

ثمرات صندوق‌های ذخیره  
درآمد منابع طبیعی در جهت دستیابی به  
ثبات مالی و عدالت بین‌نسلی

کد موضوعی: ۲۲۰

شماره مسلسل: ۱۰۵۱۸

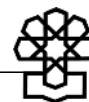
دفتر: مطالعات اقتصادی

آذرماه ۱۳۸۹

## به نام خدا

### فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۴	۱. چالش‌های نوسان قیمت مواد صادراتی برای کشورهای در حال توسعه
۵	۲. ثروت ناشی از منابع طبیعی و توسعه
۶	۲-۱. مدیریت ضعیف درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی
۷	۲-۱-۱. گسترش کسری حساب جاری
۷	۲-۱-۲. سرمایه‌گذاری بر روی طرح‌های سرمایه‌گذاری کم‌بازده و بلندپروازانه
۸	۲-۱-۳. انباشت بدهی خارجی
۹	۲-۱-۴. تضعیف نهادها
۹	۲-۲. بیماری هلندی
۱۰	۲-۲-۱. آثار مخارج
۱۰	۲-۲-۲. آثار ناشی از انتقال منابع
۱۱	۳. جلوگیری از نفرین منابع و درمان آن
۱۲	۴. صندوق‌های درآمد ملی
۱۶	۵. شواهد تجربی در صندوق درآمد ملی و ثبات مالی
۱۹	۶. عوامل تعیین‌کننده موفقیت و شکست صندوق‌های نفتی
۲۰	۷. مشکلات موجود در طراحی صندوق‌های درآمد ملی
۲۰	۷-۱. صندوق‌های درآمد ملی پس‌انداز محور در مقایسه با صندوق‌های هزینه‌محور
۲۱	۷-۲. شکست در رسیدگی به مسئله ایجاد درآمد برای تأمین کسری بودجه از طریق سایر منابع بجز منابع طبیعی
۲۱	۷-۳. ضعف استراتژی سرمایه‌گذاری منابع صندوق‌ها
۲۲	۷-۴. پس‌انداز در بانک‌های ملی و سرمایه‌گذاری در داخل کشور
۲۳	۷-۵. انگیزه‌های سیاسی و مشکلات نهادی
۲۴	۷-۶. نظام‌های سیاسی و مخارج بودجه‌ای در برخی کشورها
۲۵	۸. رویکرد ملی چند ذینفعی برای قوانین مدیریت درآمد ملی
۲۶	۸-۱. مشکلات الگوهای دستوری مدیریت درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی
۲۶	۸-۲. مشاوره ملی چند ذینفعی به‌عنوان یک راه‌حل جایگزین
۲۷	۸-۲-۱. انگیزه‌های لازم برای ایجاد مشورت فراگیر ملی و چند ذینفعی
۲۷	۸-۲-۲. عناصر کلیدی فرآیند مشاوره چند ذینفعی
۲۸	نتیجه‌گیری و برخی توصیه‌ها
۳۰	منابع و مآخذ



## ثمرات صندوق‌های ذخیره درآمد منابع طبیعی در جهت دستیابی به ثبات مالی و عدالت بین‌نسلی<sup>۱</sup>

### چکیده

دولت‌های گوناگون در اغلب کشورهای در حال توسعه برای اداره امور تا حد قابل توجهی به درآمدهای حاصل از فروش مواد اولیه (مانند نفت، گاز، زغال سنگ، مس و...) وابسته هستند. با این حال بررسی روند قیمت عمده‌ترین مواد صادراتی در این کشورها نشان می‌دهد که طی ۱۰۰ سال گذشته قیمت این کالاها بسیار نوسانی بوده و همواره روندی کاهشی (برحسب قیمت‌های حقیقی پس از کسر تورم جهانی) را طی کرده است. این موضوع بدان معناست که نوسان در هزینه‌های دولت‌ها که ناشی از نوسان در قیمت مواد اولیه فروش رفته این کشورهاست بدون تردید تبعات نامناسب سیاسی و اقتصادی خواهد داشت.

نتیجه اصلی این روند موجب به‌وجود آمدن الگوی جدیدی برای دولت‌ها خواهد شد که در این الگو هزینه‌های عمرانی در دولت‌ها به‌صورت روندی منقطع شتاب و سپس ایست<sup>۲</sup> پیدا خواهد کرد. به بیانی دیگر، در زمان رونق این درآمدها، دولت‌ها طرح‌های بیش از حد بلندپروازانه‌ای را تعریف می‌کنند که ممکن است در دوران رکود این طرح‌ها به کلی رها شوند. به این مفهوم که بین انگیزه‌های سیاسی دولت‌ها و کنترل بهینه منابع طبیعی نوعی تعارض به‌وجود می‌آید.

با توجه به این مشکلات، هموار کردن درآمد دولت‌ها از طریق قطع ارتباط هزینه‌های دولت‌ها از درآمد فروش مواد اولیه صادراتی (نفت، گاز، زغال سنگ و...) ضروری است. و در این میان صندوق‌های درآمد ملی<sup>۳</sup> ابزار متداولی برای دستیابی به این هدف هستند. این صندوق‌ها در کشورهای مختلف به دو شکل اصلی صندوق‌های تثبیت درآمد<sup>۴</sup> و صندوق‌های پس‌انداز ملی<sup>۵</sup> مطرح شده‌اند.

مطالعات نشان می‌دهند که وجود صندوق‌های تثبیت درآمد به تنهایی قادر نخواهد بود مشکلات ناشی از نوسان قیمت مواد اولیه (عمدتاً نفت) را جبران کند. عامل اصلی برای موفقیت عملکرد این نوع صندوق‌ها محیط سیاسی - اقتصادی است که صندوق در آن عمل می‌کند. به بیانی دیگر، انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی دولت‌ها در نحوه مدیریت این صندوق‌ها و نیز موفقیت آنها

۱. این گزارش ترجمه گزارش با عنوان ذیل است:

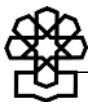
Asfaha, Samuel G (2007), "National Revenue Funds: Their Efficacy for fiscal Stability and inter-generational equity", IISD.

2. go-stop pattern

3. National Revenue Funds (NRFs)

4. Stabilization Funds

5. Savings Funds



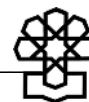
نقشی اساسی دارد. بنابراین، سؤال اساسی در طراحی صندوق‌های درآمد ملی به صورت زیر مطرح می‌شود: چگونه باید از صندوق‌های درآمد ملی به عنوان اهرمی برای شکل‌دهی به انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی دولت‌ها استفاده شود؟

در کشورهایی که در آنها انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی دولت‌ها اجازه مدیریت محتاطانه درآمدهای صندوق‌ها را نمی‌دهد، صندوق‌های درآمد ملی نباید برای تحمیل مسیرهای بهینه هزینه‌های دولت‌ها استفاده شوند. در این کشورها صندوق درآمد ملی باید به عنوان ابزار سیاستی برای همتراز کردن و منطقی کردن منافع و انگیزه‌های دولت، گروه‌های ذینفع و به طور کلی اجتماع به کار رود. تجربه نشان می‌دهد که ایجاد سازوکار نهادی که در آن ذینفعانی فرادولتی و در سطح ملی در اداره صندوق نقش داشته باشند، یکی از بهترین راه‌ها برای مدیریت صندوق‌هاست. در هر سازوکار نهادی که در آن ذینفعانی در سطح ملی و فرادولتی حضور داشته باشند، باید سه موضوع مهم را مد نظر قرار داد:

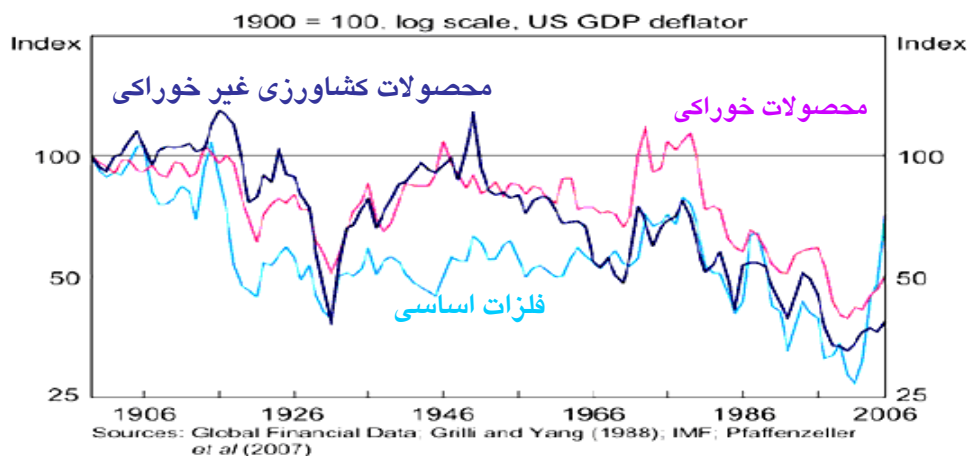
۱. تصویب یک قانون برای مدیریت درآمدهای ملی حاصل از فروش مواد اولیه (عمدتاً نفت) که برای تمام گروه‌های ذینفع در سطح ملی قابل قبول باشد،
۲. ایجاد یک کمیته یا هیئت ناظر مستقل و فراقوه‌ای برای نظارت کردن بر اجرای قانون یاد شده،
۳. اعطای یک اهمیت فوق‌العاده به قانون فوق در حد اصول قانون اساسی یک کشور به طوری که از اصلاحات بعدی و تغییرات احتمالی که در آینده دولت‌ها یا سایر نهادهای ذینفع ممکن است به نفع خود در آن اعمال کنند، جلوگیری شود.

## مقدمه

بسیاری از دولت‌ها در کشورهای در حال توسعه جهت تأمین بودجه خود به مقدار بسیار اندکی از صادرات مواد اولیه متکی هستند. با این حال قیمت این نوع کالاها بسیار نوسانی و متغیر است (نمودار زیر). در طی قرن گذشته شاخص قیمت سه گروه عمده از محصولات که کشورهای در حال توسعه صادر می‌کنند روندی بسیار پرنوسان و کاهشی داشته است. قیمت‌ها در این گروه‌ها در کوتاه‌مدت دارای نوسانات بسیار زیاد، اما در بلندمدت روندی نزولی را طی کرده‌اند.



### نمودار شاخص قیمت‌های مواد اولیه در جهان طی ۱۰۰ سال گذشته

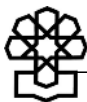


توضیح: تورم بر مبنای دلار آمریکا از قیمت‌ها کسر شده است و قیمت‌ها حقیقی هستند.

درک ویژگی‌های نوسانات کوتاه‌مدت قیمت این قبیل کالاها (یعنی چرخه‌های افزایش شدید و کاهش شدید قیمت در بازار جهانی دارای اهمیت فراوانی می‌باشد که در این قسمت به آن پرداخته خواهد شد. در این زمینه کاشین و همکاران<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۹ ویژگی نوسانات قیمت ۳۶ نوع مواد اولیه (غیر از سوخت) را مورد بررسی قرار داده‌اند. برخی از نتایج به دست‌آمده از این تحقیق عبارت است از:

۱. برای تمامی ۳۶ ماده اولیه - بجز یک یا چند ماده - افزایش قیمت‌ها تدریجی و کند بوده درحالی که کاهش قیمت سریع و شدیدتر اتفاق افتاده است،
  ۲. میزان و اندازه کاهش قیمت‌ها کمی بیشتر از افزایش قیمت بعدی آن بوده است، یعنی پس از یک کاهش قیمت، میزان افزایش در قیمت مواد اولیه (با کسر تورم دلار از آن) از میزان کاهشی که قبل از آن رخ داده کمتر بوده است. این یافته نشان می‌دهد که در مجموع افزایش و کاهش قیمت مواد اولیه صادراتی کشورهای در حال توسعه به صورت نامتقارن بوده است.
- بدیهی است که ترکیدن حباب قیمت مواد اولیه باعث کاهش درآمد دولت‌ها خواهد شد. در این بین میزان کاهش درآمد ناشی از فروش این کالاها بستگی به میزان کاهش قیمت جهانی مواد و سهم آن در بودجه دولت‌ها دارد. روند کنونی قیمت مواد اولیه صادراتی کشورهای در حال توسعه دو پیامد مهم خواهد داشت:

۱. نوسانات قیمت حقیقی این کالاها باعث نوسان درآمد دولت‌ها در کوتاه‌مدت و کاهش آن در بلندمدت می‌شود،

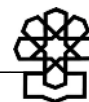


۲. دوره‌های درآمد پایین بر دوره‌های درآمد بالاتر برتری خواهد داشت. مقایسه قیمت مواد اولیه صادراتی این کشورها با قیمت محصولات صنعتی که سوی کشورهای توسعه‌یافته تولید می‌شود، نشان می‌دهد که این نسبت به نفع محصولات صنعتی در تغییر است. به بیان دیگر، قدرت خرید هریک دلار حاصل از فروش مواد اولیه صادراتی کشورهای درحال توسعه (نفت، گاز، فلزات و...) در مقایسه با گذشته کاهش یافته است، زیرا محصولات صادراتی کشورهای صنعتی گران‌تر شده است و در مقابل محصولات صادراتی کشورهای درحال توسعه ارزان‌تر شده‌اند.

### ۱. چالش‌های نوسان قیمت مواد خام صادراتی برای کشورهای درحال توسعه

نوسانات شدید قیمت مواد اولیه آثار مخربی در روند توسعه کشورهایی که متکی بر این محصولات هستند، به وجود خواهد آورد. در این زمینه به‌طور ویژه می‌توان به مشکلاتی ایجاد شده در مدیریت اقتصاد کلان این کشورها اشاره داشت. معمولاً در چنین کشورهایی صادرات مواد اولیه سهم عمده درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد. از این رو، بسیاری از دولت‌ها در کشورهایی که به صادرات مواد اولیه متکی هستند به دلیل نوسان قیمت این محصولات با نوسان در درآمدها روبرو خواهند شد. این نوسانات در کوتاه‌مدت وجود دارد و در بلندمدت نیز ادامه خواهد داشت. نوسانات کوتاه‌مدت ناشی از نوسان در قیمت این محصولات است، اما منظور از نوسان بلندمدت درآمدها بیشتر به محصولات مانند نفت و گاز مربوط می‌شود که با توجه به کاهش ذخایر این کشورها و نزدیک شدن به سال‌های پایانی عمر این ذخایر کاهش سرعت و سهولت استخراج را به دنبال خواهد داشت. نوسانات کوتاه‌مدت در درآمدهای دولت در این کشورها برنامه‌ریزی اقتصاد کلان را به‌ویژه در زمینه بودجه با مشکلات و چالش‌های جدی روبرو می‌کند. اگر هزینه‌های دولت نیز در پی نوسان درآمدها به ناچار از الگوی نوسان درآمدها پیروی کند، در این صورت چرخه‌های افزایش و کاهش قیمت‌های مواد اولیه صادراتی خود را به شکل چرخه‌های هزینه‌های دولت و کسری آن به اقتصاد تحمیل می‌کند. در نتیجه مخارج دولت در دوره‌های رونق صادرات مواد اولیه افزایش می‌یابد (و معمولاً درآمدهای مالیاتی کاهش می‌یابد) و در دوره‌های رکود و کاهش قیمت مواد اولیه صادراتی مخارج دولت کاهش می‌یابد (و به ناچار دولت مالیات‌ها را افزایش می‌دهد). این نوسانات مانع توسعه اقتصادی هستند.

کشورهایی که به استخراج و صادرات مواد اولیه تجدیدنپذیر از قبیل نفت، گاز و فلزات معدنی وابسته هستند، با یک بده‌بستان بین درآمد کنونی و درآمدهای آینده روبرو هستند. بنابراین در این کشورها نه تنها دولت‌ها با مسئله نحوه مدیریت نوسانات بودجه‌ای روبرو هستند، بلکه با چالش



عدالت بین‌نسلی نیز روبرو هستند، بدین معنا که نباید حق نسل آینده در بهره‌برداری از این منابع را نادیده بگیرند.

دولتی که به صادرات تعداد اندکی از مواد اولیه برای تأمین بخش قابل توجهی از بودجه خود متکی هستند باید سه چالش اساسی را حل کنند:

۱. حل مسئله نوسانات شدید کوتاه‌مدت بودجه دولت (تثبیت مالی)،
۲. حفاظت اقتصاد، به‌ویژه بخش صنعت و کشاورزی، در مقابل آثار بیماری هلندی،
۳. ایجاد نهادهای قوی اقتصادی - اجتماعی به‌منظور ایجاد و گسترش تنوع اقتصادی با اتکا به درآمدهای دولت.

علاوه بر این سه چالش اساسی، دولت‌ها با دو چالش دیگر نیز روبرو هستند:

۱. بیمه کردن درآمدهای دولت در مقابل کاهش درآمدها که ناشی از کاهش حجم ذخایر زیرزمینی است (قید میان‌دوره‌ای بودجه دولت‌ها)،
۲. حل مسئله عدالت بین‌نسلی در استخراج و بهره‌برداری از منابع زیرزمینی.

## ۲. ثروت ناشی از منابع طبیعی و توسعه

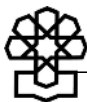
همبستگی منفی بین رشد اقتصادی و ثروت ناشی از منابع طبیعی در چندین مطالعه نشان داده شده است.<sup>۱</sup> این ارتباط منفی اغلب با اصطلاح «نفرین منابع»<sup>۲</sup> توصیف می‌شود. نیجریه که هفتمین تولیدکننده بزرگ نفت است اغلب به‌عنوان مثالی از این مسئله در ادبیات اقتصادی عنوان می‌شود. دولت نیجریه از زمان استقلال این کشور تا سال ۲۰۰۰ بالغ بر ۳۵۰ میلیارد دلار از محل فروش نفت درآمد کسب کرده است و هنوز هم اقتصاد این کشور در سطح پایین توسعه‌یافتگی قرار دارد، به‌طوری که در سال ۱۹۷۰ برحسب شاخص برابری قدرت خرید، GDP سرانه نیجریه ۱۱۱۳ دلار در سال بود درحالی که در سال ۲۰۰۰ میلادی این رقم به ۱۰۸۴ دلار در سال کاهش یافته است. در همین زمان نسبت کسانی که درآمد روزانه زیر یک دلار دارند، از ۳۶ درصد جمعیت به ۷۰ درصد جمعیت افزایش یافته است. به بیان دیگر، فقر در این کشور گسترش یافته است.<sup>۳</sup>

نفرین منابع عمدتاً در زمینه افزایش درآمدهای حاصل از صادرات مواد معدنی و به‌ویژه نفت و گاز بررسی می‌شود. این موضوع عمدتاً از دو موضوع ناشی می‌شود: اولاً قیمت‌های نفت و گاز از سایر مواد معدنی پرنوسان‌تر هستند، ثانیاً درآمد حاصل از صادرات نفت و گاز بسیار بیشتر از

1. Auty, 1998; Sachs and Warner, 1995 and 1997.

2. Resource Curse

3. Weinthal and Luong, 2006.



درآمد حاصل از صادرات سایر مواد اولیه است و بنابراین انگیزه رفتارهای رانت‌جویی در آن کشورها افزایش می‌یابد.

به‌وضوح این یک تناقض است. چرا باید کشورهایی که درآمد بالایی از صادرات مواد اولیه دارند، با وجودی که محدودیت‌های مالی لازم برای توسعه را ندارند، رشد اقتصادی پایینی داشته باشند. تجربه نشان می‌دهد که نفرین منابع نتیجه مدیریت ضعیف درآمدهای حاصل از صادرات مواد اولیه است که در اختیار دولت‌ها قرار دارد: استفاده نابخردانه درآمدهای بادآورده سبب از بین رفتن فرصت‌های اقتصادی خواهد شد.

ادبیات توسعه اقتصادی به‌طور عمده نشان می‌دهد که افزایش و کاهش درآمدهای حاصل از صادرات مواد اولیه اغلب به‌طور نامناسبی مدیریت شده است.<sup>۱</sup> لیتل و همکاران (۱۹۹۳) تجربه ۱۸ کشور در حال توسعه‌ای را که در طی سال‌های ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۹ با افزایش قیمت کالاهای صادراتی مواجه شده بودند، بررسی کردند.<sup>۲</sup> یافته‌های وی نشان می‌دهد که رشد اقتصادی این کشورها کمتر از رشد اقتصادی سایر کشورهای در حال توسعه‌ای بوده است که در همین دوره با کسری تراز تجاری مواجه بوده‌اند. دو دلیل اصلی برای این موضوع ذکر می‌شود:

۱. مدیریت ضعیف درآمدهای بادآورده حاصل از فروش منابع طبیعی،
۲. از دست دادن رقابت‌پذیری بخش صنعت و کشاورزی (که به بیماری هلندی معروف است).<sup>۳</sup>

## ۲-۱. مدیریت ضعیف درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی

برای بیشتر دولت‌ها مقاومت کردن در مقابل انگیزه خرج کردن درآمدهای بادآورده حاصل از فروش منابع طبیعی بسیار مشکل است. این مخارج اغلب صرف واردات بی‌رویه و نیز طرح‌های عمرانی با بازدهی پایین می‌شود. رفتار رانت‌جویی محرک اصلی هدر رفتن درآمدهای دولت‌ها در شرایط اوج گرفتن درآمدهای دولت است.

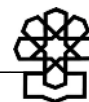
مشکل این است که دولت‌ها به‌سختی می‌توانند در مقابل جذابیت رانت‌های حاصل از فروش منابع طبیعی مقاومت کنند. نتیجه این شرایط رقابت بر سر کسب رانت است. دولت‌ها در کشورهایی که صادرات منابع طبیعی دارند به‌زودی درمی‌یابند که سود حاصل از بخشی از ثروت طبیعی کشور به سایر گزینه‌ها می‌چربد. تجربه این ادعا را ثابت کرده است. به‌عنوان مثال، در مکزیک در دهه ۱۹۷۰، سیاستمداران و شرکت‌ها بر سر کسب رانت حاصل از درآمد نفت با یکدیگر رقابت

1. Auty, 1998; Sachs and Warner, 1995 and 1997.

2. Little et al, 1993.

۳. منظور از بیماری هلندی (Dutch Disease) اشاره به این موضوع دارد که در هلند در دهه ۱۹۶۰ زمانی که درآمد بالایی از صادرات گاز حاصل شد، آثار منفی بر روی رقابت‌پذیری سایر بخش‌های صادراتی این کشور و رشد اقتصادی وارد شد.





شدیدی داشتند. به همین ترتیب در ونزوئلا، نیجریه و چند کشور بزرگ نفتی دیگر. البته این تجربه تنها به کشورهای نفتی محدود نمی‌شود. دیگر کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی نیز در این شرایط گرفتار می‌شوند: استرالیا و برزیل دو نمونه از این کشورها هستند.<sup>۱</sup>

#### ۱-۱-۲. گسترش کسری حساب جاری

بیشتر دولت‌ها، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، افق‌های کوتاه‌مدت را مد نظر دارند. این ویژگی آنها را به سمت مصرف بی‌رویه درآمدهای حاصل از منابع طبیعی سوق می‌دهد.<sup>۲</sup> دولت‌ها در این کشورها خود را مشغول موفقیت‌های سیاسی - اقتصادی کوتاه‌مدت می‌کنند و به همین دلیل درآمدهای بادآورده حاصل از فروش منابع طبیعی را برای کسب این موفقیت‌های زودگذر مصرف می‌کنند. اغلب این موضوع به ایجاد کسری در تراز بازرگانی این کشورها می‌انجامد. در بیشتر موارد، این افزایش کسری بازرگانی بیشتر صرف افزایش دستمزدها و افزایش سوبسیدها (بر روی مواد غذایی، کود شیمیایی و فرآورده‌های نفتی) می‌شود. بسیاری از کالاهایی که درآمدهای مازاد دولت صرف خرید آنها می‌شود، وارداتی هستند. اغلب به‌دلایل سیاسی کاهش این هزینه‌ها در زمانی که درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی کاهش می‌یابد، بسیار مشکل است. مثال‌های معروف این مسئله عبارتند از: سریلانکا در دهه ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی است که درآمدهای حاصل از فروش چای، رزین و نارگیل در آن افزایش یافت؛ مالزی در اوایل دهه ۱۹۸۰ که درآمدهای نفت در آن افزایش یافت و افزایش درآمدهای حاصل از فروش قهوه در کنیا در اواسط دهه ۱۹۷۰.

#### ۲-۱-۲. سرمایه‌گذاری بر روی طرح‌های سرمایه‌گذاری کم‌بازده و بلندپروازانه

دیتون و میلر<sup>۳</sup> مشاهده کردند که دولت‌ها معمولاً درآمدهای بادآورده را به‌طور شتابان در برنامه‌هایی با طرح‌های کم‌بازده و بلندپروازانه به هدر می‌دهند. البته ممکن است بخشی از درآمدهای دولت صرف طرح‌های خوب و مورد نیاز عموم مردم شود که نتایج خوبی نیز داشته باشد. با این حال در بسیاری از کشورها این سرمایه‌گذاری صرف طرح‌های بلندپروازانه‌ای می‌شود که معمولاً در مواقع کمبود درآمدها نیمه‌کاره رها می‌شوند. تالوی و وق<sup>۴</sup> مشاهده کردند که بازدهی بیشتر طرح‌هایی که در مواقع رونق درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی در کشورهای درحال توسعه تعریف می‌شوند، بسیار پایین و نزدیک به صفر و در برخی موارد منفی است. آنها اعتقاد دارند که این سرمایه‌گذاری‌ها را در عمل باید جزء مصارف دولت تعریف کرد، زیرا در آینده بازدهی نداشته‌اند.

1. Talvi and Végh, 2005.

2. Gupta and Miranda, 1991.

3. Deaton and Miller, 1996.

4. Talvi and Végh, 2005.



سه عامل اصلی را می‌توان برای توضیح دلایل بازدهی پایین طرح‌های سرمایه‌گذاری عمومی تعریف شده در مواقع وفور درآمدهای دولت‌ها برشمرد.

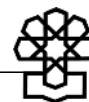
۱. سهم بالایی از سرمایه‌گذاری‌های عمومی ممکن است صرف کسب موفقیت‌های زودگذر و کوتاه‌مدت دولت‌ها شوند، درحالی که دولت‌ها می‌توانستند آن را صرف طرح‌های پربازده اقتصادی کنند.
۲. با شروع افت درآمدها، طرح‌های سرمایه‌گذاری خوب ممکن است رها شوند یا بسیار دیر تکمیل شوند، زیرا منابع لازم برای انجام آنها قبلاً در زمان وفور درآمدهای دولت صرف طرح‌های کم‌بازده شده است. همچنین رفتار شروع به کار کردن و سپس متوقف کردن طرح‌ها در بیشتر کشورهای درحال توسعه با درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی فراوان دیده می‌شود.
۳. آژانس‌ها و کارگزاران دولتی که مسئول تثبیت اقتصاد کلان هستند (عموماً وزارت مالیه کشورها) توان کنترل هزینه‌های دولت را ندارند. زیرا سایر بخش‌های دولت را نمی‌توانند کنترل کنند. این بخش‌ها ممکن است وزارت مسکن و توسعه شهری، وزارت بهداشت و رفاه عمومی و وزارت حمل‌ونقل کشور باشند.

### ۳-۱-۲. انباشت بدهی خارجی

برخی از دولت‌ها تمایل دارند به اتکای افزایش درآمدهای حاصل از فروش مواد اولیه، استقراض خارجی را افزایش دهند. یوسویی<sup>۱</sup> این موضوع را اصطلاحاً «ظرفیت استقراض مبتنی بر حساب درآمدها» نامگذاری کرده است، زیرا در زمان‌های رونق درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی در این کشورها آنها را برای کشورهای قرض‌دهنده جذاب‌تر می‌کند. بنابراین، حساب قیمت‌های مواد اولیه صادراتی در برخی از کشورهای درحال توسعه انباشت بدهی خارجی آنها را افزایش می‌دهد. به‌علاوه، دولت‌ها ممکن است افزایش درآمدها را دائمی و کاهش آن را موقتی تفسیر کنند. لذا با اتکا به این تفسیر ممکن است در زمان حساب قیمت‌های مواد اولیه صادراتی اقدام به انباشت بدهی خارجی کنند.

در این ارتباط مکزیك مثال خوبی است. رونق نفتی دهه ۱۹۷۰ موجب شد درآمد نفتی این کشور سه برابر شود. بین ۱۹۷۷ و ۱۹۸۲ این کشور ۴۰ میلیارد دلار درآمد نفتی کسب کرد. با این حال میزان بدهی خارجی این کشور نیز به ۴۰ میلیون دلار رسید. تا سال ۱۹۸۲، زمانی که قیمت‌های نفت سقوط کرد و نرخ‌های بهره جهانی افزایش یافت، تقریباً ۴۵ درصد درآمد نفت مکزیك صرف بهره بدهی‌های خارجی شد. طی همان سال، کسری تراز بازرگانی این کشور نیز به رقم ۴۰ میلیون دلار رسید و موجب شد که مکزیك ارزش پول ملی خود را به میزان ۶۶ درصد کاهش دهد. انباشت بدهی و افزایش کسری بازرگانی این کشور در نهایت موجب شد که دولت مکزیك اعلام ورشکستگی کند و دچار بحران بدهی شود.

1. Usui, 1997.



مکزیک تنها مثال این وضعیت نیست. نیجریه نیز در سال ۲۰۰۴ در وضعیت مشابهی قرار گرفته بود. در این سال کل بدهی خارجی این کشور بالغ بر ۳۵ میلیارد دلار شد که بیشترین میزان بدهی در کل قاره آفریقا بود. در چنین شرایطی دولت‌ها مجبور به کاهش هزینه‌ها می‌شوند که بیشتر این هزینه‌ها از بخش‌هایی مانند زیرساخت‌ها، آموزش و بهداشت عمومی کاسته می‌شود که در بلندمدت آثار مخربی بر جریان توسعه کشورها بر جای می‌گذارد.

#### ۴-۱-۲. تضعیف نهادها

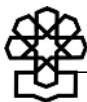
درآمدهای بادآورده حاصل از فروش منابع طبیعی می‌تواند نهادهایی مانند نظام مالیاتی را تضعیف کند. این موضوع به‌ویژه در مورد کشورهایی که درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی در آنها مستقیماً به خزانه دولت واریز می‌شود، مصداق دارد. درآمد حاصل از فروش منابع طبیعی انگیزه دولت را برای ایجاد سیستم‌ها و نهادهای کارآمد مالیاتی تضعیف می‌کند. کسب درآمد از طریق فروش منابع طبیعی در مقایسه با درآمدهای مالیاتی برای دولت‌ها هزینه‌های سیاسی و اقتصادی کمتری دارد، زیرا دولت کمتر به مالیات شهروندان متکی می‌شود و بنابراین مجبور نیست نیازهای آنها را برآورده سازد. همان‌طور که کالزوژنوا و کیسر (۲۰۰۵)<sup>۱</sup> مشاهده کرده‌اند، یک رابطه متقابل بین جمع‌آوری مالیات توسط دولت‌ها و خدمات عمومی که به بخش کسب‌وکار و خانوارها عرضه می‌کنند، وجود دارد. در مقابل، دولت‌هایی که به درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی (اصطلاحاً «هدیه طبیعت») دسترسی دارند، چنین تصویری درباره ارائه خدمات عمومی ندارند. بنابراین، به میزانی که رونق درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی موجب گسترش رفتار رانت‌جویی می‌شود، سرمایه‌گذاری برای نهادهای حامی نوآوری و توسعه کارآفرینی کاهش می‌یابد.

#### ۲-۲. بیماری هلندی

جنبه دوم منفی شدن رابطه مبادله و عملکرد ضعیف اقتصادی در کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی به موضوع «بیماری هلندی»<sup>۲</sup> مربوط می‌شود. بیماری هلندی به وضعیت کاهش رقابت‌پذیری در بخش‌های صنعت و کشاورزی کشور (یعنی بخش‌های خارج از بخش صادرات منابع طبیعی) در نتیجه افزایش ارزش پول ملی اطلاق می‌شود. این افزایش در ارزش پول ملی در مواقع رونق درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی رخ می‌دهد. دو مسیر اصلی وجود دارد که بیماری هلندی از طریق آن عمل می‌کند: «آثار مخارج» و «آثار ناشی از انتقال منابع».

1. Kalzuzhnova and Kaser, 2005.

2. Dutch Disease



## ۱-۲-۲. آثار مخارج

آثار مخارج به کاهش صادرات اشاره دارد که در نتیجه کاهش رقابت‌پذیری رخ می‌دهد و این کاهش در رقابت‌پذیری به دلیل افزایش ارزش پول ملی در دوران رونق درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی رخ می‌دهد. مکانیسم این تأثیر در رژیم ارزی شناور و ثابت متفاوت است، اما تأثیرات آن بر رقابت‌پذیری یکسان است. نرخ ارز حقیقی بین دو کشور نشان‌دهنده قیمت یک سبد از کالاها و خدمات در یک کشور نسبت به سبدهای از کالاها و خدمات در کشور دیگر است. نرخ ارز اسمی نیز معیاری است از قیمت نسبی دو پول مختلف. به بیان دیگر، نرخ ارز اسمی نشان می‌دهد که پول ملی یک کشور چند واحد نسبت به پول ملی کشور دیگر می‌ارزد.

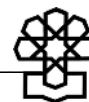
در رژیم‌های ارزی شناور که در آنها نرخ‌های ارز توسط نیروهای بازار تعیین می‌شوند افزایش نرخ ارز حقیقی از طریق افزایش نرخ ارز اسمی رخ می‌دهد. در کشورهای وابسته به صادرات منابع طبیعی، افزایش نرخ ارز اسمی به دلیل افزایش جریان ورود ارز خارجی در دوران رونق درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی به اقتصاد رخ می‌دهد. این جریان ورود ارز خارجی ارزش پول ملی را افزایش می‌دهد. در نتیجه، کالاهای ساخت خارج ارزان‌تر از کالاهای مشابه ساخت داخل خواهند شد.

در رژیم‌های ارزی ثابت - که در آن نرخ ارز ثابت نگه داشته می‌شود - کاهش رقابت‌پذیری از طریق افزایش قیمت‌های داخلی رخ می‌دهد، درحالی که نرخ‌های ارز اسمی ثابت هستند. فرآیند این تأثیر بدین صورت است که رونق درآمدها سبب جریان ورود ارز خارجی به کشور می‌شود. در این شرایط پول بیشتری برای خرج کردن وجود دارد. در نتیجه مخارج دولت افزایش می‌یابد و قیمت‌ها نیز به تبع آن افزایش می‌یابند. در این صورت کالاهای داخلی از مشابه خارجی خود گران‌تر می‌شوند.

در هر دو حالت رژیم ارزی ثابت یا انعطاف‌پذیر، افزایش ارزش پول ملی سبب کاهش رقابت‌پذیری صادرات کشور می‌شود. خطر اصلی این است که زمانی که نرخ ارز حقیقی درحال بازگشت به نرخ‌های قبل از رونق درآمدهاست، برای کشور بسیار مشکل است که قدرت رقابت‌پذیری خود را بازیابد و سهم خود را از بازار جهانی دوباره به دست آورد. یعنی ممکن است که کاهش رقابت‌پذیری اثراتی ماندگار بر اقتصاد برجای گذارد.

## ۲-۲-۲. آثار ناشی از انتقال منابع

آثار ناشی از انتقال منابع اشاره به این موضوع دارد که انتقال نیروی کار و سرمایه از تولید و تجارت در بخش صادرات بخش‌هایی که از عواید درآمدهای منابع طبیعی بهره‌مند نیستند به بخش‌های خدمات و نیز تولید کالاهای غیرقابل تجارت (مثل مسکن و زمین) منتقل می‌شود. فرآیند



این تأثیر بدین صورت است که سهمی از درآمدهای بالاتری که در بخش‌های مرتبط با صادرات منابع طبیعی فعال هستند ممکن است صرف خرید کالاها و خدمات داخلی شود. مطالعات نشان می‌دهد که دولت‌ها بیشتر مایل به هزینه کردن درآمدهای بادآورده در کالاهای غیرقابل مبادله (مانند مسکن و مستغلات) هستند - اصطلاحاً تمایل به صرف کردن درآمدها بر روی طرح‌هایی دارند که به «پیل‌های سفید»<sup>۱</sup> معروف هستند. این طرح‌های پرآب‌وتاب و هزینه کردن بر روی زیرساخت‌ها و طرح‌های مسکن اغلب به دلایل سیاسی صورت می‌گیرد تا اقتصادی.<sup>۲</sup> در نتیجه، قیمت کالاهای غیرقابل مبادله در مقایسه با کالاهای قابل مبادله افزایش می‌یابد. به دلیل اینکه قیمت کالاهای صنعتی و کشاورزی (قابل مبادله) در بازار جهانی تعیین می‌شود، لذا قیمت کالاهای غیرقابل مبادله در مقایسه با کالاهای قابل مبادله افزایش می‌یابد. در نتیجه قیمت‌های داخلی به نفع بخش‌هایی مانند مسکن و مستغلات تغییر می‌کند. این به نوبه خود دستمزد و سود را در این بخش‌ها افزایش می‌دهد. در نتیجه سرمایه و نیروی کار از سایر بخش‌ها به سمت این بخش منتقل می‌شود.

### ۳. جلوگیری از نفرین منابع و درمان آن

مطالعات مختلفی در ارتباط با گزینه‌های سیاستی مرتبط با درمان نفرین منابع انجام شده است. ولی اجماع واحدی درباره اینکه کدام یک مناسب‌تر است، وجود ندارد. در واقع، برخی از سیاستگذاران نسبت به موضوع بدبین هستند و منابع طبیعی را به صورت میراث رشد اقتصادی پایین تفسیر می‌کنند.<sup>۳</sup> دیگر سیاستگذاران بحث می‌کنند که با سیاست‌های اقتصادی صحیح و نهادهای مناسب، وفور منابع یک نعمت است. لذا نفرین منابع قابل درمان است.<sup>۴</sup> به نظر این گروه، الزام حیاتی برای درمان نفرین منابع این است که دولت و نهادهای آن باید شفافیت و پاسخگویی لازم را داشته باشند.

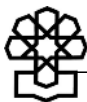
چندین سیاست و مکانیسم برای درمان نفرین منابع پیشنهاد شده است. معروف‌ترین این سیاست‌ها شامل متنوع‌سازی اقتصاد، تثبیت سیاست‌های اقتصاد کلان (از قبیل اجتناب از انباشت بدهی و پرهیز از سرمایه‌گذاری بیش از ظرفیت جذب اقتصاد)، تأمین مالی جبرانی (از قبیل استفاده از منابع IMF و نهادهای شبیه به آن)، استفاده از ابزارهای پوشش ریسک مبتنی بر بازار مانند ابزارهای آتی و اختیارات معامله، ایجاد صندوق‌های تثبیت درآمد حاصل از فروش منابع طبیعی (مانند صندوق‌هایی که در کشورهای نروژ و شیلی ایجاد شده است) و توزیع مستقیم درآمد حاصل

1. white elephant

2. Sala-i-Martin and Subramanian, 2003; and Eifert et al., 2002.

3. Auty, 1998; Sachs and Warner 1995 and 1997.

4. Beaulier and Subrick, 2006; Stiglitz, 2004 and Wright and Czelusta, 2002.



از فروش منابع طبیعی به مردم (مانند صندوق نفتی آلاسکا).  
متنوع‌سازی اقتصادی راه‌حل نهایی مشکلات اقتصادی و شوک‌های حاصل از بازار منابع طبیعی است. ولی متنوع‌سازی اقتصادی یک فرآیند بلندمدت و طولانی است و بنابراین دردی از مشکلات عاجل اقتصادی در این کشورها در کوتاه‌مدت دوا نمی‌کند.  
توزیع درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی بین مردم نیز مطلوب نیست، زیرا فرض بر این است که شهروندان آن را پس‌انداز می‌کنند، یا اینکه در طرح‌هایی بهتر از دولت سرمایه‌گذاری می‌کنند. اما در واقعیت ممکن است این فروض صحیح نباشند.  
پرسش اصلی این است که آیا استفاده از صندوق‌های درآمد ملی (صندوق درآمد ملی)<sup>۱</sup> می‌تواند این مشکلات را حل کند و اصولی که باید رعایت شوند چیست؟ این موضوع در بخش‌های آتی به تفصیل بیان می‌شود.

#### ۴. صندوق‌های درآمد ملی

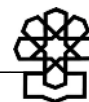
صندوق‌های درآمد ملی ابزارهایی سیاستی هستند که با هدف جدا کردن دولت‌ها از نتایج منفی نوسانات درآمد و یا تضمین عدالت بین‌نسلی از طریق پس‌انداز بخشی از عواید حاصل از فروش منابع طبیعی تجدیدنپذیر به‌وجود می‌آیند. در مجموع، صندوق‌های درآمد ملی به دو شکل هستند: «صندوق‌های تثبیت درآمد» که با نام «صندوق‌های روزهای بارانی»<sup>۲</sup> نیز شناخته می‌شوند (به‌عنوان مثال، صندوق تثبیت اقتصاد کلان در ونزوئلا) و صندوق‌های پس‌انداز ملی که با نام «صندوق‌های نسل آتی» نیز شناخته می‌شوند (به‌عنوان مثال صندوق ذخایر عمومی دولت در عمان و صندوق ذخایر نسل آتی در کویت و صندوق درآمدهای آتی در آلاسکا). صندوق‌های تثبیت درآمد مانند یک عایق در مقابل کاهش‌های شدید درآمد دولت عمل می‌کنند، درحالی که صندوق‌های پس‌انداز ملی منابع را برای نسل آینده ذخیره می‌کنند. نروژ و شیلی دارای صندوق‌هایی هستند که هر دو هدف تثبیت درآمد و ذخیره ثروت برای نسل آتی را همزمان دنبال می‌کنند.

صندوق‌های درآمد ملی به‌عنوان ابزارهایی حیاتی برای شفافیت مالی و تبعیت کردن دولت‌ها از کدهای قابل قبول مدیریت مالی شناخته می‌شوند. شهرت صندوق‌های درآمد ملی اخیراً با تصویب قوانینی برای تأسیس صندوق‌هایی مشابه در کشورهای جدید دارای ذخایر گاز مانند چاد، تیمور و آذربایجان افزایش یافته است. انتشار اقدامات اساسی برای شفافیت<sup>۳</sup> توسط دولت بریتانیا در سال

1. National Revenue Funds (NRFs)

2. Rainy day Funds

3. Extractive Industries Transparency Initiative (EITI)



۲۰۰۲، راهنمای صندوق بین‌المللی در مورد شفافیت درآمد منابع طبیعی<sup>۱</sup> و راهنمای مؤسسه Open Society در زمینه نظارت بر بودجه و درآمد نفت و گاز<sup>۲</sup> در سال‌های اخیر نشان‌دهنده اهمیت شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها در زمینه مدیریت درآمدهای حاصل از منابع طبیعی است.

معروفیت صندوق‌های درآمد ملی به‌ویژه با موفقیت کشورهایمانند بوتسوانا افزایش بیشتری یافت. بوتسوانا کشوری است که از نظر منابع طبیعی غنی است و پس از کشف ذخایر بزرگ الماس در آن در دهه ۱۹۷۰ رشد اقتصادی باثبات و بالایی در حدود ۸ درصد در سال را تجربه کرد. بیشتر این موفقیت ناشی از این واقعیت است که ۸۰ درصد از ذخایر دولت از طریق صندوق درآمد ملی این کشور در دارایی‌های بلندمدت سرمایه‌گذاری می‌شود. صندوق نفتی نروژ، صندوق درآمد دائمی آلاسکا و صندوق پس‌انداز ایالت آلبرتا در کانادا مثال‌های دیگری از صندوق‌های درآمد ملی است که به خوبی مدیریت شده‌اند.

لازم به‌ذکر است که دلیل موفقیت صندوق‌ها در این کشورها تنها وجود قوانین خاص برای این صندوق‌ها نبوده است، زیرا در کشورهای ناموفقی مثل ونزوئلا و عمان نیز قوانینی برای صندوق‌های نفتی وجود داشته است. پرسش اینجاست: چرا صندوق‌های درآمد ملی در برخی کشورها موفق بوده‌اند و در برخی دیگر ناموفق عمل کرده‌اند؟ چه درس‌هایی از آنها می‌توان دریافت کرد؟

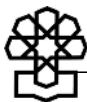
### صندوق‌های درآمد ملی از بعد نظری

صندوق‌های تثبیت به حفاظت سیاست پولی از شوک‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت کمک می‌کنند. تغییرپذیری قیمت منابع طبیعی در کوتاه‌مدت و نیز روند بلندمدتی که در جهت کاهش قیمت این محصولات در بلندمدت دیده می‌شود سبب می‌شود تا تثبیت درآمدهای بودجه‌ای دولت‌ها اهمیت پیدا کند. ولی اگر بتوان با استفاده از چنین صندوق‌هایی ارتباط بین درآمد دولت را از منابع طبیعی قطع کرد، در این صورت شوک‌های بازار منابع طبیعی به بی‌ثباتی‌های اقتصادی تبدیل نمی‌شوند.

اصل اساسی در تثبیت سیاست مالی توسط این صندوق‌ها عبارت است از هموارسازی هزینه‌های دولت. بدین معنا که هزینه‌های دولت باید در دوران رکود یا رونق بازار منابع طبیعی روندی باثبات و هموار را طی کنند. بنابراین، صندوق‌های تثبیت درآمد ملی می‌توانند با عملکردی برخلاف چرخه‌های بازار منابع طبیعی سبب تثبیت اقتصاد کلان در کشورهای درحال توسعه شوند. برای رسیدن به چنین هدفی باید برخی از قواعد که تعیین‌کننده چگونگی ورود و خروج منابع به این صندوق‌ها هستند، رعایت شوند.

1. International Monetary Fund's Guide on Resource Revenue Transparency

2. Open Society's A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenue



صندوق‌های تثبیت بودجه‌ای همچنين می‌توانند از ایجاد آثار وخيم بیماری هلندی جلوگیری کنند. این هدف در صورتی محقق می‌شود که درآمدهای بادآورده حاصل از فروش منابع طبیعی در این صندوق‌ها ذخیره شوند. در نتیجه، صندوق‌های تثبیت به‌عنوان ابزار خنثی‌سازی عمل می‌کنند، بدین معنا که از تزریق درآمدهای اضافه بر روند میان‌مدت و بلندمدت به بودجه دولت جلوگیری می‌کنند.

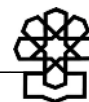
صندوق‌های درآمد ملی به کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی کمک می‌کنند که از انباشت بدهی در این کشورها جلوگیری شود. همان‌طور که گفته شد، بدهی این کشورها ناشی از این تصور دولت‌هاست که رونق درآمدها دائمی است و رکود آنها گذرا می‌باشد. لذا دولت‌ها در هر دو دوره استقراض می‌کنند. با قطع کردن ارتباط بین درآمدهای دولت از فروش منابع طبیعی، این صندوق‌ها جلوی این نوع رفتار دولت‌ها را نیز می‌گیرند.

به همین ترتیب، صندوق‌های پس‌انداز می‌توانند در رسیدن به اهداف مطلوب اجتماعی نیز مفید واقع شوند، به‌ویژه در ارتباط با کشورهایایی که محصولاتمانند نفت و گاز صادر می‌کنند. به میزانی که پس‌انداز قابل توجهی انباشت می‌شود، این صندوق‌ها می‌توانند منابع لازم را برای انجام سرمایه‌گذاری‌های عمومی برای دورانی که منابع نفت و گاز به اتمام رسید، فراهم کنند. لذا این صندوق‌ها از ایجاد طرح‌های بلندپروازانه توسط دولت‌ها و سپس رها کردن آنها در زمان‌های رکود بازار نفت و گاز (یا کالاهای مشابه) جلوگیری می‌کنند. علاوه‌بر آن، این صندوق‌ها ابزاری برای تحقق عدالت بین‌نسلی هستند، زیرا نسل کنونی نمی‌توانند تمام این درآمدها را مصرف کنند. براساس قواعد صندوق‌های نفتی در نروژ، عمان و آلاسکا، منابع این صندوق‌ها باید در دارایی‌های مالی امن و کم‌ریسک سرمایه‌گذاری شوند تا به نسل آینده منتقل شوند.

با تأسیس این صندوق‌ها که جلوی ورود بخشی از درآمد حاصل از منابع طبیعی به بودجه دولت را می‌گیرد، دولت‌ها مجبور می‌شوند که به‌دنبال درآمدهای جایگزین مانند مالیات بگردند و در نتیجه نهادهای مالیاتی را تقویت کنند. به‌عنوان مثال، در قانون مدیریت درآمدهای نفتی چاد، دولت تنها حق دارد که مالیات بر درآمدهای نفتی را مصرف کند (کادر ۱). تمام درآمدهای باقیمانده از فروش نفت صرف طرح‌های کاهش فقر، توسعه میدان‌های نفتی و صرف واریز به صندوق نسل آتی این کشور می‌شوند. براساس توافق، اگر دولت چاد قصد داشته باشد که هزینه‌های خود را افزایش دهد، مجبور است تا درآمدهایی اضافی از سایر بخش‌ها (بجز نفت) کسب کند. لذا دولت مجبور است از طریق تقویت نظام مالیاتی و تنوع بخشیدن به این درآمدها را کسب کند.

به‌طور خلاصه، طراحی مناسب صندوق‌های درآمد ملی و مدیریت صحیح آن به کشورها کمک می‌کند که از بی‌ثباتی اقتصاد کلان جلوگیری کنند، از تحلیل رفتن بخش‌های غیرنفتی جلوگیری شود، نظام بودجه‌ای کشورها منظم و معقول شود، عدالت بین‌نسلی رعایت شود و نهادهای اقتصادی





مانند نظام مالیاتی تقویت شوند. برخی از جنبه‌های طراحی صحیح این صندوق‌ها عبارتند از: تعیین معیاری روشن و شفاف که نشان می‌دهد چه سهمی از پول‌ها به این صندوق واریز می‌شود و برداشت از آن چگونه است، ایجاد سطحی از اجماع و اهمیت به قانون صندوق به طوری که دولت‌ها نتوانند در مواقع دلخواه قانون را به نفع خود تغییر داده یا آن را اصلاح نمایند و رعایت اصل شفافیت در درآمدها و هزینه‌های صندوق.

## کادر ۱. ساختار و عملکرد برخی از صندوق‌های درآمد ملی منتخب

### الف) قانون مدیریت درآمدهای نفتی در چاد

در ۱۹۹۹ بعد از کشف نفت در جنوب چاد، دولت چاد و بانک جهانی توافقنامه‌ای را امضا کردند که براساس آن بانک جهانی وامی به میزان ۳۹/۵ میلیون دلار برای تأمین مالی سهم چاد در حوزه نفتی چاد و نیز ساخت خط لوله چاد - کامرون به کار رود.

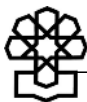
به‌عنوان بخشی از توافقنامه، دولت چاد قبول کرد که به‌عنوان شرط دریافت وام، قانون مدیریت درآمدهای نفتی را به تصویب برساند. براساس این قانون، تمام دریافتی‌ها از فروش نفت در حسابی به امانت در لندن واریز می‌شود. بخشی از این پول به‌عنوان مالیات بر درآمد نفت مستقیماً از آن حساب به خزانه دولت چاد واریز می‌شود. ۱۰ درصد از حق امتیاز برداشت و سود نقدی فعالیت نیز در «صندوق نسل آتی» پس‌انداز می‌شود که باید در سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت ذخیره شود و ۹۰ درصد باقیمانده به «حساب درآمدهای خاص» در یک بانک خصوصی در چاد به نام خزانه‌داری دولت چاد واریز می‌شود.

براساس این قانون، ۸۰ درصد حق امتیاز بهره‌برداری از نفت و ۸۵ درصد از سود نقدی آن صرف «بخش‌های اولویت‌دار کاهش فقر» می‌شود که شامل این موارد است: امور بهداشتی و اجتماعی، آموزش، زیرساخت‌ها، توسعه روستایی، محیط زیست و حفظ ذخایر آب. به‌علاوه، ۵ درصد از حق امتیاز بهره‌برداری صرف کاهش فقر در منطقه‌ای می‌شود که نفت از آن استخراج می‌شود. در نهایت، سهم باقیمانده (یعنی ۱۵ درصد از حق امتیاز بهره‌برداری و نیز ۱۵ درصد از سود نقدی فعالیت شرکت‌های نفتی) به بودجه دولت منتقل می‌شود. پس از دسامبر ۲۰۰۷ این سهم دولت نیز برای تأمین مالی «بخش‌های اولویت‌دار کاهش فقر» می‌شود.

استفاده از درآمد نفت به‌وسیله دولت چاد موضوعی است که توسط کمیته نظارت نفتی مورد بررسی قرار می‌گیرد. علاوه بر این، هزینه برنامه‌های دولت برای «اولویت کاهش فقر بخش‌ها» باید توسط کمیته نظارت قبل از تصویب بودجه در حساب ویژه‌ای مشخص شود. کمیته شامل نمایندگان دولت، مجلس، دادگاه عالی و جوامع (گروه‌های) مدنی می‌باشد.

براساس توافقات اولیه، دولت چاد مجاز به اصلاح یا چشم‌پوشی از قانون مدیریت درآمدهای نفتی نیست. با این حال، دولت چاد در دسامبر ۲۰۰۵ مقرراتی را برای اجرای درست آن تصویب کرد. اصلاحیه پیشنهادی سهم حق امتیاز و سود سهام که به بودجه دولت وارد می‌شد ۱۵-۳۰ درصد افزایش داد. این ممکن است در آینده شامل هزینه‌های دفاعی و حذف صندوق نسل‌های آینده، با انتقال فوری ۳۷ میلیارد دلار آمریکا در صندوق به بودجه عمومی دولت برای انجام هزینه‌ها شود. اصلاحیه پیشنهاد شده به‌شدت مورد مخالفت بانک جهانی و گروه‌های مدنی داخلی و خارجی قرار گرفت.

اولین گزارش منتشر شده EITI در کشور آذربایجان در مارس ۲۰۰۵ به‌وسیله حسابرسان مستقل



حسابرسی شد، براین اساس آذربایجان به عنوان اولین کشور برای انجام این طرح بوده است. (سفیر انگلستان مطالب روزنامه‌های ژاپن ۲۰۰۵). تا به حال آذربایجان چهار بار براساس EITI گزارش ارائه داده است و آخرین آن مربوط به ژانویه ۲۰۰۷ می‌باشد. البته لازم به ذکر است در گزارش EITI اطلاعات مربوط به مخارج دولتی - که در آذربایجان ناشفاف باقیمانده است - منتشر نمی‌شود.

### ب) صندوق درآمد دائمی آلاسکا و صندوق ذخایر قانونی ایالتی

آلاسکا دارای دو صندوق مدیریت درآمد جداگانه می‌باشد: صندوق دائمی آلاسکا (APF) و صندوق ذخیره بودجه قانونی (CBRF). هر دو صندوق به عنوان لایحه‌ای اصلاحی در قانون ایالتی تصویب شد. صندوق دائمی آلاسکا در ۱۹۷۶ به عنوان صندوق امانت نسل‌های آینده تأسیس شد. هدف از ایجاد این صندوق نگهداری بخشی از درآمد نفتی و انجام سرمایه‌گذاری‌هایی که برای نسل‌های آینده (در زمان تهی شدن منابع طبیعی) درآمد ایجاد نماید.

در قانون اساسی آلاسکا تصریح شده است که حداقل ۲۵ درصد از تمام وجه اجاره معادن، حق امتیاز، درآمد حاصل از فروش حق امتیاز و درآمد قراردادهای مشارکتی معادن فدرال و اوراق بهادار دریافت شده توسط ایالت‌ها باید ذخیره گردد. این امر باید صرفنظر از بازار نفت و موقعیت مالی ایالت انجام پذیرد. البته این الزام سخت به عنوان نقطه ضعف ثبات مورد انتقادات بسیاری قرار گرفته است.

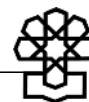
صندوق دائمی آلاسکا دارای دو مؤلفه می‌باشد: سرمایه اصلی و درآمد. سرمایه اصلی جزء دائمی صندوق است. هرگونه هزینه‌کرد (برداشت) از سرمایه اصلی ملزم به اخذ رأی از مردم می‌باشد. علاوه بر این برای پس‌انداز و سرمایه‌گذاری برای نسل‌های آینده از سال ۱۹۸۲ صندوق دائمی آلاسکا اجازه داده است که قسمتی از درآمد نفت میان ساکنان ایالت توزیع شود. از سال ۱۹۸۲ تا ۲۰۰۱ صندوق ۱۱ میلیارد دلار به اهالی پرداخت شده است. صرفاً در سال ۲۰۰۱ هر فرد ساکن آلاسکا تقریباً ۱۸۵۰ دلار از طریق برنامه تقسیم درآمد دریافت کرد. این امر پس‌اندازهایی که ایالت می‌توانست برای ثبات و سرمایه بین‌نسلی به دست آورد، را کاهش داد.

صندوق دوم صندوق ذخیره بودجه قانونی با هدف کمک به کسری بودجه دولت در سال ۱۹۹۰ تأسیس شد. متمم قانون اساسی کشور آلاسکا که صندوق ذخیره بودجه قانونی به وجود آمد، ایالت‌ها را ملزم به ذخیره همه دریافتی‌های ناشی از واریز مالیات و حق الامتیاز ذخایر بین ایالت‌ها و شرکت‌های نفتی کرده است.

در سال ۲۰۰۲ موجودی این صندوق به ۲۴۰ میلیون دلار رسید. استفاده از موجودی صندوق ذخیره بودجه قانونی به صورتی است که به عنوان وام بدون بهره در زمانی که دولت با کسری بودجه روبرو است به دولت پرداخت می‌شود و این مبلغ باید در سال‌هایی که دولت با مازاد مالی مواجه شده است بازپرداخت شود. دارایی‌های این صندوق برای انجام اهداف عمومی به وسیله رأی‌گیری در مجلس قانونگذاری و اخذ رأی موافق از سه‌چهارم اعضای مجلس قابل اختصاص است.

### ۵. شواهد تجربی در صندوق درآمد ملی و ثبات مالی

شواهد تجربی و مطالعات انجام گرفته نشان می‌دهد که صندوق درآمد ملی که با هدف هموارسازی هزینه‌ها و تثبیت مالی دولت‌ها ایجاد شده است با ابهامات فراوانی همراه است. به عنوان مثال، با مطالعه‌ای با استفاده از داده‌های سری زمانی، دیویس و همکاران (۲۰۰۱) متوجه شد که هزینه دولت



در کشورهایی که دارای صندوق درآمد ملی می‌باشند در مقایسه با کشورهای بدون این صندوق رابطه کمتری با درآمدها دارد. این نتیجه به‌طور متوسط با تغییراتی در بین تمامی کشورهای مورد بررسی صادق است.

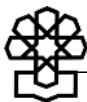
با این حال، بررسی‌های انجام شده از طریق روش‌های علیت نشان می‌دهد که ایجاد این صندوق‌ها اثر مشخصی بر مخارج دولتی نداشته است. این امر بیانگر آن است که کشورهایی که بدنبال سیاست‌های محتاطانه هزینه (انجام هزینه کمتر و کاهش حجم دولت) بیشتر تمایل به ایجاد صندوق درآمد ملی دارند، در عوض صندوق درآمد ملی باعث به‌وجود آمدن مانعی برای افزایش هزینه‌هاست. مانند نتایجی که از مطالعه کرین و دولین (۲۰۰۲) حاصل شده است.

فاسانو (۲۰۰۰) صندوق درآمد ملی را در کشورهای نروژ، شیلی، آلاسکا، ونزوئلا، کویت و عمان مورد بررسی قرار داده و شواهد مختلفی برحسب اثر صندوق درآمد ملی بر انضباط مالی به‌دست آورد، نتایج این تحقیق نشان داد که یکی از مشکلات اساسی و مطرح در این ارتباط تناسب قوانین عملیات و اجرایی در این صندوق‌ها می‌باشد. براساس این یافته‌ها فاسانو نتیجه گرفت که ثبات صندوق نمی‌تواند جایگزین نظم و انضباط مالی باشد. نویسنده تأکید کرده است که طرح ایجاد ثبات در کشورهایی که در آنها دولت‌ها تعهد بیشتری به نظم و انضباط مالی و مدیریت اقتصاد کلان سالم (دقیق) داشته‌اند، بیشتر موفق بوده است.

این امر یک مسئله اساسی در مورد این صندوق‌ها را به همراه دارد: این صندوق‌ها عمومی‌ترین راه حل پدیده نفرین منابع می‌باشد. اما در صورتی که این صندوق‌ها یکی باشند، تا حدی با موفقیت کمتری روبرو شده‌اند، زیرا استفاده صحیح از این صندوق‌ها متضمن نهادهای قوی دولتی می‌باشند که در بیشتر کشورهای در حال توسعه وجود ندارند.

فاسانو (۲۰۰۰) و ونتال و جونز لانگ (۲۰۰۶) با بررسی تجربه کشورهای دارای منابع غنی خاطر نشان کرده‌اند که موفقیت کشورها در دستیابی به نظم و انضباط مالی و سرمایه بین‌نسلی از طریق ثبات و یا پس‌انداز به توانایی آنها برای جلوگیری از تغییر بودجه یا قواعد صندوق‌های درآمد ملی توسط دولت‌هایشان بستگی دارد. موفقیت بوتسوانا در قطع ارتباط بین درآمدهای منابع و هزینه‌های دولت به الزام اخذ مجوز از پارلمان برای هر پروژه جدید عمومی نسبت داده‌اند.

به‌طور معکوس، تجربیات کمتر موفق در ونزوئلا و عمان را می‌توان به تغییرات مکرر در قوانین صندوق و انحراف از اهداف در نظر گرفته شده آن نسبت داد. هامفریز و ساندمبو (۲۰۰۷) مدیریت مالی پریشان چاد را به دولت، که ترجیح می‌داد قوانین این صندوق را به‌جای پایبند بودن تغییر دهد نسبت داده‌اند (کادر ۱).



در نتیجه، محدودیت‌های قوی وضع قوانین مناسب جهت جلوگیری از انجام هزینه‌های اضافی بر دولت‌ها و تغییر قوانین صندوق به‌عنوان یک عامل حساس (حیاتی) برای موفقیت صندوق‌های درآمد ملی دیده شده است. البته بدون در نظر گرفتن صندوق درآمد ملی در کشور نروژ به‌عنوان یک نمونه موفق که بدون اتخاذ چنین سیاست‌هایی به موفقیت دست یافته است.

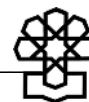
با توجه به گزارش هامفریز و ساندبو، اگرچه صندوق درآمد ملی نروژ محدودیت‌های به‌شدت ضعیفی را بر سیاستگذاران تحمیل کرده با وجود این، توانسته درآمدهای مالی دولت را مدیریت کند و از طرفی همراه با سطح بالایی از پس‌انداز به ثبات مالی نیز دست یابد. یکی از دلایل این امر آن است که در سیستم سیاسی شفاف نروژ، سیاستمداران از هزینه‌های سیاسی که بی‌مبالاتی در مدیریت مالی به‌دنبال دارد آگاه می‌باشند این امر مخصوصاً هنگام انتخابات رنگ بیشتری به‌خود خواهد گرفت. سیستم سیاسی دموکراتیک و باثبات این کشور همچنین موجب ایجاد سیاست‌های مالی بلندمدت شده است. این امر بدین صورت است که مردم در یک کشور اغلب با یک دولت مورد اعتماد مشارکت خواهند داشت و دولت‌های متوالی اساساً توان انحراف از الگوی هزینه‌های موجود را نخواهند داشت.

همان‌گونه که در گزارش سال ۲۰۰۶ آنکتاد آمده است:

صندوق‌های ثبات عموماً، اما نه همیشه، شکست خورده‌اند، به‌طوری که از طرفی اثر قابل ملاحظه‌ای بر مخارج دولت نداشته‌اند و از طرف دیگر موجب جلوگیری از آثار شوک قیمتی شامل اثر بیماری هلندی و... نشده‌اند. در کشورهای نظیر ونزوئلا و عمان، تغییرات مکرر در قوانین و انحراف از اهداف موجب شکست صندوق شد. در آلاسکا دستیابی آسان به صندوق ثبات برای بالا بردن درآمد ساکنین با به تعویق انداختن واکنش به مشکلات ساختاری ایالت نظیر کاهش تولید نفت و ناتوانی در توسعه سایر بخش‌ها موجب ناکارآمدی صندوق شده است. در مورد سایر کشورها، این صندوق‌ها که برای ثبات درآمدهای دولت در نظر گرفته شده بودند به‌سادگی قابل دسترس بوده و بنابراین سیاستمداران در زمان افزایش و ثبات درآمدها استفاده دیگری برای آن می‌یافتند.

شواهد تجربی بیانگر دو درس مهم در مورد صندوق‌ها می‌باشد:

ایجاد یک صندوق درآمد ملی به‌خودی خود الزاماً سیاست‌های محتاطانه مالی را تضمین نکرده و همچنین الزاماً موجب تأمین سرمایه بین‌نسلی نمی‌شود. اگر نهادهای قوی برای متقاعد کردن دولت‌ها به رعایت دقیق قوانین صندوق وجود نداشته باشد، صندوق‌های درآمد ملی سرانجام ناکارآمد هستند، حتی وقتی که دقیقاً طراحی شوند. بنابراین نکته مهم و حیاتی در مورد این صندوق‌ها اراده سیاسی و تعهد به مدیریت محتاطانه درآمد توسط دولت‌ها می‌باشد.



## ۶. عوامل تعیین‌کننده موفقیت و شکست صندوق‌های نفتی

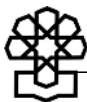
صندوق‌های نفتی در اکثر کشورهای در حال توسعه معمولاً دارای نقطه‌ضعف‌های تکنیکی، نهادی و سیاسی می‌باشند. این نقاط ضعف معمولاً مربوط به داخل همان کشورها هستند. به هر حال طراحی خوب صندوق‌های ذخیره ملی ممکن است موجب مشارکت در شفافیت و سیاست مالی خوب به‌وسیله قرار دادن معیارها در مقابل دولت ارزیابی شود. اما به این نکته نیز باید توجه داشت که طراحی و اجرای صندوق‌های ذخیره ملی خود نقش مهمی در کارآیی ابزارهای سیاستگذاری برای ثبات و سرمایه‌بین‌نسلی به‌عهده خواهد داشت. طراحی صندوق‌های ذخیره ملی به قوانینی که حکم می‌کند صندوق‌های ذخیره ملی چگونه اجرا و مدیریت شوند، اشاره دارد. از طرف دیگر ماهیت توسعه نهادها و سیستم سیاسی که در صندوق‌ها اجرایی می‌شوند نیز بسیار مهم است.

جنبه‌های نهادی به توانایی نهادهای نظارتی در کنترل شفافیت و نظارت اشاره دارد. این توانایی برای عملکرد مؤثر یک صندوق درآمد ملی حیاتی است. شرایط سیاسی به اراده سیاسی دولت‌ها برای تبعیت از قواعد صندوق و میزان توانایی نظام سیاسی در تحمیل این ضوابط بر دولت‌ها اشاره دارد.

در بیشتر دولت‌های اقتدارگرا، که در آنها شفافیت و حسابرسی وجود ندارد، صندوق درآمد ملی اغلب بسیار بد طراحی می‌شود و زیر کنترل مستقیم یا غیرمستقیم دولت قرار دارد. یک نمونه از این حالت مربوط به دولت آذربایجان است (کادر ۱). به دلیل کنترل کامل رئیس‌جمهور بر صندوق، کارآمدی و ماندگاری صندوق بسیار بعید به نظر می‌رسد. در چنین کشورهایی، تأسیس صندوق درآمد ملی نمی‌تواند تضمین‌کننده هموارسازی هزینه‌ها و عدالت بین‌نسلی باشد. به‌علاوه، در این کشورها اغلب صندوق برای اهداف سیاسی خارجی تشکیل می‌شود.

### کادر ۲. رسوایی در مدیریت درآمدهای نفتی در قزاقستان

قزاقستان در ژانویه ۲۰۰۱ صندوق ملی نفت را با فرمان رئیس‌جمهور این کشور تأسیس کرد. از ابتدا، دولت قزاقستان تأکید می‌نمود که درآمدهای نفتی صرف هزینه‌های جاری دولت نخواهند شد، بلکه در این صندوق ذخیره می‌شوند تا برای تأمین نیازهای آتی و نیز برای تأمین درآمد دولت در مواقع کاهش درآمدهای نفتی هزینه شوند. اما طولی نکشید که پارلمان قزاقستان افشا کرد که دولت عواید حاصل از فروش نفت از سهم ۲۰ درصدی قزاقستان در حوزه مشترک تنگیز را به یک حساب سری در سوئیس منتقل کرده است. اکثریت سهم حوزه نفتی تنگیز در حال حاضر متعلق به شرکت‌های اکسون‌موبیل و چورون است. شرکت اکسون‌موبیل در حال حاضر در آمریکا درگیر دو پرونده فساد مالی برای بررسی رشوه‌های پرداختی و سایر فسادهای مرتبط با همکاری با دولت قزاقستان است. نظام‌های سیاسی تعیین‌کننده درجه کنترل و نظارت و بنابراین شفافیت و پاسخگویی در مدیریت



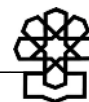
درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی هستند. از سوی دیگر، نظام‌های سیاسی تحت تأثیر الگوهای توزیع ثروت منابع طبیعی قرار می‌گیرند که خود انتخاب می‌کنند. این می‌تواند یک چرخه معیوبی بین انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی و توزیع رانت ایجاد کند. صندوق‌های ثروت ملی اگر به خوبی تعریف شده باشند، بدین معنا که مکانیسم‌های ورود و خروج پول به آنها به روشنی تعریف شده باشد، می‌توانند شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها را به همراه داشته باشد. بنابراین، صندوق‌های ذخیره ثروت ملی می‌توانند بر شیوه مدیریت درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی توسط دولت تأثیر بگذارند و می‌توانند معیاری باشند که نحوه مدیریت منابع طبیعی از سوی دولت براساس آنها سنجیده می‌شود. البته این موضوع بستگی به میزان شفافیت و وضوح قانون دارد. اگر قانون مدیریت درآمدهای نفتی در چاد غیرشفاف بود، بسیار مشکل‌تر می‌شد تعیین کرد که اصلاحات پیشنهادی دولت در این قانون به چه ميزانی از قواعد مورد توافق اولیه منحرف شده است. بدون وجود یک سنگ بنای شفاف و روشن، فشار بر بانک جهانی از سوی گروه‌های مدنی که خواستار تعلیق کمک بانک به دولت چاد و توقف انتقال پول از حساب مورد توافق به دولت این کشور نمی‌توانست مؤثر واقع شود. جامعه بین‌الملل می‌تواند در طراحی صندوق‌ها در کشورهایی با شفافیت سیاسی اندک نقش داشته باشد.

## ۷. مشکلات موجود در طراحی صندوق‌های درآمد ملی

صندوق‌های درآمد ملی در برخی کشورهای در حال توسعه به خوبی طراحی نشده‌اند. مهمترین نقاط ضعف در این بخش بیان می‌شوند.

### ۷-۱. صندوق‌های درآمد ملی پس‌انداز محور در مقایسه با صندوق‌های هزینه‌محور

صندوق‌های درآمد ملی عموماً نیازمند این هستند که یک درصد معینی از درآمدهای حاصل از منابع طبیعی یا برای اهداف تثبیت بودجه‌ای و یا برای نسل آتی پس‌انداز شوند. در حالی که دولت‌ها می‌توانند در حرف به قواعد این صندوق‌ها احترام بگذارند، در عین حال می‌توانند از طریق هزینه کردن بی‌رویه با استفاده از وثیقه قرار دادن منابع صندوق و استقراض کردن در عمل با اهداف صندوق مقابله کنند. در نتیجه، یک کشور با دارا بودن یک صندوق پس‌انداز می‌تواند به‌طور تناقض‌آمیزی به انباشت همزمان بدهی و پس‌انداز بپردازد. بنابراین نسل آینده ممکن است بدهی و پس‌انداز را به‌طور همزمان به ارث ببرد. در نتیجه صندوق‌های پس‌اندازی که مستقیماً هزینه‌های دولت را در دوران رونق درآمدها محدود نمی‌کنند، در عمل نه به هدف تثبیت بودجه کمکی کرده‌اند و نه عدالت بین‌نسلی فراهم شده است. همان‌طور که فاسانو (۲۰۰۰) مشاهده کرده است، دولت ونزوئلا تلاش کرد که منابع را در صندوق نفتی براساس قواعد صندوق انباشته کند، اما در عین حال به دلیل استقراض قابل توجه در سال ۱۹۹۹ در وضعیت کسری قرار گرفت.



## ۷-۲. شکست در رسیدگی به مسئله ایجاد درآمد برای تأمین کسری بودجه از طریق

### سایر منابع بجز منابع طبیعی

طراحی ضعیف صندوق تنها به صندوق‌های مبتنی بر پس‌انداز محدود نمی‌شود. صندوق‌های تثبیت هزینه‌محور نیز اگر به محدود کردن مجموع هزینه‌های مالی بدون محدود کردن کسری بودجه مربوط به بخش غیرنفتی (یا بخش‌هایی که از درآمد منابع طبیعی استفاده نمی‌کنند) بپردازند، با مشکلات مشابهی روبرو خواهند شد. به بیان دیگر، این قواعد مالی محدودکننده باید میزان (نه سهم) درآمد ناشی از بخشی که از مالیات یا سایر صورت‌های کسب درآمد بجز فروش منابع طبیعی حاصل می‌شود را نیز محدود نماید. کشورهایی مانند نروژ و بوتسوانا اهمیت این موضوع را درک کرده‌اند. قواعد بودجه‌ریزی در نروژ نیازمند این است که کسری غیرنفتی بودجه دولت معادل بازدهی حقیقی بلندمدت ناشی از دارایی‌های صندوق نفتی دولت باشد (که به‌عنوان مثال در سال ۲۰۰۵ در ۴ درصد برآورد شده بود).<sup>۱</sup> به همین ترتیب، دولت بوتسوانا تلاش کرد تا درآمدهای غیرالماسی (منبع طبیعی این کشور الماس است) خود را افزایش دهد. دولت این کشور در سال ۲۰۰۳ لایحه اصلاح درآمدهای مالیاتی را برای این منظور به تصویب رساند. در همان سال، دولت مالیات بر نگهداری دارایی‌های غیرمنقول، مالیات بر سود نقدی سهام و مالیات بر درآمدهای بهره‌ای شهروندان را افزایش داد.<sup>۲</sup> هدف اصلی از این اقدامات افزایش توان جمع‌آوری مالیات و کاهش اتکای دولت این کشور بر درآمدهای الماس بوده است.

## ۷-۳. ضعف استراتژی سرمایه‌گذاری منابع صندوق‌ها

صندوق‌های درآمد ملی نوعاً دارای قواعد سرمایه‌گذاری مشخص اداره می‌شوند و در بسیاری دیگر نیز حتی نوع اوراق بهاداری که مجاز به خرید هستند نیز تعیین شده است.

چندین کشور یک سهمی از صندوق درآمد ملی خود را در اسناد خزانه‌داری آمریکا سرمایه‌گذاری می‌کنند. این به دلیل نقدشوندگی بالا و ریسک اندک اسناد خزانه‌داری آمریکا است. معمولاً کشورها از خرید اوراق بهادار پرخطر خودداری می‌کنند. یک استراتژی سرمایه‌گذاری مطلوب عبارت است از ترکیب سرمایه‌گذاری در اوراق بهادار با بازدهی بالا و اوراق قرضه کم‌ریسک. این ترکیب به کسب بازدهی بالا و در عین حال تعدیل ریسک کلی سبد سرمایه‌گذاری صندوق کمک می‌کند. این استراتژی سرمایه‌گذاری در صندوق نفتی نروژ رعایت می‌شود (کادر ۳). استراتژی سرمایه‌گذاری در صندوق نفتی نروژ بدین صورت است که ۴۰ درصد منابع در اوراق بهادار پربازده سرمایه‌گذاری می‌شود و ۶۰ درصد باقیمانده در دارایی‌هایی با ریسک اندک و

1. IMF, 2005b.

2. AFDB and OECD, 2004.



بازدهی ثابت. یکی دیگر از راه‌ها برای کاهش بیشتر ریسک سرمایه‌گذاری در دارایی‌هایی است که همبستگی منفی با ریسک مالی پیش روی بودجه دولت دارند، یعنی در مواقع کاهش درآمد دولت بازدهی این دارایی‌ها افزایش می‌یابد و در مواقع افزایش درآمد دولت بازدهی این دارایی‌ها کاهش می‌یابد.<sup>۱</sup> به‌عنوان مثال، اگر کشوری برای تأمین درآمدهای خود به نفت وابسته است، می‌تواند در سهام شرکت‌هایی سرمایه‌گذاری کند که با بازار نفت همبستگی منفی دارند (مثلاً شرکت‌های حمل‌ونقل هوایی). این نوع سرمایه‌گذاری‌ها در مواقع کاهش قیمت‌های نفت به کمک دولت می‌آیند. در این شرایط وقتی که دولت به دلیل کاهش درآمدهای نفت به منابع مالی نیاز بیشتری دارد، افزایش بازدهی سهام این شرکت‌ها (یا دارایی‌های مشابه) به کمک دولت می‌آید.

### کادر ۳. راهنمای سرمایه‌گذاری در صندوق نفتی نروژ

- هدف کلی این راهنما دستیابی به بازدهی مالی بالا و در عین حال ریسک پایین است.  
- منابع مالی تنها در ابزارهای مالی کشورهای خارجی سرمایه‌گذاری می‌شوند و صندوق سعی می‌کند سهم کوچکی از سهام هر شرکت را داشته باشد.  
- عملکرد مالی صندوق تنها برحسب پول‌های خارجی ارزیابی می‌شود، تا براین اساس قدرت خرید صندوق در سطح بین‌المللی افزایش یابد.  
- سهام شرکت‌ها ۴۰ درصد از سبد پایه‌ای صندوق را تشکیل می‌دهند که از این سهم ۴۰ درصدی ۵۰ درصد در بازار سهام اروپا، ۳۵ درصد در آمریکا و آفریقا و ۱۵ درصد در آسیا و اقیانوسیه سرمایه‌گذاری شده‌اند. دولت نروژ اعلام کرده است که قصد دارد سهم سهام را از ۴۰ درصد فعلی به ۶۰ درصد افزایش دهد.  
- اوراق بهادار با بازدهی ثابت ۶۰ درصد از سبد دارایی‌های صندوق را تشکیل می‌دهند که ۶۰ درصد آن در دارایی‌های با بازدهی ثابت مربوط به کشورهای اروپایی، ۳۵ درصد در دارایی‌های کشورهای قاره آمریکا و آفریقا و ۵ درصد در دارایی‌های کشورهای آسیا و اقیانوسیه سرمایه‌گذاری شده‌اند.<sup>۲</sup>

### ۴-۷. پس‌انداز در بانک‌های ملی و سرمایه‌گذاری در داخل کشور

نقطه‌ضعف متداول دیگری که در طراحی صندوق‌ها ممکن است به چشم بخورد (به‌ویژه در مورد کشورهایمانند آذربایجان و قزاقستان) انباشت منابع صندوق درآمد ملی در بانک‌های ملی و همچنین سرمایه‌گذاری منابع آن در دارایی‌های داخل کشورهاست.

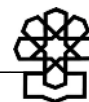
بانک‌های ملی در کشورهایی که ثبات سیاسی بالایی ندارند اغلب تحت تأثیر تغییرات شدید سیاسی قرار می‌گیرند، درحالی که بانک‌های بین‌المللی تحت تأثیر چنین تغییراتی نیستند. بنابراین نگهداری منابع صندوق‌ها در بانک‌های بین‌المللی نه تنها برای افزایش شفافیت عملکرد صندوق

1. Rigobón, 2006.

۲. سایت وزارت مالیه نروژ:

<http://www.regjeringen.no/Upload/FIN/Statens%20pensjonsfond/Fact%20sheet%20Pension%20Fund%20-%20Global.pdf>





مطلوب است، بلکه برای حفاظت منابع صندوق از تغییرات سیاسی و فشارهای سیاسی ناشی از آن نیز لازم است.<sup>۱</sup> سرمایه‌گذاری منابع صندوق‌های درآمد ملی در دارایی‌های داخل کشور به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه مطلوب نیست. اولاً در بیشتر کشورهای در حال توسعه، بازارهای مالی توسعه‌نیافته هستند. ثانیاً انتخاب دارایی‌ها ممکن است اغلب محدود بوده و در نتیجه اجباراً در سهام شرکت‌های دولتی سرمایه‌گذاری شود که کارآیی پایینی دارند و در مقابل بازدهی مناسبی ندارند. اغلب خرید سهام این شرکت‌ها تحت تأثیر قیومیت‌های دولتی و فشارهای سیاسی و رفتارهای رانت‌جویانه در این کشورهاست تا عملکرد شرکت‌ها، نیروژ و چاد از معدود مثال‌هایی هستند که دارایی‌ها را در خارج سرمایه‌گذاری کرده‌اند.

#### ۵-۷. انگیزه‌های سیاسی و مشکلات نهادی

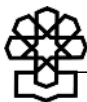
در طراحی صندوق‌های درآمد ملی، صرف طراحی آن یک موضوع است، اما ضرورتاً مهمترین عامل تعیین‌کننده هموارسازی هزینه‌ها نیست. انگیزه‌های سیاسی که دولت‌ها در انتخاب نوع هزینه‌های خود با آن روبرو هستند و نیز محیط نهادی که در آن این انتخاب شکل می‌گیرد نیز اهمیت دارد. این وضعیت شبیه به وضعیت قوانین اساسی کشورهاست. تقریباً تمام کشورهای دنیا قانون اساسی دارند. ولی بسیاری از دولت‌ها به قانون اساسی کشورشان احترام نمی‌گذارند و در برخی موارد برخلاف آن عمل می‌کنند. بنابراین چالش اساسی تنها در نوشتن یک قانون اساسی کامل نیست، بلکه اجرای درست و احترام گذاشتن به آن نیز اهمیت دارد.

نهادهای قوی و مستقل که بتواند بر میزان تبعیت دولت‌ها از قواعد صندوق نظارت کند در بیشتر کشورهای در حال توسعه وجود ندارد.<sup>۲</sup> در نتیجه این دولت‌ها ممکن است قواعد صندوق را نادیده بگیرند و منابع آن را صرف منافع سیاسی کوتاه‌مدت خود کنند. یک صندوق درآمد ملی اگر به‌خوبی طراحی شده باشد به‌طور خودکار نمی‌تواند انگیزه‌های سیاسی دولت را تغییر دهد. همان‌طور که هامفرس و سندبو ۲۰۰۷<sup>۳</sup> بحث می‌کنند، زمانی که انگیزه‌های سیاسی برای هزینه کردن منابع صندوق به‌شدت بالاست، وجود صندوق درآمد ملی تنها تا آنجایی مفید است که بتواند روش‌های نهادی را که سیاستگذاران با آن روبرو هستند را ارتقا بخشد، اما توان جلوگیری از انگیزه‌های سیاسی دولت‌ها را ندارد. بنابراین، سیاستگذاران باید زمینه‌های سیاسی و اقتصادی را نیز در زمان طراحی صندوق در نظر بگیرند.

۱. توضیح مترجم: البته بلوکه کردن دارایی‌های کشورهای مورد هدف مثلاً تحریم مالی شده توسط بانک‌های بین‌المللی، خود حاکی از وجود ریسک‌های جدی در این بانک‌ها و نوعی بی‌ثباتی و تحت تأثیر ملاحظات سیاسی قرار گرفتن این بانک‌هاست که این گزینه را شدیداً مورد تردید قرار می‌دهد.

2. Weinthal and Jones Luong, 2006.

3. Humphreys and Sandbu, 2007.



بنابراین اساسی‌ترین پرسش پیش روی سیاستگذاران در کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی این است که چگونه صندوق درآمد ملی را طراحی کنند که بتواند انگیزه‌های سیاسی دولت‌ها را تغییر دهد. به‌منظور درک نقش کلیدی انگیزه‌های سیاسی در مدیریت درآمدها، مناسب است که یک تحلیل مقایسه‌ای از انگیزه‌های سیاسی که دولت‌ها در کشورهایی با نتایج موفق و ناموفق در مدیریت رانت حاصل از درآمد منابع طبیعی داشته‌اند، صورت گیرد.

#### ۶-۷. نظام‌های سیاسی و مخارج بودجه‌ای در برخی کشورها

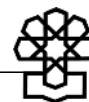
در تلاش برای تعیین عواملی که به کشورها کمک می‌کند تا درآمدهای نفتی خود را به‌طور کارآمدی مدیریت کنند، ایفرت و همکاران ۲۰۰۲<sup>۱</sup> نیروهای سیاسی و اقتصادی را که سیاست مالی و الگوهای هزینه‌ای را در کشورهای صادرکننده نفت شکل می‌دهند را با نظام‌های سیاسی مختلف مقایسه کرده‌اند. انگیزه‌های سیاسی در بین کشورهایی با نظام‌های سیاسی مختلف یکسان نیست و به همین دلیل کشورها در نحوه مدیریت درآمد حاصل از فروش منابع طبیعی با یکدیگر یکسان نیستند. مطالعه ایفرت و همکاران نشان می‌دهد که مدیریت کارآمد درآمدهای حاصل از منابع طبیعی اغلب یکی از نتایج حاصل از وجود انگیزه‌های سیاسی مناسب و مطلوب است.

موفقیت نروژ و بوتسوانا به‌وجود نظام‌های سیاسی مردم‌سالار و با ثبات در این کشورها نسبت داده شده است. در این نظام‌های سیاسی تصمیم‌سازی بلندمدت از طریق اجماع بر روی جنبه‌های کلیدی سیاست اقتصادی شامل استفاده از درآمدهای ناشی از منابع طبیعی و شفافیت و پاسخگویی نیز می‌شود، شکل می‌گیرد.

برای هر دو کشور، نظام سیاسی باثبات تحت کنترل چند حزب محدود است که با نهادهای پارلمانی شفاف و پاسخگو که برای اتخاذ تصمیمات بلندمدت بسیار اجماع‌پذیر هستند، ترکیب شده است. به‌علاوه، وجود گروه‌ها و تشکل‌های مستقلی به شکل شاغلان، اتحادیه‌های تجاری، نمایندگان و رهبران بخش کسب‌وکار و رأی‌دهندگانی که بیشتر به بخش غیرنفتی وابسته هستند باعث شده است که انگیزه هزینه کردن بی‌حد و حصر درآمدهای نفتی در این دو کشور به‌شدت مورد انتقاد قرار گیرد.

برعکس در مردم‌سالاری‌های فرقه‌ای در کشورهایی مانند اکوادور، کلمبیا و ونزوئلا، کشورهایی که دولت‌های نظامی دارند مانند نیجریه (از ۱۹۶۶ تا ۱۹۹۹) و در دولت‌های غیرشفافی مانند چاد مدیریت درآمدهای نفتی بسیار ضعیف و ناکارآمد بوده است. علت اصلی این مسئله

1. Eifert et al, 2002.



فقدان گروه‌ها و تشکل‌هایی است که بتوانند دولت را کنترل کرده و آن را پاسخگو کنند.<sup>۱</sup> در چنین کشورهایی برای کسب و حفظ قدرت سیاسی ارزش بیشتری به شبکه‌های نخبگان پدرسالار<sup>۲</sup> داده می‌شود تا شهرت سیاسی احزاب در نتیجه، در سیاست‌های بودجه‌ای دولت بیشتر به افق‌های کوتاه‌مدت و حفظ حمایت سیاسی کوتاه‌مدت تأکید می‌شود تا افق‌های بلندمدت. وجود شبکه نخبگان پدرسالار به همراه فقدان یا ضعف نهادهای اجتماعی و سیاسی که باید به دنبال پاسخگو کردن و شفاف کردن دولت باشند انگیزه هموارسازی و محدود کردن مخارج دولت را از بین می‌برد. این شبکه‌های نخبگان پدرسالار اغلب شامل برخی گروه‌های ذینفع مانند ارتش، سیاستمداران و فن‌سالاران دولتی است. به‌عنوان مثال، در اکوادور و کلمبیا سهم هرکدام از این گروه‌ها از درآمد منابع طبیعی در قالب عناوین معینی در بودجه کنار گذاشته می‌شود. این بدان معناست که هرگونه تلاشی در جهت شفاف کردن و پاسخگو کردن دولت‌ها و ایجاد اصلاحات در بودجه دولت با مقاومت شدید این گروه‌های ذینفع روبرو خواهد شد.

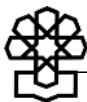
#### ۸. رویکرد ملی چند ذینفعی برای قوانین مدیریت درآمد ملی

همان‌طور که گفته شد، صندوق‌های درآمد ملی ضرورتاً تضمین‌کننده مدیریت محتاطانه درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی نیست. این موضوع توسط دیویس و همکاران<sup>۳</sup> به وضوح بیان شده است. دیویس و همکاران تأکید کرده‌اند که صندوق‌های درآمد ملی نه راه‌حل ساده‌ای برای مشکلات مالی کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی است و نه ضرورتاً مشکلات آنها را به کلی حل می‌کند. در بیشتر کشورهای غنی از نظر منابع طبیعی فقدان انگیزه‌های مؤثر سیاسی - اقتصادی برای مدیریت محتاطانه بودجه عامل اصلی ضعف این کشورهاست. اما اینکه چگونه می‌توان انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی دولت در این کشورها را درمان کرد، یک چالش بسیار اساسی است. البته پاسخ یگانه‌ای به این پرسش وجود ندارد؛ هر کشوری ویژگی‌های خاص خود را دارد، زیرا انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی در کشورهای مختلف متفاوت است. بنابراین، هیچ مدل یگانه‌ای وجود ندارد که بتوان به آن ارجاع داد. بنابراین، هر کشوری باید با توجه به شرایط خود عمل کند.

۱. توضیح مترجم: البته این‌گونه دسته‌بندی بین کشورها تا حدودی سلیقه‌ای بوده و براساس معیارهایی است که می‌تواند تحت تأثیر نهادهای سیاسی بین‌المللی خاص باشد.

2. patronage networks

3. Davis et al, 2001.



## ۸-۱. مشکلات الگوهای دستوری مدیریت درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی

در کشورهایی که در آنها انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی زمینه مدیریت محتاطانه درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی را به وجود نمی‌آورد و گروه‌های ذینفع مختلفی در آن وجود دارند که قوی و تأثیرگذار هستند، ممکن است قانون ایدئال برای مدیریت درآمدهای نفتی آن چیزی نباشد که یک مسیر بهینه اجتماعی برای هزینه‌های دولت را تجویز می‌کند. چنین مسیری توسط الگوی بانک جهانی در کشور چاد دنبال شد، اما نتیجه موفقی به دنبال نداشت. زیرا فرآیند اجرای قانون دائماً با تنش بین دولت و بانک همراه شد. اما این مدل قبل از چاد به عنوان یک مدل برای دیگر کشورها نیز توصیه شد. آیا این مدل قابل دوام است؟ آیا می‌توان این مدل را برای کشورهایی مانند آذربایجان، قزاقستان و ونزوئلا نیز توصیه کرد؟

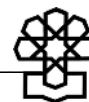
به نظر می‌رسد که مدل چاد قابل دوام نیست. این موضوع از همان اوایل که دولت سعی می‌کرد تا قانون را به نفع خود عوض کند و صندوق نسل آتی را نادیده بگیرد، مشخص شد. مدل‌های تحمیلی همچنین مشکلات حاکمیتی نیز به وجود می‌آورند: آیا بانک جهانی باید نقش پدران‌های برعهده بگیرد و با استفاده از «چماق‌ها و هویج‌ها» «انضباط» خود را بر «دولت‌های بد» تحمیل کند؟ آیا کارشناسان بانک جهانی بهتر می‌توانند از محل کار خود در واشنگتن برنامه‌های توسعه یک کشور را کنترل کنند؟ با توجه به تجربیات موفق و ناموفق بانک جهانی در کشورهای مختلف، این پرسش‌ها کماکان وجود دارند.

## ۸-۲. مشاوره ملی چند ذینفعی<sup>۱</sup> به عنوان یک راه حل جایگزین

در نگاه ما، بهترین آلترناتیو ایجاد یک صندوق درآمد ملی از طریق یک فرآیند مشاوره در سطح ملی و فراقوه‌ای است. نباید از این فرآیند انتظار یک مسیر بهینه اقتصادی برای مخارج دولت بود، بلکه باید یک نقطه بینابین میان منافع دولت، گروه‌های ذینفع و کل جامعه پیدا کرد. به بیان دیگر، در کشورهایی که در آنها انگیزه‌های سیاسی و اقتصادی قواعد بهینه اجتماعی را خنثی می‌کنند، به یک صندوق درآمد ملی باید به چشم راه حل بهینه دوم نگریست.

به منظور دستیابی به چنین نتیجه‌ای، قانون مدیریت درآمدهای ملی حاصل از فروش منابع طبیعی باید بر بستر یک مشورت فراگیر در سطح ملی و با حضور ذینفعان مختلف در فضایی باز و شفاف نوشته شود. در این فرآیند مشاوره‌ای باید سه هدف مهم در نظر گرفته شود: طراحی یک قانون مدیریت درآمدهای حاصل از منابع طبیعی که برای تمام ذینفعان قابل قبول باشد؛ ایجاد یک کمیته ناظر مستقل و بی‌طرف برای صندوق به طوری که بر نحوه اجرای صحیح قانون

1. nation-wide multi-stakeholder consultation



نظارت کند؛ اعطای اهمیت و مرتبه بالا به این قانون در حد اصول قانون اساسی کشورها به طوری که دولت یا هر نهاد دیگری نتواند آن را به نفع خود تغییر داده یا بخش‌هایی از آن را نادیده بگیرد.

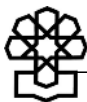
#### ۸-۲-۱. انگیزه‌های لازم برای ایجاد مشورت فراگیر ملی و چند ذینفعی

چه انگیزه‌ای موجب می‌شود که دولت و گروه‌های قدرتمند ذینفع یک مشورت در سطح ملی و چند ذینفعی را بپذیرند، با وجود اینکه این موضوع ممکن است کنترل آنها را بر درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی کاهش دهد؟ مجدداً باید تأکید کرد که در اینجا پاسخ ساده‌ای برای این پرسش وجود ندارد، پاسخ بستگی به میزان ثبات سیاسی هر کشوری دارد. ممکن است در یک کشور دولت برای کسب ثبات سیاسی و اجتماعی مایل به از دست دادن کنترل خود بر درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی باشد. کولیر و هوفر<sup>۱</sup> اشاره می‌کنند که نحوه توزیع رانت اصلی تنش‌ها و ناآرامی‌های اجتماعی در کشورهایی است که از نظر منابع طبیعی غنی هستند. ثانیاً چندین کشور غنی از نظر منابع طبیعی وجود دارند که توانسته‌اند به پیشرفت‌های خوبی در فرآیند مردم‌سالاری برسند، که این طریق شانس اینکه دولت‌ها و گروه‌های ذینفع مکانیسم مشاوره ملی و چند ذینفعی را بپذیرند را افزایش داده است. در نهایت، فشارهای وارده از سوی جامعه جهانی و جوامع پیشرفته نیز می‌تواند گروه‌های ذینفع را به مسیر درست راهنمایی کند. به‌عنوان مثال، بانک جهانی می‌توانست از دولت چاد بخواهد که چنین مکانیسم مشورت ملی چند ذینفعی را ایجاد کند. بانک جهانی می‌توانست نماینده خود را به‌عنوان ناظر در این فرآیند وارد کند یا یک نماینده از طرف کسانی که خط لوله کامرون - چاد را تأمین مالی کردند را به‌عنوان ذینفع در فرآیند وارد کند.

#### ۸-۲-۲. عناصر کلیدی فرآیند مشاوره چند ذینفعی

گام اول برای فرآیند مشاوره ایجاد کمیته‌ای چند ذینفعی برای نوشتن قانون است. این کمیته شامل نمایندگانی از دولت، نمایندگانی از پارلمان، نمایندگانی از نواحی و استان‌هایی که منابع طبیعی آنجا استخراج می‌شود، نمایندگانی از نهادهای غیردولتی (NGOها)، نمایندگانی از گروه‌های ذینفع مانند اتحادیه‌های کارگری و نظامیان و نهادهای مدنی به‌عنوان نمایندگان منافع عمومی. در طی فرآیند مشاوره، رسانه‌های دولتی و غیردولتی باید دسترسی به اطلاعات و اسناد آن داشته باشند و اجازه داشته باشند تا آن را به عموم گزارش دهند. این ملاحظات می‌تواند تضمین‌کننده این باشد که قانون مدیریت درآمدها منصفانه بوده و منافع تمام گروه‌ها را نیز دربر گیرد. مشورت فراگیر ملی و چند ذینفعی برای نوشتن قانون مدیریت درآمدهای حاصل از فروش

1. Collier and Hoeffler, 2005.



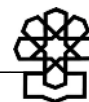
منابع طبیعی همچنین می‌تواند راه را برای بازنگری شیوه توزیع درآمدها هموار کند. از این فرآیند قانونی بیرون خواهد آمد که مورد قبول همه ذینفعان خواهد بود. این قانون پس از اینکه نوشته شد و مورد تأیید همه گروه‌های ذینفع قرار گرفت باید به‌عنوان یکی از اصول قانون اساسی در نظر گرفته شود. لذا هرگونه تغییر ایجاد کردن در این قانون نیازمند طی کردن همان مراحل خواهد شد که برای اصلاح قانون اساسی در هر کشوری باید طی شود. این موضوع جلوی اصلاحات دولت‌ها به نفع خود از قانون را می‌گیرد.

طراحی صندوق درآمدهای ملی باید به‌گونه‌ای باشد که تمامی درآمدهای مرتبط با منبع طبیعی مورد نظر، از قبیل انواع مالیات‌های وضع شده بر آن، سود فعالیت‌های آن، حق امتیاز بهره‌برداری از آن، بهره مالکانه و سایر درآمدهایی که از این منبع طبیعی سرچشمه می‌گیرند به این صندوق واریز شوند. این اصل سبب می‌شود که شفافیت درآمدها حفظ شود. به‌علاوه، قانون مربوطه باید این الزام را نیز داشته باشد که برداشت‌ها از این صندوق تنها باید به‌صورت سالیانه صورت گیرد و این برداشت‌ها باید در قوانین بودجه لحاظ شوند. تمامی پرداخت‌ها به گروه‌های ذینفع، مانند نظامیان یا مناطقی که منبع طبیعی از آنجا استخراج می‌شود باید در قوانین بودجه لحاظ شوند. به‌علاوه، باید در قانون مربوطه مسئولان صندوق درآمد ملی موظف شوند که به‌طور منظم در فواصل معین (مثلاً سالیانه) گزارش مبادلات مالی صندوق را به عموم ارائه دهند.

تأسیس یک کمیته ناظر و مستقل شامل نمایندگان تمامی گروه‌های ذینفع بسیار اهمیت دارد. این کمیته باید تحت حمایت پارلمان کشورها عمل کند، باید دارای این حق باشد که از معاملات صندوق مورد نظر تحقیق و بازرسی کند، به تمامی اسناد و مدارک مرتبط با مدیریت درآمدها دسترسی داشته باشد و دارای این حق باشد که در صورت مشاهده تخلف دولت از قانون مربوطه جلوی واریز منابع به حساب بودجه دولت را بگیرد. اعضای کمیته ناظر باید توسط پارلمان انتخاب شوند، یا به تأیید پارلمان برسند. ممکن است برخی ذینفعان بدون حق رأی نیز در آن حضور داشته باشند. وجود برخی افراد بدون حق رأی تضمین‌کننده استقلال این کمیته ناظر از دولت خواهد بود.

### نتیجه‌گیری و برخی توصیه‌ها

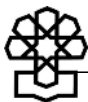
صندوق‌های درآمد ملی ضرورتاً تضمین‌کننده مدیریت محتاطانه درآمدهای حاصل از فروش منابع طبیعی نیستند. این موضوع به‌ویژه در مورد کشورهایی که در آنها انگیزه‌های سیاسی در جهت سیاست‌های مالی باثبات نیست، بیشتر نمود پیدا می‌کند. در چنین کشورهایی ممکن است که بتوان یک صندوق درآمد ملی به‌وجود آورد که هدف آن رسیدن به میزان بهینه درآمدها و هزینه‌های



دولت باشد، اما مشکل اصلی این است که چگونه می‌توان تضمین کرد که دولت‌ها در چنین کشورهایی به این الگوهای بهینه اجتماعی پایبند خواهند بود. علاوه بر آن، نباید تصور کرد که صندوق درآمد ملی تضمینی برای مردم‌سالاری، شفافیت و یا پاسخگویی دولت‌هاست. میزان تأثیر صندوق بر سیاست‌های مالی دولت بستگی به این دارد که چگونه بتوان انگیزه‌های سیاسی و اقتصادی گروه‌های ذینفع را در جهت افزایش شفافیت و پاسخگویی هدایت کرد. در مجموع، مدیریت محتاطانه درآمدهای منابع طبیعی و نظام‌های سیاسی از یکدیگر جدایی‌پذیر نیستند. اغلب درجه احتیاط در سیاست مالی همبستگی بالایی با سطح مردم‌سالاری، شفافیت و پاسخگویی دارد.

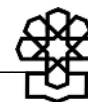
همان‌طور که هامفریس و سندبو<sup>۱</sup> بیان کردند، در بسیاری از کشورها منطق صندوق‌های درآمد ملی نباید این باشد که به الگوهای بهینه اجتماعی هزینه‌های دولت و پس‌انداز بهینه برای نسل آتی دست پیدا کند، بلکه باید وسیله‌ای باشد برای ایجاد راه‌حلی نهادی که انگیزه‌های سیاسی - اقتصادی دولت‌ها را به‌طور صحیحی هدایت کند. یک روش‌شناسی ساده برای تضمین این موضوع وجود دارد. به‌طور کلی، قوانین مدیریت درآمد ملی در چنین کشورهایی باید حاصل یک فرآیند مشورت ملی و چند ذینفعی باشد که به بازنگری الگوی فعلی هزینه‌ها کمک کند و در حد یکی از اصول قانون اساسی اهمیت پیدا کند، به‌طوری که دولت‌ها به راحتی قادر به تغییر آن نباشند. این هدف از طریق ایجاد یک کمیته ناظر مستقل که نمایندگان تمام گروه‌های ذینفع را دربر می‌گیرد امکان‌پذیر است که بر فعالیت‌های صندوق نظارت می‌کند.

به‌طور کلی، کشورهای وابسته به منابع طبیعی ترکیبی از ابزارها و استراتژی‌ها را برای تثبیت کوتاه‌مدت درآمدهای منابع طبیعی و توزیع عواید آن بین شهروندان انتخاب می‌کنند. بنابراین صندوق‌های درآمد ملی تنها باید در کشورهایی ایجاد شوند که گمان می‌رود، دستیابی به اهداف آنها عملی است. بنابراین با طراحی مناسب و اجرای صحیح مبتنی بر اصول، صندوق‌های درآمد ملی می‌توانند به‌عنوان یکی از ابزارهای مدیریت درآمدهای منابع طبیعی در کشورها مورد توجه قرار گیرند.

**منابع و مأخذ**

1. AFDB and OECD, 2004, "African Economic Outlook," p. 67-78. Last accessed in July 2007, at <http://www.oecd.org/dataoecd/44/59/32411892.pdf>.
2. Afrol News, 2006, "Agreement with World Bank over oil revenue," July.
3. Alesina, A. and Tabellini, G., 2005, "Why is Fiscal Policy Often Procyclical?," National Bureau of Economic Research, Working Paper 11600.
4. Auty, R. M., 1998, "Resource Abundance and Economic Development," World Institute for Development Economics Research, Helsinki.
5. Auty, R. M., 2004, "The Political-economy of Growth Collapses in Mineral Economies," *Minerals and Energy*, 19(4): 3-15.
6. Auty, R. M., 2006, "Natural resources, capital accumulation and the resource curse," *Ecological Economics*, 627-634.
7. Baldwin, R., 1990, "Hysteresis in Trade," *Empirical Economics*, Vol. 15(2): 127-142.
8. Beaulier, S. A. and Subrick, J. R., 2006, "Mining Institutional Quality: How Botswana Escaped the Resource Curse," *Indian Journal of Economics and Business*, 17(2): 103-115.
9. Bevan, D. L., Collier, P. and Gunning, J. W., 1989, "Fiscal Response to a Temporary Trade Shock: The Aftermath of the Kenyan Coffee Boom," *World Bank Economic Review*, 3(3): 359-378.
10. Bevan, D. L., Collier, P. and Gunning, J. W., 1993, "Trade shocks in developing countries: consequences and policy responses," *European Economic Review*, 37(2-3): 557-565.
11. Birdsall, N. and Subramanian, A., 2004, "Saving Iraq from its oil," *Foreign Affairs*, July/August: 77-89.
12. Brender, A. and Drazen, A., 2005, "Political budget cycles in new versus established democracies," *Journal of Monetary Economics*, vol. 52(7): 1271-1295.
13. Cashin, P., Liang, H., and McDermott, J., 1999, "Do Commodity Price Shocks Last Too Long for Stabilization Schemes to Work?," *Finance and Development*, September 1999.
14. Chelala, C. 2004, "The Boom that only Oils the Wheels of Corruption," *International Herald Tribune*, August 6.
15. Codon, W. M. and Neary, J. P., 1982, "Booming Sector and De-industrialization in a Small Open Economy," *Economic Journal*, 92: 825-848.
16. Collier, P., 2002, "primary commodity dependence and Africa's Future," World Bank, Washington D.C.
17. Collier, P. and Gunning, J. W., 1996, "Policy towards commodity Shocks in Developing Countries," IMF, Working Paper, WP/96/84, Washington D.C.
18. Collier, P. and Hoeffler, A., 2005, "Resource Rents, Governance and Conflict," *Journal of Conflict Resolution*, 49(4): 625-633.
19. Cordon, W. M., 1984, "Booming Sector and the Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation," *Oxford Economics Papers*, 36(3): 359-380.

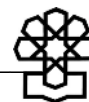




20. Crain, M. and Devlin, J., 2002, "Nonrenewable Resource Funds: A Red Herring for Fiscal Stability?," Draft working paper, World Bank, Washington D.C.
21. Davis, J. R., Ossowski, J. D. and Barnett, S., 2001, "Stabilization and Saving Funds for Nonrenewable Resources," IMF Occasional Paper, No. 205, Washington D.C.
22. Deaton, A. and Miller, R., 1995, "International Commodity Prices, Macroeconomic Performance, and Politics in Sub-Saharan Africa," Princeton Studies in International Finance, No. 79.
23. Dehn, J., 2001, "The effects on growth of commodity price uncertainty and shocks," World Bank Policy Research Working Paper, Vol. 2455.
24. Devlin, J. and Lewin, M., 2005, "Managing Oil Booms and Busts in Developing Countries," Aizenman, J. and Pinto, B., (eds.). "Managing Economic Volatility and Crisis: A Practitioner's Guide," New York, Cambridge University Press, 186-212.
25. Eifert, B., Gelb, A. and Tallroth, N. B., 2002, "The political-economy of fiscal policy and economic management in oil exporting countries," World Bank Policy Research Working Paper 2899, Washington D.C.
26. Eslava, M., 2006, "The Political Economy of Fiscal Policy: A Survey," Inter-American Development Bank, Working Paper No. 583.
27. Eurasia Insight, 2007, "Kazakh scandal throw spotlight on democracy," August 6, last accessed in July at <http://www.eurasianet.org/departments/insight/articles/pp042802.shtml>.
28. Fasano, U., 2000, "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries," IMF Working Paper.
29. Friedman, T. L., 2006, "The First Law of Petropolitics," Foreign Policy, (May-June): 28-36.
30. Ganesan, A. and Vines, A., 2004, "Engine of War: Resources, Greed, and the Predatory State," Human Rights Watch, World Report 2004, Available at <http://hrw.org/wr2k4/14.htm>, Last Accessed in March 2007.
31. Gelb, A., 1988, "Oil Windfalls: Blessing or Curse," New York, Oxford University Press.
32. Goldsmith, S., 2001, "The Alaska Permanent Fund Dividend Program," Paper presented in the conference on "Alberta: Government Policies in a Surplus Economy," University of Alberta, Edmonton, Alberta.
33. Gupta, S., and Miranda, K., 1991, "Commodity Booms and Government Expenditure Responses" IMF Working Paper 91/44.
34. He, X. Z. and Westerhoff, F. H., 2005, "Commodity markets, price limiters and speculative price dynamics," Journal of Economics Dynamics and Control, 29: 1577-1596.
35. Humphreys, M. and Sandbu, M. E., "Should you establish natural resource funds?," 2007, (eds.). Humphreys, M., Sachs, J. and Stiglitz, J., "Escaping the Resource Curse," New York, Columbia University Press.
36. IMF, 2004, "Nigeria: Selected Issues and Statistical Appendix," Country Report No. 04/242, August.
37. IMF, 2005a, "Guide on Resource Revenue Transparency," Washington D.C.
38. IMF, 2005b, « IMF Executive Board Concludes 2005 Article IV Consultation with



- Norway,” Public Information Notice (PIN) No: 05/75, July 13.
39. IMF, 2006; “Botswana: 2005 Article V Consultation,” Last accessed in July 2007 at <http://www.bankofbotswana.bw/files/attachments/2005%20imf%20article%20iv.pdf>.
  40. Kairi Consultants Limited, 1994, “STABEX: Implications of the bottlenecks and delays of the framework of mutual obligations on ACP States,” Tunapuna, Rep. of Trinidad and Tobago.
  41. Kalzuzhnova, Y. and Kaser, M., 2005, “Prudential management of hydrocarbon revenue in resource-rich economies,” Paper prepared for ECE Spring Seminar.
  42. Kopits, G., 2000, “Transparency in government operations,” Interamerican Development Bank, paper prepared for a conference on transparency and development in Latin American and the Caribbean. Last accessed in July 2007 at <http://www.iadb.org/leg/Seminar/Documents/Transparency%20Kopitz%20Eng.pdf>.
  43. Krugman, R. P. and Obstfeld, M. 2003, “International Economics: Theory and Practice,” Boston, Addison Wesley Inc.
  44. Library of Congress Country Studies, 1996, “Mexico: Recovery and Relapse: 1976-82,” last accessed in July 2007 at
  45. [http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/D?cstdy:8:/temp/~frd\\_hTWX](http://lcweb2.loc.gov/cgi-bin/query/D?cstdy:8:/temp/~frd_hTWX).
  46. Mahmudov, M., 2002, “Practice and application of oil funds: Azerbaijan and Kazakhstan as case studies in addressing the “Dutch Disease,” Duquesne University, Masters Thesis.
  47. Mehlum, H., Moene, K. and Torvik, R., 2006, “Institutions and the Resource Curse,” *The Economic Journal*, 116: 1-20.
  48. Mehrara, M. and Oskoui, K. N., 2007, “The source of macroeconomic fluctuations in oil exporting countries: A comparative study,” *Economic Modelling*, 24: 365-379.
  49. Palley, T., 2004, “Combating the natural resource curse with citizen revenue distribution funds: oil and the case of Iraq,” *Foreign Policy in Focus*, December: 1–12.
  50. Premchand, A., 2000, “Control of Public Money: The Fiscal Machinery in Developing Countries,” Delhi: Oxford University Press.
  51. Rigobón, R., 2006, “Fiscal Response to Revenue Uncertainty,” Mimeo, Massachusetts Institute of Technology (MIT).
  52. Sachs, J. D. and Warner, A. M., 1995, “Natural Resource Abundance and Economic Growth,” NBER Working Paper No. 5398.
  53. Sachs, J. D. and Warner, A. M., 1997, “Sources of slow Growth in African economies,” *Journal of African Economies*, 6: 335-376.
  54. Sala-i-Martin, X. and Subramanian, A., 2003, “Addressing the Natural Resource Curse: An Illustration from Nigeria,” IMF Working Paper, WP/03/139.
  55. Sanchez de Cima, M., 2005, “The Political-economy of Pro-Cyclical Fiscal Policy in Mexico, 1970-1988,” Centre for International Studies, University of California.
  56. Sarraf, M., and Jiwanji, M., 2001, “Beating the Resource Curse: The Case of Botswana,” World Bank, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/grrt/eng/060705.pdf>.
  57. Schuknecht, L., 1994, “Political Business Cycles and Expenditure Policies in Developing Countries,” IMF Working Paper 94/121.



58. Shultz, J., 2005, "Follow the Money: A Guide to Monitoring Budgets and Oil and Gas Revenue," Open Society Institute, New York.
59. South Centre, 2005, "The Potential Impacts of Nano-Scale Technologies on Commodity Markets: The Implication for Commodity Dependent Developing Countries," Research Papers 4, Geneva.
60. Stiglitz, J., 2004, "We can now cure Dutch disease," The Guardian, August 18.
61. Talvi, E and Végh, C. A., 2005, "Tax base variability and procyclical fiscal policy in developing countries," Journal of Development Economics, 78: 156– 190.
62. UNCTAD, 2006, "Boosting Africa's Growth through Re-Injecting "Surplus" Oil Revenue: An Alternative to the traditional save and stabilize," UNCTAD/DITC/COM/2006/10.
63. Usui, N., 1997, "Dutch disease and policy adjustments to the oil boom: a comparative study of Indonesia and Mexico," Resource Policy, 23(4): 151-162.
64. Warner, A. M., 1993, "Did the Debt Crisis or Declining Oil Prices Cause Mexico's Investment Collapse?," World Bank, Working Papers 1102.
65. Weinthal, E. and Jones Luong, P., 2006, "Combating the Resource Curse: An Alternative Solution to Managing Mineral Wealth," Perspectives on Politics, 4(1): 35-53.
66. World Bank, 2003, "Global Economic Prospects 2003," Washington D.C.
67. Wright, G. and Czelusta, J., 2002, "Exorcizing the Resource Curse: Minerals as a Knowledge Industry, Past and Present," Working Papers 02008, Stanford University.



شماره مسلسل: ۱۰۵۱۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: ثمرات صندوق‌های ذخیره درآمد منابع طبیعی در جهت دستیابی به ثبات مالی و عدالت بین‌نسلی

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه بازار مالی)

تهیه‌کنندگان: صمد عزیزنژاد، حسن حیدری، محمدحسن صبوری دیلمی

ناظر علمی: احمد شعبانی

متقاضی: معاونت پژوهشی

سرپرستار: حسین صدری‌نیا

واژه‌های کلیدی:

۱. صندوق‌های درآمد ملی

۲. بیماری هلندی

۳. نفرین منابع

۴. ثبات مالی دولت

۵. بودجه

۶. انگیزه‌های سیاسی

۷. مدیریت بهینه

تاریخ انتشار: ۱۳۸۹/۹/۲