوق حمایت از سرمایه‌گذاری (همانند تبصره‌های تکلیفی در قانون بودجه) تبدیل نموده است. همچنین مکانیسم طراحی شده (بخصوص تبصره‌های اضافه شده در اصلاحیه‌های متعدد) و عملکرد این شیوه نشان می‌دهد علی‌رغم تاکید بند دال ماده ۶۰ بخش زیادی از منابع این حساب، صرف تامین مالی کسری‌های واقعی بودجه دولت می‌گردد با این تفاوت که خارج از سیستم بودجه‌ای و تعادل‌های کلان مالی کشور هزینه می‌شود (البته دربند واو ماده یک قانون برنامه چهارم تاکید شده استفاده از وجوه حساب ارزی صرفاً در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز می‌باشد که به نوعی اصلاح این نقیصه است).

در ارزیابی کلی باید گفت اگرچه تصویب و اجرای ماده ۶۰ قانون برنامه سوم و تکرار آن با اصلاحات اندک در قانون برنامه چهارم^۱، تجربه مفیدی برای مدیریت درآمدهای نفتی بوده و از نظر کاهش اثرات نوسانات کوتاه‌مدت درآمدهای نفتی تا حد زیادی موفق بوده (اگرچه از زمان تشکیل این حساب تا پایان برنامه سوم، قیمت نفت با کاهش قابل توجهی مواجه نشده است). اما لازم است با استفاده از تجارب جهانی بخصوص تجربه نروژ، نقایص موجود رفع و ساختار حساب ذخیره ارزی را برای تسدیل شدن به صندوق منابع تجدیدناپذیر (نفت) با هدف پوشش هر سه انگیزه تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی اصلاح و تکمیل نمود.

۱. تغییرات صورت گرفته در ماده ۶۰ برنامه سوم و ارائه آن در ماده یک برنامه چهارم عبارتست از تعیین موضوعات اولویت‌دار برای تامین مالی طرح‌های سرمایه‌گذاری بخش غیردولتی در متن قانون، اختصاص ۱۰ درصد منابع قابل سرمایه‌گذاری صندوق به بخش کشاورزی و تاکید بر مصرف منابع در قالب بودجه.

۶. جمع بندی و پیشنهادها

در این مقاله ما بدنبال مطرح کردن اهمیت و ضرورت تنظیم میزان ورود درآمدهای نفتی دولت و شناخت مدل ها و شیوه های مرسوم و مورد عمل در پاره ای از کشورهای نفتی از جمله در ایران بودیم. این هدف تا حد ممکن در بخش های دوم و سوم و چهارم پوشش داده شد. بررسی ها نشان داد با توجه به مالکیت دولت های کشورهای صاحب ذخایر نفتی و به دلیل وجود رانت فراوان در بهره برداری از این منابع و لزوم اخذ این رانت توسط دولت (برای توزیع درآمد در جامعه و افزایش رفاه نسل های فعلی و آتی) از یکسو و وجود ریسک نوسان، عدم تحقق و عدم توان اقتصاد داخلی در جذب درآمدهای نفتی و تاثیر فراوان این پدیده (ریسک) در مدیریت اقتصاد کلان کشور، ضروری است جریان این درآمدها تنظیم و مدیریت شوند تا امکان تامین درآمدهای دائمی و پایدار نفتی برای دولت فراهم گردد. بدین منظور، ایجاد صندوق های منابع تجدیدناپذیر برای پوشش به سه انگیزه تثبیتی، پس انداز و احتیاطی به عنوان مدل غالب در تجارب جهانی شناسایی شد و مکانیسم عمل و ساختار مالی و مدیریتی آنها در کشورهای نیجریه، چاد، آذربایجان، تیمور شرقی و نروژ، به تفصیل بررسی شد. ارزیابی مکانیسم، ساختار و بعضاً عملکرد این صندوق ها نشان داد صندوق نفت نروژ مدلی موفق در مدیریت درآمدهای نفتی بوده و تجارب آنها شایسته توجه و استفاده است. در بخش چهارم با استناد به قوانین برنامه سوم و چهارم مدل به کار گرفته شده برای مدیریت درآمدهای نفتی در ایران یعنی حساب ذخیره ارزی مورد بررسی و با ارزیابی کلی اهداف و عملکرد آن در مقایسه با تجارب جهانی پیشنهادهایی جهت اصلاح و تکمیل آن به شرح زیر ارائه می شود:

۱. تاسیس صندوق نفت به عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل و اصلاح و تکمیل و توسعه فعالیت حساب ذخیره ارزی در چارچوب صندوق به نحوی که با تعریف واضح و مشخص اهداف، ساختار مدیریت، منابع ورودی و تسهیم و تفکیک آنها بین کارکردهای مورد انتظار، استراتژی ها (به ویژه استراتژی سرمایه گذاری و مدیریت دارایی ها) و سیستم کنترل، حسابرسی و شفاف سازی عملکرد و جلب اعتماد عمومی صندوق نفت ایران تاسیس و مستقر شود.

۲. با تفکیک و تشخیص درآمدهای خالص نفتی دولت (جدا کردن درآمدهای شرکت ملی نفت به عنوان یک شرکت عملیاتی برای تامین هزینه های عملیاتی خود) امکان اینکه تمامی درآمدهای نفتی در قلمرو مدیریت درآمدهای نفتی قرار گیرند فراهم

می‌شود بنابراین ابتدا بایستی کل درآمدهای نفتی دولت در حساب ویژه‌های گردآوری شده و سپس منابع ورودی به صندوق طبق قانون به کارکردهای تشبیتی، احتیاطی و پس‌انداز اختصاص یابد.

۳. منحصر کردن کلیه برداشت‌های دولت از صندوق (بخش تشبیتی) به میزان پیش‌بینی شده در قالب بودجه سنواتی (برداشت‌های پیش‌بینی نشده دولت در بودجه به معنی انتقال نوسانات درآمدها به بدنه اقتصاد و ضعیف شدن سیستم بودجه به‌عنوان ابزار مدیریت مالی و اقتصادی کشور است).

۴. استقلال کامل تصمیمات سرمایه‌گذاری صندوق از فشارهای سیاسی و اجتماعی و تاکید بر معیارهای اقتصادی (بازده بالا در درازمدت و ریسک پایین) در انتخاب طرح‌های سرمایه‌گذاری.

۵. ایجاد مکانیسم مشخصی جهت انتقال منابع صندوق (از جمله درآمد ناشی از سرمایه‌گذاری‌ها) به بودجه و پرهیز از استفاده از منابع صندوق جهت تامین کسری‌های واقعی بودجه دولت (مانند بدهی‌های دولت به بانک‌ها یا اشخاص دیگر و...)

۶. ایجاد سیستم‌های دقیق حسابرسی داخلی و نظارت عمومی بر فعالیت‌های صندوق از جمله اطلاع‌رسانی مستمر جهت افزایش اعتماد عمومی و اعتبار ملی و بین‌المللی صندوق.

۷. فهرست منابع و مآخذ

۱. امیرمعینی، مه‌ران - حاجی میرزایی، سید محمد علی؛ کتاب رژیم‌های مالی در صنعت نفت، نظام مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران، ناشر، موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، چاپ اول، تهران، ۱۳۸۳.

۲. ابراهیمی‌فر؛ گزارش مدیریت منابع نفت و گاز، بررسی نقش ابزارهای مالی در تثبیت وضعیت مالی دولت، موسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، بهمن ۱۳۸۱.

۳. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، قانون برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.

۴. آیین‌نامه اجرایی ماده (۶۰) اصلاحی قانون برنامه سوم مصوبه شماره ۳/۱۵۷۴/ت و ۲۳۳۲۰/ه مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۵ با اعمال اصلاحات بعدی، برداشت شده از سایت وزارت

- صنایع و معادن. (Iranian Information Center of Industries & Mines-[.url])
۵. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، گزارش اقتصادی و ترازنامه سال های ۱۳۸۰، ۱۳۸۱ و ۱۳۸۲.
۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، خلاصه تحولات اقتصادی کشور در سال های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۳.
۷. دبیرخانه شورای اطلاع رسانی دولت، گروه اقتصاد، گزارش عملکرد حساب ذخیره ارزی تا شش ماهه اول ۱۳۸۳، تاریخ انتشار ۱۳۸۳/۱۰/۲۷، سایت سخنگوی دولت
۸. خلعت بری، فیروزه «بهره برداری بهینه از منابع نفتی در راستای توسعه پایدار» - فصلنامه تامین اجتماعی سال دوم، شماره سوم، پاییز ۱۳۷۹.
9. "Facts 2002" The Norwegian Petroleum Sector Ministry of Petroleum and Energy 2002
10. Norwegian Bank Investment Management- Government Pension Fund , Annual Report 2005 1- www.norges-bank-no-nbi "Oil: Policy Context and Economic Importance"
www.iea.org/pubs/reviews/files/nor97/noro8.htm
11. Philip Daniel -Petroleum Revenew Management An Overview World Bank- ESMAP program-2002
12. Charles p. Mcperson - Petroleum Revenew Management in developing countries
13. Peter Devries -fiscal stabilization funds: A means to what end? - Department of finance Canada -june 2002
14. THE NORWEGIAN GOVERNMENT PETROLEUM FUND- Norwegian Ministry of Finance-Economic Policy Dpartment-2003