ضرورت تأسیس صندوق نفت در ایران

سید محمدعلی حاجی میرزایی*

وجود منابع سرشار نفت از یک سو و چالشهای مهم اقتصادی در مسیر توسعه کشور از سوی دیگر همواره مسئله استفاده بهینه از این منابع را به‌عنوان مهم‌ترین دغدغه‌های تصمیم‌گیران عالی کشور مطرح کرده است.

شواهد تجربی برخی از کشورهای دارای اقتصاد متکی بر نفت طی سه دهه گذشته، به ایجاد سازوکارها و تأسیس صندوقهای نفت دلالت دارد که کارکرد اصلی مورد انتظار از آنها ممانعت از انتقال مستقیم شوکهای مثبت و منفی برونزای قیمتهای جهانی نفت به اقتصاد داخلی این کشورها و تأمین ملاحظات عدالت بین نسلی و اصلاحات ساختاری بوده است. مهم‌ترین تجربه کشورمان در این زمینه تشکیل حساب ذخیره ارزی در سال ۱۳۷۹ طبق حکم ماده ۶۰ قانون برنامه سوم است. بررسیها نشان می‌دهد به‌رغم اینکه این سازوکار موجب شد اثر نوسانهای روزانه قیمت نفت در بازار جهانی حداقل بر گردش مالی خزانه دولت کنترل شود، به دلایل متعدد نتوانست کارکردهای اصلی مورد انتظار را برآورده کند. به اعتقاد نگارنده ضعف چارچوب حقوقی و قانونی تشکیل حساب ذخیره ارزی و نبودِ وفاق عمومی در زمینه اهداف تشکیل این حساب در بین مجموعه نظام مدیریت کشور از مهم‌ترین دلایل دست نیافتن به اهداف مورد انتظار از آن ارزیابی می‌شود. با توجه به وجود شرایط فعلی در بازار نفت به نظر می‌رسد تأخیر در تصمیم‌گیری در زمینه لزوم پس‌انداز درآمدهای نفتی و کنترل مصرف جاری آنها از دست رفتن بیشتر فرصت تاریخی موجود را به‌دنبال خواهد داشت. در این مقاله تلاش شده لزوم تأسیس صندوق نفت (از نظر حقوقی) با اهداف و فعالیت روشن و توانایی پاسخگویی به عموم به عنوان مهم‌ترین راه حل پیشنهادی برای اصلاح و تکمیل سازوکار موجود مورد بررسی قرار گیرد.

واژه‌های کلیدی: مدیریت درآمدهای نفتی، صندوق نفت.

---

* کارشناس ارشد اقتصاد انرژی و بازاریابی از دانشگاه تهران و کارشناس ارشد مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی

توضیح سردبیر: مقاله‌ای از این نویسنده با عنوانی مشابه قبلاً در مجله اقتصادی شماره‌های ۵۵ و ۵۶ به چاپ رسیده است. به دلیل بروز اشتباهاتی در حروفچینی آن مقاله، از نویسنده محترم تقاضا شد مقاله‌ای با همان عنوان و افزودن برخی نکات جدید تهیه نمایند که در این شماره از فصلنامه تقدیم خوانندگان می‌شود.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

۱. مقدمه

اکتشاف و بهره برداری از ذخایر عظیم نفت و گاز و ورود مستقیم درآمدهای حاصل از آنها به اقتصاد کشورهای دارنده این منابع به‌ویژه پس از شوکهای اول و دوم نفتی به مرور مشکلاتی را برای مدیریت اقتصادی و مالی این کشورها ایجاد کرد. به‌دلیل ماهیت تمام‌شدنی، نوسانی و برونزا بودن این درآمدها در صورتی که تمهیدات خاصی برای مدیریت جریانهای ورودی آنها به اقتصاد صورت نگیرد این مشکلات می‌تواند بر عملکرد اقتصادی این کشورها تأثیر منفی داشته باشد. نتیجه مطالعات انجام شده نیز نشان دهنده عملکرد ضعیف اقتصادی در کشورهای دارنده منابع غنی در مقایسه با کشورهای فقیر از این نظر است. کنکاش در دلایل ضعف عملکرد اقتصادهای دارنده منابع غنی و مقایسه آن با کشورهایی که دارای این منابع نیستند یا همزمان با استفاده از منابع طبیعی با اتخاذ سیاستهای مالی مناسب، آثار منفی ورود درآمدهای حاصل از منابع را به اقتصاد خود خنثی و آن را به امکانات جدیدی برای اقتصاد خود تبدیل کرده‌اند مطالعات و تحقیقاتی ارزشمند را در این زمینه فراهم کرده است.

کشور ما به دلیل برخورداری از منابع غنی نفت وگاز و نقش برجسته درآمدهای این منابع در اقتصاد، از امکانات به‌وجود آمده برای توسعه بهره برده اما همواره در معرض مشکلات حاصل از نااطمینانی و نوسانی بودن این درآمدهای نفتی نیز قرار داشته و دارد. ایران از اوایل قرن حاضر تاکنون از صادرکنندگان مهم نفت خام در جهان بوده و با توجه به اینکه دومین کشور از نظر حجم ذخایر گاز طبیعی در جهان است، پیش‌بینی می‌شود با توسعه و بهره‌برداری از این ذخایر در آینده از درآمدهای هنگفت حاصل از صادرات گاز نیز برخوردار باشد. از این رو ضرورت توجه به مدیریت درآمدهای نفت و گاز و استفاده از این منابع در راستای رشد و توسعه اقتصادی و در عین حال جلوگیری از آثار منفی حاصل از ورود مستقیم این درآمدها به اقتصاد کشور امری ضروری است.

درک ضرورت مدیریت درآمدهای نفتی و استفاده از آنها به‌عنوان منابع توسعه اقتصادی با تأسیس سازمان برنامه در اواخر دهه ۱۹۴۰ میلادی (۱۳۲۷ هجری شمسی) به عرصه سیاستگذاری آغاز شد و در نهایت با تشکیل حساب ذخیره ارزی در برنامه سوم ادامه یافت اما به نظر می‌رسد این اقدامات هنوز نتوانسته به موفقیت مورد انتظار دست یابد.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

در این مقاله تلاش می‌شود با مروری کوتاه بر مبانی نظری ضرورت مدیریت بر جریان ورود مستقیم درآمدهای نفت و گاز به اقتصاد و لزوم پس انداز بخشی از آن، همچنین با بررسی تجارب برخی از کشورها به بررسی مهم‌ترین روش عملی در کشور یعنی تشکیل حساب ذخیره ارزی در دوره برنامه سوم توسعه پرداخته و در پایان پیشنهادهایی برای اصلاح روش موجود و تأسیس صندوق نفت و گاز در ایران ارائه شود. به نظر می‌رسد تصمیم‌گیری نهایی در این مورد با توجه به وضع فعلی قیمت جهانی نفت و شرایط حاکم بر اقتصاد کشور نه تنها مطلوب بلکه ضروری است زیرا پس‌انداز بخشی از درآمدهای نفتی نه تنها نیازمند انتخاب گزینه کاهش رفاه فعلی نیست بلکه برای کاهش فشار بر حجم نقدینگی و جلوگیری از فشار تورمی به جامعه، امری ضروری به نظر می‌رسد.

۲. مبانی نظری ضرورت مدیریت درآمدهای نفتی و تأسیس صندوق نفت

مطالعات صورت گرفته در مورد عملکرد اقتصادی بسیاری از کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی و مقایسه آن با کشورهایی که از این نظر فقیرند نشان داد که بسیاری از کشورهای برخوردار از این منابع، دارای عملکرد اقتصادی قابل قبولی نبودند. این واقعیتها با انتظارات اقتصاددانان در چارچوب نظریه‌های سنتی قابل توضیح نبود بنابراین نظریات جدیدی در توضیح یافته‌های تجربی مطرح شد که در متون اقتصادی به پدیده نفرین منابع[1] یا معمای فراوانی شهرت یافت. بر اساس مطالعات تجربی، هنگامی‌که با توسعه اولیه منابع، جهشی در درآمدهای دولت و درآمد ملی حاصل می‌شود به موازات آن رشد مورد انتظار در درآمد به دست آمده از سایر بخشها حاصل نمی‌شود و در نتیجه اقتصاد به نفع بخشهای صادرکننده کالاهای سنتی نظیر کالاهای معدنی دچار تغییرات ساختاری می‌شود. رکود فعالیت در بخشهای صنعتی و تجاری موجب رشد بیکاری نیز خواهد شد. به‌علاوه به دلیل تأمین مالی فعالیتهای بخش عمومی از درآمدهای حاصل از صادرات کالاهای معدنی (یا از منبع مالیاتهای اخذ شده بر پایه منابع) عملکرد این بخش نیز ضعیف می‌شود و اقتصاد ممکن است به تدریج رشد سطوحی از فساد را تجربه کند. این تسلسل نتایج، در واژه نفرین منابع یا معمای فراوانی تعریف شده است.

1. Resource Curse

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

بررسیها نشان دهنده آن است که آثار منفی حاصل از ورود درآمدهای به دست آمده از منابع ممکن است از راههای مختلف روی اقتصاد تأثیر بگذارد، در ادامه به این موارد اشاره می‌شود.

۱-۲. افزایش نرخ واقعی ارز

این اثر در نظریات اقتصادی به‌عنوان بیماری هلندی شناخته می‌شود. به این معنی که بر اثر ورود درآمدهای صادراتی حاصل از منابع طبیعی، پول ملی تقویت شده و بر اثر آن تولید و صادرات بخشهای قابل مبادله کاهش یافته و موجب خروج منابع تولید نظیر نیروی کار از این بخشها می‌شود (بر هم خوردن تعادل بین بخشهای تولیدکننده کالاها و خدمات قابل مبادله و غیر قابل مبادله). از سوی دیگر ورود درآمدهای صادراتی از منابع، تعادل بین بخش واقعی و پولی در اقتصاد را به هم زده و موجب افزایش قیمت کالاهای صادراتی (به غیر از نفت) و کاهش صادرات این کالاها، تورم، کاهش میزان تنوع اقتصادی[1] و ایجاد مشکل برای بخشهایی که نتوانند خود را با شوک درآمدی بخش منابع طبیعی تطبیق دهند خواهد شد[2].

۲-۲. نبود ظرفیت جذب داخلی

افزایش مخارج در زمینه‌های تولید داخلی با استفاده از درآمد اضافی حاصل از اخذ مالیات یا مالکیت منابع طبیعی موجب افزایش منحنی عرضه می‌شود. اثر افزایش مخارج زمانی بروز می‌کند که فشار تقاضا برای کالاها بیش از افزایش عرضه آن شده و به افزایش قیمتها منتهی شود.

۳-۲. تضعیف مدیریت هزینه‌های عمومی

زمانی که مقدار قابل توجهی از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی به‌طور ناگهانی وارد بودجه دولت می‌شود موجب افزایش مخارج دولت خواهد شد. از آنجا که توانایی ساختار دولت برای مدیریت خدمات اجتماعی معمولاً در کوتاه مدت محدود است افزایش شدید

1. Diversification
2. Gelb and Associates (1988)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

بودجه موجب گسترش دولت و تضعیف کارآمدی آن خواهد شد. انتخاب پروژه‌هایی با عملکرد ضعیف و تضعیف روابط مالیات‌گیرنده و مالیات‌دهنده حتی موجب کم رنگ شدن نتایج اجتماعی کسب شده از مخارج می‌شود.

۴-۲. افزایش فساد

بهره‌برداری از منابع طبیعی نوعی رانت هنگفت اقتصادی محسوب می‌شود که سبب افزایش قابل توجه مخارج عمومی با استفاده از این درآمدها خواهد شد. بنابراین رانت حاصل، به نتیجه تلاش مستقیم هیچ فردی از جامعه بستگی ندارد و می‌تواند موجب فسادهای مختلفی شود. این فسادها ممکن است در عقد قراردادها یا اجرای پرهزینه پروژه‌ها رخ دهد. گسترش فساد و نفوذ آن به سایر بخشهای اقتصادی موجب تضعیف فضای سرمایه‌گذاری شده و در نتیجه تداوم فساد، به‌طور تدریجی عملکرد اقتصاد کشور نیز ضعیف می‌شود.

مطالعات بیشتر در این زمینه نشان داد که بروز این آثار در همه کشورهای دارنده منابع، الزامی و گریزناپذیر نبوده و کشورهایی وجود دارند که به‌رغم برخورداری از منابع سرشار دارای عملکرد اقتصادی مطلوبی نیز بوده‌اند. به‌ویژه مشخص شده که اگر به‌جای تلاش برای افزایش هزینه‌های دولت از درآمدهای هنگفت حاصل از فروش منابع که مشکلات را تشدید کند، دولت مقداری از درآمدها را پس‌انداز کرده و با سرمایه‌گذاری آن در خارج از کشور، فشار بر نرخ ارز را کاهش داده و از فشار بر ظرفیت جذب اقتصاد داخلی جلوگیری کند نه تنها از آثار منفی درآمدهای منابع جلوگیری می‌شود بلکه موجب تقویت و تضمین رشد اقتصادی نیز خواهد شد.

به‌طور خلاصه مروری بر مطالعات و تجارب موجود نشان می‌دهد که اقتصاددانان در بررسی موضوع نفرین منابع با دو سؤال مواجه بوده‌اند: نخست آنکه چگونه فراوانی منابع برای یک کشور می‌تواند یک بلا و مصیبت باشد؟ و دوم آنکه در چه شرایطی می‌توان از وجود منابع به‌عنوان موهبت و فرصت استفاده کرد و از آثار منفی آن بر اقتصاد جلوگیری کرد؟

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

در پاسخ به سؤال اول، مطالعات بسیار گسترده‌ای در مورد سازوکار رابطهٔ بین درآمدهای دولت حاصل از بهره برداری از منابع (از جمله نفت و گاز) و کارایی ضعیف اقتصادی انجام شده است. به عنوان مثال آئوتی[1]، در مطالعات خود سیاستهای ساختارگرایانه، بیماری هلندی و نظریه‌های مبتنی بر صادرات را به عنوان دلایل برونزا و خطاهای سیاستی، سرمایه‌گذاریهای ناکارا، رانت‌جویی و اقتصاد سیاسی را به‌عنوان عوامل درونزا برای بروز پدیده نفرین منابع مطرح می‌کند.

به‌طور کلی مهم‌ترین آثار ورود درآمدهای حاصل از منابع که در تحقیقات موجود مورد بحث قرار گرفته عبارت است از کاهش بلندمدت رابطه مبادله، خروج درآمدها، بیماری هلندی، اثر جایگزینی[2]، افزایش نقش دولت و آثار نامطلوب اجتماعی، فرهنگی و سیاسی است[3].

این بررسیها نشان داد که ورود بی‌واسطه و بدون مدیریت درآمدهای حاصل از منابع به دلیل ماهیت تمام شدنی، نوسانی، نامطمئن بودن و برونگرا بودن موجب بروز مشکلات متعددی در مدیریت اقتصادی و حتی سیاسی کشورهای دارنده منابع می‌شود و در بعضی موارد آنها را در معرض تصمیم‌گیری جدی قرار می‌دهد مانند:

- انتخاب بین رفاه حال و آینده،
- طراحی سیاستهایی که با نوسانهای قیمت منابع و حتی افت تولید آنها مقابله کند،
- استفاده از روشهای کارا برای بهبود ظرفیت داخلی در جهت استفاده از درآمد به‌دست آمده از منابع،
- پیگیری سیاستهایی برای استفاده از درآمدهای منابع در راستای منافع عمومی.

در صورت به وجود آمدن وفاق عمومی‌و تصمیم گیری برای اجرایی کردن موارد یادشده سؤالاتی مطرح می‌شود:

- هر سال چه مقدار از درآمدها باید هزینه شود؟
- درآمدها در چه زمینه‌ای باید هزینه شود؟

1. R. Auty (2001)
2. Crowding Out
3. Paul Stevens (2003)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

- چگونه با پاسخگویی و شفافیت می‌توان از جلب پشتیبانی عمومی برای این تصمیمات اطمینان حاصل کرد؟

تصمیم‌گیری در مورد اینکه چگونه و چه مقدار از درآمدها را باید خرج کرد در قالب طراحی یک سیاست اقتصاد کلان و سیاست مالی مطلوب صورت می‌پذیرد. در درون این چارچوب، انتخاب بین مصرف حال و آینده، تخصیص بین بخشی منابع، کارایی هزینه‌ها و شرایط مطلوب این تخصیص مد نظر قرار خواهد گرفت. پس از آنکه میزان و محل مخارج مشخص شد باید نحوه اندوختن باقیمانده درآمدها و حفظ و افزایش آنها برای مصرف آینده مورد توجه قرار گیرد. راه حلهای متفاوتی برای اندوختن درآمدهای پس‌انداز شده (حاصل از تصمیماتی که برای خرج نکردن فوری همه درآمدهای منابع اتخاذ شده) توسط کشورهای مختلف به‌کار گرفته شده است که عبارت‌اند از:

- پرداخت خالص به حساب عمومی خزانه که به‌عنوان افزایش در ذخایر مالی دولت نزد بانک مرکزی نگهداری شده و تقسیم و توزیع نمی‌شود.
- کاهش در بدهیهای دولت.
- پرداخت خالص به حساب ویژه‌ای که در حسابهای خزانه ایجاد می‌شود (این سازوکار به‌عنوان صندوق نفت شناخته می‌شود) اما نگهداری و مدیریت آن همراه با سایر داراییهای دولت توسط بانک مرکزی انجام می‌شود (صندوق مجازی).
- پرداخت خالص به یک صندوق (صندوقهای) که به‌طور جداگانه ایجاد شده و این داراییها را به‌صورت مستقل از سایر داراییهای مالی دولت نگهداری و مدیریت می‌کند.

بر این اساس یکی از سیاستهایی که بسیاری از کشورهای تولیدکننده نفت به‌کار می‌گیرند دنبال کردن یک برنامه منطقی هزینه کرد برای درآمدهای نفتی دولت است با پس‌انداز بخشی از درآمدها برای نسلهای آینده و هموار کردن تغییرات مخارج دولت که بر اثر نوسانهای قیمت نفت ایجاد می‌شود. با استفاده از صندوقهای نفت که این اهداف برای آنها تعریف شده، می‌توان به موارد یادشده دست یافت.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

۳. بررسی تجارب موجود در زمینه تأسیس و به‌کارگیری صندوقهای نفت

با اهمیت یافتن درآمدهای نفتی در اقتصاد کشورهای تولیدکننده و صادرکننده نفت و شناخت پیامدهای حاصل از ورود حجم قابل توجه و به‌ویژه بروز نوسانهای بی‌قاعده این درآمدها بر اثر وقوع شوکهای مثبت یا منفی در روند قیمت نفت در بازار جهانی، ضرورت مدیریت بر این درآمدها بیشتر آشکار شد و این کشورها هر یک به‌دنبال روش خاصی برای کنترل و هدایت آثار حاصل از ورود یا نوسان این درآمدها برآمدند. تجارب موجود نشان می‌دهد کشورهای مختلف در مدیریت درآمدهای نفتی خود از روشهای زیر استفاده کرده‌اند:

- مدیریت جریان ورود درآمدها و انجام مخارج از طریق سیاستهای بودجه‌ای بدون استفاده از سازوکار صندوقهای نفت (یا سایر مواد معدنی و مانند آن)، نظیر اندوختن بخشی از درآمدها در حساب ذخیره دولت نزد بانک مرکزی، اختصاص به سرمایه‌گذاری در طرحهای خاص تولیدی یا زیربنایی، بازپرداخت سریع‌تر بدهیهای خارجی و داخلی دولت.
- تأسیس صندوقهای نفت و استفاده از آن برای مدیریت درآمدها و اندوختن بخشی از آن در این صندوقها.

بررسیها نشان می‌دهد بعضی از کشورهای صادرکننده نفت مانند عربستان سعودی و برخی دیگر از کشورها با استفاده از روش اول در چارچوب سیاستهای مالی و بودجه‌ای و تعدادی دیگر نظیر کویت، عمان، نروژ، آلاسکا (آمریکا)[1] و در سالهای اخیر ایران و روسیه[2] با تشکیل صندوقهای نفت (صندوق منابع تجدیدناپذیر)[3] یا سازوکارهای مشابه آن به مدیریت این درآمدها پرداختند. البته این روشها، منحصر به کشورهای نفتی نبوده و در مورد سایر کشورهایی که بخش مهمی‌از 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)[4] و نظایر آن اشاره کرد. مهم‌ترین انگیزه‌ها برای تشکیل یک صندوق منابع تجدیدناپذیر به این شرح است:

1. Ugo Fasano (2000)
2. Robert Bacon and Silvana Tordo (2002)
3. Nonrenewable Resource Funds (NRF)
۴. همان

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

- انگیزه تثبیتی: حفظ ثبات اقتصادی در مقابل آثار نوسان درآمدهای نفتی.
- انگیزه پس‌انداز: پس‌انداز ثروت نفتی برای استفاده از آن در آینده.
- انگیزه احتیاطی: حفظ اقتصاد در مقابل نااطمینانی‌هایی که در توان اقتصاد برای جذب کارای درآمدهای نفتی وجود دارد و مقابله با شرایط بحرانی پیش‌بینی نشده.

با توجه به انگیزه‌های یادشده، صندوقهای تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی یا یک صندوق که تمامی این انگیزه‌ها را پوشش دهد تشکیل می‌شود. در عمل مهم‌ترین گامهایی که برای تأسیس یک صندوق نفت طی می‌شود عبارت است از:

- تعریف اهداف صندوق در چارچوب سیاست کلان مالی و اقتصادی.
- تأسیس قانونی صندوق.
- معین کردن قاعده ورود و خروج منابع صندوق.
- مشخص کردن روشها و سازوکارهای مدیریت مالی و راهبردهای کلی سرمایه‌گذاری صندوق.

در بررسی تجربه کشورها تلاش می‌شود تا به‌طور خلاصه گامهای یادشده مورد بررسی قرار گرفته و در این چارچوب عملکرد آنها مورد ارزیابی قرار گیرد.

۱-۳. صندوق دولتی نفت آذربایجان[1]

از ابتدای ثبات اقتصادی آذربایجان از سال ۱۹۹۵ تا سال ۲۰۰۰ میلادی این کشور صندوق نفت متشکلی را اداره نمی‌کرد اما یک شبه صندوق نفت داشت که با گردآوری پاداش قراردادهای پرداختی توسط شرکتهای بین‌المللی نفتی (بابت مالکیت دولت بر ذخایر نفتی) آن را برای تأمین کسری بودجه دولت استفاده می‌کرد. به‌علاوه شرکت نفت دولتی آذربایجان[2] با انتقال مستقیم مالیات بر مصرف سوخت و انباشته کردن بدهیهای عقب افتاده دولت بابت یارانه‌های مصرف سوخت، تأمین مالی بخشی از کسری بودجه دولت را به عهده داشت.

در ۲۹ دسامبر ۱۹۹۹ صندوق دولتی نفت آذربایجان به فرمان ریاست جمهوری و با هدف مدیریت مؤثر داراییهای دولت که از بهره‌برداری منابع نفت و گاز این کشور به

1. State Oil Fund of the Azarbaijan (SOFAZ)
2. State Oil Company of the Azarbaijan Republic (SOCAR)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

دست آمده است تشکیل شد اما در جولای سال ۲۰۰۱ آغاز به کار کرد و در فرمان ۸۴۹ فوریه ۲۰۰۳ اصلاحاتی در منابع ورودی و نحوه هزینه کرد آن صورت گرفت.

الف- منابع ورودی صندوق

منابع ورودی صندوق عبارت است از:

- درآمد حاصل از فروش تولیدات سهم دولت در قراردادهای مشارکت در تولید (سهم مشارکت شرکت ملی نفت آذربایجان شامل این بند نمی‌شود)،
- پاداشهای پرداخت شده به دولت (از سال ۲۰۰۰)،
- سود سهام و سهم دولت از نفت منفعتی،
- درآمدهای دولت از حمل و نقل نفت و گاز(خط لوله باکو- جیحان)[1]،
- حق الارض از ابتدای سال ۲۰۰۱،
- درآمد حاصل از فروش داراییهای پروژه‌ها توسط شرکتهای خارجی به دولت آذربایجان،
- سایر منابع درآمدی که به‌وسیله قانون تعیین می‌شود،
- درآمد حاصل از واگذاریها،
- درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری در شرکت ملی نفت آذربایجان شامل پرداخت بهره، سود سهام و درآمد به دست آمده از تفاوت نرخ سبد ارزهای خارجی.

ب- منابع خروجی از صندوق

طبق قوانین موجود حداکثر منابعی که هر سال می‌توان از صندوق خارج کرد معادل منابع ورودی در طی همان سال (یا مقدار درآمدی که پیش‌بینی می‌شود در طی سال مالی در فرآیند بودجه وارد صندوق شود) است. خروج منابع صندوق در عمل به‌وسیله کسری بودجه بخش غیرنفتی (تعیین شده در مجلس) به اضافه هزینه‌های خاصی که بنا به دستور رئیس جمهور تعیین می‌شود (با این محدودیت که مخارج نباید بیش از درآمدهای وارد شده به صندوق در آن سال باشد) انجام می‌شود.

1. Baku-Tbilisi-Ceyhan (BTC)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

ج- مدیریت صندوق

صندوق دولتی نفت آذربایجان یک سازمان قانونی مستقل است و به‌طور مستقیم تحت کنترل ریاست جمهوری اداره می‌شود. این صندوق یک نهاد فرا بودجه‌ای با ساختار مدیریت خاص خود است. مدیر عامل که مسئول همه فعالیتهای صندوق است توسط ریاست جمهور منصوب (یا معزول) می‌شود. مدیر عامل، راهبرد سرمایه‌گذاری شامل قواعد ذخیره سازی، محل و شیوه مدیریت ذخایر ارزهای خارجی صندوق را تعیین می‌کند. این راهبرد، ساختار سبد داراییها و حجم آنها، داراییهای نقدی و ریسکهای اعتباری قابل پذیرش و نیازهای مدیریت کارا در خصوص سبد داراییها را در بر می‌گیرد. این راهبرد و پیشنهادها در مورد آن به‌وسیله یک هیئت امناء به‌صورت سالیانه تهیه و به تصویب ریاست جمهوری می‌رسد. همچنین مدیر عامل مسئول همکاری با وزارت مالیه در تنظیم بودجه است. وزارت مالیه مسئول پیش‌بینی درآمدها در افق میان مدت و پیشنهاد مخارج در این راستا با تعهد صندوق نفت است. کنترل صندوق در سه سطح انجام می‌شود:

- همان طور که گفته شد صندوق زیر نظر مستقیم رئیس جمهور اداره شده و همه تصمیمات با تصویب رئیس جمهور عملی می‌شود.
- نقش مجلس در اولین قدم، تصویب یا تصویب نکردن بودجه که شامل تعیین مقدار برداشت از صندوق برای حمایت از بودجه است.
- کنترل عملیات صندوق که به‌طور سالیانه با ممیزی مستقل و معتبر بین‌المللی توسط شرکتهای متخصص بین‌المللی انجام شده و نتایج آن به‌عنوان بخشی از گزارش سالیانه صندوق منتشر می‌شود.

اعضای هیئت امناء که با حکم ریاست جمهور منصوب می‌شوند در حال حاضر شامل نخست وزیر، اولین سخنگوی پارلمان، مشاور اقتصادی رئیس جمهور، وزیر مالیه، وزیر توسعه اقتصادی، رئیس کمیته امنیت ملی، رئیس هیئت مدیره بانک ملی، وزیر ارتباطات و فن آوری اطلاعات و رئیس آکادمی ملی علوم است.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

وظیفه این هیئت، بررسی پیش‌نویس بودجه سالیانه است که شامل برنامه هزینه‌های مهم دولت، بررسی گزارش سالیانه، صورتهای مالی سالیانه صندوق و ارائه پیشنهادهای لازم به رئیس جمهور می‌باشد.

طبق آخرین آمار منتشر شده، کل منابع ورودی (درآمد) صندوق نفت آذربایجان در سال ۲۰۰۶ حدود ۱۱۶۶ میلیون دلار و کل منابع خروجی از این صندوق حدود ۱۱۰۵ میلیون دلار بوده است[1]. درآمد تصویب شده برای صندوق در بودجه سال ۲۰۰۸ حدود ۴/۲۷ میلیارد دلار و هزینه‌های آن ۱/۹۹ میلیارد دلار است. ارزش داراییهای صندوق در اول اکتبر ۲۰۰۷ به میزان ۲۱۶۶/۵ میلیون دلار آمریکا اعلام شده است.[2]

۲-۳. صندوق دولتی نفت نروژ (صندوق بازنشستگی دولت)[3]

تولید نفت نروژ از آغاز دهه ۱۹۷۰ همزمان با شوک اول نفتی با تولید روزانه ۳۲ هزار بشکه شروع شد. تولید این کشور تحت تأثیر اولین شوک، به شدت رشد کرد به‌طوری که در سال ۱۹۸۷ به یک میلیون و در سال ۱۹۹۶ به سه میلیون بشکه در روز افزایش یافت. با توجه به جمعیت ۴/۵ میلیونی این کشور و در پی تقاضای محدود داخلی، این رشد تولید موجب شد نروژ به یکی از بزرگترین صادرکنندگان نفت تبدیل شود.

این کشور پیش از اکتشاف نفت نیز اقتصادی توسعه یافته داشت اما تولید نفت نسبت به حجم فعالیتهای اقتصادی آن نسبتاً بزرگ است، به‌طوری که سهم نفت و گاز در تولید ناخالص داخلی معادل ۱۷ درصد است. همچنین نفت و گاز ۴۰ درصد از کل درآمدهای صادراتی و ۲۳ درصد از درآمد دولت در سال ۲۰۰۴ را تأمین کرده است.

مهم‌ترین اقلام درآمدی دولت در بخش نفت شامل مالیات بر سود شرکتهای نفتی، مالیات ویژه، بهره مالکانه، حق الارض، بازده سهم مستقیم منافع مالی دولت[4]، سود سهام شرکتهای استات اویل و نورسک هیدرو[5] است.

---

1. State Oil Fund of the Republic of Azerbaijan, Annoal Report 2006.
2. www.oilfund.az
3. Norwegian Government Pention Fund (NGPF)
4. State's Direct Financial Interests (SDFI)

۵. در سال ۲۰۰۷ فعالیتهای نفت و گاز شرکت نورسک هیدرو (Norsk Hydro) در شرکت استات اویل (Statoil) ادغام و شرکت جدیدی به‌نام استات اویل هیدرو تأسیس شد.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

با توجه به اینکه اقتصاد نروژ در بلندمدت با چالشهای قابل ملاحظه‌ای نظیر کاهش تدریجی درآمدهای نفتی[1] و پیرشدن جمعیت روبرو خواهد بود و از آنجا که این چالشها از یک سو درآمدهای دولت را کاهش و از سوی دیگر هزینه‌های دولت را برای پرداخت مستمریهای بازنشستگی، ارائه خدمات مراقبت و پرستاری افزایش خواهد داد، این کشور بر اساس قانون شماره ۳۶ مصوب مجلس در سال ۱۹۹۰ صندوق دولتی نفت را تأسیس کرد. صندوق این اهداف را دنبال می‌کند:

- ایجاد امکان استفاده بلندمدت از درآمدهای نفتی،
- مدیریت گردش نقدینگی خالص دولت از بخش نفت،
- انتقال منابع مالی برای جبران کسری بودجه غیرنفتی دولت.

صندوق باید به عنوان یک سپر، نوسانهای کوتاه‌مدت درآمدهای نفتی را تعدیل کند. این پدیده اقتصاد نروژ را تقویت کرده و قدرت مانور آن را افزایش می‌دهد (انگیزه تثبیتی). به عنوان 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 آینده منتقل کند (انگیزه پس‌انداز و احتیاطی). اولین انتقال درآمدهای نفتی دولت به صندوق نفت در سال ۱۹۹۶ انجام شد و در پایان سال ۲۰۰۴، ارزش بازاری صندوق به ۱۶۷/۲ میلیارد دلار (معادل ۱۰۱۶/۴ میلیارد کرون) رسید.

الف- سازوکار فعالیت صندوق

سرمایه صندوق در اسناد مالی خارجی (اوراق قرضه، سهام شرکتها، اسناد بازار مالی، اوراق بهادار، سپرده‌گذاری در بانکهای تجاری و بانکهای پس‌انداز) سرمایه‌گذاری می‌شود. درآمدهای صندوق عبارت است از خالص جریان نقدی از فعالیتهای نفتی به علاوه بازده سرمایه حاصل از فعالیتهای مالی. هزینه‌های صندوق نیز انتقالات به بودجه مالی دولت برای تأمین مالی کسری بودجه غیرنفتی است. از این‌رو صندوق قسمتی از منابع مالی

۱. در مطالعات انجام شده توسط وزارت مالیه پیش‌بینی شده بود که منابع درآمدی دولت از نفت تا حدود سال ۲۰۲۰ به حداکثر می‌رسد و پس از آن کاهش می‌یابد و تا سال ۲۰۴۰ به اتمام خواهد رسید.

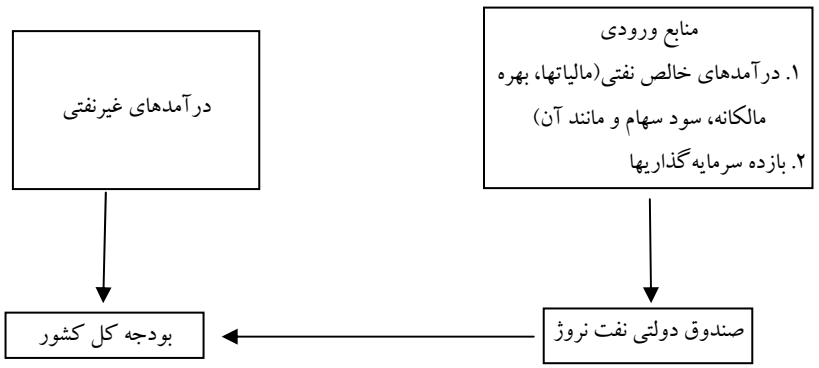
[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

دولت است و ارتباط مستقیمی بین استفاده از سرمایه صندوق و کسری بودجه غیرنفتی وجود دارد. (نمودار ۱)

در اول ژانویه ۲۰۰۶ با ادغام صندوق دولتی نفت نروژ با صندوق تأمین اجتماعی ملی نروژ، صندوق بازنشستگی دولتی نروژ با هدف تسهیل در انجام پس‌اندازهای مورد نیاز دولت برای تأمین رشد سریع هزینه‌های بازنشستگی دولت در سالهای بعد و حمایت از مدیریت درآمدهای نفتی در بلندمدت، زیر نظر وزارت مالیه تأسیس شد. ادامه فعالیت صندوق نفت در ساختار جدید با عنوان صندوق بازنشستگی دولتی- جهانی همچنان توسط بانک مرکزی نروژ و زیر نظر وزارت مالیه صورت می‌گیرد. از ابتدای سال ۲۰۰۷ سازمان اجرایی صندوق بازنشستگی دولتی نروژ فعال شد.

صندوق زیر نظر هیئتی مرکب از نُه عضو که توسط پادشاه برای یک دوره چهار ساله منصوب می‌شوند اداره می‌شود. این هیئت موظف است به نحوی برنامه‌ریزی و نظارت کند که سرمایه صندوق در چارچوب اهداف مورد نظر و طی زمان در بالاترین نرخ بازگشت ممکن و در عین حال با ریسک مناسب و با حداقل حفظ ارزش نقدی آن سرمایه‌گذاری شود.

نمودار ۱. گردش درآمدهای نفتی دولت و چگونگی عملکرد صندوق نفت نروژ



از ۲۹ مارس ۲۰۰۱ دو اصل راهبردی در سیاست مالی صندوق در نظر گرفته شد:

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

- در استفاده از درآمدهای نفتی مازاد بر بودجه دولت به نحوی عمل شود که این درآمدها به طور تدریجی وارد اقتصاد شود (در حدود چهار درصد از بازده واقعی سرمایه صندوق نفت).
- در عملکرد واقعی سیاست مالی، نوسانهای ادواری تجاری در یک مسیر میان‌مدت مدنظر قرار گیرد.

از نظر رسمی، صندوق یک حساب کرونی در بانک مرکزی نروژ است که این بانک متناسب با موجودی این حساب، در خارج کشور و با مالکیت بانک، داراییهای مالی خریداری می‌کند. هدف مهم مدیریت صندوق این است که سرمایه صندوق را با در نظر گرفتن سطحی از ریسک قابل قبول به گونه‌ای سرمایه‌گذاری کند که قدرت خرید بین‌المللی آن به حداکثر برسد.

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

لزوم حفظ و حمایت از بودجه مالی به عنوان یک ابزار سیاستی مدیریت: اگر برای تأمین مالی سرمایه‌گذاریهای داخلی نظیر 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 وضع بودجه مالی را به عنوان یک ابزار سیاستی و مدیریتی متزلزل و فرآیند بودجه را تضعیف می‌کند.

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 بیماری هلندی[1]). از سوی دیگر سرمایه‌گذاریهای خارجی فزاینده، ریسک بازگشت پایین‌تری را به دنبال خواهد داشت.

لزوم ثبات در اقتصاد نروژ: از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم صندوق نفت در خارج، دولت مرکزی به جریان خروجی سرمایه که برای تطبیق مازادهای حساب جاری مورد نیاز است کمک می‌کند.

1. Dutch Disease

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

اغلب سرمایه صندوق در جاهایی که ریسک پایین‌تری دارند سرمایه‌گذاری شده است. به لحاظ تجربی، دولت نروژ به این نتیجه رسیده که ترکیبی از سهام شرکتها و اوراق قرضه در مقایسه با سرمایه‌گذاری در اوراق قرضه خالص، با بازده بالاتر و ریسک کمتر همراه است.

به‌طور خلاصه مهم‌ترین ویژگیهای صندوق نفت نروژ به این شرح است:

- پیوستگی صندوق به مرحله بودجه‌ریزی و ذخیره خالص صندوق که مازاد واقعی بودجه است.
- منابع صندوق به هیچ هدف خاصی تعلق ندارد یعنی فقط بر اساس معیارهای تجاری و اقتصادی این منابع سرمایه‌گذاری می‌شود.
- بخشی از منابع صندوق که برای تأمین مالی کسری بودجه غیرنفتی مورد نیاز است در مرحله بودجه هزینه می‌شود.
- صندوق براساس قانون تأسیس شده و توسط وزارت دارایی مدیریت شده و بر اساس مقررات، حسابرسی می‌شود.

به‌طور کلی می‌توان گفت صندوق نفت نروژ با توجه به ساختار، مقررات و قواعد و ارتباطاتی که برقرار کرده و با توجه به عملکردی که داشته بهترین نمونه یک ساختار مالی برای پس‌انداز بلندمدت منابع ارزیابی می‌شود.

۳-۳. صندوق دائمی پس‌انداز آلاسکا[1]

طی دهه ۱۹۷۰ میلادی با آغاز فوران نفت از چاه اکتشافی در میدان نفتی پرادهو بای[2] و احداث خط لوله آلاسکا- ترانس و با افزایش شدید قیمت جهانی نفت در سالهای ۱۹۷۵-۱۹۶۸، شرکتهای نفتی مقادیر زیادی پول، بابت استفاده و حفظ مجوز اکتشاف و حفاری خود به دولت پرداخت می‌کردند و پیش‌بینی می‌شد در آینده مقادیر زیادی درآمد در مدت زمان طولانی نصیب دولت آلاسکا شود. بنابراین در سال ۱۹۷۶ میلادی صندوق دائمی‌آلاسکا تأسیس شد و در فوریه ۱۹۷۷ اولین درآمدهای نفتی در این صندوق ذخیره شد. اهداف این صندوق به این شرح است:

1. Alaska Permanet Fund Corporation (APFC)
2. Prudhoe Bay

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

- امکان نگهداری بخشی از درآمدهای دولت برای استفاده همه نسلهای آلاسکا،
- ارائه راهکارهای مناسب برای حداکثر کردن کل درآمدها،
- یک شیوه مدیریت پس‌انداز برای حداکثر کردن میزان استفاده از منابعی که بر اساس قانون اندوخته می‌شوند.

الف- سازوکار اداره صندوق

براساس قوانین، صندوق دائمی آلاسکا به‌عنوان صندوقی مستقل، تحت نظر هیئت امناء مرکب از شش عضو که به وسیله دولت منصوب می‌شوند اداره می‌شود. دو نفر از هیئت امناء باید از اعضای اصلی دولت انتخاب شود (یکی از این دو نفر باید متصدی درآمدها باشد) و چهار عضو دیگر از سایر بخشها (مقامات یا کارمندان بخش عمومی، وزارتخانه یا اداره‌های محلی، اتحادیه‌ها و نظایر آن) می‌توانند انتخاب شوند مشروط بر اینکه دارای شایستگی و صلاحیت و تجربه فراوان در مدیریتهای امور مالی، سرمایه‌گذاری یا سایر رشته‌های مرتبط در زمینه تجاری باشند.

اعضای هیئت امناء برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شوند. این هیئت دارای یک رئیس از بین اعضاء خود است که به‌طور سالیانه انتخاب می‌شود. هیئت امناء برای اداره صندوق مبادرت به استخدام مدیران اجرایی می‌کند و این مدیران نیز با تصویب هیئت امناء به استخدام کارکنان مورد نیاز اقدام می‌کنند. یادآوری می‌شود که کارمندان استخدام شده برای امور صندوق اعم از مدیران اجرایی یا کارکنان نمی‌توانند عضو هیئت امناء باشند.

صندوق برای انجام فعالیتهای خود اقدام به تأسیس یک شرکت سهامی‌عام کرده که زیر نظر هیئت امناء و به‌عنوان دستیار دولت در دپارتمان مدیریت درآمدهای نفتی به فعالیت می‌پردازد.

ب- منابع درآمدی صندوق

- ۲۵ درصد درآمد دولت حاصل از اجاره کل معادن، حق امتیازها، عایدات فروش امتیاز و سود خالص سهام.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

- ۲۵ درصد پرداختهای حاصل از سهم درآمد معادن ایالات که به وسیله دولت از قراردادهای اجاره معادن گرفته می‌شود.
- ۲۵ درصد کل پاداش قراردادهای اجاره معادن که از سوی دولت دریافت می‌شود.
- هر گونه وجهی که بر اساس قوانین به صندوق پرداخت می‌شود.

مهم‌ترین فعالیت صندوق برای حفظ و افزایش ارزش بخشی از درآمدهای دولت از منابع طبیعی تجدیدناپذیر (نفت و گاز)، سرمایه‌گذاری این منابع در سبدی از طرحها و ابزارهای مالی و فیزیکی است که دارای کمترین ریسک و بیشترین بازده باشد. شرط مشخصی که قانون برای فعالیت سرمایه‌گذاری هیئت امناء قائل شده این است که داراییهای صندوق فقط برای به‌دست آوردن سود اقتصادی سرمایه‌گذاری شده و به‌عنوان سرمایه‌گذاری محتاط با در نظر گرفتن تنوع منطقی در مقدار و نوع سرمایه‌گذاریها عمل کند. به‌این ترتیب در آیین‌نامه صندوق، ابزارها و موارد متعدد قابل سرمایه‌گذاری در بازارهای داخلی و بین‌المللی تعیین شده است. در سال ۲۰۰۷ سبد داراییهای تعیین شده این صندوق شامل ۵۴ درصد سهام، ۲۶ درصد اوراق قرضه، ۱۰ درصد املاک و مستغلات، چهار درصد سرمایه‌گذاری در شرکتهای خصوصی و شش درصد سایر ابزارها بوده و ارزش بازاری داراییهای صندوق در پایان سال ۲۰۰۷ معادل ۳۷/۸ میلیارد دلار بوده است. بر اساس گزارش مالی سال ۲۰۰۷ میزان سود سهام توزیع شده توسط صندوق یک میلیارد دلار بوده و نرخ بازگشت واقعی سرمایه‌گذاریهای صندوق ۱۳/۹ درصد گزارش شده است.[1]

۴-۳. صندوق نفت کویت

در سال ۱۹۶۰ میلادی دولت کویت اقدام به تأسیس صندوق ذخیره عمومی[2] کرد که به وسیله منابع مازاد بودجه که در اثر اکتشاف و تولید و صادرات نفت ایجاد شده بود تأمین مالی می‌شد. در ابتدا این صندوق هدف خاصی نداشت و تمام سرمایه‌گذاریهای دولتی نظیر داراییهای خارجی و سهم مشارکت در شرکتهای داخلی را در بر می‌گرفت. در سال ۱۹۷۶ دولت بر اساس قانون شماره ۱۰۶/۱۹۷۶ صندوق پس‌اندازی به‌نام صندوق ذخیره

1. Alaska Permanent Fund Corporation, Annual Report 2007, www.apfc.org.
2. General Reserve Fund (GRF)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

برای نسلهای آینده[1] را با هدف تأمین جریان درآمد برای نسلهای آینده تأسیس کرد. منابع ورودی این صندوق عبارت است از:

- ۱۰ درصد درآمدهای سالیانه نفتی و غیرنفتی دولت،
- درآمد حاصل از داراییهای صندوق،
- ۵۰ درصد منابع صندوق ذخیره عمومی در زمان تأسیس صندوق ذخیره برای نسلهای آینده.

مانند صندوق دائمی آلاسکا انتقال منابع ورودی به این صندوق نیز به‌طور مستقل از نظام بودجه یا تحولات بازار نفت صورت می‌گیرد و تقریباً همه داراییهای صندوق به صورت داراییهای خارجی است که در بازارهای بزرگ سرمایه، سرمایه‌گذاری شده است. همچنین در تلاش برای مصون ماندن صندوق از مداخلات سیاسی و حمایت از داراییهای آن مقرر شده طبق قانون، انتشار عمومی اطلاعات مربوط به این داراییهای ممنوع شود. واضح است که با وجود مقدار خالص درآمدهای نفتی و مازاد بودجه در سالهای پس از تأسیس صندوق، مقدار زیادی منابع در آن انباشته شده بود که در جریان آزادسازی کویت از اشغال عراق در سال ۱۹۹۱-۱۹۹۰ که تولید و صادرات نفت امکان‌پذیر نبود، همچنین در جریان بازسازی این کشور در قالب هزینه‌های دولتی مورد استفاده قرار گرفت.

از زمان تأسیس صندوق ذخیره برای نسلهای آینده، صندوق ذخیره عمومی وظیفه جلوگیری از نوسانات درآمدی پایدارسازی (درآمد) را به‌عهده دارد همچنین این صندوق وظیفه مدیریت جریان نقدینگی دولت شامل بازپرداخت بدهیهای عمومی و سهم دولت در سرمایه‌گذاریهای داخلی را نیز به‌عهده دارد. با وجود اینکه صندوق ذخیره عمومی وجوهی که در ابتدا از فروش داراییها به‌دست می‌آید و سود و درآمدهایی که از مؤسسه‌های عمومی به آن منتقل می‌شود، پس از کسر ۱۰ درصد سهم صندوق ذخیره آینده را در اختیار دارد، نمی‌تواند سازوکار معینی را برای انباشت پس‌انداز در زمانهای افزایش قیمت نفت داشته باشد. به نظر می‌رسد عملیات صندوق ذخیره عمومی با داشتن انعطاف‌پذیری کافی برای تأمین مالی کوتاه مدت است، فارغ از آنکه وارد نقش سخت

1. Reserve Fund for Future Generations (RFFG)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

انباشت و حفظ ارزش منابع مالی ورودی به آن در بلندمدت (که از اهداف صندوق ذخیره نسلهای آینده است) شود.

با رشد قابل توجه مقدار منابع مالی تخصیص یافته به سرمایه‌گذاری، در سال ۱۹۸۲ یک مؤسسه مستقل حقوقی به‌نام سازمان سرمایه‌گذاری کویت[1] با هدف ایجاد فرآیند و تأمین کیفیت عملیات سرمایه‌گذاری تأسیس شد. این سازمان که زیر نظر وزارت مالیه قرار دارد به مدیریت و توسعه همه ذخایر مالی کشور می‌پردازد[2].

تأسیس صندوق نفت کویت با سیاستهای محافظه‌کارانه مالی، حمایت و پشتیبانی می‌شود. این کشور در بیش از دو دهه گذشته در وضع مالی مازاد بودجه بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی قرار داشته است (به استثنای دوره حمله عراق و بازسازی کشور در اوایل دهه ۱۹۹۰). محاسبه درآمدهای نفتی در بودجه دولت با فرض قیمتهای محافظه‌کارانه نفت صورت می‌گیرد و هزینه‌های دولت در چارچوب بودجه محدود می‌شود بنابراین هزینه‌های دولت براساس میزان درآمد قابل دسترس تعیین نمی‌شود. سود سرمایه‌گذاریهای صندوقهای کویت پس از نفت دومین منبع درآمد دولت را تشکیل می‌دهد که در چند سال گذشته سهم آن در کل درآمدهای دولت، حدود ۳۵ درصد بوده است.

۵-۳. صندوق نفت عمان

با توجه به اینکه طول عمر ذخایر نفت عمان به‌طور نسبی کوتاه‌تر برآورد شده (در حدود ۱۵ تا ۲۰ سال) بنابراین در سال ۱۹۸۰ دولت این کشور با هدف ایجاد داراییهایی برای نسلهای آینده که بتواند جایگزین درآمدهای نفتی شود اقدام به ایجاد صندوق دولتی ذخیره عمومی[3] کرد. منابع برای حمایت از بودجه در زمانهای وقوع شوکهای خارجی مورد استفاده قرار می‌گیرد. از زمان تشکیل این صندوق، شیوه کار آن چندین بار تغییر یافته است.

---

1. The Kuwait Investment Authority (KIA)

۲. برای اطلاع بیشتر از ساختار سازمانی و وظایف این سازمان به سایت http://www.kia.gov.kv مراجعه شود.

3. State General Reserve Fund (SGRF)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

سهم درآمدهای نفتی که به صندوق نفت اختصاص یافته در ابتدای تشکیل صندوق ۱۵ درصد کل درآمدهای نفتی بود که از آغاز سال ۱۹۸۶ به پنج درصد کاهش یافت. در سال ۱۹۸۹ با ایجاد یک شیوه جدید تأمین منابع در صندوق مقرر شد کل درآمدهای بیش از ۱۵ دلار(آمریکا) در هر بشکه، به صندوق واریز شود.

با شروع به‌کار روش جدید برای تأمین منابع صندوق، در سال ۱۹۹۰ دولت عمان اقدام به ایجاد صندوق احتیاطی[1] و جایگزینی آن با صندوق نفت در سال ۱۹۹۳ کرد. صندوق احتیاطی به‌عنوان یک صندوق تثبیتی طراحی شده و به‌وسیله درآمدهای نفتی مازاد بر مقدار مشخص شده در بودجه که به صندوق ذخیره عمومی‌انتقال می‌یابد تأمین مالی می‌شود. به عنوان مثال اگر قیمت هر بشکه نفت ۴۰ دلار پیش بینی شده باشد و در عمل ۴۵ دلار فروخته شود، طبق روش جدید باید ۲۵ دلار (مابه التفاوت ۴۰ و ۱۵ دلار) به صندوق ذخیره عمومی و پنج دلار (مابه التفاوت ۴۰ و ۴۵ دلار) به صندوق احتیاطی واریز شود.

فعالیت صندوق احتیاطی تداوم زیادی نیافت زیرا در سال ۱۹۹۳ یک صندوق نفت که برای تأمین مالی سرمایه‌گذاریهای بخش نفت ایجاد شده بود، جایگزین آن شد. روش جدید تخصیص درآمدهای نفتی در شرایط کنونی به این ترتیب است که به ازای درآمد هر بشکه نفت ابتدا ۱۵ دلار به بودجه دولت منتقل می‌شود سپس دو دلار مازاد برآن به صندوق ذخیره عمومی، نیم دلار مازاد برآن به صندوق نفت و مازاد برآن به بودجه منتقل می‌شود. به عنوان مثال اگر قیمت هر بشکه نفت ۴۵ دلار باشد، ابتدا ۱۵ دلار به بودجه، دو دلار به صندوق ذخیره عمومی، ۵۰ سنت به صندوق نفت و ۲۷/۵ دلار دوباره به بودجه واریز می‌شود.

با وجود اینکه این روش تخصیص به‌دنبال تأمین یک جریان باثبات درآمد به صندوق ذخیره عمومی بود اما از سال ۱۹۹۲ داراییهای صندوق رو به کاهش نهاد. این امر نشان‌دهنده آن است که دولت برای تأمین مالی کسری بودجه خود از منابع این صندوق برداشت کرده است.

1. Contingency Fund

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

مانند کویت در کشور عمان نیز بررسیها نشان می‌دهد هزینه‌های دولت براساس میزان درآمد قابل دسترس تعیین نمی‌شود. همچنین وزارت مالیه، داراییهای صندوق ذخیره عمومی را مدیریت می‌کند که بخش مهم آن در خارج از کشور سرمایه‌گذاری شده و بخش کوچکی از آن مانند سپرده‌های خارجی در بانک مرکزی عمان نگهداری می‌شود.

۶-۳. صندوق تثبیت اقتصاد کلان ونزوئلا

ونزوئلا از اواخر دهه ۷۰ نسبت به تأسیس صندوقی برای ذخیره مازاد درآمدهای نفتی خود اقدام نمود که منابع این صندوق را ۱۳ درصد از مازاد درآمدهای نفتی براساس قیمت و درآمد مرجع سالهای ۱۹۷۴-۱۹۷۳ تشکیل می‌داد. اهداف و مأموریت‌های این صندوق بر ابعاد سه گانه ذیل استوار بود:

- پس‌انداز برای نسل‌های آتی
- تأمین کمک به کشورهای آمریکایی لاتین و کارائیب
- توسعه اقتصاد ملی

برای تحقق بند سوم اهداف، دولت ونزوئلا اقدام به اجرای برخی از طرحهای استراتژیک از جمله ایجاد صنایع با مقیاس بسیار بزرگ در منطقه جنگلی اورینوکو نمود که منابع مالی زیادی صرف اجرای آن شد و برخلاف سرمایه‌گذاری بسیار وسیع، علاوه بر اینکه درآمدی برای صندوق ایجاد نمی‌کرد، تداوم حیات و کارایی آن نیز مستلزم تزریق یارانه توسط صندوق بود. این سرمایه‌گذاریهای بدون بازگشت، نمونه‌ای از انجام سرمایه‌گذاری در داخل بود که در آن کل پرتفلیو از اقتصاد داخل کشور تأمین شده بود و نه تنها درآمدی ایجاد ننمود بلکه بروز موج تورمی سالهای ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۴ از عوارض آن بود. به دلیل ناموفق بودن عملکرد صندوق، دولت ونزوئلا فرآیند تأمین منابع صندوق از مازاد درآمدهای نفتی را ادامه نداد. در این مقطع (دهه ۱۹۸۰) اقتصاد ونزوئلا با بدهی سنگین ۳۰ میلیارد دلاری مواجه شد[1].

1. Ugo Fasano (2000)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

مجدداً در نوامبر سال ۱۹۹۸ صندوق تثبیت اقتصاد کلان ونزوئلا[1] به منظور مصون نگهداشتن بودجه و اقتصاد کشور در مقابل نوسانهای قیمت نفت تأسیس شد. ایجاد این صندوق بخشی از فعالیت دولت برای برقراری مدیریت نفت بود که پس از چند دهه عملکرد مالی ضعیف صورت می‌گرفت. صندوق به دنبال تثبیت درآمدهای نفتی بود که به دولت مرکزی، دولتهای محلی و شرکت دولتی نفت ونزوئلا[2] تعلق می‌گرفت. صندوق نفت در کوتاه‌مدت بر اهداف تثبیتی زیر تأکید داشت:

- زمانی که درآمدهای نفتی (قیمت نفت) بیش از مقدار مشخص شده[3] باشد بخشی از درآمد نفت پس‌انداز شود.
- زمانی که درآمدهای نفتی (قیمت نفت) کمتر از مقدار مشخص شده باشد بخشی از درآمد نفت برداشت شود.
- منابع صندوق در داراییهای خارجی که توسط بانک مرکزی مدیریت می‌شود سرمایه‌گذاری شود. (قابل ذکر است که صندوق اختیاری برای به‌کارگیری هیچ‌گونه عملیات مالی شامل وام، گارانتی و انتشار ضمانت‌نامه بدهی که ممکن است برای صندوق تعهد ایجاد کند ندارد)

در ابتدا صندوق، نقش شفاف و مشخصی در پس‌انداز و مصرف داشت. هر دلار که بیش از ارزش مرجع به‌دست می‌آمد در صندوق سپرده‌گذاری و برای هر یک از هدفهای تعیین شده اختصاص می‌یافت. منابع صندوق پس از تصویب کنگره قابل برداشت بود (الف- اگر درآمد نفت در آن سال کمتر از مقدار مرجع بود. ب- منابع صندوق بالاتر از ۸۰ درصد متوسط سالیانه عملکرد درآمد نفت در طی پنج ساله اخیر آن بود.)

منابع مازاد صندوق (بند ب) به وسیله دولت مرکزی برای بازپرداخت بدهیها و برای هزینه‌های سرمایه‌ای به وسیله دولتهای محلی برداشت و اختصاص می‌یافت. به‌علاوه تراز مالی صندوق در پایان هر سال مالی، هرگز نباید کمتر از یک سوم منابع ورودی در عملکرد پایان سال مورد نظر می‌شد.

1. Macroeconomic Stabilization Fund (MSF)
2. Petroleos De Venezuela S. A. (PDVSA)
3. Reference Value

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

مهم‌ترین تغییرات در شیوه فعالیت این صندوق در اوایل سال ۱۹۹۹ صورت گرفت. این تغییرات شامل تغییر در ارزش مرجع و اختیارات ریاست جمهوری برای برداشت از منابع صندوق برای استفاده در هزینه‌های اجتماعی، سرمایه‌گذاری و بازپرداخت بدهیها اختصاص می‌یافت.

ارزش مرجع جدید که برای دوره ۲۰۰۴-۱۹۹۹ مشخص شده در سطح بسیار پایینی تعیین شده است (طبق روال قبلی در سال ۱۹۹۹ ارزش مرجع برای دولت مرکزی و دولتهای محلی ۷/۹ میلیارد دلار آمریکا – هشت درصد تولید ناخالص داخلی- و برای شرکت نفت ۱۴/۷ دلار در هر بشکه بود اما طبق روال جدید در همین سال ارزش مرجع برای دولت مرکزی و دولتهای محلی ۳/۷ میلیارد دلار آمریکا – ۳/۸ درصد تولید ناخالص داخلی- و برای شرکت نفت نُه دلار در هر بشکه تعیین شده است). به‌علاوه صندوق در حال حاضر فقط نیمی از هر دلار را در ارزش مرجع جدید دریافت می‌کند.

تغییرات اخیر ممکن است تصمیم‌گیریهای مربوط به اهداف تثبیتی صندوق را تضعیف کند. دولت ارزشهای مرجع بسیار پایینی را برای پنج سال آینده تعیین کرده و در تلاش برای اتخاذ یک سیاست مالی انقباضی است. اگر کسری بودجه به‌طور مؤثری در میان مدت حذف شود این راهبرد می‌تواند تا حدودی امکان‌پذیری و موجودیت صندوق تثبیت اقتصاد کلان را حفظ کند. علاوه بر این در صورتی که دولت منابع انباشت شده در صندوق را سازگار با نقش خود در آن مدیریت کند، هر انباشتی که در مقابل تأمین مالی و استقراض دولت صورت گیرد موقعیت مالی همچنان در حالت کسری بودجه سال ۱۹۹۹ باقی می‌ماند.

۷-۳. صندوق تثبیتی نفت در فدراسیون روسیه

روسیه دومین کشور تولیدکننده نفت در جهان است. در حال حاضر در حدود نُه میلیون بشکه در روز نفت تولید می‌کند که ثمره بهبود مستمر از حدود شش میلیون بشکه در روز در اواسط دهه ۱۹۹۰ است. این کشور ۱۴۰ میلیون نفری دارای درآمد سرانه در حدود ۱۰ هزار دلار آمریکا است هر چند هنوز وابستگی زیادی به نفت و گاز دارد. بخش نفت و گاز، ۲۵ درصد از تولید ناخالص داخلی و ۴۰ درصد درآمد دولت در بودجه و ۵۰ درصد

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

صادرات این کشور در سال ۲۰۰۳ را به‌خود اختصاص داده است. افزایش سریع قیمت نفت در سالهای اخیر این نسبتها را به‌شدت افزایش داده است.

پس از دهه ۱۹۹۰، زمانی که درآمد نفت بهبود یافت بحث نیاز به تشکیل صندوق نفت برای کمک به پایدارسازی درآمد دولت در بودجه به وجود آمد. در آغاز، مجلس دوما نسخه‌ای از قانون صندوق تثبیتی نفت را در سال ۲۰۰۲ ارائه داد و این پیشنهاد مورد مخالفت دولت قرار گرفت و به‌جای آن، قانون پیشنهادی دولت مطرح شد و در ابتدای سال ۲۰۰۴ این قانون اجرایی شد (اخبار ۲۰۰۳ مسکو). برای صندوق تثبیتی نفت سه منبع درآمد تعریف شد:

اول- هر گونه مازاد بودجه در پایان سال،

دوم- اگر قیمت جهانی نفت از قیمت مبنای تعیین شده برای قیمت نفت صادراتی روسیه بیشتر شد عوارض صادراتی و مالیات روی نفت مازاد بر قیمت مبنای روسیه که به‌صورت ماهانه پرداخت خواهد شد به صندوق واریز می‌شود.

سوم- درآمدهای حاصل از داراییهای صندوق تثبیتی نفت مجدداً به خود صندوق واریز می‌شود.

داراییهای صندوق ممکن است فقط به‌صورت ابزارهای بدهی خارجی در یک فهرست مصوب دولتی باشد. صرف نظر از منابعی که تحقق خواهد یافت اگر قیمت واقعی به کمتر از قیمت مبنای تعیین شده سقوط کند (کمتر از ۲۰ دلار آمریکا در هر بشکه) بنابراین بودجه دولت بر پایه این قیمت تغییر می‌کند. به‌علاوه هنگامی‌که منابع موجود صندوق به ۵۰۰ میلیارد روبل رسید ممکن است اهداف راهبردی مشخصی از منابع صندوق تأمین مالی شود. وزارت اقتصاد، آستانه بیش از نه درصد تولید ناخالص داخلی را محدوده‌ای اعلام کرده که هزینه کردن از منابع صندوق به‌صورت غیرتثبیتی می‌تواند رخ دهد اما در عمل در آستانه کمتر از ۳/۸ درصد تولید ناخالص داخلی، این هزینه‌ها از منابع صندوق تأمین شد.

طراحان صندوق تثبیتی روسیه انتظار دارند که این مسئله سه یا چهار سال قبل از هر مخارجی رخ خواهد داد اما رشد سریع قیمتهای نفت موجب شد که منابع صندوق تا نوامبر ۲۰۰۵ به بیش از ۱/۴۶ تریلیون روبل برسد (که برآورد می‌شود معادل تولید ناخالص

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

داخلی کشور باشد). بنابراین فراخوانی برای انجام هزینه (مثل کاهش نرخ مالیات بر ارزش افزوده یا موافقت با توسعه وام دادن به مشاغل) در محدوده پیش‌بینی‌ها، در حال رخ دادن است که می‌تواند ریسک به‌وجود آمدن آثار بیماری هلندی را به‌وجود آورد. برنامه‌های اولیه برای استفاده از درآمدهای صندوق شامل بازپرداخت بدهیهای خارجی و تأمین مالی کسری صندوقهای بازنشستگی وجود دارد. تخمین محتاطانه قیمتهای مبنا این معنی واقعی را دارد که صندوق تثبیتی نفت بسیار سریع درآمدها را ذخیره کرده است و این وضع دولت را در موقعیتی قوی قرار می‌دهد تا درآمدهای بودجه را تثبیت کند، حتی اگر قیمتهای نفت به حالت قبلی باز گردد. رویارویی با توسعه غیرقابل انتظار بازار جهانی نفت این قدرت را برای دولت ایجاد کرده که قیمت مبنا را تا ۴۰ دلار در هر بشکه برای بودجه سال ۲۰۰۶ افزایش دهد.

صندوق تثبیتی نفت به‌عنوان یک حساب فرعی خزانه در بانک مرکزی قرار گرفته است و بانک مسئول سرمایه‌گذاری این منابع است. هر ماه جزئیات ترازنامه، منابع ورودی و منابع استفاده شده صندوق منتشر می‌شود. در حال حاضر سرمایه صندوق به دلیل وجود بالاترین درجه تضمین بازگشت، به‌طور کامل در اوراق قرضه خزانه‌داری ایالات متحده آمریکا سرمایه‌گذاری شده است. در حال حاضر هیچ منبع اطلاعاتی اختصاصی رسمی برای صندوق وجود ندارد و عملکرد سرمایه‌گذاریها در حال حاضر منتشر نمی‌شود. همچنین به‌رغم اینکه یک حسابرس خارج از صندوق، ممیزی آن را انجام می‌دهد اما هیچ گزارشی در این زمینه منتشر نمی‌شود.

به نظر می‌رسد با توجه به زمان خاصی که روسیه برای تأسیس صندوق تثبیتی نفت انتخاب کرده است یعنی درست زمانی که قیمت جهانی نفت به سرعت شروع به افزایش کرد، هدفهای نسبتاً معتدل تمرکز منابع طی یک‌سال تحقق یابد. بنابراین کشور زمان لازم برای تصمیم‌گیری برای استفاده بلندمدت از منابع را پیش از آنکه آنها را برای تثبیت درآمدهای بودجه لازم داشته باشد در اختیار دارد. با وجود این هنوز صندوق نفت روسیه خود را با تجارب جهانی در زمینه شفاف سازی در اطلاع‌رسانی تطبیق و تثبیت نکرده است.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

۴. بررسی ضرورت مدیریت درآمدهای نفتی و تأسیس صندوق نفت در ایران

۴-۱. اهمیت و جایگاه نفت در اقتصاد ایران

بخش نفت، یکی از بخشهای محوری و تعیین‌کننده در اقتصاد ایران است. بررسیها نشان می‌دهد متوسط سهم این بخش در تولید ناخالص داخلی کشور به قیمت جاری ۲۰/۸ درصد (در دوره ۱۳۸۲-۱۳۷۹) است که ۱۶/۳ درصد آن مربوط به فعالیت صادرات نفت و گاز است. همچنین متوسط سهم درآمدهای نفتی در کل درآمدهای عمومی‌دولت حدود ۶۰ درصد[1] می‌باشد (در دوره ۱۳۸۲-۱۳۶۸). در این دوره متوسط سهم درآمدهای مالیاتی ۳۳ درصد و سایر درآمدها هفت درصد بوده است. این در حالی است که همواره بیش از ۸۰ درصد از درآمدهای ارزی کشور از صادرات نفتی تأمین شده است. اتکاء کشور به ارز حاصل از صادرات نفت موجب می‌شود نوسانهای قیمت نفت از طریق تغییر در موازنه پرداختها، نرخ واقعی ارز و نظایر آن تأثیرات عمیق‌تری بر ساختار اقتصاد کشور به‌جا گذارد. در صورت کاهش ناگهانی درآمدهای ارزی، با توجه به بی‌کشش بودن تقاضا برای کالاهای واسطه‌ای، مصرفی ضروری و سرمایه‌ای، به‌علاوه وابستگی فعالیتهای سرمایه‌گذاری در کشور به درآمدهای دولت از طریق وابستگی به بودجه عمرانی، تولید (و سرمایه‌گذاری) در کشور تحت فشار قرار گرفته و فعالیتهای اقتصادی کشور را دچار رکود می‌کند.

نکته دیگر اینکه وابستگی بودجه دولت به درآمدهای نفتی موجب می‌شود با نوسانهای شدید درآمدهای نفتی، مدیریت کلان مالی و اقتصادی کشور دچار اختلال شود، به‌ویژه در زمان کاهش درآمدهای نفتی، به دلیل چسبندگی بیشتر هزینه‌های جاری، هزینه‌های عمرانی دولت بیشتر کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر در زمانهای کاهش درآمدهای نفتی، هزینه‌های جاری دولت امکان کمتری برای کاهش دارند اما بودجه‌های

---

۱. این سهم به‌طور واقعی بیش از این میزان است زیرا درآمدهای مالیاتی (اعم از مالیاتهای مستقیم و غیرمستقیم) دولت نیز به نوعی وابسته به درآمدهای نفتی است. به عبارت دیگر با افزایش درآمدهای نفتی از یک سو میزان واردات افزایش یافته و موجب افزایش درآمدهای دولت حاصل از سود و عوارض گمرکی و مالیات بر واردات (مالیات غیرمستقیم) می‌شود و از سوی دیگر با افزایش واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای، میزان فعالیت و سود بنگاههای دولتی و غیردولتی افزایش یافته و موجب افزایش درآمدهای مالیاتی (مالیات مستقیم) دولت می‌شود.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

عمرانی به سرعت در این زمانها کاهش می‌یابد و در نتیجه با طولانی شدن دوره ساخت پروژه‌ها، همواره تورم حاصل از هزینه گریبان‌گیر اقتصاد کشور می‌شود. به‌علاوه ادامه روند گذشته در زمینه تأمین هزینه‌های دولت از درآمدهای نفتی، در سالهای آینده به‌صورت فعلی امکان‌پذیر نخواهد بود زیرا اعتبارات جاری حتی به قیمتهای ثابت نیز همواره در سالهای آینده از دو جهت زیر، رو به افزایش خواهد بود.

اول اینکه با توجه به رشد جمعیت و لزوم توسعه و بهبود خدمات بخش عمومی، حجم اعتبارات هزینه‌ای برای اداره سازمانهای دولتی که ویژگی دائمی دارند به طور مرتب افزایش خواهد یافت و دوم، با توجه به اینکه بخش بسیاری از هزینه‌های عمرانی دولت مربوط به طرحهای غیرانتفاعی و زیربنایی است، پس از دوره ساخت، این طرحها نیز نیاز به هزینه‌های تعمیر و نگهداری و بهره‌برداری داشته و باعث رشد بیشتر هزینه‌های جاری دولت می‌شوند. در پایان اینکه رفتارهای گذشته دولتها نشان می‌دهد در زمانهای افزایش درآمدهای نفتی تحت تأثیر فشارهای اجتماعی و سیاسی، پروژه‌های جدید متعددی شروع می‌شود که تکمیل آنها نیاز به منابع مالی انبوهی دارد به‌علاوه مراحل تدوین و تصویب برنامه‌های اصلاح ساختاری بلندمدت اقتصادی و مدیریتی کندتر شده و گاه به فراموشی سپرده می‌شود.

با توجه به نقش و اهمیت بخش نفت به‌ویژه درآمدهای حاصل از صادرات نفتی در تأمین درآمدهای دولت و درآمدهای ارزی کشور و با توجه به نقش مسلط دولت در اقتصاد ایران، نوسانهای درآمدهای نفتی همواره موجد اخلال در مدیریت مالی و اقتصادی کشور می‌شود. از سوی دیگر بدون مدیریت بر درآمدهای نفتی، امکان اجرای دقیق و شفاف سیاست بهره‌برداری اقتصادی و توزیع بین نسلی ثروت ملی نفت توسط دولت به‌عنوان اعمال کننده حق حاکمیت ملی فراهم نمی‌شود.

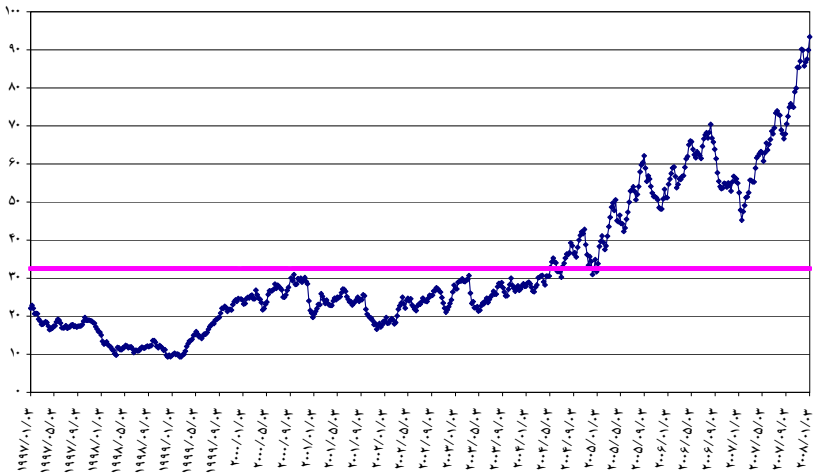
[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

۲-۴. نوسان درآمدهای نفتی و تأثیر آن بر رشد اقتصاد کشور

الف- نوسان درآمدهای نفتی

نمودار (۲) روند تغییرات متوسط قیمت فصلی یک بشکه نفت صادراتی ایران (دلار/ بشکه) طی سالهای ۱۹۹۷ تا پایان سال ۲۰۰۷ و مقایسه آن با متوسط قیمت دوره مورد بررسی را نشان می‌دهد.[1]

نمودار۲. متوسط قیمت هفتگی یک بشکه نفت‌خام ایران در دوره زمانی ۱۹۹۷-۲۰۰۷

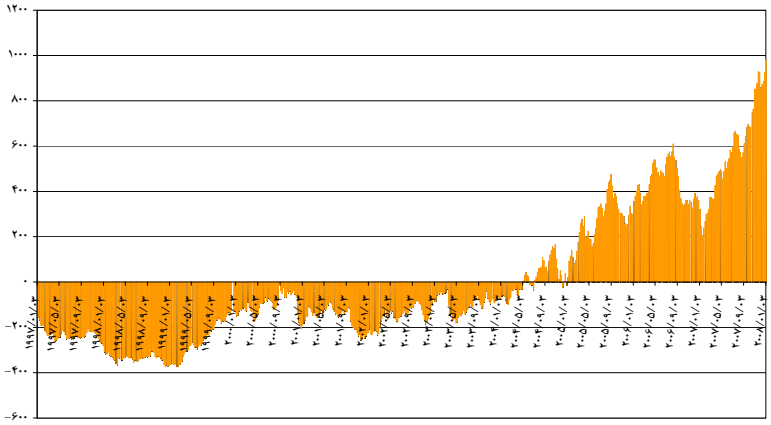


همان‌طور که ملاحظه می‌شود قیمت نفت در طی دوره مورد بررسی نسبت به میانگین دوره (۳۲/۵۳ دلار/ بشکه) نوسانهای زیادی داشته است به‌طوری که طی سالهای ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۴ این قیمت پایین‌تر از متوسط دوره و از این سال قیمتها بالاتر از متوسط دوره بوده است. چنانچه فرض کنیم در سراسر این دوره متوسط صادرات روزانه نفت ایران ۲/۲ میلیون بشکه در روز بوده می‌توان تغییرات درآمد هفتگی صادراتی را محاسبه و در نمودار (۳) مشاهده کرد.

1. http://tonto.eia.doe.gov/dnav/pet/pet_pri_wco_k_w.htm

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

نمودار۳. روند تغییرات هفتگی درآمد صادرات نفت ایران طی سالهای ۱۹۹۷-۲۰۰۷



همان طور که ملاحظه می‌شود به دلیل نوسانهای قیمتی، همواره با نوسانهای درآمدی روبرو بوده‌ایم. در عمل در زمانهای کاهش قیمت معمولاً اوپک با کاهش سهمیه اعضا سعی می‌کند کاهش قیمت در بازار را کنترل کند. این رفتار موجب کاهش بیشتر درآمد حاصل از فروش نفت نیز می‌شود.

نوسانهای درآمد حاصل از صادرات نفت با توجه به تأثیر این درآمدها بر بودجه دولت و ترازپرداختها به‌خودی خود موجب اختلال در سیاستهای مدیریت اقتصادی کشور و بی‌ثباتی در اقتصاد کلان می‌شود.

ب- تأثیر نوسان درآمدهای نفتی بر رشد اقتصاد کشور

بررسی ارتباط بین تغییرات درآمدهای نفتی با رشد تولید ناخالص ملی، بحثی گسترده و با سابقه است که تاکنون تحقیقات متعددی در دنیا در خصوص آن انجام شده است. بررسیهای انجام شده[1] در ایران نشان دهنده این است که درآمدهای نفتی نه تنها تأثیر فراوانی بر رشد اقتصادی کشور در کوتاه‌مدت و میان‌مدت دارد بلکه تغییرات ساختاری

---

۱. صادق بختیاری و زهرا حقی (۱۳۸۰) و سیداحمد غروی نخجوانی (۱۳۸۱)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

وسیعی را در اقتصاد ایران ایجاد کرده است. به‌طوری که ورود این درآمدها و نوسانهای متعدد آنها به اقتصاد موجب تغییر ماهیت بسیاری از متغیرهای اقتصاد کلان و به دنبال آن ایجاد تغییرات ساختاری اقتصادی و اجتماعی در کل کشور و در تمام بخشهای اقتصادی شده است[۱].

تأثیر درآمدهای نفتی بر اقتصاد کشور از طریق سازوکار بودجه دولت و ترازپرداختها آغاز و سپس در کل بدنه اقتصاد کشور رسوخ یافته است. چنانچه معادله کلی درآمد ملی را به این صورت در نظر داشته باشیم:

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

افزایش درآمدهای نفتی موجب افزایش درآمدهای دولت در بودجه عمومی کشور می‌شود. دولت به دو طریق این درآمدها را هزینه می‌کند یکی از طریق هزینه‌های جاری و دیگری از طریق هزینه‌های سرمایه‌گذاری (بودجه عمرانی). این امر به معنای افزایش G است و در مرحله بعد در درجه اول با افزایش رفاه عمومی و ایجاد ظرفیتهای زیربنایی و تولیدی در کشور موجب افزایش هزینه‌های مصرفی و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز می‌شود. البته تحقیقات مختلف نشان داده است که این افزایش در تقاضای کل در صورت نبودِ مدیریت صحیح اقتصادی و به دلیل کمبود ظرفیت جذب در اقتصاد، موجب رشد تورم، افزایش واردات و در نتیجه کاهش تقاضا برای کالاهای داخلی و در نهایت کاهش تولید ملی می‌شود. به هر تقدیر، حداقل در کوتاه مدت رشد هزینه‌های دولت موجب رشد اقتصادی می‌شود.

افزایش درآمدهای نفتی در ایران مانند سایر کشورهای کمتر توسعه یافته که بخش بزرگی از منابع ارزی مورد نیاز آنها از طریق صادرات نفت (یا یک محصول کشاورزی یا معدنی) تأمین می‌شود موجب افزایش واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای شده و خود به رونق صنایع و سرمایه‌گذاری بخش خصوصی نیز کمک می‌کند. این پدیده در مرحله اول موجب رشد تولید ناخالص داخلی کشور شده و درآمد ملی را افزایش می‌دهد

---

۱. علی سوری (۱۳۸۴)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

(به‌ویژه چنانچه سیاستهای محدودیت واردات کالاهای مصرفی و سیاست حمایت‌گرایی دنبال شود). به عبارت دیگر موجب افزایش ظرفیت تولید داخلی شده و با رشد تقاضای داخلی در کوتاه مدت، موجب افزایش تولید می‌شود اما بررسیها نشان داده که در بلندمدت به دلیل کاهش بهره‌وری در اقتصاد (به علت تداوم سیاست حمایت‌گرایی) و در نتیجه کاهش رقابت‌پذیری صنایع داخلی و افزایش واردات (به دلیل فشارهای تقاضای کالاهای مصرفی وارداتی) تقاضا برای کالاهای ساخت داخل محدود شده و موجب رکود اقتصادی و در عین حال تورم قیمتها می‌شود[1]. این در حالی است با کاهش درآمدهای نفتی، درآمدهای دولت کاهش یافته و موجب کسری بودجه دولت شده و کسری ترازپرداختها را به دنبال خواهد داشت که نتیجه هر دو جریان، افزایش قیمتها و تضعیف پول داخلی خواهد بود. از سوی دیگر به دلیل وابستگی بخش تولید داخلی به واردات کالاهای واسطه‌ای و افزایش هزینه‌های تولید در داخل، بخش تولید داخلی نیز دچار رکود شده و ما با پدیده‌ای به‌نام تورم رکودی مواجه می‌شویم.

علاوه بر مشکلات ساختاری که بر اثر ورود درآمدهای نفتی دامن‌گیر اقتصاد کشور شده است، نوسانهای مکرر این درآمدها و نبودِ کنترل و مدیریت آنها موجب شده مدیریت اقتصادی کشور نتواند رابطه منطقی و تعریف شده‌ای را بین نفت و اقتصاد کشور برقرار کرده و این درآمدها را به سمت پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور هدایت کند. ایجاد یک صندوق نفت این امکان را ایجاد می‌کند که ضمن کنترل تأثیر نوسان درآمدهای نفتی بر بودجه دولت و ترازپرداختها، امکان تصحیح رابطه کنونی نفت و اقتصاد کشور و هدایت درآمدهای نفتی برای پیشبرد اهداف توسعه‌ای کشور و استفاده نسلهای فعلی و آینده از این امکان ملی فراهم شود.

---

۱. همان

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

۵. بررسی روشهای مدیریت درآمدهای نفتی در ایران

سابقه مدیریت بر درآمدهای نفتی در ایران[۱] به زمان تشکیل سازمان برنامه و تدوین برنامه عمرانی اول در سال ۱۹۴۸ (۱۳۲۷ هـ ش) باز می‌گردد. هدف اولیه این بود که با انجام سرمایه‌گذاریهای زیربنایی، تولیدی و ایجاد صنایع مادر با استفاده از درآمدهای نفتی، زمینه تبدیل ثروت زیرزمینی نفت به داراییهای مولد فراهم شود. در نتیجه تا سال پایانی برنامه عمرانی سوم تمامی درآمدهای نفتی در اختیار سازمان برنامه قرار می‌گرفت و توسط این سازمان صرف سرمایه‌گذاریهای زیربنایی و تولیدی می‌شد اما در دوره برنامه عمرانی چهارم با افزایش سطح درآمدهای نفتی و تدوین و اجرای نظام یکپارچه‌سازی و تمرکز درآمدهای دولت و مصرف آن در قالب بودجه سالیانه دستاویزی شد تا دولت برای تأمین هزینه‌های جاری خود از درآمدهای نفتی استفاده کند و اجرای طرحهای (هزینه‌های) عمرانی نیز به‌عنوان بخشی از بودجه سنواتی مطرح شود. از آن زمان تاکنون نیز میزان سهم هزینه‌های عمرانی در کل بودجه به‌عنوان شاخص اندازه گیری توجه دولت به هدف اولیه از تشکیل سازمان برنامه که همانا تبدیل درآمدهای نفتی به ثروت مولد بود همواره مطرح بوده است.

این شیوه مدیریت درآمدهای نفتی از لحاظ نظری منطبق با نظریه درآمد دائمی‌است اما در عمل به دلیل نبودِ امکان کنترل نوسانهای کوتاه‌مدت درآمد (بر اثر شوکهای نفتی) و بی‌توجهی به تنظیم جریان ورود آنها به اقتصاد، متناسب با قدرت جذب اقتصاد کلان و اجرای پروژه‌های کم بازده و کم توجهی به سیاستهای مالیاتی و تأمین هرچه بیشتر هزینه‌های جاری تحت تأثیر فشارهای سیاسی و اجتماعی موجب شد کارایی این شیوه مدیریت درآمدهای نفتی به کلی مورد تردید قرار گیرد. در انعکاس به مشکلات ایجاد شده در برنامه سوم توسعه (سال ۱۳۷۹) در قالب ماده ۶۰ قانون برنامه، شیوه جدیدی برای مدیریت درآمدهای نفتی طراحی و اجرا شد که در بخشهای بعدی به تفصیل مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت.

---

۱. "ناگفته‌های حساب ذخیره ارزی"، گفتگو با بایزید مردوخی، دبیر هیئت امنای حساب ذخیره ارزی- ۲۶ مرداد ۱۳۸۴.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

۱-۵. تشکیل حساب ذخیره ارزی به‌عنوان روش مدیریت بر درآمدهای نفتی در ایران

به دلیل مشکلاتی که نوسان درآمدهای نفتی دولت به‌وجود آورده بود و با توجه به اینکه با طراحی و اجرای سیاستهای بودجه‌ای نه تنها دستیابی به هدف "تبدیل ثروت نفتی به سایر داراییهای مولد" تحت تأثیر گسترش حجم و دخالت دولت در اقتصاد محقق نشد بلکه وارد کردن مستقیم و بی‌واسطه درآمدهای نفتی در بودجه، موجب انتقال سریع تأثیر نوسانهای قیمت نفت به اقتصاد شده بود. در نتیجه در واکنش به مشکلات ایجاد شده، حساب ذخیره ارزی حاصل از صادرات نفت‌خام در برنامه سوم توسعه (ماده ۶۰) طراحی شد. براساس این ماده قانونی اهداف دولت از ایجاد حساب ذخیره ارزی (متن ماده ۶۰) به این شرح است:

- ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت‌خام در برنامه سوم،
- تبدیل داراییهای حاصل از فروش نفت‌خام به انواع دیگر داراییها،
- سرمایه‌گذاری و امکان تحقق فعالیتهای پیش‌بینی شده در برنامه سوم.

سازوکار طراحی شده برای تأمین منابع مالی این حساب به این ترتیب است که میزان درآمد دولت حاصل از صادرات نفت‌خام (جدول ۸ پیوست قانون برنامه سوم و جدول ۲ برنامه چهارم که بر اساس تعیین قیمت مرجع برای نفت خام و پیش‌بینی میزان صادرات در طول دوره برنامه) تعیین می‌شود. در طی سال با تحقق میزان واقعی درآمدها "مازاد درآمدهای ارزی، از صادرات نفت خام نسبت به ارقام پیش‌بینی شده در برنامه سوم" (بند الف ماده ۶۰) در حساب ذخیره ارزی نزد بانک مرکزی جمهوری اسلامی نگهداری می‌شود. نحوه مصرف منابع حساب ذخیره ارزی در بندهای ب و ج ماده ۶۰ عبارت است از:

- تأمین 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 برای تأمین کسری درآمدهای نفتی پیش‌بینی شده در برنامه، نسبت به برداشت از حساب ذخیره ارزی اقدام و معادل ریالی آن را در سقف ریالی درآمد عمومی دولت در نظر بگیرد.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

- استفاده از حداکثر ۵۰ درصد منابع حساب ذخیره برای سرمایه‌گذاری و تأمین بخشی از اعتبارات مورد نیاز طرحهای تولیدی و کارآفرینی بخش غیردولتی که توجیه فنی و اقتصادی آنها به تأیید وزارتخانه‌های تخصصی رسیده باشد (از طریق شبکه بانکی و بانکهای ایرانی خارج از کشور که به صورت تسهیلات و با تضمین کافی صورت می‌گیرد).

در بند "دال" تصریح شده که "استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی برای تأمین هزینه‌های بودجه عمومی دولت فقط در صورت کاهش درآمد ارزی حاصل از صادرات نفت خام نسبت به رقم مصوب مجاز خواهد بود و استفاده از آن برای تأمین کسری حاصل از درآمدهای غیرنفتی بودجه عمومی دولت ممنوع است".

یادآوری می‌شود در متن اولیه ماده ۶۰ علاوه بر حساب ذخیره ارزی، حساب ذخیره ریالی نیز پیش‌بینی شده بود. بر مبنای آن منابعی که از حساب ذخیره ارزی برای سرمایه‌گذاری اختصاص می‌یافت معادل ریالی آن به نرخ روز در حساب ذخیره ریالی، منظور و به‌عنوان تسهیلات در اختیار بخش خصوصی قرار می‌گرفت. در اصلاحات بعدی این بخش حذف شد. در برنامه چهارم، ماده ۶۰ برنامه سوم، در ماده یک قانون برنامه چهارم تکرار شده با این تفاوت که در متن ماده، اولویتهای سرمایه‌گذاری از محل ۵۰ درصد منابع وارد شده به حساب نیز مشخص شد.

این روند تا آنجا ادامه یافت که هر سال در بودجه سنواتی بخشی از منابعی که ممکن است به این حساب واریز شود برای برخی مصارفی که وقوع آنها قطعی است در نظر گرفته می‌شود. به عنوان مثال اختصاص اعتبار برای تسریع در اتمام طرحهای نیمه تمام، بودجه اضافی برای واردات بنزین و نظایر آن[1]. به‌علاوه از همان سالهای اول تشکیل این حساب تاکنون، مرسوم شده که دولت هر از چند گاه با ارائه اصلاحیه برای سقف درآمدهای ارزی برنامه توسعه سوم یا چهارم نسبت به برداشت از حساب ذخیره ارزی اقدام می‌کند.

---

۱. از جمله: بند چ تبصره ۲، ۱۳۸۴، بند ح تبصره ۲، بند خ تبصره ۱۱، جزء ۸ بند دال تبصره ۱۱ قانون بودجه.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

۲-۵. نحوه مدیریت حساب ذخیره ارزی

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

الف – اعضای هیئت امناء عبارت‌اند از رئیس سازمان برنامه و بودجه، وزیر امور اقتصاد و دارایی، رئیس کل بانک مرکزی و چهار نفر به انتخاب رئیس جمهور (حداقل دو نفر از وزیران)، دبیرخانه هیئت در سازمان برنامه و بودجه مستقر خواهد بود.

ب – وظایف و اختیارات هیئت امنای حساب ذخیره ارزی عبارت است از:

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

با توجه به اهداف یاد شده در ابتدای ماده ۶۰ و بررسی سازوکار طراحی شده در حساب ذخیره ارزی، ملاحظه می‌شود قانونگذار در درجه اول دارای انگیزه تثبیتی بوده است هر چند در ابتدای ماده ۶۰ به بحث تبدیل داراییها اشاره شده ولی تنها تمهید اندیشیده شده در این راستا دادن وام به بخش غیردولتی است. بنابراین می‌توان گفت در تشکیل این حساب، انگیزه پس‌انداز به‌صورت جدی مطرح نبوده است. ضمن اینکه حساب ذخیره را می‌توان به‌عنوان یک شبه صندوق تلقی کرد زیرا دارای شخصیت حقوقی مستقل نیست. تعیین موارد مصرف و اولویت فعالیتها جهت مصرف منابع (براساس معیارهای غیراقتصادی)، تعیین نرخ سود، تعیین وزارتخانه‌های تخصصی برای تأیید مطالعات فنی و اقتصادی طرحها و نظایر آن از مواردی است که این حساب را از نظر

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

ماهیت به یک حساب معین بودجه‌ای برای حمایت از سرمایه‌گذاری (مانند تبصره‌های تکلیفی در قانون بودجه) تبدیل کرده است. همچنین سازوکار طراحی شده (به ویژه تبصره‌ها و بندهای اضافه شده در اصلاحیه‌های متعدد) و عملکرد حساب ذخیره نشان می‌دهد به‌رغم تأکید بند دال ماده ۶۰ بخش زیادی از منابع این حساب صرف تأمین مالی کسریهای واقعی بودجه دولت می‌شود با این تفاوت که خارج از فرآیند تصویب و تخصیص بودجه عمومی و تعادلهای کلان مالی کشور هزینه می‌شود (البته در بند واو ماده یک قانون برنامه چهارم بدون مشخص کردن سازوکاری، تأکید شده استفاده از وجوه حساب ذخیره ارزی فقط در قالب بودجه‌های سنواتی مجاز است که به نوعی اصلاح این نقیصه در قانون است).

به نظر می‌رسد در زمان تصویب ماده ۶۰ برنامه سوم (و یا ماده یک برنامه چهارم) به‌دلیل اینکه پیش‌بینی افزایش مداوم قیمت نفت و محدودیت ظرفیت جذب درآمدهای هنگفت نفت در اقتصاد ایران نشده بود بنابراین انگیزه پس‌انداز بخشی از درآمدهای نفتی به‌صورت جدی مطرح نشد. در حالی که از زمان تشکیل این حساب تاکنون به دلیل کاهش نیافتن قیمت نفت تا حد قیمت پیش‌بینی شده، موردی برای برداشت از این حساب بر اساس بند ب ماده ۶۰ پیش نیامده است. از سوی دیگر به دلیل نبودِ ظرفیت جذب کافی در بخش خصوصی و توجه ناکافی دولت برای ایجاد تمهیدات کافی برای ارتقای این ظرفیت (نظیر ایجاد فضای رقابت، کاهش حجم و دخالت دولت و ایجاد فضای کافی برای فعالیت بخش خصوصی، نبودِ سیستمی برای پوشش ریسک کاهش ارزش دلار و نظایر آن)، امکان جذب مصارف بند ج بر اساس هدف قانونگذار (۵۰ درصد منابع ورودی به حساب ذخیره) نیز فراهم نشده و با انباشته شدن منابع مالی در این حساب، دولت فقط با انواع مجوزها و توجیهات سیاسی و اجتماعی قادر به برداشت و مصرف این منابع شده است. در حالی که هدف اصلی، کنترل مصرف این درآمدها توسط دولت است زیرا این نوع مصارف دارای آثار منفی در اقتصاد خواهد بود (نفرین منابع).

در ارزیابی کلی باید گفت تصویب و اجرای ماده ۶۰ قانون برنامه سوم (و تکرار آن با اصلاحات اندک در ماده یک قانون برنامه چهارم) به عنوان عزم دولت در مدیریت بهتر درآمدهای نفتی خود با استفاده از روش متفاوت از گذشته یعنی سازو کار شناخته شده

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

تشکیل صندوق نفت است و از این‌رو این اقدام، مثبت ارزیابی می‌شود. به‌علاوه استفاده از این سازوکار از نظر کاهش آثار نوسان کوتاه‌مدت درآمدهای نفتی تا حد زیادی موفق بود.

بی‌توجهی به فلسفه، هدف و لوازم به‌کارگیری سازوکار صندوق نفت (طراحی سیاست مالی جامع، اعتقاد عمومی به انضباط مالی و عدالت بین نسلی) و رفع سریع نقایص موجود در ساختار حقوقی و سازمانی حساب ذخیره ارزی و تبدیل آن به صندوق نفت (با هدف پوشش هر سه انگیزه تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی) موجب از دست رفتن فرصت تاریخی موجود و ایجاد انواع آثار و پیامدهای منفی در اقتصاد کشور خواهد شد.

۶. زمینه‌ها و مراحل استقرار و تأسیس صندوق نفت در ایران

بررسی تجارب کشورهای مختلف در اداره صندوقهای نفت[1] نشان می‌دهد که مهم‌ترین چالشهای مشترک همه صندوقها برای استقرار یک نظام مدیریت مناسب یک صندوق نفت عبارت است از:

- تعریف صریح و واضح و شفاف اهداف صندوق.
- استقرار ساختار مدیریت قوی و محتاط که توسط یک بدنه نظارتی و مستقل عمومی یا چند بعدی حمایت شده و با یک روش حسابداری متقابل به هم مرتبط شود.
- شفافیت در عملیات و فعالیتها که با انتشار گزارشهای عمومی، تهیه گزارش حسابرسان قانونی و انتشار آن، تأمین منابع انسانی شایسته و موفق که موجب استقرار شیوه مدیریتی مناسب در صندوق شود.
- یکپارچگی با سازوکار بودجه دولت.
- طراحی و اجرای راهبرد مدیریت داراییها که امکان به‌کارگیری داراییهای صندوق با کمترین ریسک و بالاترین بازده در بلندمدت را داشته باشد.

با توجه به موارد یادشده و بررسیهای انجام شده در مورد حساب ذخیره ارزی به نظر می‌رسد اقدامهایی برای ارتقای جایگاه حساب ذخیره ارزی و تبدیل آن به صندوق نفت ضروری است:

1. Christian E. Petersen and Nina Budina (2002)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

الف- تعیین اهداف

در ماده ۶۰ قانون برنامه سوم و ماده یک قانون برنامه چهارم سه هدف ایجاد ثبات در میزان درآمدهای ارزی حاصل از صدور نفت خام، تبدیل داراییهای حاصل از فروش نفت‌خام به دیگر انواع ذخایر و سرمایه‌گذاری و امکان تحقق فعالیتهای پیش‌بینی شده در برنامه برای ایجاد حساب ذخیره عنوان شده است اما به نظر می‌رسد هدف دوم و سوم به قدر کافی روشن نیست. مقایسه این اهداف با سایر صندوقهای نفت نشان می‌دهد که قانونگذار بیشتر به وجه تثبیتی، آن هم در مورد درآمدهای دولت در بودجه توجه داشته و تمهیدات اندیشیده شده در این راستا نیز دقیق و روشن است اما در مورد سایر اهداف به‌طور روشن برخورد نشده است. به عنوان مثال مشخص نیست منظور از هدف دوم تبدیل داراییها به چه نوع ذخایری است و اینکه تعیین‌کننده راهبرد تبدیل این داراییها کیست یا در مورد هدف سوم مشخص نشده که تنها تجهیز منابع بخش خصوصی مورد نظر است یا دولت نیز برای دستیابی به اهداف برنامه می‌تواند از این منابع استفاده کند. نکته دیگر اینکه تکلیف حساب در بلندمدت چیست در حالی که قوانین برنامه برای مدت پنج سال معتبر است.

ب- تعیین چارچوب حقوقی، سازمانی و نحوه مدیریت و کنترل صندوق

همان‌طور که پیشتر نیز گفته شد در حال حاضر حساب ذخیره ارزی تنها یک حساب معین در خزانه است و مدیریت آن فاقد شخصیت حقوقی است در حالی که یک صندوق باید دارای شخصیت حقوقی مشخص بوده (به‌صورت سازمان یا شرکت) و امکان مالکیت منابع مالی واریز شده و به‌کارگیری آن (سرمایه‌گذاری و نظایر آن) را داشته باشد. چنانچه صندوق دارای شخصیت حقوقی مشخص شود امکان تعیین تکلیف آن در بلندمدت، ایجاد ساختار مناسب مدیریت و تعیین راهبرد سرمایه‌گذاری داراییهای آن (منابع قابل پس‌انداز) نیز فراهم می‌شود.

دومین قدم، تعیین ساختار سازمانی و نحوه مدیریت و انجام عملیات مالی و سرمایه‌گذاری در صندوق است. در این زمینه روشهای متفاوتی قابل اعمال است، به عنوان مثال در نروژ، بانک مرکزی تمامی عملیات مالی صندوق را انجام می‌دهد. در آلاسکا مدیریت منابع مالی و سرمایه‌گذاریهای صندوق با تشکیل یک شرکت انجام می‌شود ولی برای فعالیت در بازارهای سرمایه از واحدهای مالی حرفه‌ای خارج از شرکت استفاده

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

می‌کند. در عمل هر کشور با توجه به حجم منابع در اختیار صندوق، راهبرد مدیریت داراییها و حوزه عملی که برای وصول به اهداف آن در نظر گرفته شده، ساختار سازمانی صندوق را مشخص می‌کند.

ج- تعیین و تشخیص منابع ورودی

پس از تأسیس صندوق نفت به‌عنوان شخصیت حقوقی مستقل، تعریف کل منابع درآمدی که باید به صندوق واریز شود و تفکیک منابع وارد شده به دو بخش تثبیتی و پس‌انداز، سازوکار انتقال منابع مالی صندوق به بودجه طبق اهداف آن باید مشخص شود. به هر حال نوع رژیم مالی حاکم در بخش نفت در هر کشور، مبنای تعیین و تشخیص منابع ورودی به صندوق قرار می‌گیرد.

در ایران به دلیل نوع رابطه مالی حاکم بین دولت و شرکت ملی نفت[1] و نظام بودجه‌ای شکل گرفته بر اساس آن تا پایان برنامه سوم (سال ۱۳۸۳) تعیین دقیق میزان خالص درآمدهای نفتی دولت ممکن نبود، بنابراین تعیین روال خاصی برای گردآوری و مدیریت بر این درآمدها در قالب صندوق نفت امکان پذیر نبود. تنها شیوه ممکن، تشکیل حساب ذخیره به‌عنوان یک حساب معین بودجه‌ای برای کنترل نوسانهای کوتاه‌مدت درآمدهای صادراتی نفت بود که از ابتدای برنامه سوم انجام شد. طبق رابطه مالی جدیدی که از سال ۱۳۸۴ به تصویب رسید و هر سال با اصلاحاتی در قوانین بودجه تصویب می‌شود اقلام درآمد خالص دولت از بخش نفت به این شرح است:

- ارزش نفت خام تولیدی کشور پس از کسر سهم شرکت ملی نفت ایران (۹۲/۷-۹۱ درصد ارزش تولید نفت خام طبق قوانین بودجه ۷-۱۳۸۷) به دولت تعلق می‌گیرد.
- مالیات بر عملکرد و سود سهام دولت از شرکت ملی نفت ایران به عنوان درآمد قطعی دولت به خزانه واریز می‌شود.

---

۱. برای اطلاع بیشتر مراجعه شود به مهران امیر معینی و سید محمدعلی حاجی میرزایی (۱۳۸۳)

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

- باقیمانده سهم دولت از ارزش نفت خام تولیدی برای بازپرداخت یارانه فرآورده‌های نفتی و گاز طبیعی به شرکتهای وابسته به وزارت نفت اختصاص یافته و مابقی آن به عنوان درآمد دولت منظور می‌شود.
- ارزش گاز طبیعی(خام) تولیدی کشور پس از کسر سهم شرکت ملی نفت ایران (۱۱ درصد ارزش گاز تولیدی و ۲۵ درصد به‌عنوان هزینه‌های فرآوری و ضایعات طبق قوانین بودجه ۱۳۸۷-۱۳۸۶) به دولت تعلق می‌گیرد.
- مالیات و عوارض فرآورده‌های نفتی.

بنابراین با توجه به اقلام درآمدی یاد شده باید میزان و نحوه انتقال درآمدهای دولت به صندوق نفت تعیین شود. طبق قوانین بودجه، سازوکار گردش درآمدها به‌این ترتیب است که تمام درآمدهای صادرات نفت ابتدا به خزانه واریز می‌شود (تا سقف میزان تعیین شده در برنامه به حساب درآمد دولت و مازاد آن به حساب ذخیره ارزی) سپس بر اساس روال یاد شده، کل درآمدها بین دولت و شرکت ملی نفت تقسیم می‌شود. به نظر می‌رسد چنانچه صندوق نفت با دو کارکرد تثبیتی و پس‌انداز تشکیل شود ابتدا باید کل درآمدهای نفتی (پس از کسر درآمدهای سهم شرکت نفت) به حساب ویژه‌ای واریز و سپس این درآمدها بین بخشهای مربوط به کارکرد تثبیتی و پس‌انداز تقسیم شود (شیوه تخصیص فعلی درآمدها به حساب ذخیره ارزی می‌تواند در بخش تثبیتی صندوق مورد استفاده قرار گیرد).

د- نحوه به‌کارگیری و مصرف منابع و درآمدها

بررسی تجارب بیشتر کشورهایی که از طریق تأسیس صندوقهای نفت یا بدون استفاده از آنها به مدیریت درآمدهای نفتی خود پرداخته‌اند نشان می‌دهد که این کشورها (برای حفظ ارزش درآمدهای نفتی پس‌انداز شده برای استفاده نسلهای آینده و تنظیم جریان ورود درآمدهای نفتی به اقتصاد متناسب با ظرفیت جذب اقتصاد) اقدام به ایجاد ذخایر خارجی، تبدیل داراییهای صندوقهای نفت به سبدی از انواع داراییهای مالی و فیزیکی در خارج از اقتصاد خود کرده‌اند. در برخی موارد که به دلیل ضرورتهای خاصی این درآمدها در داخل کشور به‌کار گرفته شده، سعی بر این است تا داراییهای ایجاد شده به

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

بخش خصوصی واگذار شود[1] که در این زمینه استدلالهای زیادی مطرح می‌شود[2]. به هر صورت هر کشوری با توجه به سیاستهای کلان اقتصادی و نیازهای مدیریت مالی خود و در چارچوب اصول اقتصادی لازم است اقدام به طراحی و اجرای یک راهبرد مدیریت داراییهای صندوق کند به‌طوری که امکان سرمایه‌گذاری منابع مالی در طرحهای (ابزارهای) سرمایه‌گذاری با کمترین ریسک و بالاترین بازده در بلندمدت را داشته باشد.

۷. خلاصه و نتیجه‌گیری

در این مقاله ما به دنبال مطرح کردن ضرورت مدیریت درآمدهای دولت حاصل از بهره‌برداری از ذخایر تجدیدناپذیر به‌ویژه نفت و گاز و شناخت مدلها و شیوه‌های مرسوم و مورد عمل در پاره‌ای از کشورهای دارنده ذخایر تجدیدناپذیر به ویژه نفت بودیم. این هدف تا حد ممکن در بخشهای دوم و سوم و چهارم پوشش داده شد. بررسیها نشان داد برای ایجاد ثبات اقتصادی، توزیع درآمد در جامعه، امکان استفاده نسلهای آتی از ثروت نفت، وجود ریسک نوسان یا تحقق نیافتن درآمدهای نفتی دولت، ناتوانی اقتصاد داخلی در جذب درآمدهای هنگفت و بادآورده نفتی، تأثیر منفی استفاده مستقیم کل درآمدهای نفتی در تعادل داخلی و خارجی اقتصاد کلان کشور و در نتیجه تضعیف عملکرد اقتصادی، ضروری است این درآمدها مدیریت شده و از مصرف فوری همه درآمدها پرهیز شود. برای مقابله با ریسکهای یادشده و پیگیری سایر اهداف (توزیع بین نسلی ثروت نفت)، صندوقهای منابع تجدیدناپذیر با سه انگیزه تثبیتی، پس‌انداز و احتیاطی به‌عنوان مدل غالب در تجارب جهانی شناسایی شد و سازوکار عمل و ساختار مالی و مدیریتی آنها در کشورهای آذربایجان، نروژ، آلاسکا، کویت، عمان و ونزوئلا و روسیه به تفصیل بررسی شد.

---

۱. راهبرد جدید سازمان سرمایه گذاری کویت (KIA) در بازار داخلی، ادامه برنامه خصوصی‌سازی با هدف واگذاری سهام این سازمان در شرکتهای محلی به بخش خصوصی است. برای کسب اطلاعات بیشتر به سایت www.kia.gov.kw مراجعه شود.

۲. به عنوان مثال، می‌توان به مهم‌ترین دلایل مطرح شده در خصوص تأسیس صندوق نفت نروژ اشاره کرد، رجوع شود به ص ۱۶ همین مقاله.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

در بخش چهارم، با بررسی جایگاه نفت در اقتصاد ایران و بررسی نوسان این درآمدها، بر ضرورت مدیریت بر درآمدهای نفتی تأکید شد و در ادامه مدل به‌کار گرفته شده برای مدیریت درآمدهای نفتی در ایران یعنی حساب ذخیره ارزی مورد بررسی و ارزیابی قرار گرفت. در بخش پنجم با استفاده از تجارب جهانی مطرح شده و ارزیابی کلی از شیوه تأسیس و فعالیت حساب ذخیره ارزی لزوم اصلاح این سازوکار و تبدیل آن به صندوق نفت مورد توجه قرار گرفت و در پایان چارچوب و اصول کلی طراحی صندوق نفت در ایران ارائه شد.

۸. پیشنهادها

تأسیس صندوق نفت به‌عنوان یک شخصیت حقوقی مستقل و اصلاح و تکمیل و توسعه فعالیت حساب ذخیره ارزی در چارچوب صندوق به نحوی که:

الف- اهداف، ساختار مدیریت، منابع ورودی و تسهیم و تفکیک آنها بین کارکردهای مورد انتظار، راهبردها (به‌ویژه راهبرد سرمایه‌گذاری و مدیریت داراییها) و فرآیند کنترل، حسابرسی و شفاف‌سازی عملکرد و جلب اعتماد عمومی به صورت واضح و مشخص تعریف شود.

ب - با تفکیک و تشخیص درآمدهای خالص نفتی دولت (جدا کردن درآمدهای شرکت ملی نفت به‌عنوان یک شرکت عملیاتی برای تأمین هزینه‌های عملیاتی خود) امکان اینکه تمامی درآمدهای نفتی در قلمرو مدیریت این درآمد قرار گیرند فراهم می‌شود. بنابراین حوزه فعالیت صندوق باید به گونه‌ای توسعه یابد که کل درآمدهای نفت و گاز ابتدا در حساب ویژه‌ای گردآوری شده و سپس با مشخص کردن کل درآمدهای قابل مصرف در سال جاری، باقیمانده این درآمدها بر اساس کارکردهای تثبیتی، احتیاطی و پس انداز توزیع شود. بنابراین لازم است :

- سهم مشخصی از منابع ورودی برای پس‌انداز بلندمدت و امکان سرمایه‌گذاری آن با معیارهای اقتصادی در قالب یک راهبرد مدون (فعال کردن صندوق پس‌انداز نفت و گاز) اختصاص یابد.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

- منحصر کردن تمام برداشتهای دولت از صندوق (بخش تثبیتی) به میزان پیش‌بینی شده در قالب بودجه سنواتی (برداشتهای پیش‌بینی نشده دولت در بودجه به معنی انتقال نوسان درآمدها به بدنه اقتصاد و ضعیف شدن سازوکار بودجه به‌عنوان ابزار مدیریت مالی و اقتصادی کشور است).
- استقلال کامل تصمیمات سرمایه‌گذاری صندوق از فشارهای سیاسی و اجتماعی و تأکید بر معیارهای اقتصادی (بازده بالا در بلندمدت و ریسک پایین) در انتخاب طرحهای سرمایه‌گذاری. در این زمینه تعیین میزان سرمایه‌گذاری در داخل و خارج در قالب یک سیاست جامع مالی و اقتصادی ضروری است ضمن اینکه در صورت سرمایه‌گذاری در طرحهای داخلی، باید این منبع را مانند وام خارجی در نظر گرفت.
- ایجاد سازوکار مشخص برای هماهنگی فعالیتهای صندوق با بودجه دولت و نیز طراحی موارد و سازوکاری که امکان برداشت از منابع صندوق در شرایط خاص و بحرانی وجود داشته باشد و پرهیز از استفاده منابع صندوق برای تأمین کسریهای واقعی بودجه دولت.
- ایجاد روشهای دقیق حسابرسی داخلی و استفاده از ممیزان مستقل و معتبر و نظارت عمومی بر فعالیتهای صندوق نظیر اطلاع‌رسانی مستمر برای افزایش اعتماد عمومی و اعتبار ملی و بین‌المللی صندوق.

منابع

الف) فارسی

ابراهیمی‌فر، یدالله (۱۳۸۱)، "گزارش مدیریت منابع نفت و گاز، بررسی نقش ابزارهای مالی در تثبیت وضعیت مالی دولت"، مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، بهمن.

امیر معینی، مهران و سید محمد علی حاجی میرزایی (۱۳۸۳)، *رژیم‌های مالی در صنعت نفت، نظام مالی دولت و شرکت ملی نفت ایران*، تهران: مؤسسه مطالعات بین‌المللی انرژی، چاپ اول.

بختیاری، صادق و زهرا حقی (۱۳۸۰)، "بررسی آثار افزایش درآمدهای نفتی بر بخش کشاورزی"، *مجله اقتصاد کشاورزی و توسعه*، شماره ۳۵، پاییز.

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

بهبودی، داود (۱۳۸۴)،"نقش صندوق توسعه ملی در ثبات و اصلاح ساختار اقتصادی ایران (مدل تعادل عمومی محاسبه‌پذیر)"، پایان‌نامه رساله دوره دکتری، علوم اقتصادی، دانشکده علوم انسانی و اجتماعی دانشگاه تربیت، تابستان.

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۷۹)، *قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران.*

سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۳)، *قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران*، مهر.

سایت وزارت صنایع و معادن، بانک اطلاعات صنعتی، آیین نامه اجرایی ماده (۶۰) اصلاحی قانون برنامه سوم مصوبه شماره ۳۱۵۷۴/ت و ۲۳۳۲۰/ ه مورخ ۱۳۷۹/۸/۲۵ با اعمال اصلاحات بعدی

سوری، علی (۱۳۸۴)، "نااطمینانی صادرات نفت و رشد اقتصاد ایران"، شیراز: اولین همایش اقتصاد ایران و اقتصاد جهانی، چالشها و فرصتها، اردیبهشت.

غروی نخجوانی، سید احمد (۱۳۸۱)، "نقش درآمدهای نفتی در تأمین منابع سرمایه‌گذاری ایران"، *پژوهشنامه اقتصادی*، شماره ۲۳۸، بهار.

وزارت نفت (۱۳۸۳)، *نفت و توسعه (۴)، گزارش اهم فعالیتهای وزارت نفت (۱۳۷۶-۱۳۸۲)*، اداره کل روابط عمومی.

وزارت نفت (۱۳۸۴)، *نفت و توسعه (۵)، گزارش اهم فعالیتهای وزارت نفت (۱۳۷۶-۱۳۸۳)*، اداره کل روابط عمومی.

ب) انگلیسی

Alaska Permanent Fund Corporation (2001), "Annual Report".

Alaskans Guiede to the Permanent Fund **(**2005**)**, "Presenting Basic Information about Your Permanent Fund", Alaska Permanent Fund Corporation.

Auty, R. (2001), *Resource Abundance and Economic Development*, Oxford: Oxford University Press.

Bacon, Robert and Silvana Tordo (2006), "Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects", World Bank, June.

Barnett, Steven and Rolando Ossowski (2002), "Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-Producing Countries", IMF Working Paper.

Daniel, Philip (2002), Petrolum Revenew Management an Overview World Bank", ESMAP Program.

Devries, Peter (2002), "Fiscal Stabilization Funds: A Means to

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]

What End?", Department of Finance Canada, June.
Everbart, Stephen and Robert Duval Hernandez (2001), "Management of Oil Windfalls in Mexico, Historical Experience and Policy Options for the Future", World Bank.
Fasano, Ugo (2000), "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries, IMF, WP/00/112.
Gelb, A. H. and Associates (1988), *Windfall Gains: Blessing or Curse*?, New York: Oxford University Press.
Hausmann, Ricardo and Roberto Rigobon (2002), "An Alternative International of the Resource Curse Theory and Policy Implications", NBERW 9422.
Hother, Hanne, Mark Fereday and Christy Jesudasan (2005), "The Norwegian Government, Petroleum Fund", Norvegian Ministry of Finance, Economic Policy Department.
McPerson, Charles P. (2002), "Petrolum Revenue Management in Developing Countries", *World Bank*,Workshop on Petroleum. Revenue Management, Washington DC, October 23-24.
Owen, David (2004), "Russia: Revenue Management without an Oil Fund", Presented for IMF Staff.
Petersen, Christian E. and Nina Budina (2002), "Governance Framework of Oil Fund: The Case of Azerbaijan and Kazakhstan", *World Bank*, Workshop on Petroleum Revenue Management.
Stevens, Paul (2003), "Resource Impact, Curse or Blessing?", a *Literature Survey*, 25th March.
The Norwegian Petroleum Sector (2002), "Facts 2002", Ministry of Petroleum and Energy.

ج) سایتها

Annual Statistical Bulletin, www.opec.org
Petrolum Intelligence Weekly (2005), "Oil Policy Context and Economic Importance", Vol. XLIV, Issue 50, December, http://www.iea.org/pubs/reviews/files/nor97/noro8.htm.
www.apfc.org
www.kia.gov.kw/KIA/KuwaitInvestmentAuthority/
www.oilfund.az and latest figure

[Downloaded from qjerp.ir on 2026-11-10]