

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت

رولاند و اوزاسکی و دیگران

ترجمه: گروه مترجمان

به کوشش: شاهین جوادی

دفتر مطالعات برنامه و بودجه

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت/اویراستار [رولاندو اوزاسکی و دیگران؛ ترجمه گروه مترجمان؛ به کوشش شاهین جوادی. -- تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، ۱۳۸۹.

۶۳۵ ص: جدول، نمودار. -- (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی؛ ۱۳۸۹/۸۹)
ISBN: 978-964-8427-88-2: ۱۴۰۰۰۰ ریال

فهرست‌نویسی براساس اطلاعات فیپا.

کتابنامه.

۱. نفت -- صنعت و تجارت -- مقاله‌ها و خطابه‌ها. ۲. نفت -- فرآورده‌ها -- قیمت‌ها -- مقاله‌ها و خطابه‌ها. ۳. نفت -- مالیات -- مقاله‌ها و خطابه‌ها. ۴. سیاست مالی -- کشورهای در حال رشد -- مقاله‌ها و خطابه‌ها. الف. اوزاسکی، رولاندو، ویراستار. ب. مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها. دفتر مطالعات برنامه و بودجه. ج. عنوان.

HD ۹۵۶۰/۵/۴۴

۱۳۸۹

این کتاب ترجمه‌ای از اثر زیر است:

Rolando Ossowski & Others, *Fiscal Policy Formulation and Implementation in Oil-Producing Countries*, International Monetary Fund, Washington, 2003.

عنوان: تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت

مؤلفان: رولاندو اوزاسکی و دیگران

ترجمه: گروه مترجمان

به کوشش: شاهین جوادی

ناشر: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

نوبت چاپ: اول، پاییز ۱۳۸۹

تیراژ: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۴۰۰۰۰ ریال

مسئولیت صحت مطالب کتاب با مترجمان است.

کلیه حقوق برای مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی محفوظ است.

فهرست اجمالی

سخن ناشر	۱
مقدمه مترجم	۳
پیشگفتار	۹
سیاسگزاری	۱۱
بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت	۱۳
فصل اول چالش‌های مالی در کشورهای تولیدکننده نفت: یک نظر اجمالی	۱۵
فصل دوم تفسیری دیگر از «نفرین منابع» نظریه و سیاست	۲۷
فصل سوم جوانب عملیاتی سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت	۶۵
فصل چهارم اقتصاد سیاسی سیاست مالی و مدیریت اقتصادی در کشورهای صادرکننده نفت	۱۱۱
فصل پنجم خواص آماری قیمت نفت: استنباط‌هایی برای محاسبه ثروت دولت	۱۶۳
بخش دوم مواجهه با درآمدهای نفتی	۱۹۹
فصل ششم درآمد بخش نفت و گاز: مباحث و تجربیات کشورها	۲۰۱
فصل هفتم شرکت‌های ملی نفت (سیر تحولات، مباحث و چشم‌اندازها)	۲۴۷
فصل هشتم تخصیص درآمد حاصل از وضع مالیات بر نفت	۲۷۵
فصل نهم مباحث و تجارب کشورها درباره تخصیص درآمد نفت	۲۹۳
فصل دهم درآمد نفت و تمرکززدایی مالی	۳۲۹

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی	۳۶۳
فصل یازدهم صندوق‌های تثبیت و ذخیره منابع تجدیدناپذیر: تجربه و پیامدهای سیاست مالی	۳۶۵
فصل دوازدهم سیاست مالی و مدیریت صندوق نفت نروژ	۴۲۱
فصل سیزدهم صندوق‌های نفتی در اقتصادهای در حال گذار (آذربایجان و قزاقستان)	۴۵۱
فصل چهاردهم معاملات تأمینی برای مقابله دولت با ریسک قیمت نفت	۴۷۵
بخش چهارم طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی در داخل کشور	۵۰۳
فصل پانزدهم مباحث مطرح در قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی داخلی در کشورهای تولیدکننده نفت	۵۰۵
فصل شانزدهم اثر یارانه‌های قیمت بنزین بر دولت و شرکت ملی نفت	۵۴۹
فصل هفدهم هموار کردن قیمت فراورده‌های نفتی داخلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار	۵۶۱
فصل هجدهم فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی (سابق)	۵۹۵

فهرست مطالب

سخن ناشر	۱
مقدمه مترجم	۳
پیشگفتار	۹
سیاسگزاری	۱۱
بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت	۱۳
فصل اول چالش‌های مالی در کشورهای تولیدکننده نفت: یک نظر اجمالی	۱۵
۱-۱ تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت	۱۸
۱-۲ مواجهه با درآمد نفت	۱۹
۱-۳ ترتیبات نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمد نفت	۲۲
۱-۴ طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری نفت و فراورده‌های نفتی داخلی	۲۴
فصل دوم تفسیری دیگر از «نفرین منابع» نظریه و سیاست	۲۷
مقدمه	۲۷
۲-۱ دیدگاه‌های پیشین به نفرین منابع	۳۰
۲-۱-۱ دیدگاه بیماری هلندی	۳۰
۲-۱-۲ داستان رانت‌جویی	۳۲
۲-۱-۳ داستان بی‌ثباتی	۳۴
۲-۱-۴ یک دیدگاه جدید	۳۸
۲-۲ مدل‌سازی نفرین منابع	۴۰
۲-۲-۱ تولید	۴۱
۲-۲-۲ دولت	۴۳
۲-۲-۳ تقاضا	۴۳

۴۴.....	۲-۲-۴ تعادل
۴۷.....	۲-۲-۵ سرمایه برگشت‌ناپذیر و اصطکاک مالی
۴۸.....	۲-۲-۶ شبیه‌سازی
۵۳.....	۲-۳ سیاست‌ها
۵۴.....	۲-۳-۱ سیاست مالی
۵۵.....	۲-۳-۱-۱ کشورهای تخصص‌یافته طبیعی
۵۵.....	۲-۳-۱-۲ کشورهای به‌طور ناکارا تخصص‌یافته
۵۷.....	۲-۳-۱-۳ اقتصاد متنوع
۵۷.....	۲-۳-۲ سیاست‌های تأمین مالی اولین - بهترین
۵۸.....	۲-۳-۳ سیاست‌های دومین - بهترین
۵۹.....	۲-۳-۳-۱ سیاست‌های تجاری
۶۰.....	۲-۳-۳-۲ حمایت مالی از بخش تولید کالاهای قابل تجارت
۶۲.....	کتابشناسی
۶۵.....	فصل سوم جوانب عملیاتی سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت
۶۵.....	مقدمه
۶۶.....	۳-۱ ارزیابی اوضاع مالی در بلندمدت
۶۶.....	۳-۱-۱ ثروت دولت و درآمد دائمی
۷۲.....	۳-۲ هزینه‌های بهره‌ای بیشتر، انگیزه‌های احتیاطی و مخارج عمرانی
۷۲.....	۳-۲-۱ هزینه‌های بهره‌ای بیشتر
۷۳.....	۳-۲-۲ انگیزه‌های احتیاطی
۷۵.....	۳-۲-۳ مصرف بر مبنای دارایی‌های موجود
۷۶.....	۳-۲-۴ منسوخ شدن
۷۶.....	۳-۲-۵ مخارج عمرانی
۷۶.....	۳-۲-۶ مخارج مولد
۷۸.....	۳-۲-۷ مصرف کالاهای بادوام
۷۹.....	۳-۲-۸ حساسیت قیمت نفت
۸۰.....	۳-۳ وضعیت مالی کوتاه‌مدت و مباحث عملیاتی

۳-۳-۱	بی‌ثباتی مالی و اقتصاد کلان و آثار کوتاه‌مدت سیاست مالی	۸۱
۳-۳-۲	هزینه‌های کلان بی‌ثباتی مالی	۸۲
۳-۳-۳	هزینه‌های مالی بی‌ثباتی مخارج	۸۳
۳-۳-۴	سیاست مالی و پویایی‌های کوتاه‌مدت اقتصاد کلان	۸۵
۳-۳-۵	سیاست مالی، تثبیت و وضعیت مالی دولت	۸۷
۳-۳-۶	بودجه‌ریزی میان‌مدت، قوانین مالی و هجینگ	۹۰
۳-۳-۶-۱	چارچوب میان‌مدت مخارج	۹۱
۳-۳-۶-۲	قوانین مالی	۹۱
۳-۳-۶-۳	ابزارهای مالی احتیاطی	۹۲
۳-۴	شاخص‌های وضعیت مالی در کشورهای تولیدکننده نفت	۹۳
۳-۵	نتایج و توصیه‌های سیاستی	۹۵
	پیوست‌ها	۹۸
۹۸	پیوست ۱ تخصیص میان‌مدت منابع مالی (یک مدل نظری)	۹۸
۱۰۳	پیوست ۲ ترازهای مالی و مباحث اندازه‌گیری	۱۰۳
۱۰۶	پیوست ۳ مفاهیم تراز اولیه و تراز کل	۱۰۶
۱۰۸	کتابشناسی	۱۰۸
فصل چهارم اقتصاد سیاسی سیاست مالی و مدیریت اقتصادی در کشورهای صادرکننده نفت		
۱۱۱	مقدمه	۱۱۱
۴-۱	مدیریت درآمدهای نفتی	۱۱۳
۴-۱-۱	پس‌انداز	۱۱۳
۴-۱-۲	تثبیت	۱۱۳
۴-۱-۳	استفاده مناسب از رانت‌ها	۱۱۵
۴-۲	اقتصاد سیاسی حکومت‌های رانتی: در راستای گونه‌شناسی	۱۱۶
۴-۲-۱	دمکراسی‌های کامل	۱۱۹
۴-۲-۲	دمکراسی‌های ناقص	۱۲۲
۴-۲-۳	حکومت‌های استبدادی پدرمآب	۱۲۳
۴-۲-۴	حکومت‌های استبدادی اصلاح‌طلب	۱۲۳

۴-۲-۵	حکومت‌های استبدادی غارتگر	۱۲۴
۴-۳	مدیریت درآمدهای نفت: چند کشور نمونه	۱۲۵
۴-۳-۱	دمکراسی‌های کامل: مورد نروژ	۱۲۵
۴-۳-۱-۱	جست‌وجوی منظم برای رانت	۱۲۵
۴-۳-۱-۲	اولین فاز: اولویت دادن به حفظ رقابت‌پذیری	۱۲۶
۴-۳-۱-۳	یک تمرکز سیاستی جدید: پس‌انداز برای آینده	۱۲۹
۴-۳-۱-۴	پس‌انداز در مقابل مخارج و تخفیف مالیاتی: به‌سوی تعادل؟	۱۳۱
۴-۳-۲	دمکراسی‌های ناقص: رانت‌های نفت در آمریکای لاتین	۱۳۲
۴-۳-۲-۱	گروه‌های ذی‌نفع، بی‌ثباتی و تخصیص	۱۳۳
۴-۳-۲-۲	کاستی در تولید نفت	۱۳۵
۴-۳-۲-۳	رانت‌های نفت و انگیزه‌ها در دمکراسی‌های ناقص	۱۳۹
۴-۳-۳	عربستان سعودی و کشورهای حوزه خلیج فارس: دیکتاتوری‌های سنتی	۱۴۰
۴-۳-۳-۱	سال‌های وفور	۱۴۱
۴-۳-۳-۲	پایان رونق شدید	۱۴۲
۴-۳-۳-۳	چالشی که باید بر آن غلبه کرد: موانع مسیر الگوی جدید توسعه	۱۴۳
۴-۳-۴	دیکتاتوری‌های غارتگر و نوگرا: نیجریه و اندونزی	۱۴۵
۴-۳-۴-۱	از حکومت استبدادی غارتگر تا دمکراسی ناقص	۱۴۵
۴-۳-۴-۲	از دیکتاتوری اصلاح‌طلب تا - چه؟	۱۴۹
۴-۳-۴-۳	شکل‌گیری اقتصاد سیاسی	۱۵۰
۴-۴	نتیجه‌گیری	۱۵۲
	کتابشناسی	۱۵۷
فصل پنجم خواص آماری قیمت نفت: استنباط‌هایی برای محاسبه ثروت دولت		
	مقدمه	۱۶۳
۵-۱	مرور ادبیات	۱۶۵
۵-۲	شواهدی از بازار آتی	۱۶۹
۵-۲-۱	شواهد غیررسمی	۱۶۹
۵-۲-۲	رگرسیون‌ها	۱۷۴

۱۷۵	۵-۳ رگرسیون‌های قیمت نفت
۱۷۷	۵-۳-۱ آزمون‌های ریشه واحد
۱۸۰	۵-۳-۲ نتایج رگرسیونی
۱۸۲	۵-۳-۳ میانگین قیمت‌های نفت
۱۸۳	۵-۳-۴ عدم اطمینان پارامتر
۱۸۷	۵-۴ ثروت نفت
۱۸۹	۵-۴-۱ میانگین ثروت
۱۹۳	۵-۴-۲ واریانس ثروت
۱۹۴	۵-۵ خلاصه و نتیجه‌گیری
۱۹۶	کتابشناسی

بخش دوم مواجهه با درآمدهای نفتی ۱۹۹

فصل ششم درآمد بخش نفت و گاز: مباحث و تجربیات کشورها ۲۰۱

۲۰۱	مقدمه
۲۰۳	۶-۱ مباحث درآمدی
۲۰۴	۶-۱-۱ نظام‌های مالیاتی (حق امتیازی)
۲۰۴	۶-۱-۱-۱ حق امتیازها
۲۰۶	۶-۱-۱-۲ مالیات بر درآمد
۲۱۰	۶-۱-۱-۳ مالیات بر رانت منبع
۲۱۲	۶-۱-۱-۴ تسهیم تولید
۲۱۵	۶-۱-۲ انتخاب بین نظام‌های مالیاتی / حق امتیازی و تسهیم تولید
۲۱۶	۶-۱-۲-۱ سرمایه‌گذاری دولت
۲۱۸	۶-۱-۲-۲ مالیات‌های غیرمستقیم
۲۲۲	۶-۱-۲-۳ سایر پرداخت‌های غیرمالیاتی
۲۲۳	۶-۲ تجربیات کشورها
۲۲۳	۶-۲-۱ شواهدی از کشورهای مختلف
۲۲۸	۶-۲-۲ سیر تحول نظام‌های مالی منتخب

۲۳۱	۶-۳ نتیجه‌گیری
۲۳۵	پیوست سیر تحول نظام‌های مالیاتی نفت در کشورهای منتخب
۲۴۴	کتابشناسی
۲۴۷	فصل هفتم شرکت‌های ملی نفت (سیر تحولات، مباحث و چشم‌اندازها)
۲۴۷	مقدمه
۲۴۸	۷-۱ خاستگاه‌ها و سیر تحولات شرکت‌های ملی نفت
۲۵۱	۷-۲ مباحث مطرح
۲۵۱	۷-۲-۱ کارایی تجاری
۲۵۳	۷-۲-۲ اهداف غیرتجاری
۲۵۵	۷-۲-۳ حکمرانی
۲۵۷	۷-۲-۴ وجوه نقد مورد نیاز
۲۵۹	۷-۲-۵ تضاد منافع
۲۶۰	۷-۲-۶ آمادگی برای اصلاحات
۲۶۱	۷-۳ چشم‌انداز
۲۶۱	۷-۳-۱ کارایی تجاری
۲۶۱	۷-۳-۱-۱ عملکرد مطابق با ملاک‌های استاندارد
۲۶۱	۷-۳-۱-۲ رقابت محدود
۲۶۲	۷-۳-۱-۳ رقابت بدون قید و شرط
۲۶۲	۷-۳-۱-۴ سرمایه‌گذاری مشترک
۲۶۳	۷-۳-۱-۵ خصوصی‌سازی محدود
۲۶۳	۷-۳-۱-۶ انتقال دارایی‌های غیرعملیاتی یا فرعی
۲۶۳	۷-۳-۱-۷ خصوصی‌سازی کامل
۲۶۶	۷-۳-۲ وظایف غیرتجاری
۲۶۶	۷-۳-۳ حکمرانی
۲۶۷	۷-۳-۴ وجوه نقد مورد نیاز
۲۶۸	۷-۳-۵ تضاد منافع
۲۶۹	۷-۳-۶ خط‌مشی اصلاحات

۲۷۱	۷-۴ نتیجه‌گیری
۲۷۳	کتابشناسی
۲۷۵	فصل هشتم تخصیص درآمد حاصل از وضع مالیات بر نفت
۲۷۵	مقدمه
۲۷۷	۸-۱ آشکال تخصیص درآمد
۲۷۷	۸-۱-۱ دریافت حق امتیاز از بابت مالکیت محلی بر منابع
۲۷۸	۸-۱-۲ قانونگذاری و اداره مالیاتی محلی
۲۷۸	۸-۱-۳ مالیات‌های ویژه محلی اضافه بر مالیات‌های ملی
۲۷۹	۸-۱-۴ تسهیم مالیات
۲۸۰	۸-۱-۵ تسهیم درآمد
۲۸۲	۸-۲ ملاحظات اقتصادی در تخصیص درآمد
۲۸۳	۸-۲-۱ ملاحظاتی که مستقل از تمرکز جغرافیایی هستند
۲۸۳	۸-۲-۱-۱ درآمدهای ناپایدار
۲۸۳	۸-۲-۱-۲ وضع مالیات بر رانت منابع
۲۸۴	۸-۲-۱-۳ سقف ادغام
۲۸۴	۸-۲-۱-۴ جابه‌جایی منطقه‌ای
۲۸۵	۸-۲-۱-۵ صادرات مالیات
۲۸۶	۸-۲-۱-۶ تکرار هزینه‌های انطباق و اجرا
۲۸۶	۸-۲-۱-۷ عدم توازن مالی عمودی
۲۸۶	۸-۲-۲ ملاحظات اقتصادی مربوط به تمرکز جغرافیایی
۲۸۶	۸-۲-۲-۱ نابرابری‌های مالی افقی
۲۸۷	۸-۲-۲-۲ توزیع ناعادلانه
۲۸۷	۸-۲-۲-۳ تصمیمات محلی غیراقتصادی
۲۸۷	۸-۲-۲-۴ هزینه‌های دولتی اتلاف‌کننده منابع
۲۸۸	۸-۲-۳ یکسان‌سازی: رفع نابرابری‌های مالی افقی
۲۸۸	۸-۳ ملاحظات قانونی و سیاسی
۲۹۰	کتابشناسی

فصل نهم مباحث و تجارب کشورها درباره تخصیص درآمد نفت ۲۹۳

مقدمه ۲۹۳

۹-۱ تجارب مربوط به تخصیص درآمد نفت ۲۹۵

۹-۲ کشورهای یکپارچه ۳۰۲

۹-۲-۱ مباحث مربوط به کشورهای کوچک یکپارچه ۳۰۲

۹-۲-۲ روندهای مربوط به کشورهای بزرگ یکپارچه ۳۰۴

۹-۲-۲-۱ اندونزی ۳۰۶

۹-۲-۲-۲ کلمبیا ۳۰۷

۹-۳ کشورهای فدرال ۳۰۹

۹-۳-۱ ترتیبات تسهیم درآمد ۳۰۹

۹-۳-۱-۱ مکزیک (تسهیم محدود درآمد) ۳۱۰

۹-۳-۱-۲ نیجریه (تسهیم جامع درآمد) ۳۱۲

۹-۳-۱-۳ روسیه ۳۱۴

۹-۳-۱-۴ ونزوئلا ۳۱۵

۹-۳-۱-۵ امارات متحده عربی ۳۱۶

۹-۳-۲ پایه‌های درآمدی مشترک: آمریکای شمالی ۳۱۷

۹-۳-۲-۱ ایالات متحده ۳۱۷

۹-۳-۲-۲ کانادا ۳۱۸

۹-۴ گزینه‌های سیاستی ۳۱۹

پیوست مالیات محلی، تخصیص درآمد و ترتیبات تسهیم درآمد ۳۲۲

کتابشناسی ۳۲۶

فصل دهم درآمد نفت و تمرکززدایی مالی ۳۲۹

مقدمه ۳۲۹

۱۰-۱ تأثیر ویژگی‌های استخراج نفت بر تخصیص درآمد ۳۳۱

۱۰-۲ مباحث نظری موافق و مخالف تأمین مالی دولت‌های محلی با درآمد منابع طبیعی ... ۳۳۳

۱۰-۲-۱ هزینه‌های اضافی سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی ۳۳۴

۳۳۴.....	۱۰-۲-۲ جبران خسارات وارده به محیط زیست
۳۳۵.....	۱۰-۲-۳ تخصیص رانت خالص و کارایی
۳۳۶.....	۱۰-۲-۴ تخصیص درآمد خالص و ترتیبات قانونی
۳۳۸.....	۱۰-۲-۵ تخصیص درآمد خالص و اصول عدالت توزیعی
۳۴۰.....	۱۰-۳ تسهیم درآمد نفت میان سطوح دولت
۳۴۰.....	۱۰-۳-۱ تسهیم پایه مالیاتی
۳۴۰.....	۱۰-۳-۲ تسهیم درآمد مالیاتی
۳۴۱.....	۱۰-۳-۳ تسهیم درآمد غیرنقدی
۳۴۲.....	۱۰-۴ درآمدهای نفتی و نظام‌های یکسان‌سازی
۳۴۲.....	۱۰-۴-۱ یکسان‌سازی درآمدهای خالص در برابر درآمدهای ناخالص
۳۴۵.....	۱۰-۴-۲ نظام‌های یکسان‌سازی
۳۴۹.....	۱۰-۴-۳ نکات فنی طرح‌های یکسان‌سازی منابع طبیعی
۳۵۰.....	۱۰-۵ نتیجه‌گیری
۳۵۸.....	کتابشناسی

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۳۶۳

فصل یازدهم صندوق‌های تثبیت و ذخیره منابع تجدیدناپذیر: تجربه و پیامدهای سیاست

۳۶۵.....	مالی
۳۶۵.....	مقدمه
۳۶۶.....	۱۱-۱ درآمدهای منابع تجدیدناپذیر: پیامدهای سیاستی
۳۶۷.....	۱۱-۱-۱ بی‌ثباتی و عدم اطمینان به جریان درآمد
۳۷۰.....	۱۱-۱-۲ پایان‌پذیر بودن جریان درآمد
۳۷۱.....	۱۱-۱-۳ بی‌ثباتی نرخ ارز واقعی و بیماری هلندی
۳۷۲.....	۱۱-۱-۴ نقدینگی
۳۷۳.....	۱۱-۱-۵ سایر مقولات
۳۷۳.....	۱۱-۲ صندوق‌ها و فلسفه وجودی آنها
۳۷۳.....	۱۱-۲-۱ صندوق‌های تثبیت

۳۷۴.....	۱۱-۲-۱-۱ صندوق‌های تثبیت مشروط
۳۸۱.....	۱۱-۲-۱-۲ صندوق‌های تثبیت و قابلیت جابه‌جایی منابع
۳۸۲.....	۱۱-۲-۲ صندوق‌های پس‌انداز
۳۸۳.....	۱۱-۲-۳ صندوق‌های تأمین مالی
۳۸۴.....	۱۱-۲-۴ چند استدلال دیگر در طرف‌داری از ایجاد صندوق‌ها
۳۸۶.....	۱۱-۲-۵ رویکردهای جایگزین
۳۸۷.....	۱۱-۲-۶ صندوق‌ها و اقتصاد سیاسی هزینه‌های دولت
۳۸۸.....	۱۱-۳ جنبه‌های عملیاتی صندوق‌ها
۳۸۸.....	۱۱-۳-۱ صندوق و بودجه
۳۸۹.....	۱۱-۳-۱-۱ یکپارچگی با بودجه
۳۸۹.....	۱۱-۳-۱-۲ ساختارهای نهادی برای صندوق
۳۹۲.....	۱۱-۳-۲ مقولات مدیریت دارایی‌ها
۳۹۳.....	۱۱-۳-۲-۱ استراتژی مدیریت دارایی‌ها
۳۹۶.....	۱۱-۳-۲-۲ مقولات سرمایه‌گذاری داخلی
۳۹۷.....	۱۱-۳-۲-۳ مدیریت عملیاتی دارایی‌ها
۳۹۸.....	۱۱-۳-۳ حکمرانی، شفافیت و پاسخ‌گویی
۳۹۹.....	۱۱-۴ صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر چقدر کارآمدند؟
۳۹۹.....	۱۱-۴-۱ نتایج تجربی
۴۰۴.....	۱۱-۴-۲ تجربه کشورهای منتخب
۴۰۴.....	۱۱-۴-۲-۱ صندوق نفت دولتی نروژ
۴۰۷.....	۱۱-۴-۲-۲ صندوق تثبیت مس شیلی
۴۰۸.....	۱۱-۴-۲-۳ صندوق ذخیره عمومی دولت عمان
۴۰۹.....	۱۱-۴-۲-۴ صندوق ذخیره کویت برای نسل‌های آینده
۴۱۰.....	۱۱-۴-۲-۵ صندوق تثبیت منابع معدنی پاپوا گینه نو
۴۱۱.....	۱۱-۴-۲-۶ صندوق تثبیت کلان اقتصادی ونزوئلا
۴۱۲.....	۱۱-۴-۲-۷ خلاصه تجربه کشورها
۴۱۳.....	۱۱-۵ نتیجه‌گیری

کتابشناسی	۴۱۷
فصل دوازدهم سیاست مالی و مدیریت صندوق نفت نروژ	۴۲۱
مقدمه	۴۲۱
۱۲-۱ تاریخچه صندوق	۴۲۳
۱۲-۲ سازوکار صندوق	۴۲۶
۱۲-۳ برنامه‌های سیاست مالی	۴۲۸
۱۲-۴ تشکیلات صندوق	۴۳۵
۱۲-۵ مباحث عملیاتی مدیریت صندوق	۴۳۸
۱۲-۶ نتیجه‌گیری	۴۴۲
پیوست رهنمودهای سرمایه‌گذاری	۴۴۳
کتابشناسی	۴۴۹
فصل سیزدهم صندوق‌های نفتی در اقتصادهای در حال گذار (آذربایجان و قزاقستان)	۴۵۱
مقدمه	۴۵۱
۱۳-۱ چشم‌انداز بخش نفت و گاز در آذربایجان و قزاقستان	۴۵۲
۱۳-۱-۱ آذربایجان	۴۵۳
۱۳-۱-۲ قزاقستان	۴۵۶
۱۳-۲ دلایل ایجاد صندوق نفت در آذربایجان و قزاقستان	۴۵۸
۱۳-۲-۱ دلایل اقتصاد سیاسی	۴۵۹
۱۳-۲-۲ صندوق‌های نفتی و گذار اقتصادی	۴۶۲
۱۳-۲-۳ اهداف اعلام شده	۴۶۴
۱۳-۳ طراحی صندوق نفت	۴۶۶
۱۳-۳-۱ ضوابط کلی طراحی صندوق نفت	۴۶۶
۱۳-۳-۲ ضوابط کلی طراحی صندوق نفت و صندوق‌های نفتی آذربایجان و قزاقستان	۴۶۷
۱۳-۴ نتیجه‌گیری	۴۶۹
کتابشناسی	۴۷۴
فصل چهاردهم معاملات تأمین برای مقابله دولت با ریسک قیمت نفت	۴۷۵
مقدمه	۴۷۵

۴۷۶	۱۴-۱ چرا ریسک قیمت نفت برای دولت‌ها مهم است؟
۴۸۰	۱۴-۲ چرا بازار ریسک قیمت نفت می‌تواند یک راه‌حل باشد؟
۴۸۲	۱۴-۲-۱ شبیه‌سازی معاملات تأمینی
۴۸۶	۱۴-۲-۲ شبیه‌سازی نظری معاملات تأمینی برای مکزیک
۴۸۸	۱۴-۲-۳ بازار فرابورسی
۴۹۰	۱۴-۳ چرا دولت‌ها از بازارهای ریسک قیمت نفت استفاده نمی‌کنند؟
۴۹۱	۱۴-۳-۱ سیاست در معاملات تأمینی
۴۹۳	۱۴-۳-۲ حجم بازار
۴۹۴	۱۴-۳-۳ داشتن اعتبار و استفاده از ذخایر
۴۹۵	۱۴-۳-۴ عادلانه بودن قیمت‌های آتی
۴۹۶	۱۴-۳-۵ ظرفیت نهادی و ریسک عملیاتی
۴۹۷	۱۴-۳-۶ ریسک پایه
۴۹۷	۱۴-۳-۷ اثر بازار
۴۹۸	۱۴-۴ ارتباط با برنامه‌های مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول
۴۹۸	۱۴-۵ نتیجه‌گیری
۵۰۰	کتابشناسی

بخش چهارم طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی در داخل

۵۰۳	کشور
-----	------

فصل پانزدهم مباحث مطرح در قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی داخلی در کشورهای تولیدکننده

۵۰۵	نفت
۵۰۵	مقدمه
۵۰۶	۱۵-۱ سیاست‌های کنونی قیمت‌گذاری نفت
۵۰۶	۱۵-۱-۱ توصیف سیاست‌های کنونی قیمت‌گذاری
۵۰۷	۱۵-۱-۲ کمی کردن یارانه‌های / مالیات‌های ضمنی
۵۱۳	۱۵-۲ آثار اقتصادی یارانه‌های / مالیات‌های نفت
۵۱۴	۱۵-۲-۱ کارایی

۵۲۲.....	۱۵-۲-۲ عدالت
۵۲۵.....	۱۵-۲-۳ هزینه‌های مالی
۵۲۶.....	۱۵-۲-۴ ادواری بودن
۵۳۱.....	۱۵-۳ اصلاح سیاست‌های قیمت‌گذاری نفت
۵۳۱.....	۱۵-۳-۱ پیش‌شرط‌های اصلاح یارانه‌ها
۵۳۳.....	۱۵-۳-۲ زمان‌بندی و ترتیب اصلاحات در قیمت‌گذاری نفت
۵۳۵.....	۱۵-۳-۳ ملاحظات توزیعی و اقدامات جبرانی
۵۳۸.....	۱۵-۴ نتیجه‌گیری
۵۴۰.....	پیوست محاسبه یارانه‌های ضمنی
۵۴۵.....	کتابشناسی
۵۴۹.....	فصل شانزدهم اثر یارانه‌های قیمت بنزین بر دولت و شرکت ملی نفت
۵۵۰.....	۱۶-۱ درآمد
۵۵۱.....	۱۶-۲ هزینه‌های عملیاتی
۵۵۲.....	۱۶-۳ مازاد عملیاتی
۵۵۳.....	۱۶-۴ سهم دولت از مازاد عملیاتی
۵۵۳.....	۱۶-۴-۱ حق مالکانه
۵۵۴.....	۱۶-۴-۲ مالیات بر درآمد
۵۵۴.....	۱۶-۴-۳ سود سهام دولت
۵۵۵.....	۱۶-۵ تغییر در سهم دولت از مازاد عملیاتی
۵۵۶.....	۱۶-۶ تغییر در سود سهام توزیع نشده
۵۵۶.....	۱۶-۷ تقسیم زیان میان دولت و شرکت ملی نفت
۵۵۸.....	۱۶-۸ خرده‌فروشی خصوصی و مالیات‌های غیرمستقیم
۵۵۹.....	۱۶-۹ نتیجه‌گیری
	فصل هفدهم هموار کردن قیمت فراورده‌های نفتی داخلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار
۵۶۱.....	مقدمه

۱۷-۱	رویه کنونی قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی در کشورهای در حال توسعه	۵۶۳
۱۷-۲	بی‌ثباتی قیمت‌های نفت و پیامدهای آن برای رفاه مصرف‌کنندگان	۵۶۶
۱۷-۲-۱	آربیتراژ و جانشینی	۵۶۶
۱۷-۲-۲	ریسک‌گریزی	۵۶۶
۱۷-۲-۳	هزینه‌های تعدیل	۵۶۷
۱۷-۲-۴	رفتار مصرف بهینه در حالت وجود قیمت‌های بی‌ثبات نفت	۵۶۸
۱۷-۳	حوزه عمل دولت برای هموار کردن قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی	۵۷۱
۱۷-۳-۱	حوزه انتقال جزئی قیمت‌های نقدی	۵۷۳
۱۷-۳-۱-۱	قاعده انتقال جزئی	۵۷۵
۱۷-۳-۱-۲	قاعده میانگین متحرک	۵۷۷
۱۷-۳-۱-۳	قاعده رهایی (S,S)	۵۷۸
۱۷-۳-۱-۴	قاعده حداکثر - حداقل	۵۸۰
۱۷-۳-۱-۵	خلاصه ارزیابی قاعده انتقال جزئی	۵۸۳
۱۷-۳-۲	مدیریت ریسک مالی ناشی از انتقال جزئی	۵۸۵
۱۷-۳-۳	ابزار تأمینی	۵۸۶
۱۷-۳-۴	حوزه تعامل بخش خصوصی در هموار کردن قیمت فراورده‌های نفتی	۵۸۷
۱۷-۴	نتیجه‌گیری	۵۸۹
	کتابشناسی	۵۹۱

فصل هجدهم فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی

	(سابق)	۵۹۵
	مقدمه	۵۹۵
۱۸-۱	فعالیت‌های شبه‌مالی: مباحث مفهومی	۵۹۶
۱۸-۱-۱	چرا فعالیت‌های شبه‌مالی (بخش انرژی) اهمیت دارند؟	۵۹۸
۱۸-۱-۲	مباحث روش‌شناسی و اندازه‌گیری	۶۰۱
۱۸-۱-۳	فعالیت‌های شبه‌مالی در برابر کسری شبه‌مالی	۶۰۴
۱۸-۲	مطالعه موردی: اکراین	۶۰۷
۱۸-۲-۱	پیشینه	۶۰۷

۶۰۸	.....	۱۸-۲-۲	فعالیت‌های شبه‌مالی انرژی
۶۰۹	.....	۱۸-۲-۳	فعالیت‌های شبه‌مالی بخش گاز
۶۰۹	.....	۱۸-۲-۳-۱	قیمت‌گذاری نادرست
۶۱۱	.....	۱۸-۲-۳-۲	مطالبات معوقه
۶۱۳	.....	۱۸-۲-۴	فعالیت‌های شبه‌مالی بخش برق
۶۱۳	.....	۱۸-۲-۴-۱	قیمت‌گذاری نادرست
۶۱۵	.....	۱۸-۲-۴-۲	مطالبات معوقه
۶۱۷	.....	۱۸-۲-۵	خلاصه مورد اکراین
۶۱۹	.....	۱۸-۳	مطالعه موردی: آذربایجان
۶۱۹	.....	۱۸-۳-۱	پیشینه
۶۲۱	.....	۱۸-۳-۲	فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی
۶۲۱	.....	۱۸-۳-۲-۱	قیمت‌گذاری نادرست
۶۲۲	.....	۱۸-۳-۲-۲	مطالبات معوقه
۶۲۳	.....	۱۸-۳-۲-۳	افت بیش از حد
۶۲۴	.....	۱۸-۳-۲-۴	مالیات‌های معوقه
۶۲۵	.....	۱۸-۳-۳	خلاصه مورد آذربایجان
۶۲۷	.....	۱۸-۴	نتیجه‌گیری
۶۳۱	.....		پیوست مروری اجمالی بر فعالیت‌های شبه‌مالی در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی (سابق)
۶۳۴	.....		کتابشناسی

فهرست جدول‌ها

جدول ۲-۱	متوسط رشد سالیانه سرانه تولید ناخالص داخلی برحسب برابری قدرت خرید	۳۲.....
جدول ۲-۲	متوسط نرخ پس‌انداز داخلی	۳۳.....
جدول ۳-۱	کشورهای منتخب: رتبه‌ها و اسپردهای بدهی دولت	۷۳.....
جدول ۴-۱	طبقه‌بندی اقتصاد سیاسی صادرکنندگان نفت	۱۱۹.....
جدول ۴-۲	رتبه‌بندی مقایسه‌ای	۱۲۱.....
جدول ۴-۳	شاخص‌های منتخب از بخش دولت (برحسب درصد تولید ناخالص داخلی)	۱۲۸.....
جدول ۵-۱	کشش‌های تغییرات قیمت آتی	۱۷۵.....
جدول ۵-۲	رگرسیون‌های لگاریتم قیمت‌های نفت برنت (سری‌های متوسط سالیانه)	۱۸۰.....
جدول ۵-۳	رگرسیون‌های لگاریتم قیمت‌های نفت برنت (اسمی، سری‌های متوسط سالیانه)	۱۸۴.....
جدول ۵-۴	رگرسیون لگاریتم قیمت‌های نفت برنت (اسمی، سری‌های متوسط ماهیانه)	۱۸۵.....
جدول ۵-۵	تغییر سالیانه در ثروت و درآمد نفت	۱۹۱.....
جدول ۶-۱	مقایسه بین نظام‌های حق امتیازی و تسهیم تولید	۲۱۵.....
جدول ۶-۲	ویژگی‌های اصلی نظام‌های مالی نفت، کشورهای در حال توسعه منتخب	۲۲۵.....
جدول ۸-۱	وظایف در چهار روش تخصیص درآمدهای حاصل از مالیات بر نفت به دولت‌های محلی	۲۸۱.....
جدول ۸-۲	آثار چهار روش تخصیص درآمدهای حاصل از مالیات بر نفت به دولت‌های محلی	۲۸۱.....
جدول ۹-۱	بی‌ثباتی درآمد نفت در کشورهای منتخب (۱۹۹۷-۲۰۰۰)	۲۹۶.....
جدول ۹-۲	طبقه‌بندی تخصیص درآمد نفت در کشورهای یکپارچه و فدرال	۳۰۰.....
جدول ۱۰-۱	نظام‌های تسهیم درآمد نفت در کشورهای منتخب	۳۵۱.....
جدول ۱۱-۱	شاخص‌های کشورهای منتخب دارای صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر	۳۶۸.....
جدول ۱۱-۲	اهداف و ویژگی‌های طراحی صندوق‌های منتخب	۳۷۶.....
جدول ۱۱-۳	مدیریت دارایی‌ها در صندوق‌های منتخب	۳۹۴.....
جدول ۱۱-۴	کشورهای منتخب: رابطه میان درآمد صدور منابع تجدیدناپذیر و هزینه‌های دولت مرکزی	۴۰۰.....
جدول ۱۴-۱	وابستگی به درآمدهای نفتی در کشورهای صادرکننده منتخب (۲۰۰۰)	۴۷۸.....

جدول ۱۵-۱	یارانه‌های قیمت داخلی نفت در سال ۱۹۹۹	۵۱۱
جدول ۱۵-۲	یارانه‌های قیمت داخلی نفت در کشورهای مهم صادرکننده نفت (۱۹۹۶-۲۰۰۰)	۵۱۳
جدول ۱۵-۳	درآمد نهایی بزرگ‌ترین صادرکنندگان نفت از محل صدور نفت	۵۱۷
جدول ۱۵-۴	زیان هنگفت ناشی از یارانه‌ها در کشورهای منتخب در سال ۱۹۹۹	۵۲۰
جدول ۱۵-۵	مکزیک و اکوادور: سهم پنج طبقه مختلف درآمدی جامعه در کل هزینه‌ها	۵۲۳
جدول ۱۵-۶	شاخص‌ها و هزینه‌های اجتماعی در کشورهای صادرکننده نفت یارانه‌دهنده و سایر کشورها (۱۹۹۷-۱۹۹۹)	۵۲۹
جدول ۱۶-۱	توزیع زیان بین دولت و شرکت ملی نفت	۵۵۷
جدول ۱۷-۱	خلاصه‌ای از رویه‌های کشورها در زمینه قیمت‌گذاری نفت	۵۶۵
جدول ۱۷-۲	خلاصه ویژگی‌های قاعده انتقال جزئی	۵۸۳
جدول ۱۸-۱	فعالیت‌های شبه‌مالی بخش گاز اکراین (۱۹۹۹-۲۰۰۰)	۶۱۲
جدول ۱۸-۲	قیمت‌گذاری نادرست در بخش برق اکراین (۲۰۰۰)	۶۱۴
جدول ۱۸-۳	مطالبات معوقه بخش برق اوکراین در سال ۲۰۰۰	۶۱۶
جدول ۱۸-۴	فعالیت‌های شبه‌مالی در بخش انرژی اکراین (درصد از تولید ناخالص داخلی)	۶۱۸
جدول ۱۸-۵	فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی آذربایجان ناشی از مطالبات معوقه (۱۹۹۹-۱۹۹۸)	۶۲۳
جدول ۱۸-۶	مالیات و کمک‌های اجتماعی معوقه شرکت‌های انرژی آذربایجان (۱۹۹۸-۱۹۹۹)	۶۲۴
جدول ۱۸-۷	تراز مالی تعدیل شده بخش انرژی: آذربایجان (۱۹۹۹)	۶۲۵

فهرست کادرها

- کادر ۱-۴ استفاده از صندوق‌های نفت در دموکراسی‌های کامل: برخی نمونه‌های منتخب .. ۱۳۰
- کادر ۲-۴ تخصیص منابع در اکوادور ۱۳۳
- کادر ۳-۴ تمرکززدایی مالی در کلمبیا ۱۳۶
- کادر ۴-۴ آیا نیجریه باید مالیات‌های غیرنفتی را کاهش دهد؟ ۱۴۹
- کادر ۵-۴ مدیریت درآمدهای نفت در چاد ۱۵۶
- کادر ۱-۶ قیمت‌گذاری انتقالی ۲۰۸
- کادر ۲-۶ شروط ثبات مالی ۲۱۳
- کادر ۱-۷ برنامه‌های خصوصی‌سازی در شرکت‌های ملی نفت ۲۶۵
- کادر ۲-۷ خط‌مشی‌های اخیر و در دست اجرای اصلاحات در شرکت‌های ملی نفت (دهه ۱۹۹۰ تاکنون) ۲۷۰
- کادر ۱-۹ تخصیص‌های درآمدی و خودمختاری مالی دولت‌های محلی ۳۲۴
- کادر ۱-۱۰ ارزیابی نظام‌های تسهیم درآمد نفت تسهیم پایه‌های مالیاتی ۳۴۳
- کادر ۱-۱۱ صندوق‌های نفت و هزینه‌های اضافه بر بودجه در نیجریه و ونزوئلا ۳۹۲
- کادر ۲-۱۱ برخی صندوق‌های نفت تازه‌تأسیس شده ۴۰۵
- کادر ۱-۱۳ جنبه‌های عملیاتی صندوق‌های نفت آذربایجان و قزاقستان ۴۷۰
- کادر ۱-۱۴ ابزارهای عمده ریسک کالایی فرابورسی ۴۸۹
- کادر ۲-۱۴ راهبرد معاملات تأمینی نفت مکزیکی ۴۹۱
- کادر ۱-۱۵ اکوادور: تجربه اصلاح یارانه قیمت انرژی ۵۳۶
- کادر ۱-۱۷ سازوکار تثبیت قیمت در شیلی ۵۸۲
- کادر ۱-۱۸ دو متدلوژی برای برآورد فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی ۶۰۴

فهرست نمودارها

نمودار ۱-۱	قیمت‌های نقدی نفت خام	۱۶
نمودار ۲-۱	تولید ناخالص داخلی سرانه براساس برابری قدرت خرید برای کشورهای مختلف	۲۸
نمودار ۲-۲	مدل معیار: اقتصاد متنوع	۳۶
نمودار ۲-۳	مدل معیار: اقتصاد متخصص	۳۹
نمودار ۲-۴	تخصص ناکارا	۴۶
نمودار ۲-۵	شبیه‌سازی: حالت بی تفاوت نسبت به ریسک	۴۹
نمودار ۲-۶	شبیه‌سازی: حالت ریسک‌گریزی	۵۱
نمودار ۳-۱ الف	شبیه‌سازی درآمدهای دولت (برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)	۶۸
نمودار ۳-۱ ب	شبیه‌سازی مخارج و دارایی‌های دولت (برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)	۶۸
نمودار ۳-۲ الف	شبیه‌سازی ترازهای مالی - با قیمت نفت ثابت (برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)	۷۱
نمودار ۳-۲ ب	شبیه‌سازی ترازهای مالی - قیمت‌های نفت متغیر (برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)	۷۱
نمودار ۵-۱	قیمت‌های آتی نفت	۱۷۰
نمودار ۵-۲	متوسط قیمت‌های آتی نفت خام دسته‌بندی شده برحسب قیمت نقدی (۲۰۰۱-۱۹۸۳)	۱۷۲
نمودار ۵-۳	ساختار دوره‌ای قیمت‌های آتی نفت، روزهای منتخب	۱۷۳
نمودار ۵-۴	قیمت‌های اسمی و حقیقی نفت	۱۷۸
نمودار ۵-۵	شبیه‌سازی‌های ثروت نفت (برحسب درصد ارزش مرجع ثروت)	۱۹۰
نمودار ۷-۱	قیمت‌های نفت (قیمت نفت خام برحسب دلار آمریکا برای هر بشکه)	۲۵۱
نمودار ۷-۲	مقایسه تخصیص‌های بودجه در نیجریه در سال مالی ۲۰۰۲	۲۵۹
نمودار ۹-۱	بی‌ثباتی کل درآمدها در کشورهای منتخب تولیدکننده نفت (۲۰۰۰ تا ۱۹۹۷)	۲۹۹
نمودار ۱۱-۱	عواید حاصل از صادرات منابع تجدیدنپذیر و مخارج دولت مرکزی (برحسب پول ملی و سرانه واقعی)	۴۰۲
نمودار ۱۲-۱	جریان نقدی خالص درآمد نفت و هزینه بازنشستگی (برحسب درصد تولید ناخالص داخلی)	۴۲۲

نمودار ۱۲-۲ بازده تجمعی سبدهای دارایی در صندوق نفت (سبد ارزی صندوق در ۳۱ دسامبر ۱۹۹۷=۱۰۰).....	۴۲۵
نمودار ۱۲-۳ بودجه مازاد صندوق نفت (میلیارد کرون نروژ).....	۴۲۹
نمودار ۱۲-۴ کسری بودجه غیرنفتی و اشتغال در دولت محلی در سه سناریو برای برنامه بلندمدت.....	۴۳۱
نمودار ۱۳-۱ تولید و صادرات نفت آذربایجان.....	۴۵۳
نمودار ۱۳-۲ تولید و صادرات گاز آذربایجان.....	۴۵۴
نمودار ۱۳-۳ صادرات و درآمدهای مالی بخش نفت و گاز آذربایجان.....	۴۵۵
نمودار ۱۳-۴ تولید نفت قزاقستان.....	۴۵۷
نمودار ۱۳-۵ درآمدهای مالی و صادرات نفت قزاقستان.....	۴۵۸
نمودار ۱۳-۶ تولید گاز قزاقستان.....	۴۵۹
نمودار ۱۴-۱ راهبردهای معاملات تأمینی.....	۴۸۱
نمودار ۱۴-۲ قیمت‌های آتی دوازده‌ماهه نفت خام تگزاس و قیمت‌های نقدی برحسب قرارداد مله‌یانه.....	۴۸۳
نمودار ۱۴-۳ متوسط قیمت‌های آتی نفت خام، گروه‌بندی شده برحسب قیمت نقدی (۲۰۰۱-۱۹۸۳).....	۴۸۴
نمودار ۱۴-۴ قیمت نقدی در مقایسه با راهبرد معامله تأمین اختیار (اختیار فروش شش تا هجده‌ماهه در قیمت مؤثر ۱۸ دلار در هر بشکه).....	۴۸۶
نمودار ۱۴-۵ قیمت نقدی نفت صادراتی مکزیک و قیمت شبیه‌سازی شده نفت با معامله تأمینی با استفاده از قراردادهای آتی دوازده‌ماهه نفت خام تگزاس، آمار ماهیانه.....	۴۸۷
نمودار ۱۵-۱ زیان هنگفت ناشی از اعطای یارانه.....	۵۲۲
نمودار ۱۵-۲ ترکیب مخارج دولت در کشورهای صادرکننده نفتی مهم (درصد از تولید ناخالص داخلی).....	۵۲۶
نمودار ۱۵-۳ تغییر در یارانه و رشد تولید ناخالص داخلی واقعی سرانه.....	۵۲۷
نمودار ۱۸-۱ فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی و کسری‌های بودجه در کشورهای منتخب اتحاد جماهیر شوروی سابق (۲۰۰۰) (درصد از تولید ناخالص داخلی).....	۵۹۷
نمودار ۱۸-۲ نسبت کل مصرف انرژی اولیه (برحسب هزار واحد گرمایش انگلیسی) به تولید ناخالص داخلی (برحسب برابری قدرت خرید به دلار آمریکا) در سال ۱۹۹۹.....	۶۰۰

فهرست اسامی و سمت نویسندگان

- احتشام احمد:** مدیر بخش، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.
- استیون بارنت:** نماینده مقیم در تایلند، دپارتمان آسیا و اقیانوسیه، صندوق بین‌المللی پول.
- توماس بانزگارد:** اقتصاددان، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.
- بندیکت بینگهام:** معاون بخش، دپارتمان آسیا و اقیانوسیه، صندوق بین‌المللی پول.
- جیورجیو بروسو:** استاد مالیه عمومی و دولت محلی، دپارتمان اقتصاد، دانشگاه تورین، ایتالیا.
- بندیکت کلمنتس:** معاون بخش، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.
- جیمز ا. دانیل:** معاون بخش، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.
- جفری داویس:** مشاور ارشد، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.
- بن ایفرت:** دپارتمان اقتصاد، دانشگاه استنفورد.
- رامون اسپینزا:** مشاور، دپارتمان برنامه‌های منطقه‌ای، بانک توسعه اینتر امریکن.
- آنالیزا فدلینو:** اقتصاددان ارشد، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.
- جولیو فدریکو:** کارآموز تابستانی سابق، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.
- کوپن فلچر:** اقتصاددان، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

آلن گلب: اقتصاددان ارشد، اداره منطقه آفریقا، بانک جهانی.

سانجیو گوپتا: معاون، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

ریکاردو هاسمن: استاد مدرسه علوم اداری کندی، دانشگاه هاروارد.

گابریلا اینچاست: اقتصاددان، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

پال ماتیو: اقتصاددان ارشد، دپارتمان اروپایی دوم، صندوق بین‌المللی پول.

چارلز ای. مک‌لور جونپور: بورسیه ارشد، مؤسسه هوور، دانشگاه استنفورد.

چارلز مک فرسون: مشاور ارشد، دپارتمان نفت، گاز، مواد شیمیایی و معدنی، بانک جهانی.

اریک موتو: اقتصاددان، دپارتمان خاورمیانه، صندوق بین‌المللی پول.

رولاندو اوزاسکی: مدیر بخش، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

مارتین پتری: اقتصاددان، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

روبرتو ریگوبن: استاد، مدرسه مدیریت اسلون، مؤسسه صنعتی ماساچوست.

دومینیک سیمارد: اقتصاددان، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

مارتین اسکانک: مدیر کل، اداره نخست وزیر، نروژ.

امیل ام. سانلی: معاون، دپارتمان امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

نیلز بورج ثالروث: اقتصاددان ارشد، اداره منطقه آفریقا، بانک جهانی.

گوندر تاب: اقتصاددان ارشد، اداره امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

آله تسیوینسکی: کارآموز تابستانی سابق، اداره امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

برت ون سلم: اقتصاددان، دپارتمان اروپایی دوم، صندوق بین‌المللی پول.

آلوارو ویوانکو: معاون پژوهشی سابق، اداره امور مالی، صندوق بین‌المللی پول.

جان ویکمن - لین: معاون بخش، دپارتمان اروپایی دوم، صندوق بین‌المللی پول.

سخن ناشر

در ادبیات دانش اقتصاد، برای تحقق اهداف و هدایت متغیرهای اقتصادی به سطح مطلوب، عمدتاً سه‌گونه ابزار مورد تأکید و توجه است: سیاست پولی و ارزی، سیاست مالی و سیاست تجاری. اهمیت و کارایی هریک از این سیاست‌ها به تناسب شرایط اقتصادی هر کشور متفاوت است. اگر بگوییم که سیاست مالی مهم‌ترین ابزار سیاستگذاری اقتصادی در کشورهای تولیدکننده نفت است، گزافه نگفته‌ایم. سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت می‌تواند تعیین‌کننده بسیاری از متغیرهای کلان اقتصادی باشد و سیاست‌های پولی و ارزی را تحت تأثیر قرار دهد؛ زیرا با تزریق ارز حاصل از درآمدهای نفتی که خارج از اقتصاد ملی ناشی می‌شود، نرخ ارز و نقدینگی تغییرات قابل توجهی خواهند داشت.

دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی به‌منظور آسیب‌شناسی اقتصاد ایران توجه ویژه‌ای به منابع نفتی، درآمدهای حاصله و آثار آن بر اقتصاد کشور کرده است. کتاب مدیریت اقتصاد کلان در کشورهای صادرکننده نفت^۱ تلاشی در این جهت بود که مباحث آن بیشتر جنبه‌های اقتصاد کلان را دربرمی‌گرفت. اما کتاب حاضر، کتاب کامل‌تری بوده و بر چالش‌ها و جوانب عملیاتی سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت متمرکز است و به بحث‌های مهمی مانند اقتصاد سیاسی سیاستگذاری مالی و مدیریت اقتصادی در کشورهای صادرکننده نفت، رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت، اصلاح ساختار شرکت ملی نفت، درآمدهای نفتی و تمرکززدایی مالی، صندوق‌های نفتی و قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی در کشورهای تولیدکننده نفت و

۱. این کتاب در سال ۱۳۸۸ توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی منتشر شد.

مدیریت اصلاحات در قیمت‌گذاری انرژی در این کشورها می‌پردازد. مباحث مزبور به‌خصوص در دهه اخیر از اهم موضوعات مطرح شده در ارکان تصمیم‌گیری کشور از جمله مجلس شورای اسلامی و قوه مجریه بوده است.

امید است انتشار این کتاب به‌عنوان گامی جدی در راستای تولید و گسترش ادبیات سیاست مالی در کشور برای تمام نمایندگان مجلس شورای اسلامی و متخصصان و سیاستگذاران مالی و علاقه‌مندان مسائل اقتصاد ایران سودمند باشد. مرکز پژوهش‌های مجلس از هر گونه نقد و نظری در این باره استقبال می‌کند.

دکتر بهزاد پورسید

معاون پژوهشی مرکز

مقدمه مترجم

اجماع کارشناسان بر این است که عملکرد اکثر تولیدکنندگان نفت، به‌رغم منابع طبیعی عظیم آنها، ناامیدکننده است به‌طوری‌که اکثر این کشورها هنوز با فقر گسترده روبه‌رو هستند. برای درک دلایل عملکرد رشد ناامیدکننده کشورهای نفتی مطالعات فراوانی انجام شده است. بیماری هلندی، رانت‌جویی و (آثار تخریبی) بی‌ثباتی از جمله دیدگاه‌هایی است که در قالب نظریه «نفرین منابع» مطرح شده‌اند. کنکاش در سیاست مالی حاکم در کشورهای تولیدکننده نفت، درک خواننده را از نظریه نفرین منابع ارتقا داده و درعین‌حال امکان سیاستگذاری مالی مناسب را فراهم می‌کند. در مدیریت اقتصاد ایران مجموعه مشکلاتی وجود دارد که برخی از آنها در زمان تصویب بودجه‌های سالیانه یا برنامه‌های توسعه بروز می‌کنند و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم ناشی از عایدات نفتی کشور هستند و در اغلب کشورهای تولیدکننده نفت وجود دارند.

این کتاب تحلیل‌ها و یافته‌های بین‌المللی مباحث سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت را گردآوری می‌کند و تمرکز اصلی نویسندگان بر چگونگی مدیریت منابع مالی حاصل از عایدات نفتی در جهت ایجاد یک فضای اقتصاد کلان باثبات و دارای رشد پایدار است.

ایران به‌عنوان یک کشور تولیدکننده نفت می‌تواند بهره‌فراوانی از منابع نفت و گاز خود ببرد اما در معرض مسائل و چالش‌های ناشی از عایدات نفتی که برای مدیریت اقتصاد پیش می‌آید، نیز است. بررسی سیر تحولات اقتصاد ایران در مقایسه با سایر کشورهایی که فاقد چنین منابع باارزشی هستند، نشان‌دهنده عملکرد اقتصادی ضعیف کشور است. نظریه نفرین منابع توضیحی بر علت این عقب‌ماندگی است که در فصل دوم این کتاب تشریح می‌شود.

در آسیب‌شناسی توسعه اقتصادی کشور، سنجش پایداری سیاست مالی از اهمیت بالایی برخوردار است. درآمدهای نفتی و تعهدزای بیش از ۵۰ درصد از مجموع منابع عمومی دولت را تشکیل می‌دهد، به عبارت دیگر منشأ بیش از ۵۰ درصد از منابع عمومی دولت درآمدهایی است که دارای ویژگی‌های پایان‌پذیری، بی‌ثباتی و نشئت گرفته از خارج است، بنابراین سیاست مالی کشور دارای ویژگی ناپایداری است. جوانب عملیاتی سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت در فصل سوم بررسی شده است.

ساخت سیاسی کشورها نیز بر مدیریت منابع مالی حاصل از عایدات نفتی تأثیر مستقیم دارد. قانون اساسی نوع نگاه به منابع طبیعی را مشخص و نقش کلی حاکمیت را تعیین کرده است. از سوی دیگر سازوکار انتخابات مجلس و نقش معین شده برای قوه مقننه در بودجه‌های سنواتی به گونه‌ای است که نمایندگان مجلس شورای اسلامی در مدیریت عایدات نفتی تأثیرگذار هستند. فصل چهارم کتاب به اقتصاد سیاسی سیاست مالی و مدیریت اقتصادی در کشورهای صادرکننده نفت می‌پردازد.

در تدوین و تصویب بودجه‌های سالیانه کشور، قیمت نفت یکی از عوامل مهم به‌شمار می‌رود به طوری که در زمان ارائه لایحه بودجه به مجلس شورای اسلامی، مباحث زیادی حول قیمت نفت محاسباتی لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی و رسانه‌های گروهی صورت می‌گیرد. فصل پنجم خواص آماری قیمت نفت را بررسی و بر آورد محافظه‌کارانه آن تأکید می‌کند.

رابطه مالی دولت و شرکت ملی نفت نیز یکی از مباحث مهمی است که هر ساله در لوایح بودجه مطرح می‌شود. سال‌هاست این بحث مهم قرار است به صورت یک قانون دائمی درآید اما اهمیت آن به گونه‌ای می‌باشد که هنوز تصمیمی که مورد توافق شرکت ملی نفت، دولت و مجلس شورای اسلامی باشد، گرفته نشده و همه ساله در لایحه بودجه در مجلس شورای اسلامی مورد بحث قرار گرفته و متنی در بودجه در این زمینه تصویب می‌شود. فصل ششم نظام‌های مالی گوناگون که تعیین‌کننده رابطه مالی بین دولت و شرکت ملی نفت را بررسی می‌کند. در این فصل استدلال می‌شود که نظام مالی باید به طور مناسب طراحی شده باشد تا سهم مناسب دولت تضمین شود. در فصل هفتم سیر تحولات شرکت‌های ملی نفت مورد بررسی قرار می‌گیرد و تحلیلی از عملکرد آنها ارائه

می‌شود. حکمرانی ضعیف، شفافیت و پاسخ‌گویی محدود، فقدان رقابت و نبود نظارت، موجب عملکرد ضعیف این شرکت‌ها می‌شود. در این فصل بر اصلاح شرکت‌های ملی نفت تأکید شده است که باید از جانب بالاترین سطوح سیاسی مالی صورت گیرد.

تمرکززدایی مالی از مباحث مهمی است که می‌تواند به ارتقای مدیریت عمومی دولت و اصلاح نظام بودجه‌ریزی کشور کمک کند. هم‌اکنون نظام درآمد - هزینه استانی به‌منظور تمرکززدایی و افزایش اختیارات در جهت توسعه و عمران استان‌ها به‌کار می‌رود و منابع و مصارف استانی به‌صورت سرجمع در قوانین بودجه سنواتی درج می‌گردد. طبق قانون، یکی از منابع درآمدی استان‌های محروم و نفت‌خیز، ۲ درصد از درآمدهای حاصل از نفت خام است. فصول هشتم، نهم و دهم چارچوبی مفهومی برای تحلیل واگذاری درآمدهای حاصل از منابع نفتی به سطوح مختلف دولت ارائه می‌کنند. نویسندگان این فصول متمرکز کردن درآمدهای حاصل از منابع نفتی در سطح دولت مرکزی را بهترین راه‌حل می‌دانند. دلایل اصلی آنها نیز بدین‌شرح است که نفت معمولاً در تعداد محدودی از مناطق متمرکز است؛ درآمدهای نفتی به‌شدت بی‌ثبات است و بنابراین مدیریت آن برای دولت‌های استانی مشکل است؛ مالیات‌های نفتی پیچیده و اداره آن مشکل است؛ و سیاست انرژی یک مسئولیت ملی است. نویسندگان این فصول واگذاری پایه‌های مالیات بر نفت با عوامل ثابت (مانند عوارض تولید) به دولت‌های استانی که با انتقالات ثابت از دولت مرکزی تکمیل می‌شود را دومین - بهترین راه‌حل می‌دانند. بدین‌ترتیب دولت‌های استانی توانایی تأمین سطحی ثابت از خدمات و هزینه‌های عمومی را، به‌ویژه هزینه‌هایی غیرمستقیمی که تولید نفت بر آنها تحمیل می‌کند، به‌دست می‌آورند.

هدف از ایجاد حساب ذخیره ارزی تثبیت اقتصاد کلان و کاهش آثار ناشی از نوسانات قیمت نفت در بازارهای جهانی بر بودجه و به‌طور طبیعی بر رشد اقتصادی کشور و تورم بوده اما شواهد آماری نشان می‌دهند که حساب ذخیره ارزی به اهداف خود دست نیافته و در مجموع موفق نبوده است. موفقیت صندوق ملی توسعه نیز که در برنامه پنجم توسعه ایجاد شده است به ساختار سازمانی آن و میزان تطابق عملکرد آن با سیاست‌های کلان بستگی دارد. نویسندگان فصل یازدهم اثربخشی صندوق‌های نفتی

را هم از منظر نظری و هم تجربی مورد بررسی قرار داده و به این نتیجه می‌رسند که صندوق‌ها کمتر سبب بهبود هدایت سیاست مالی می‌شوند و خطراتی را نیز به همراه دارند که شامل تفکیک سیاست مالی و مدیریت دارایی، ایجاد یک بودجه دوگانه و کاهش شفافیت و پاسخ‌گویی است. همچنین بررسی شواهد اقتصادسنجی و تجربه‌های کشورها اثربخشی صندوق‌های نفتی را مورد تردید قرار می‌دهند. فصل دوازدهم سیاست مالی و مدیریت صندوق نفت نروژ را تشریح و آن را ابزاری برای تقویت شفافیت در استفاده از ثروت نفت نروژ توصیف می‌کند که به‌طور کامل در بودجه ادغام شده است. نویسندگان این فصل درجه بالای اجماع، شفافیت و پاسخ‌گویی را از عوامل مهم اجرای موفقیت‌آمیز یک سیاست مالی که مستلزم انباشت حجم وسیعی از منابع دولت است، می‌دانند و معتقدند که مدل نروژ را نمی‌توان به سادگی به سایر کشورهای تولیدکننده نفت صادر کرد. در فصل سیزدهم نیز صندوق‌های نفتی در کشورهای آذربایجان و قزاقستان مورد بررسی قرار می‌گیرد.

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، یکی از عوامل عدم اطمینان در تحقق منابع عمومی دولت قیمت نفت است. زیرا اولاً، وابستگی منابع عمومی دولت به درآمدهای نفتی بالاست و ثانیاً، قیمت نفت بسیار بی‌ثبات است. معاملات تأمینی^۱ روشی ممکن برای کاهش بی‌ثباتی درآمد نفت و تحدید ریسک قیمت نفت ارائه می‌دهند و امکان بودجه‌ریزی مطمئن‌تر و واقعی‌تری را ایجاد می‌کنند. اما معاملات تأمینی معایبی نیز دارند که در فصل چهاردهم به آنها پرداخته می‌شود.

سهم قابل توجهی از نفت تولیدی، سالیانه در داخل کشور مصرف می‌شود. هزینه‌های شبه‌مالی قیمت‌گذاری نامناسب فراورده‌های نفتی و پیامدهای اجتماعی بالقوه اصلاح آنها، مباحث سیاسی و بحث‌انگیزی در کشورهای تولیدکننده نفت است. اصلاح سازوکار قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی و تأثیر آن بر تورم، سودآوری بنگاه‌ها، قدرت خرید خانوارها و بودجه دولت، همچنین اتخاذ سیاست جبرانی از جمله مسائلی است که در برنامه‌های توسعه مورد توجه بوده و هم‌اکنون قانون هدفمند کردن یارانه‌ها با هدف اصلاح سازوکار قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده

است. در این رابطه، از فصل پانزدهم تا انتهای این کتاب به مباحث مرتبط با قیمت فراورده‌های نفتی در کشورهای تولیدکننده نفت پرداخته می‌شود. در فصل پانزدهم ناکارآمدی و ناعادلانه بودن پرداخت یارانه ضمنی به فراورده‌های نفتی در کشورهای تولیدکننده نفت توضیح داده می‌شود و بر سیاست‌های جبرانی، تحلیل تأثیرات اجتماعی بر فقر و استقرار شبکه‌های تأمین اجتماعی برای کاهش آثار سیاسی و اجتماعی زیان‌بار اصلاح یارانه‌های انرژی تأکید می‌شود. در فصل شانزدهم توزیع بار هزینه‌های یارانه‌های ضمنی فراورده‌های نفتی بر دولت و شرکت ملی نفت تحلیل می‌شود. در این فصل استدلال می‌شود که یارانه‌های ضمنی فراورده‌های نفتی، سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت را محدود کرده و درآمدهای دولت را نیز کاهش می‌دهد. در فصل هفدهم سازوکارها و قواعد هموار کردن قیمت فراورده‌های نفتی خرده‌فروشی در کشورهای تولیدکننده نفت بررسی می‌شود و در فصل هجدهم تحلیلی از فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نامناسب انرژی در کشورهای اکراین و آذربایجان و توصیه‌های سیاستی برای اصلاح قیمت‌گذاری انرژی ارائه می‌شود.

مطالعه کتاب حاضر به خواننده کمک می‌کند تا پیچیدگی‌های تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت را بهتر درک کند و با تجربه دیگر کشورهای تولیدکننده نفت در رویارویی با چالش‌های سیاست‌گذاری مالی آنها آشنا شود. در ترجمه و تدوین کتاب از همکاری تعداد زیادی از کارشناسان استفاده شده است. در اینجا لازم است از زحمات و تلاش‌های آقای دکتر محمد قاسمی مدیر دفتر مطالعات برنامه و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای حمایت مؤثرشان در انتشار این کتاب و از اعضای گروه مترجمان، خانم‌ها حبیبه رضوانی و نیلوفر فراهانچی و آقایان رضا حریری، محمد راستی، پیام محمدعلیها و حسن مشاری و از زحمات آقای بهزاد لامعی تشکر و قدردانی کنم. همچنین از زحمات همه همکاران در انتشارات و دفتر فصلنامه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی سپاسگزاری می‌نمایم.

پیشگفتار

نفت یک عامل حیاتی برای اقتصاد جهانی است و کشورهای تولیدکننده نفت گروه مهمی از اعضای صندوق بین‌المللی پول را تشکیل می‌دهند. همکاری صندوق بین‌المللی پول با کشورهای تولیدکننده نفت در زمینه‌های برنامه و نظارت، اهمیت مشکلات عدیده مالی و اقتصاد کلان اتکا به درآمدهای نفتی را روشن کرده است.

بیشتر کشورها مشکلاتی در مواجهه با چالش‌های ناشی از وابستگی به نفت داشته‌اند. عملکرد رشد اکثر تولیدکنندگان نفت علی‌رغم منابع طبیعی عظیم آنها، ناامیدکننده بوده است به‌طوری‌که اکثر این کشورها هنوز با فقر گسترده روبه‌رو هستند. یکی از نتایج بی‌ثباتی قیمت‌های نفت الگوی ایست و حرکت مخارج است که پرهزینه بودن آن در ادبیات اقتصادی و اجتماعی ثابت شده است.

وقتی به این مباحث می‌پردازیم، لازم است بدانیم که همه تولیدکنندگان نفت مانند هم نیستند و این عوامل مهم از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. درس‌هایی باید از این تجربیات گوناگون گرفت اما این درس‌ها را باید با توجه به شرایط خاص هر کشور به کار بست. با توجه به آنچه کار می‌کند و آنچه کار نمی‌کند، تمرکز اصلی باید بر چگونگی مدیریت منابع طبیعی باشد به‌طوری‌که فضای اقتصاد کلان باثبات، رشد پایدار بالا و فقرزدایی بادوام را به همراه داشته باشد. من این کتاب را مغتنم می‌شمارم که دامنه‌ای گسترده از مباحث مهم اساسی را شامل و تجربه عملیاتی صندوق بین‌المللی پول با کشورهای تولیدکننده نفت را دربرمی‌گیرد. همچنین فعالیت‌های انجام شده در دپارتمان امور مالی در طی چند سال گذشته و نقش مهم متخصصان خارج از صندوق را نیز شامل می‌شود. مؤسسه صندوق بین‌المللی پول تلاش می‌کند که یک مؤسسه باز

۱۰ تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت _____

باشد به طوری که از تبادل نظر و تجربه‌ها بهره ببرد زیرا ما همهٔ جواب‌ها را نداریم. من امیدوارم که انتشار این کتاب سبب گفتمان بیشتر با کشورهای عضو شده و موجب تحقیقات بیشتر و تعمق بر این مباحث دشوار اما مهم شود.

هورست کوهرل^۱

مدیرعامل صندوق بین‌المللی پول

1. Horst Kohler

سپاسگزاری

این کتاب حاصل تلاش جمع زیادی از افراد است. اکثر این مقالات در کنفرانس تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت که از سوی دایره امور مالی صندوق بین‌المللی پول در روزهای پنجم و ششم ژوئن ۲۰۰۲ برگزار گردید، ارائه شده و از نظریات شرکت‌کنندگان در کنفرانس بهره برده‌اند. برخی از آنها از قبل به‌عنوان مقالات پژوهشی صندوق انتشار یافته و نظرهای اکثر همکارانمان را منعکس می‌کند.^۱ از همکارانمان در بخش عملیات‌های مالی دایره امور مالی هم برای نظراتشان درباره این مقالات و هم برای تلاششان به‌دلیل فعالیت ما در مورد مباحث سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت طی چند سال گذشته سپاسگزاریم. همچنین، از مقالات و نظرات سایر همکارانمان در صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سایر مؤسسات مالی بین‌المللی، مقامات دولتی، دانشگاهیان و متخصصان و نمایندگان صنعت نفت تشکر می‌کنیم.

از استیون بارنت^۲ که ایده‌های سازنده‌ای در مورد مباحث این کتاب ارائه دادند، سپاسگزاری ویژه می‌شود. همچنین از همکاری و تحقیقات عالی، آلوارو ویوانکو^۳ قدردانی می‌کنیم. از هیدر هاک‌استپ^۴ برای تلاش فوق‌العاده‌اش در مدیریت مکاتبات با نویسندگان و تهیه نسخه اولیه برای انتشار تشکر ویژه می‌کنیم. همچنین از همکاری

۱. یکی از مقالات در کنفرانس قدیمی‌تر ارائه شده که در کتاب خلاصه مقالات آن انتشار یافته است. در اینجا از مرکز تحقیقات بین‌المللی انرژی و توسعه اقتصادی در بولدر (Boulder) و کلرادو (Colorado) به خاطر اجازه چاپ مجدد آن سپاسگزاری می‌کنیم.

2. Steven Barnett

3. Alvaro Vivanco

4. Heather Huckstep

ارزشمند اوا فاروگیا^۱ در برگزاری کنفرانس کمال سپاسگزاری را داریم. سینام کوله^۲ از دایره ارتباطات خارجی نسخه اولیه را ویرایش و تولید آن را هماهنگ کردند. در خاتمه، از ترزا ترمیناسین^۳، مدیر دایره امور مالی، برای حمایتشان از این طرح سپاسگزاریم. نظرات ابراز شده در سرتاسر این کتاب، فقط نظرات نویسندگان آنهاست و لزوماً موضوع یا سیاست‌های دولت ملی‌شان، یا هر سازمان، دولت یا نهادی در هر جایی که در این کتاب اشاره شده، را نشان نمی‌دهد.

گردآورندگان

جفری داویس^۴، رولاندو اوزاسکی^۵، آنالیزا فدلینو^۶

-
1. Eva Farrugia
 2. Sean M. Culhane
 3. Teresa Ter-Minassian
 4. Jeffrey Davis
 5. Rolando Ossowski
 6. Annalisa Fedelino

بخش اول

تعیین سیاست مالی در
کشورهای تولیدکننده نفت

فصل اول چالش‌های مالی در کشورهای تولیدکننده نفت: یک نظر اجمالی

جفری داویس، رولاندو اوزاسکی، آنالیزا فدلینو*
ترجمه: شاهین جوادی، حبیبه رضوانی

مقالات گردآوری شده در این کتاب به دامنه‌ای گسترده از مباحث مالی و اقتصاد کلان در کشورهای تولیدکننده نفت می‌پردازند. هدف از این امر تهیه توصیه‌های سیاستی حاصل از تئوری و تجربه کشورهاست. گستره دامنه مقالات، ابعاد عملیاتی قابل توجه صندوق بین‌المللی پول با تولیدکنندگان نفتی را به‌ویژه در زمینه‌های نظارت، برنامه و همکاری فنی نشان می‌دهد. در این کار بر چالش‌های مهمی که سیاستگذاران در این کشورها با آنها روبه‌رو هستند و راه‌حل‌های محتمل در حوزه‌های مختلف تأکید شده است.

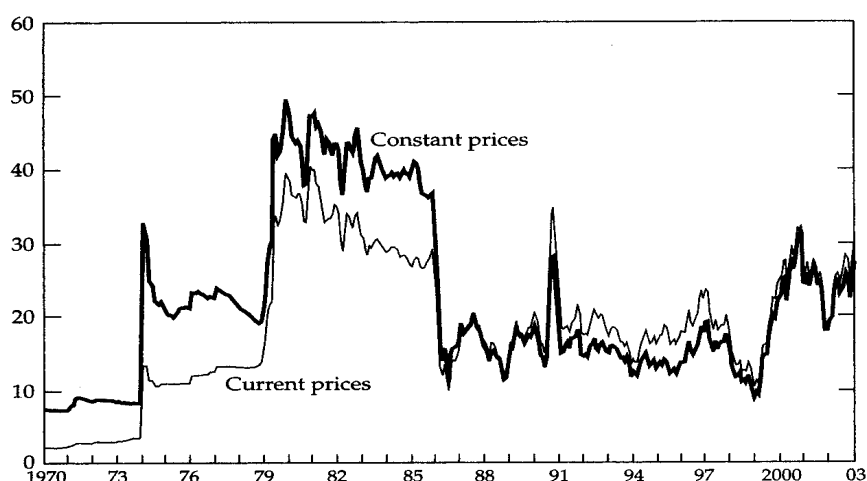
بی‌ثباتی قیمت‌های نفت در سال‌های اخیر، این چالش‌های مهم را به کانون توجه بیشتری تبدیل کرده است. در یک دوره کوتاه چندساله قیمت‌های نفت به حدود ۱۲ دلار در هر بشکه در اواخر سال ۱۹۹۸ سقوط کرد اما تا آخر سال ۲۰۰۰ به ۳۰ دلار در هر بشکه افزایش یافت. در اوایل سال ۲۰۰۲ دوباره به ۲۰ دلار در هر بشکه کاهش یافت (نمودار ۱-۱). این بی‌ثباتی می‌تواند به نوسانات قابل توجه‌ای در درآمد دولت منجر شود. یک نمونه بارز، کشور ونزوئلاست که درآمدهای نفتی بخش عمومی این کشور از ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۶ به کمتر از ۳ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت قبل از آنکه دوباره به بیش از ۲۲ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۰ افزایش یابد. درضمن، نفت یک منبع تمام‌شدنی است که مسئله دشوار

* Jeffrey Davis, Rolando Ossowski and Annalisa Fedelino

برابری بین نسلی را مطرح می‌کند. در حالی که دوره پس از نفت نگرانی آینده برخی تولیدکنندگان است، این مسئله برای برخی دیگر فرارسیده است. همچنین، از آنجاکه درآمد نفت بیشتر از خارج ریشه می‌گیرد، استفاده مالی از آن می‌تواند آثار قابل توجه‌ای بر اقتصاد داخلی داشته باشد.

در این شرایط، اکثر تولیدکنندگان نفت مشکلاتی در طراحی و اجرای سیاست‌ها داشته‌اند. بررسی‌ها نشان داده‌اند که اقتصادهای وابسته به منابع در سطوح قابل مقایسه توسعه آهسته‌تر از اقتصادهای غیروابسته به منابع رشد می‌کنند. فقر هنوز در یک سری از کشورهای تولیدکننده نفت وجود دارد. سقوط قیمت‌های نفت در برخی از موارد منجر به بحران‌های مالی و خارجی شده است و یک الگوی نوسانی از مخارج مالی ناشی از بی‌ثباتی نفتی، هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی قابل توجهی را برای برخی از تولیدکنندگان نفتی در پی داشته است.

(برحسب دلار آمریکا در هر بشکه)



* Average of U.K. Brent, Dubai and West Texas Intermediate. Constant Prices Deflated by the Manufacturing Unit Value at January 2002 prices.

Source: IMF, *International Financial Statistics* (Washington, Various Issues); and IMF Staff Estimates.

نمودار ۱-۱ قیمت‌های نقدی نفت خام

به هر حال کشورهای تولیدکننده نفت یک گروه همگن را شکل نمی‌دهند. اولاً، تفاوت معنی‌داری در اندازه وابستگی به نفت وجود دارد. در برخی از کشورها، نفت قسمت اعظم درآمدها و صادرات را تشکیل می‌دهد در حالی که در برخی دیگر اهمیت کمتری در اقتصاد دارد. ثانیاً، بخش‌های نفت در مراحل گوناگونی از توسعه قرار دارند. چندین تولیدکننده، جدید هستند و همواره بخش نفت در حال توسعه است و انتظار می‌رود که درآمدهای نفتی به‌طور قابل توجهی در سال‌های بعد افزایش یابد. در سمت دیگر این طیف، برخی تولیدکنندگان نفتی مثل یمن با اتمام منابع نفتی‌شان در آینده‌ای نه چندان دور روبه‌رو هستند. ثالثاً، موقعیت مالی دولت‌ها نیز به‌طور قابل توجهی متفاوت است. برخی دولت‌ها دارایی‌های مالی قابل توجهی اندوخته‌اند، در حالی که برای برخی دیگر بدهی عمومی یک نگرانی اصلی است. این تفاوت ناشی از راه‌حل‌ها و محدودیت‌ها در واکنش به نوسانات قیمت‌های نفت است. در آخر، مالکیت بخش نفت نیز در کشورهای گوناگون متفاوت است. در کشورهایی مانند ونزوئلا و مکزیک، بخش نفت تحت حاکمیت یک تولیدکننده دولتی است. در سایر کشورها، صنعت نفت تا حدود زیادی در دستان بخش خصوصی است.

به علاوه، روش جمع‌آوری و استفاده از درآمدهای نفتی تنها یک بحث اقتصادی نیست. اساساً سیاست‌ها در چارچوب‌های نهادی و سیاسی خاص تدوین می‌شوند. این چارچوب‌ها که شامل ویژگی‌های حکمرانی، شفافیت و پاسخ‌گویی‌شان می‌شود در میان کشورها متفاوت‌اند. چندین مقاله در این کتاب دارای مباحث نهادی و تحلیلی هستند. این کتاب پیرامون چهار مجموعه گسترده از موضوعات سازمان‌یافته است. مقالاتی که در بخش اول قرار گرفته‌اند عوامل نهادی و مباحث مالی و اقتصاد کلان اساسی مربوط به تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت را بررسی می‌کنند. بخش دوم به مباحث خاص‌تر درآمدهای نفتی به‌ویژه وضع مالیات و سازمان بخش نفت، شرکت‌های ملی نفت و فدرالیسم مالی و درآمد نفت می‌پردازد. تمرکز مقالات در بخش سوم بر ترتیبات نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمد نفت است که شامل صندوق‌های نفتی و استفاده از بازارهای ریسک قیمت نفت می‌شود. در خاتمه، مقالات بخش چهارم مباحث قیمت‌گذاری انرژی و فراورده‌های نفتی داخلی را مورد بحث قرار می‌دهد.

۱-۱ تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت

کشورهای دارای منابع نفتی عظیم می‌توانند به‌صورت پایدار از این منابع بهره ببرند و دولت نقش اساسی در چگونگی استفاده از آنها دارد. اما، عملکرد اقتصادی اکثر صادرکنندگان نفت یأس‌آور بوده است. تا آن اندازه که این سؤال برای برخی محققان پیش می‌آید که آیا نفت نعمت است یا مصیبت؟ مقالات بخش اول این کتاب به مباحث عملیاتی و تحلیلی در تدوین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت و همچنین عوامل سیاسی و نهادی که می‌تواند طراحی و اجرای سیاست را تحت تأثیر قرار دهند، می‌پردازد.

در فصل دوم هاسمن و ریگوبن^۱ یک رویکرد تحلیلی ابداعی را برای تشریح «نفرین منابع» معرفی کرده‌اند. مدل آنها عملکرد رشد ضعیف اکثر کشورهای وابسته به نفت را به تأثیر متقابل مخارج دولت با منشاء درآمد نفت، تخصص در کالاهای غیرقابل تجارت و نقایص بازار مالی نسبت می‌دهد. هم سطح و هم بی‌ثباتی مخارج دولت در نبود تنوع [تولید] که طبق شواهد تجربی نفرین منابع را تشدید می‌کند، نقش دارند. نتایج سیاست اصلی آن است که از طریق کاهش بی‌ثباتی و در برخی موارد از طریق کاهش سطح مخارج دولت می‌توان رفاه و عملکرد اقتصاد کلان را ارتقا، نهادهای بودجه، مدیریت بدهی و اعتبار سیاست را تقویت و کارایی بازارهای مالی داخلی را افزایش داد.

بارنت و اوزاسکی در فصل سوم به مباحث عملیاتی تدوین و ارزیابی سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت می‌پردازند. آنها دستورالعمل‌های عملیاتی را بر مبنای تجربه تعداد زیادی از تولیدکنندگان نفت مطرح می‌کنند. اول آنکه تراز مالی غیرنفتی به‌عنوان شاخص سیاست مالی باید بیشتر مورد توجه قرار گیرد و نقش اصلی را در بودجه و در تحلیل مالی داشته باشد. دوم تراز غیرمالی و به‌ویژه مخارج باید به‌تدریج تعدیل شوند. بدین‌منظور باید تا حد ممکن ارتباط بین مخارج دولت و تغییرات درآمدهای نفتی قطع شود. سوم آنکه دولت باید تلاش کند که دارایی‌های مالی قابل توجه‌ای را در طی دوره تولید نفت هم به‌دلیل پایداری مالی و هم به خاطر برابری بین‌نسلی ذخیره کند. چهارم با وجودی که اغلب تولیدکنندگان نفت می‌توانند از عهده کسری‌های غیرنفتی برآیند، انگیزه‌های قوی احتیاطی وجود دارند که تدبیر مالی را

1. Hausmann and Rigobon

توجیه می‌کنند. پنجم آنکه در تدوین سیاست مالی باید پشتیبانی از اهداف اقتصاد کلان مورد توجه قرار گیرد. و در آخر آنکه اکثر تولیدکنندگان نفتی باید راهبردهایی را با هدف قطع عکس‌العمل‌های مالی ادواری به نوسان قیمت نفت و تضمین موقعیت مالی دولت در شرایط کاهش قیمت نفت دنبال کنند.

ایفرت، گلب و تالروث^۱ در فصل چهارم تحلیلی از عوامل تعیین‌کننده نهادی و سیاسی مهم عملکرد اقتصادی صادرکنندگان نفت را ارائه می‌دهند. با برداشت مفاهیمی از نهادگرایی تطبیقی در علم سیاست، در مقاله‌شان انواع دولت‌های سیاسی را توصیف کرده و اقتصاد سیاسی مدیریت مالی و اقتصادی کشورهای صادرکننده نفت با نظام‌های سیاسی بسیار متفاوت را تحلیل می‌کنند. تجربیات کشورها به نقش کلیدی قوانین اساسی برای استفاده مطلوب از رانت‌های نفتی، اهمیت فرایندهای سیاسی و مدیریت مالی شفاف و ارزش تفکر سیاسی در افق زمانی طولانی‌تر اشاره می‌کند.

درک خواص آماری قیمت‌های نفت برای تدوین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت مهم است. به‌ویژه موقتی یا دائمی در نظر گرفتن تکانه‌های قیمت نفت در تعیین ثروت دولت (شامل ثروت نفت) اهمیت دارد، که این عاملی مهم در ارزیابی پایداری سیاست مالی است. در فصل پنجم، بارنت و ویوانکو^۲ به‌طور تجربی خواص آماری قیمت‌های نفت را آزمون می‌کنند. با پذیرش آنکه تکانه‌های نفتی دائمی دوره‌ای (مانند تکانه سال ۱۹۷۳) وجود دارد، شواهد تجربی نشان می‌دهند که اغلب تغییرات قیمت نفت زودگذر هستند. این مطلب دلالت بر این دارد که اغلب نوسانات سال به سال قیمت نفت تنها یک اثر حداقل بر ثروت نفت دارند. بنابراین با نگاه به ملاحظات مربوط به پایداری، دولت‌ها نباید مخارج خود را به‌طور قابل توجه‌ای در واکنش به تغییرات قیمت نفت افزایش دهند.

۱-۲ مواجهه با درآمد نفت

مقالات بخش دوم این کتاب به سه مجموعه از مباحث درآمد نفت می‌پردازد. اول، استخراج نفت نقش مالی مهمی در ایجاد مالیات و سایر درآمدها برای دولت‌های

1. Eifert, Gelb and Tallroth

2. Barnett and Vivanco

کشورهای تولیدکننده نفت بازی می‌کند. بنابراین، طراحی مناسب نظام مالی برای بخش نفت از الزامات مهم مالی محسوب می‌شود. دوم، لازم است که به عملکرد شرکت‌های ملی نفت توجه شود که شامل مباحث حکمرانی و شفافیت نیز می‌شود چون این شرکت‌ها نقش مالی و اقتصاد کلان عمده‌ای را بازی می‌کنند و در آخر آنکه، سه مقاله آخر به موضوعات فدرالیسم مالی اختصاص داده شده است چون سؤالات مهمی در مورد تخصیص درآمدهای نفتی به سطوح مختلف دولت وجود دارند.

سان لی، بانزگارد و سیمارد^۱ در فصل ششم استدلال می‌کنند که نظام مالی باید به‌طور مناسبی طراحی شده باشد تا سهم مناسب دولت به‌عنوان مالک منابع طبیعی از نفت تضمین شود. دولت و شرکت‌های نفتی هر دو بر سر سهم خود از درآمد و ریسک حاصل از سرمایه‌گذاری‌های نفتی رقابت می‌کنند به‌طوری‌که هدف هر دو حداکثر کردن درآمد حاصل از سرمایه‌گذاری است درحالی‌که ریسک را می‌خواهند تا حد ممکن به طرف مقابل انتقال دهند. تعادلی نیز بین تمایل به حداکثر کردن درآمد کوتاه‌مدت و اثرات بازدارنده‌ای که می‌تواند بر سرمایه‌گذاری در بخش نفت داشته باشد، باید وجود داشته باشد. این مقاله نظام‌های مالی گوناگون برای جمع‌آوری درآمد از بخش نفت را بررسی می‌کند، شواهد تجربی کشورها نشان می‌دهد که نظام‌های مالی خوب باید مقداری درآمد پیشاپیش فزاینده تدریجی کافی را تضمین کند به‌طوری‌که دولت سهمی مناسب از رانت اقتصادی را ببرد.

در فصل هفتم، مقاله‌ای از مک فرسون^۲ درباره شرکت‌های ملی نفت به حوزه‌ای مهم می‌پردازد که در کار قبلی محدود شده بود. نویسنده استدلال می‌کند که عملکرد شرکت‌های ملی نفت ضعیف است زیرا این شرکت‌ها اغلب گرفتار فقدان رقابت، واگذاری اهداف غیرتجاری به آنها، حکمرانی ضعیف، شفافیت و پاسخ‌گویی محدود، فقدان نظارت و تضاد منافع هستند. این مسائل را می‌توان به‌وسیله ایجاد استانداردهای عملکرد، افزایش رقابت در بخش نفت، ممنوعیت نگهداری دارایی‌های غیرضرور، انتقال فعالیت‌های غیرتجاری به دولت و هدایت (و انتشار) حسابرسی‌های مستقل منظم، رفع کرد. اما اصلاح شرکت‌های ملی نفت با موانع سختی روبه‌رو می‌شود از جمله مخالفت سیاسی و منافع

1. Sunley, Bunsgaard and Simard

2. Mc Pherson

گروه‌های منتقد. برای موفقیت، برنامه‌های اصلاحی باید از جانب بالاترین سطوح سیاسی و همچنین از جانب طیفی گسترده از افکار عمومی حمایت شوند.

واگذاری درآمدهای نفتی به سطوح مختلف دولت مباحث بسیار پیچیده‌ای را در کشورهای تولیدکننده نفت مطرح می‌کنند. برای مثال آیا مناطق استانی باید حق افزایش درآمد حاصل از منابع طبیعی را داشته باشند. آیا توانایی دولت‌های استانی در مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی به آنها حق هزینه‌کرد را می‌دهد؛ دلایل لزوم چارچوب‌های مالی میان دولت مرکزی و دولت‌های استانی برای حفظ کنترل مالی کل توسط دولت‌های مرکزی، مباحث توزیع مجدد درآمد و عدالت میان استان‌ها و نگرانی‌های اجتماعی و محیط زیستی.

در فصل هشتم، مک‌لور^۱ چارچوبی مفهومی برای تحلیل واگذاری درآمدهای حاصل از مالیات بر نفت به سطوح مختلف دولت در نظام‌های چندسطحی را ارائه می‌کند. این مقاله به‌ویژه بر این موضوع تمرکز دارد که آیا دولت‌های استانی باید قدرت وضع مالیات بر نفت را داشته باشند، چرا و (اگر بله) چگونه اغلب ملاحظات مطرح شده در این مقاله نشان می‌دهند که درآمدهای حاصل از نفت باید برای دولت‌های ملی محفوظ بماند. اما ملاحظات اقتصاد سیاسی و قانونی فوق‌العاده‌ای ممکن است وجود داشته باشند که منجر به واگذاری قدرت وضع مالیات بر نفت به دولت‌های استانی شوند.

دو مقاله بعد نیز متمرکز کردن درآمدها را به‌عنوان بهترین راه‌حل می‌بینند اما پیچیدگی مباحث باعث می‌شود که نویسندگان به نتایج متفاوتی راجع به سیاست‌های دومین - بهترین برسند.

احمد و موتو^۲ تشریحی از واگذاری درآمدهای نفتی را در فصل نهم ارائه می‌کنند. درحالی‌که آنها در مقاله خود متمرکز کردن درآمدهای نفتی را تشخیص می‌دهند، آنها نتیجه‌گیری می‌کنند که دومین - بهترین راه‌حل، واگذاری پایه‌های مالیات بر نفت با عوامل ثابت (مانند عوارض تولید) به دولت‌های استانی است که با انتقالات ثابت از دولت مرکزی تکمیل می‌گردد. بدین ترتیب دولت‌های استانی توانایی تأمین مالی سطحی ثابت از خدمات عمومی را به‌دست می‌آورند. و راه‌حل با کمترین ترجیح، تسهیم درآمدهای نفتی

1. McLure

2. Ahmad and Mattu

است. اما این راه حل مدیریت اقتصاد کلان را پیچیده کرده و تأمین مالی ثابتی از خدمات عمومی محلی را ایجاد نمی کند و نمی تواند تمایلات جدایی طلبانه را از بین ببرد (مناطق تولیدکننده نفت هنوز دارا تر خواهند بود اگر همه درآمدهای نفتی شان را داشته باشند).

بروسیو^۱ نیز یادآوری می کند که روند رو به رشد تسهیم درآمدهای نفتی بین دولت های استانی نشان می دهد که سیاست های بهینه (تمرکز درآمدهای نفتی) اغلب باید برای راه حل های دومین - بهترین کنار بروند (فصل دهم). براساس مرور انواع گوناگون واگذاری قدرت وضع مالیات و سازوکارهای برقراری مساوات، وی نتیجه گیری می کند که تسهیم درآمد (شامل سازوکاری برای برقراری مساوات و محدود کردن اختلافات درآمدی مناطق) باید بر واگذاری حق وضع مالیات های محلی بر نفت ترجیح داده شود. دلایل اصلی آن نیز عبارتند از: نفت معمولاً در تعداد محدودی از مناطق متمرکز است؛ درآمد نفت به شدت بی ثبات است و بنابراین مدیریت آن برای دولت های محلی مشکل است؛ مالیات های نفتی پیچیده هستند و اداره آن مشکل می باشد؛ و سیاست انرژی یک مسئولیت ملی است.

۳-۱ ترتیبات نهادی برای مواجهه با بی ثباتی درآمد نفت

سیاستگذاران مالی در کشورهای تولیدکننده نفت باید تصمیم بگیرند که چه قدر از مخارج را می توان از تکانه های درآمد نفت دور نگهداشت و تا چه اندازه از منابع را باید برای نسل های آینده پس انداز کرد. مقالات این بخش دو سازوکار نهادی که برای ایجاد مدیریت مالی بهتر توصیه شده اند را معرفی می کند. اول، صندوق های نفتی به عنوان یک واکنش نهادی به مسائل تثبیت و پس انداز پیشنهاد شده اند، به ویژه وقتی که فشارهای سیاسی قوی برای افزایش مخارج وجود دارند. برحسب دیدگاه ها در مباحث اقتصاد سیاسی، این موضوع می تواند به دیدگاه های متفاوتی منجر شود که در مقاله های این بخش آورده شده اند. دوم، استفاده از بازارهای ریسک نفت روشی ناشناخته برای مواجهه با ریسک های قیمت نفت است که مالیه عمومی تولیدکنندگان نفت را تحت تأثیر قرار می دهد.

داویس، اوزاسکی، دانیل و بارت^۱ به اثربخشی صندوق‌های نفتی هم از منظر نظری و هم تجربی توجه می‌کنند (فصل یازدهم). انواع اصلی صندوق‌ها عبارت‌اند از صندوق‌های تثبیت، صندوق‌های پس‌انداز و صندوق‌های تأمین مالی (نروژی). هدف صندوق‌های تثبیت حداقل کردن انتقال بی‌ثباتی قیمت نفت به سیاست مالی از طریق هموار کردن درآمد نفتی در بودجه است، هدف از صندوق‌های پس‌انداز پرداختن به نگرانی‌های بین‌نسلی است. اما صندوق‌های نفتی غیر از صندوق‌های تأمین مالی، قابلیت جانشینی^۲ منابع را در نظر نمی‌گیرند و بنابراین به‌طور مؤثر مخارج را محدود نمی‌کنند. به‌علاوه این صندوق‌ها کمتر سبب بهبود هدایت سیاست مالی می‌شوند و ریسک‌های معینی را در پی دارند که شامل تفکیک سیاست مالی و مدیریت دارایی، ایجاد یک بودجه دوگانه و کاهش شفافیت و پاسخ‌گویی می‌شود. به‌طور کلی شواهد اقتصادسنجی و تجربیات کشورها تردیدهایی را درباره اثربخشی صندوق‌های نفتی به‌وجود می‌آورند.

در فصل دوازدهم، اسکانک^۳ صندوق نفتی نروژ را توصیف می‌کند. این صندوق که به‌عنوان ابزاری برای تقویت شفافیت در استفاده از ثروت نفت نگریسته می‌شود به‌طور کامل در بودجه ادغام شده و قواعد عملیاتی قابل انعطافی دارد بدین‌ترتیب از مشکلاتی که در مقاله قبل عنوان شد، جلوگیری می‌شود. از آنجاکه بودجه یک کسری غیرنفتی را هدف قرار می‌دهد که از این صندوق تأمین مالی می‌شود، انباشت منابع در صندوق برابر با پس‌انداز عمومی مالی خالص است. اما انباشت منابع مالی عمومی در مقیاس وسیع نیاز به درجه‌ای بالاتر از اجماع، شفافیت و پاسخ‌گویی - از قدیم در نروژ بوده - دارد. بنابراین مدل نروژ را نمی‌توان به‌سادگی به سایر کشورهای تولیدکننده نفت صادر کرد.

ویکمن - لین، ماتئو و ون سلم^۴ در فصل سیزدهم توجه می‌کنند که علی‌رغم مسیر مبهم صندوق‌های نفتی در کشورهای دیگر، آذربایجان و قزاقستان صندوق‌هایی را ایجاد کرده‌اند که به آنها در مدیریت ثروت نفت جدیدشان کمک کند. تصمیم به تأسیس صندوق‌ها در این کشورها به‌دلیل چالش جدی ناشی از انتقال ناقص از اقتصاد برنامه‌ریزی شده به اقتصاد بازار در شرایط رونق نفتی بود که به‌نظر مقامات با استدلال

1. Davis, Ossowski, Daniel and Barnett

2. Fungibility

3. Skancke

4. Wakeman-linn, Mathieu and Van Selm

تفکیک درآمدهای نفتی از سایر درآمدها بود. با توجه به تاریخچه اخیر صندوق‌های نفتی این کشورها، فقط می‌توان نتایج مقدماتی از چگونگی عملکرد آنها نسبت به اهداف مقررشان گرفت. به عقیده نویسندگان این مقاله در حالت تعادل، این صندوق‌ها اگر مطابق قواعد موجود عمل کنند، به مدیریت بهتر ثروت نفت و شفافیت بیشتر کمک می‌کنند. اما به‌منظور تحقق بخشیدن کامل به توان بالقوه این صندوق‌ها، تقویت بیشتر آنها ضروری است.

همان‌طور که دانیل^۱ در فصل چهاردهم نشان می‌دهد، معاملات تأمینی^۲ روشی ممکن برای کاهش بی‌ثباتی درآمد نفت و تحدید ریسک قیمت نفت ارائه می‌دهند. معاملات تأمینی امکان بودجه‌ریزی مطمئن‌تر و واقعی‌تر را ایجاد می‌کند و بیمه‌ای را در مقابل کاهش قیمت‌های نفت فراهم می‌کند و احتمال اجبار به تعدیلات مالی پرهزینه ناشی از سقوط قیمت نفت را کاهش می‌دهد. از آنجاکه بازارهای ریسک قیمت نفت در دهه اخیر توسعه یافته‌اند، دامنه و عمق آنها می‌تواند امکان محدود کردن ریسک قیمت نفت را به اکثر تولیدکنندگان نفت بدهد. با وجود این، نگرانی‌های ناشی از هزینه‌های سیاسی بالقوه معاملات تأمینی (به‌ویژه از دست رفتن منافع ناشی از افزایش قیمت‌ها)، محدودیت‌های ظرفیت نهادی، هزینه‌های مالی و عمق بازار، اکثر دولت‌ها را از استفاده فعالانه از معاملات تأمینی باز داشته است. اما در اکثر موارد این نگرانی‌ها قابل رفع هستند و نویسندگان دولت‌ها را به بررسی حوزه معاملات تأمینی ریسک قیمت نفت تشویق می‌کند.

۴-۱ طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری نفت و فراورده‌های نفتی داخلی

اغلب در کشورهای تولیدکننده و همچنین واردکننده نفت، قیمت‌های فراورده‌های نفتی داخلی به‌شدت کنترل شده هستند. اکثر دولت‌ها، قیمت‌ها را زیر سطوح بین‌المللی نگه می‌دارند که به پرداخت یارانه ضمنی یا صریح به مصرف نفت منجر می‌شود. هزینه‌های شبه‌مالی و تخصیصی تعیین قیمت‌های داخلی کمتر از نرخ‌های بازار و همچنین پیامدهای اجتماعی بالقوه اصلاح قیمت مباحث به‌شدت سیاسی و بحث‌انگیزه در اکثر کشورهاست.

1. Daniel

2. Hedging

گوپتا، کلمنتس، فلچر و اینچاست^۱ در فصل پانزدهم معتقدند که پرداخت یارانه به فراورده‌های نفتی در کشورهای تولیدکننده، استفاده عاقلانه از منابع به‌نظر نمی‌رسد. یارانه‌های نفتی ناکارآمد و ناعادلانه هستند و هزینه‌های فرصت چشمگیر ناشی از درآمد از دست رفته یا مخارج تولیدی را تحمیل می‌کند و بنابراین مدیریت اقتصاد کلان را پیچیده می‌کنند. به‌علاوه، از آنجاکه این یارانه‌ها معمولاً در بودجه‌های دولت به‌عنوان هزینه ثبت نمی‌شوند. هزینه اقتصادی‌شان و همچنین میزان آن بر طبقات درآمدی متفاوت اغلب کمتر درک می‌شود. علی‌رغم هزینه‌های قابل توجه یارانه‌های نفتی ضمنی، اصلاحات اغلب دشوار است زیرا معمولاً مخالفت قوی مردمی برای حذف آنها وجود دارد. اصلاح یارانه‌ها را می‌توان از طریق اقدامات جبرانی و فعالیت‌های تبلیغاتی پشتیبانی کرد. تحلیل اثرات اجتماعی بر فقر و استقرار شبکه‌های تأمین اجتماعی می‌تواند آثار سیاسی و اجتماعی زیان‌بار اصلاح یارانه‌های انرژی را کاهش دهد.

در فصل شانزدهم، اسپینزا^۲ یک مدل حسابداری ساده را برای تحلیل توزیع هزینه یارانه‌های نفتی داخلی بین دولت و شرکت ملی نفت ارائه می‌کند. او درمی‌یابد که نحوه توزیع مالی این هزینه بستگی به نظام مالی کشور دارد. برخی نظام‌های مالیاتی بار یارانه‌ها را به شرکت نفت دولتی انتقال می‌دهند و بنابراین توانایی سرمایه‌گذاری شرکت را محدود می‌کنند. بدین ترتیب درآمدهای دولت را در طی میان‌مدت کاهش می‌دهند. به‌علاوه، در برآوردهای یارانه‌های ضمنی باید هزینه‌های خرده‌فروشی و توزیع داخلی که معمولاً سهم قابل توجهی از قیمت خرده‌فروشی نهایی را تشکیل می‌دهند را نیز در نظر گرفت.

در فصل هفدهم، فدریکو، دانیل و بینگهام^۳ موضوع هموار کردن قیمت‌های فراورده‌های نفتی خرده‌فروشی در کشورهایی که این قیمت‌ها به‌وسیله دولت کنترل شده‌اند را بررسی می‌کنند. نویسندگان معتقدند که انتقال اثر خودکار و کامل تغییرات قیمت بین‌المللی بر قیمت‌های خرده‌فروشی داخلی اولین - بهترین راه‌حل در یک اقتصاد بازار رقابتی است، چون امکان ارسال علائم قیمتی صحیح را فراهم آورده و خطر مالی زائد ناشی از قیمت‌های نفتی بی‌ثبات را بر دولت تحمیل نمی‌کند. اما اکثر

1. Gupta, Clements, Fletcher and Inchauste

2. Espinasa

3. Federico, Daniel and Bingham

کشورهای در حال توسعه که قیمت‌های فراورده‌های نفتی را کنترل می‌کنند از یک دیدگاه صلاح‌دید^۱ برای تعدیل آنها پیروی می‌کنند که نشان می‌دهد از نظر اقتصاد سیاسی انتقال کامل هزینه یک انتخاب سیاستی صحیح نیست. بنابراین، این مقاله هموار کردن قیمت خرده‌فروشی با مدیریت دولت را بررسی و نتیجه‌گیری می‌کند که یک بده - بستان^۲ آشکار بین درجه هموار کردن قیمت و ثبات مالی دولت وجود دارد. زیرا اکثر قواعد قیمت‌گذاری دولت را به‌شدت در معرض ریسک قیمت نفت قرار می‌دهند و فقط هموار کردن محدود قیمت احتمالاً از لحاظ مالی پایدار خواهد بود.

عملیات‌های بخش انرژی اغلب منجر به فعالیت‌های شبه‌مالی می‌شوند. پتری، تاب و تسوینسکی^۳ در فصل هجدهم تأکید دارند که این مطلب در اکثر کشورهای اتحادیه جماهیر شوروی سابق وجود دارد. مطالعه آنها تحلیلی از فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نامناسب انرژی و مدارای بدهی‌های پرداختی مربوط به آن است. علاوه‌بر ارائه اطلاعاتی در مورد کشورهای متفاوت اتحادیه جماهیر شوروی سابق، این مقاله بررسی‌های مفصلی در مورد اکراین (یک واردکننده خالص انرژی) و آذربایجان (یک کشور غنی از لحاظ انرژی) ارائه می‌دهد. توصیه‌های سیاستی اصلی این مقاله متمرکز است بر: نیاز به تعدیل تعرفه‌های نامناسب پایین انرژی و تقویت انضباط مالی به‌منظور کاهش مصرف و ائتلاف انرژی و کارآمد ساختن یارانه‌های غیرهدفمند انرژی؛ تکمیل این اصلاحات با تدارک یارانه‌های هدفمند و صریح به گروه‌های جمعیتی نیازمند؛ گنجاندن برآورد فعالیت‌های شبه‌مالی در گزارش‌های مالی؛ ارتقای دقت این فعالیت‌ها و ایجاد شفافیت مالی.

1. Discretionary

2. Trade-off

3. Petri, Taube and Tsyvinski

فصل دوم تفسیری دیگر از «نفرین منابع» نظریه و سیاست

ریکاردو هاسمن، روبرتو ریگوبن*

ترجمه: شاهین جوادی

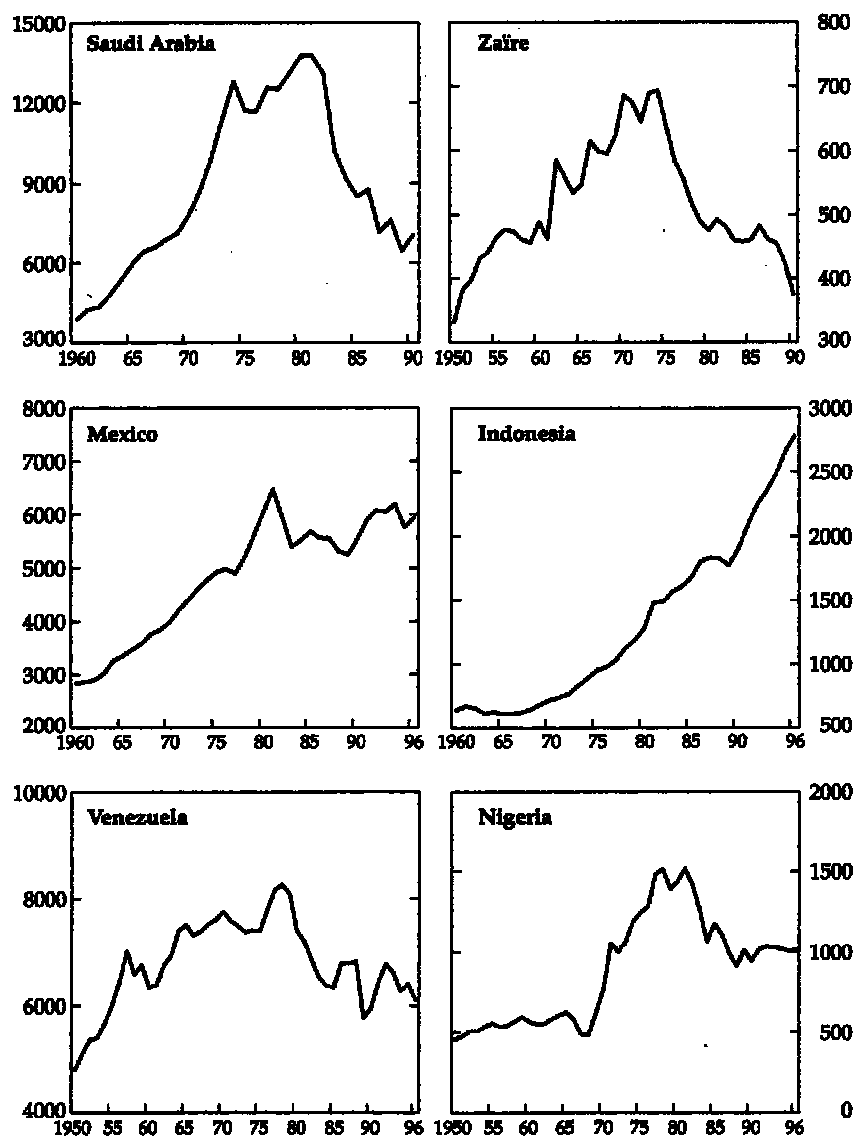
مقدمه

اغلب گفته می‌شود که اکثر مردم وقتی درباره یک نظریه می‌خوانند متعجب می‌شوند اگر که آن در عمل کار کند، اما اقتصاددانان وقتی که وضعیت در حال کار را می‌بینند متعجب می‌شوند اگر که آنها در نظریه کار کنند. نفرین منابع طبیعی نمونه‌ای از این منظر است. کشورهای وابسته به نفت یا سایر منابع طبیعی عملکرد بسیار ضعیفی از سال ۱۹۸۰ داشته‌اند. نمودار ۱-۲ تولید ناخالص داخلی سرانه برحسب برابری قدرت خرید، برای کشورهای بسیار غنی از منابع طبیعی مانند عربستان سعودی، نیجریه، ونزوئلا و زئیر و برای کشورهای کمتر غنی مانند اندونزی و مکزیک را نشان می‌دهد. بر این اساس کشورهای وابسته‌تر عملکرد ضعیف‌تر و کشورهای کمتر وابسته عملکرد بهتری داشته‌اند. این نگرانی که ثروت منابع طبیعی می‌تواند تا حدودی ضعیف‌کننده باشد، یک موضوع تکراری در مباحث سیاستی و تحلیل‌های تجربی است. ویژگی تحلیل‌های تجربی در ارقام نهفته است،^۱ اما درک دلایل آن کاری سخت‌تر به نظر می‌رسد.^۲

* Ricardo Hausmann and Roberto Rigobon

۱. برای مثال، ساچز و وارنر (Sachs and Warner, 1995b) برآورد کردند کشورهایی که به‌طور کامل وابسته به صادرات محصولات اولیه هستند سالیانه در حدود ۲/۵ درصد آهسته‌تر در دوره ۱۹۸۹-۱۹۷۰ رشد کرده‌اند. گاوین و هاسمن (Gavin and Hausmann, 1998) و هیگین و ویلیامسون (Higgins and Williamson, 1999) ارتباطی قوی بین شدت منابع و نابرابری یافتند.

۲. برای مثال، مانزانو و ریگوبن (Manzano and Rigobon, 2001) رشد پایین را به بدهی ناشی از استقراض بیش از حد در طول رونق دهه ۱۹۷۰ نسبت می‌دهند.



Source: World Penn Tables; and Authors' Calculatons.

نمودار ۲-۱ تولید ناخالص داخلی سرانه براساس برابری قدرت خرید
برای کشورهای مختلف

نظریه‌پردازان به‌سختی در تلاش بودند که تا دلیلی منطقی بیابند. آیا آن پیامدی از بیماری هلندی است؟ آیا آن به سبب بی‌ثباتی قیمت‌های کالاهایی با پایه منابع طبیعی است؟ آیا آن در نتیجه نیروهای اقتصاد سیاسی آزاد شده ناشی از وجود رانت است؟ پیامدهای سیاستی این مشکل چه هستند؟ آیا دارا بودن نفت فراوان به زیان کشور است؟ آیا درآمد نفت را باید بیرون از اقتصاد پس‌انداز کرد؟ آیا سؤال اصلی مواجهه با بی‌ثباتی جریان‌ات درآمد نفت است؟ و آیا سیاست‌های دیگری نیز وجود دارند؟

در این مقاله استدلال‌های جایگزینی برای نفرین منابع را ارائه و برخی از پیامدهای سیاستی آن را که براساس دو عامل تخصص اقتصاد داخلی در تولید کالاهای غیرقابل تجارت و نواقص بازار مالی شکل گرفته مورد بحث قرار می‌دهیم. ما نشان خواهیم داد که یک اقتصاد نفتی در تولید کالاهای غیرقابل تجارت متخصص‌تر می‌شود. بنابراین نرخ ارز واقعی بی‌ثبات‌تر می‌شود، زیرا تکانه‌های تقاضا برای کالاهای غیرقابل تجارت - برای مثال همراه با مخارج بودجه‌ای حاصل از تکانه‌های درآمد منابع طبیعی - از طریق تغییرات در تخصیص سرمایه و کار بین بخش‌ها پوشش داده نمی‌شود، بلکه از طریق تغییرات در مخارج پوشش داده می‌شود که نیازمند تغییرات بسیار بزرگ‌تر در قیمت‌های نسبی است.

اصطکاک‌های مالی^۱ مانند ریسک‌گریزی یا ورشکستگی پرهزینه ناشی از بدهی شرکت‌ها دلالت بر آن دارد که نرخ بهره تابعی از بی‌ثباتی در اقتصاد خواهد بود. درواقع، بی‌ثباتی سود در بخش کالاهای قابل تجارت غیرمنابع طبیعی بیشتر از بخش کالاهای غیرقابل تجارت است. با افزایش بی‌ثباتی، نرخ‌های بهره ویژه هر دو بخش افزایش یافته و موجب کاهش در تولید می‌شود اما کاهش تولید در بخش کالاهای قابل تجارت غیرمنابع طبیعی بیشتر است. به‌طوری‌که افزایش اولیه در نرخ‌های بهره سبب کوچک شدن بخش کالاهای قابل تجارت می‌شود و باعث افزایش بی‌ثباتی و نرخ‌های بهره بیشتر می‌شود تا اینکه این بخش از بین برود. در این نقطه زمانی، اقتصاد با نرخ بهره بالاتر یکسان و سطح پایین‌تر سرمایه و تولید در بخش کالاهای غیرقابل تجارت روبه‌رو است. افزایش در درآمد حاصل از منابع طبیعی که منجر به تخصص می‌شود موجب کاهش

عمده‌ای در رفاه می‌شود. بنابراین نفرین منابع اتفاق می‌افتد. این شکل از تخصص ناکاراست و از ویژگی‌های آن بی‌ثباتی و نرخ‌های بهره بالا، نرخ‌های ارز واقعی ضعیف و سرمایه‌گذاری و دستمزدهای پایین است. مقیاس تخصص ناکارآمد توسط سطح و مقیاس بی‌ثباتی درآمد منابع طبیعی و نرخ بهره بین‌المللی تعیین می‌شود. این مقاله همچنین به نقش پس‌انداز درآمدهای نفتی و تثبیت مخارج می‌پردازد. به‌علاوه، به سیاست‌های مستقلی که ریسک کشور را کاهش داده و عملکرد بازارهای مالی را تقویت می‌کنند، به‌عنوان سیاست‌هایی که دارای اهمیت ویژه در این بحث هستند، نگاه شده است. سیاست‌های مداخله‌جویانه‌تر پرداخت یارانه به سرمایه‌گذاری در بخش کالاهای قابل تجارت غیرمنابع طبیعی نیز می‌توانند نقش داشته باشند.

۲-۱ دیدگاه‌های پیشین به نفرین منابع

چندین دیدگاه در ادبیات اقتصادی برای توضیح نفرین منابع وجود داشته است. اولین دیدگاه با مفهوم بیماری هلندی مرتبط است. دومین دیدگاه به فعالیت‌های رانت‌جویانه ناشی از وجود درآمدهای مالیاتی وابسته به (منابع طبیعی) مربوط می‌شود. سومین دیدگاه هم مربوط به اثرات تخریبی بی‌ثباتی است. در این قسمت هریک از این نظریه‌ها و نقاط ضعف آنها را مورد بحث قرار می‌دهیم.

۲-۱-۱ دیدگاه بیماری هلندی

افزایش درآمدهای حاصل از منابع طبیعی مانند نفت ظرفیت بیشتری را برای واردات کالاهای قابل تجارت ایجاد می‌کند، اما معمولاً موجب تقاضای بیشتر برای همه کالاهای قابل تجارت می‌شود، کالاهایی که نمی‌توان وارد کرد و باید در داخل تولید کرد. اقتصاد باید به‌منظور گسترش تولید کالاهای غیرقابل تجارت مانند ساختمان و خدمات، منابع را از بخش کالاهای قابل تجارت غیرمنابع طبیعی مانند تولیدات صنعتی بیرون آورد. بنابراین رونق نفتی منجر به رکود تولیدات صنعتی می‌شود و تقویت واقعی پول سازوکاری است که این کار را انجام می‌دهد^۱ و این بیماری هلندی است.

1. Corden (1982); Corden and Neary (1982).

این منطق قانع کننده است، اما به خودی خود دلالت بر ناکارایی یا کاهش رفاه نیست. فقط می گوید که رونق در درآمد منابع طبیعی با کاهش در تولیدات صنعتی همراه خواهد بود و نه کاهش در رشد کل اقتصاد. توضیح نمی دهد که چرا یک کشور فقط به دلیل آنکه نفت دارد آهسته تر رشد خواهد کرد.

به منظور توجیه نفرین منابع از این دیدگاه، شخص باید فرض کند که کالاهای قابل تجارت غیرمنابع طبیعی نقش ویژه ای را در فرایند رشد بازی می کنند. این روشی است که توسط ماتسویاما^۱ شروع شد. او فرض کرد که تولیدات صنعتی دارای بازدهی فزاینده نسبت به مقیاس هستند، اما نه در بخش منابع طبیعی. بنابراین، فراوانی منابع طبیعی، اقتصاد را در بخشی با پویایی کمتر متخصص می کند. بدین ترتیب نفرین منابع توضیح داده می شود.

یک مشکل این توضیح آن است که انتظار می رود در بلندمدت زمانی که نفت در رونق است عملکرد کشورهای صادرکننده نفت ضعیف باشد و زمانی که رونق نفت کم می شود، عملکرد آنها بهبود یابد. اما طبق آمار مادیسون^۲ ونزوئلا در طی دوره شصت ساله بین اوایل دهه ۱۹۲۰ و اوایل دهه ۱۹۸۰، کشوری با بالاترین رشد درآمد سرانه در میان چهل کشور بود. در طول بیست سال بعد، ونزوئلا در میان کشورهایی بود که بدترین عملکرد را در جهان داشته اند، دوره ای که مقارن با کاهش درآمد نفت بود.^۳ این تنها یک اتفاق نیست. اگر ما به نرخ رشد گروه وسیع تری از کشورها طی یک دوره کوتاه تر بنگریم می توان الگوی مشابهی را دید. همان طور که جدول ۱-۲ نشان می دهد کشورهای صادرکننده نفت در دوره افزایش قیمت و مقدار نفت بین سال های ۱۹۶۰ و ۱۹۸۰ رشد سریع تری را نسبت به سایر کشورهای در حال توسعه داشتند، اما بعد از سال ۱۹۸۰ که درآمدهای نفتی کاهش یافت رشد آنها نیز سقوط کرد. اگر داستان بیماری هلندی واقعیت داشته باشد، در دوره بعد از سال ۱۹۸۰ باید شاهد رشد بالاتری باشیم. بنابراین، این داستان فی نفسه با حقایق جور در نمی آید.

1. Matsuyama (1992).

2. Maddison (1995).

3. Hausmann (2001).

جدول ۲-۱ متوسط رشد سالیانه سرانه تولید ناخالص داخلی برحسب برابری قدرت خرید

گروه کشورها	۱۹۶۰-۱۹۹۸	۱۹۶۰-۱۹۸۰	۱۹۸۰-۱۹۹۸	تعداد کشورها
همه کشورهای در حال توسعه	۱/۷	۳/۰	۰/۲	۱۱۵
صادرکنندگان نفت	۱/۱	۵/۲	-۲/۱	۱۵
سایر	۱/۸	۲/۷	۰/۵	۱۰۰

به علاوه، ثابت نشده است که یادگیری از طریق تجربه^۱ یا توسعه تکنولوژی^۲ در صنایع بر مبنای منابع طبیعی نسبت به سایر صنایع کندتر باشد. دفرانتی و دیگران^۳ در گزارشی جدید نشان داده اند که چندین کشور صنعتی مانند استرالیا، کانادا و فنلاند از طریق توسعه تکنولوژی و کالاهای سرمایه ای صنایع مربوط به بخش های منابع طبیعی شان ثروتمند شده اند. علاوه بر این، همه آثار بدی که تخصص در منابع طبیعی ایجاد می کند را باید با منافع دارا بودن منابع طبیعی عظیم مقایسه کرد. برای مثال، درآمد منابع طبیعی می تواند پس انداز ملی را افزایش دهد بنابراین انباشت سرمایه و رشد را تسهیل می کند. این ویژگی کوچکی نیست چون نرخ پس انداز اقتصادهای صادرکننده نفت دو برابر نرخ پس انداز صادرکنندگان غیرنفتی است (جدول ۲-۲). به علاوه، کشورهای صادرکننده نفت در دوره ای که نفت به سرعت در حال رشد بود (۱۹۶۰-۱۹۸۰) قادر به پس انداز بیشتر و رشد بیشتری بودند تا در دوره اخیر (۱۹۸۰-۱۹۹۸).

۲-۱-۲ داستان رانت جویی

ثروت منابع طبیعی مانند نفت به نحوی کارآفرینی جوامع را کاهش می دهد. از آنجاکه ثروت بسیار زیادی در دست و بال دولت وجود دارد، اشخاص کارآفرین درگیر شدن در فعالیت های رانت جویانه غیرتولیدی را برای به دست آوردن آن ثروت به جای ایجاد ثروت بیشتر، بسیار مفیدتر می یابند. وجود مسئله آبگیر مشترک^۴ یا عدم اطمینان در مورد

1. Learning by Doing

2. Technological Development

3. De Ferranti and Others (2001).

4. Common Pool

حقوق مالکیت درآمد منابع طبیعی ممکن است از طریق تمرکز ناکارای اقتصاد بر مبارزه بر سر منابع موجود سبب رشد کمتر شود.

مسئله آنگیر مشترک در شرایطی ایجاد می‌شود که هزینه‌ها بین عوامل زیادی تقسیم می‌شود اما منافع خصوصی هستند (آن‌چنان‌که در سیاست مالی وجود دارد). همچنین می‌تواند به مخارج بیش از اندازه و تخصیص نامناسب مخارج در طی زمان منجر شود. از آنجاکه افراد هزینه کامل خواسته‌های هزینه‌بردار خود را نمی‌پردازند، بلکه فقط بخش کوچکی از بار مالیاتی اضافی را می‌پردازند، مخارج بیش از اندازه‌ای صرف می‌شود.^۱ این مشکل خاص اقتصادهای غنی از منابع طبیعی نیست، بلکه در همه کشورها وجود دارد. اما در اقتصادهای غنی از منابع طبیعی که معمولاً مالیات‌های غیرمنابع طبیعی پایین بوده و رانت‌های منابع طبیعی عظیم هستند، می‌توان گفت که این نیرو در نظریه می‌تواند بسیار قوی باشد.

با نگاه پویا، این منطق می‌تواند به استقراض بیش از حد و اثر سیری‌ناپذیری منجر شود.^۲ زمانی که انتظار درآمد منابع طبیعی پایین‌تری می‌رود بهترین انتخاب پس‌انداز رونق موقتی تا زمانی در آینده است. در این شرایط، شخص هموار کردن مصرف را انتخاب خواهد کرد. اما در زمان رونق، وقتی که مسئله آنگیر مشترک وجود دارد هر فرد از ترس آنکه اگر او سهم بزرگ‌تری نبرد دیگر افراد ممکن است آن را ببرند، خواهان سهم بزرگ‌تری از کیک خواهد بود.

این داستان توضیح نمی‌دهد که چرا وقتی که درآمدها در حال افزایش بودند، عملکرد خوبی داشتند و چرا در دو دهه اخیر عملکرد بسیار ضعیفی داشته‌اند.

جدول ۲-۲ متوسط نرخ پس‌انداز داخلی

گروه کشورها	۱۹۶۰-۱۹۹۸	۱۹۶۰-۱۹۸۰	۱۹۸۰-۱۹۹۸	تعداد کشورها
همه کشورهای در حال توسعه	۱۷/۱	۱۸/۴	۱۶/۲	۱۱۱
صادرکنندگان نفت	۳۳/۲	۳۷/۹	۳۰/۱	۱۵
سایر	۱۴/۶	۱۵/۳	۱۴/۰	۹۶

1. Johnsen, Shepsle and Weingast (1981); Von Hagen and Harden (1997).

2. Hausmann, Powell and Rigobon (1993); Tornell and Velasco (1995); Lane and Tornell (1999b).

کارل^۱ می‌گوید حتی در شرایط فقدان فشار سیاسی لازم که به دولت اجازه وضع مالیات بر شهروندان را می‌دهد، اقتصادهای نفتی به‌طور ضعیف برای مقابله با کاهش درآمدهای نفتی بدون منجر شدن به بحران اقتصاد کلان تجهیز شده‌اند. این منطق ممکن است وجود داشته باشد، اما عوامل دیگری می‌توانند آن را بی‌اعتبار کنند. ما قبلاً به این واقعیت اشاره کردیم که درآمد منابع طبیعی امکان پس‌انداز بالاتر را می‌دهند. همچنین می‌تواند امکان کاهش مالیات بر عوامل تولید قابل جابه‌جایی را به کشور بدهد و بدین‌وسیله امکان دستیابی به یک برنامه مالیاتی کلی کمتر مخرب را می‌دهد، بنابراین یک محیط اقتصادی مناسب‌تر را برای رشد ایجاد می‌کند. به‌علاوه، مهارت‌های سیاسی لازم برای تخصیص رانت‌ها در میان گروه‌های متفاوت می‌تواند در دستیابی به تخصیص مجدد ضروری در زمان کاهش درآمد مفید باشد.

۳-۱-۲ داستان بی‌ثباتی

در نفرین منابع بر بی‌ثباتی تأکید می‌شود. اثبات شده که بی‌ثباتی برای رشد، سرمایه‌گذاری، توزیع درآمد، فقر و پیشرفت تحصیلی مضر است.^۲ رانت‌های منابع طبیعی معمولاً بسیار بی‌ثبات‌اند زیرا عرضه منابع طبیعی دارای کشش قیمتی پایین هستند (حداقل در کوتاه‌مدت). برای مثال، انحراف معیار تغییرات قیمت نفت در حدود ۳۰ تا ۳۵ درصد در سال بوده است. برای کشوری که نفت حدود ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی آن را تشکیل می‌دهد، تکانه‌ای به‌اندازه یک انحراف معیار به تکانه درآمدی معادل با ۶ درصد تولید ناخالص داخلی منجر می‌شود. این مقدار بی‌ثباتی نسبت به کل بی‌ثباتی‌های تولید ناخالص داخلی در کشورهای صنعتی (حدود ۲ درصد) یا حتی کشورهای در حال توسعه (بین ۳ تا ۴ درصد) بسیار عظیم است. اما چگونه بی‌ثباتی رابطه مبادله اقتصاد را تخریب می‌کند؟ فرض کنید که کل درآمدهای منابع طبیعی مثلاً از طریق پرداخت‌های انتقالی دولت بین جمعیت توزیع

1. Karl (1997).

2. See Inter-american Development Bank (1995); Ramey and Ramey (1995); Gavin and Hausmann (1996); Aizenman and Marion (1996); Caballero (2000).

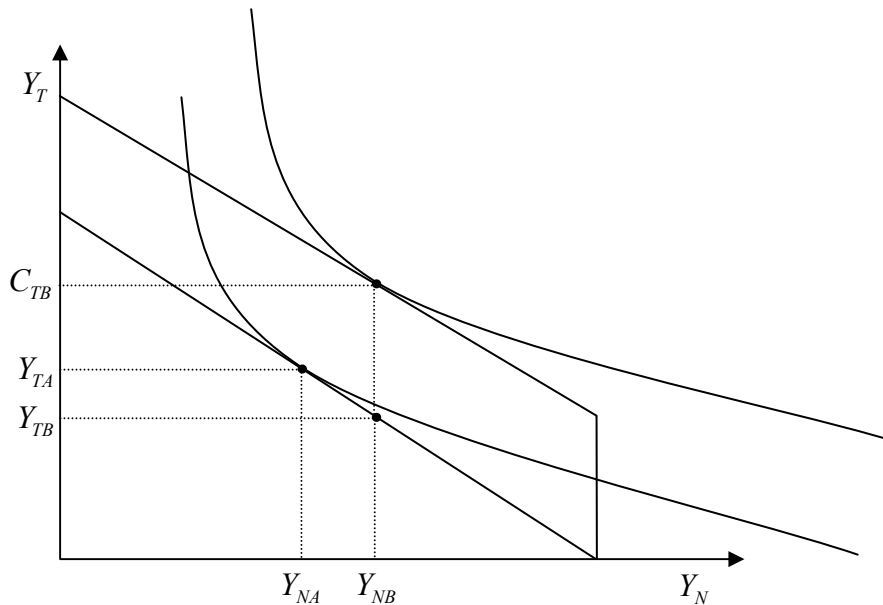
۳. دوریا (Durtea, 1998) و فلاگ و دیگران (Flug and Others, 1998) اثر بی‌ثباتی بر پیشرفت تحصیلی را بررسی کرده‌اند.

شود. درواقع این به معنای درآمد بی‌ثبات است که ارزشش را برای مصرف‌کنندگان ریسک‌گریز کاهش می‌دهد. یک مثال جدی‌تر را در نظر بگیریم. فرض کنید که در یک اقتصاد فرضی، نفت ۳۰ درصد از درآمد ملی را تشکیل می‌دهد و انحراف معیاری در حدود ۳۰ درصد در سال را داراست. اگر که بتوان مطلوبیت را با یک تابع مطلوبیت ریسک‌گریز به نسبت ثابت^۱ همراه با یک ضریب تقریباً بالای ریسک‌گریزی (عدد ۳) توصیف کرد دلالت بر این مطلب دارد که مصرف‌کنندگان مایل خواهند بود که ۴/۰۵ درصد از درآمد ملی را به منظور اطمینان کامل از درآمدهای نفتی فدا کنند. آنها می‌خواهند که پول زیادی برای مقابله با ریسک منابع‌شان هزینه کنند که به‌طور یقین بیشتر از یک اشکال ساده است اما به‌طور منطقی در قیاس با درآمدی آن ایجاد می‌کند نمی‌توان آن را نفرین منابع نامید. هرچند مطالب بالا سازمان‌دهی سمیناری برای بررسی چگونگی مدیریت این ریسک توسط دولت‌ها را توجیه می‌کند، اما برای کاهش شدید رشد که در نمودار ۱-۲ ارائه شده، توضیح کافی نمی‌دهد.

بنابراین رفاه از دست‌رفته ناشی از ریسک مصرف جریان درآمدی به تنهایی بسیار بزرگ نیست. آثار بزرگ‌تر وقتی ایجاد می‌شوند که بقیه اقتصاد به‌نحوی از بی‌ثباتی در نفت آسیب ببیند. جالب آنکه در فضای نئوکلاسیکی بی‌ثباتی به‌سختی اهمیت می‌یابد. ابتدا یک اقتصاد رقابتی را در نظر بگیرید که در آن سرمایه به‌طور کامل در فضای بین‌المللی قابل جابه‌جایی است و نیروی کار کشور ثابت است، اما در داخل کشور در میان بخش‌ها به‌طور کامل قابل جابه‌جایی است. فرض کنید که سه بخش در این اقتصاد وجود دارد: یک بخش منابع طبیعی که ما آن را نفت می‌نامیم، یک بخش کالاهای قابل تجارت و یک بخش کالاهای غیرقابل تجارت. نفت که مانند نعمتی آسمانی از بهشت است بدون سرمایه یا نیروی کار تولید می‌شود. دو بخش دیگر از سرمایه و نیروی کار استفاده می‌کنند و دارای بازدهی نسبت به مقیاس ثابت هستند. در این حالت، تا مادامی که همه کالاها در داخل کشور تولید می‌شوند، بی‌ثباتی بخش نفت ارزش تولید غیرنفتی یا قیمت نسبی کالاهای غیرنفتی را تحت تأثیر قرار نخواهد داد و درآمد کارگران و نرخ بازدهی سرمایه در اقتصاد غیرنفتی تحت تأثیر بی‌ثباتی نفت قرار نخواهد

1. Constant Relative Risk Aversion (CRRA)

گرفت. بنابراین مشکل اصلی تنها ناخوشایندی بی ثباتی نفت خواهد بود که ما این مطلب را قبلاً بسیار جدی نیافتیم.



نمودار ۲-۲ مدل معیار: اقتصاد متنوع

لازم است به منظور درک این نتیجه جالب یادآوری کنیم که پنج قیمت در این اقتصاد وجود دارد. اول، قیمت نفت که در خارج از کشور تعیین می شود. دوم، نرخ بازدهی سرمایه که با فرض قابلیت جابه جایی کامل سرمایه توسط نرخ بهره جهانی تعیین خواهد شد. سوم، قیمت کالاهای قابل تجارت که به طور بین المللی از طریق قانون تک قیمت^۱ تعیین خواهد شد. چهارم، قیمت مشخص کالاهای قابل تجارت و هزینه سرمایه همراه با شرایط سود صفر که لازمه رقابت کامل است، دستمزدی که بخش قابل تجارت می تواند بپردازد را مشخص می کند و از طریق حرکت آزاد کارگران بین بخش ها نرخ دستمزد برای کل اقتصاد را تعیین خواهد کرد. پنجم، قیمت های کالاهای غیرقابل تجارت تعیین خواهد

1. The Law of One Price

شد، زیرا دستمزدها و هزینه سرمایه قبلاً مشخص شده‌اند و سودها نیز باید صفر باشد. تکانه‌های تقاضا برای کالاهای غیرقابل تجارت (احتمالاً در اثر تکانه‌های نفتی) از طریق حرکت نیروی کار بین بخش‌ها و حرکت سرمایه به درون و بیرون اقتصاد تعدیل خواهد شد. مرز امکانات تولید کاملاً مسطح خواهد بود. بنابراین، افزایش در تقاضا برای مثال ناشی از یک تکانه مثبت درآمد نفت منجر به افزایش در تولید کالاهای غیرقابل تجارت خواهد شد (انتقال از Y_{NA} به Y_{NB} در نمودار ۲-۲) که از طریق کاهش در تولید داخلی کالاهای قابل تجارت از نقطه Y_{TA} به Y_{TB} بدون تغییرات در قیمت‌های نسبی صورت می‌گیرد. هم‌زمان، انتقال محدودیت بودجه به بالا، ناشی از درآمد بالاتر منجر به مصرف بالاتر کالاهای غیرقابل تجارت و کالاهای قابل تجارت می‌شود (نقطه C_{TB} در نمودار ۲-۲).

این یک معیار بسیار مهم است نه به خاطر آنکه آن توصیفی کافی از دنیای واقعی است، بلکه به دلیل آنکه آن یک نقطه حرکت به سمت تفکر درباره ویژگی‌های دنیای واقعی است (در مدل معیار گنجانده نشده است) که می‌تواند توضیح دهد چرا نفت و بی‌ثباتی آن می‌توانند مسئله‌ساز شوند.

در حالت اشتغال کامل و دستمزدها و بازدهی سرمایه معین، درآمد غیرنفتی باثبات خواهد بود. تنها منبع بی‌ثباتی اثر مستقیم عواید نفتی بر درآمد خانوار خواهد بود. همان‌طور که در بالا اشاره شد، رفاه ازدست‌رفته ناشی از عدم اطمینان از درآمد نفتی کلان نیست فقط اشکالی است که در ابعاد نفرین منابع نیست. به‌منظور توضیح نفرین منابع، اقتصاد غیرنفتی باید به‌طور جدی‌تری از بی‌ثباتی نفت آسیب ببیند.

مدل معیار چه ویژگی‌هایی از جهان واقع را در نظر نمی‌گیرد؟ اول، سرمایه‌گذاری زمان‌بر است و زمانی که سرمایه‌گذاری انجام شد، معمولاً برگشت‌ناپذیر است. آن را نمی‌توان بلافاصله بین بخش‌ها جابه‌جا کرد. و این یک اشکال است. بدین‌معناست که تابع تولید محدب خواهد بود و بی‌ثباتی در هزینه‌کرد درآمد نفت سبب تغییرات در قیمت‌های نسبی خواهد شد. اما، پیامدهای این مطلب به‌شدتی که فکر می‌کنیم نیستند. در یک مدل استاندارد، سود تابعی محدب از قیمت‌های نسبی است.^۱ این مطلب به معنای آن است که هرچه بی‌ثباتی در قیمت‌های نسبی بیشتر باشد، سود انتظاری و

1. Caballero (1991).

متوسط سرمایه‌گذاری بالاتر خواهند بود!^۱ به‌علاوه اگر ما فرض کنیم که اقتصاد در اشتغال کامل است، رفاه کارگران با بی‌ثباتی افزایش می‌یابد و نه کاهش، زیرا آنها به‌طور متوسط با سرمایه بیشتری کار خواهند کرد، بنابراین، برگشت‌ناپذیری سرمایه‌گذاری نمی‌تواند مبنایی برای یک نفرین جدی باشد.

دوم، چسبندگی قیمت و دستمزد از تسویه بازار کار جلوگیری می‌کند. در این صورت با فرض آنکه سرمایه از پیش تعیین شده و برگشت‌ناپذیر باشد^۲ بی‌ثباتی در درآمد نفت و مخارج دولت منجر به تغییرات در بیکاری و تولید در بخش کالاهای غیرقابل تجارت می‌شود. اما بخش کالاهای قابل تجارت بی‌تأثیر باقی خواهد ماند زیرا با قیمت‌ها، دستمزدها و حجم سرمایه ثابت مواجه خواهد بود. بنابراین بیکاری و تولید در بخش قابل تجارت ثابت خواهد بود. در بخش غیرقابل تجارت سرمایه و دستمزدها ثابت اما تولید بی‌ثبات خواهد بود. با فرض تحذب تابع سود، سرمایه بیشتری در بخش غیرقابل تجارت نسبت به مدل معیار سرمایه‌گذاری خواهد شد. رفاه ازدست‌رفته ناشی از بی‌ثباتی نفت احتمالاً بزرگ‌تر خواهد بود، زیرا بی‌ثباتی بزرگ‌تر است، اما متوسط انتظاری سطوح تولید و مصرف نباید خیلی تحت تأثیر قرار گرفته باشند.

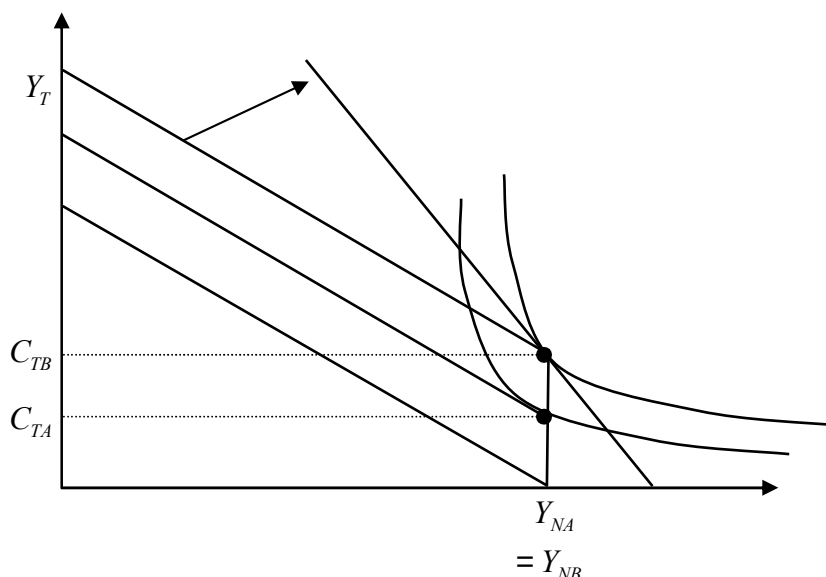
۴-۱-۲ یک دیدگاه جدید

نفرین منابع از کجا سرچشمه می‌گیرد؟ ما استدلال خواهیم کرد که آن از ارتباط متقابل بین تخصص و نقایص بازار مالی سرچشمه می‌گیرد. ما در مدل ملاک فرض می‌کنیم که ابتدا اقتصاد همه کالاهای را تولید می‌کند. اگر که اقتصاد غیرنفتی تولید کالاهای قابل تجارت غیرنفتی را متوقف و در تولید کالاهای غیرقابل تجارت کاملاً متخصص شود چه اتفاقی می‌افتد؟ مرکز نتایج مدل معیار، لزوم وجود سطحی مثبت از تولید کالاهای قابل تجارت است زیرا اقتصاد غیرنفتی نباید به‌طور کامل در تولید کالاهای غیرقابل تجارت متخصص شود. بدین ترتیب امکان جابه‌جایی نیروی کار بین بخش‌ها به‌منظور جذب

۱. اثر بی‌ثباتی یک متغیر بر افزایش یا کاهش ارزش انتظاری سایر متغیرها به تقعر و تحذب ارتباط بین آن دو بستگی دارد. تقعر ارزش انتظاری را کاهش می‌دهد، درحالی‌که تحذب آن را افزایش می‌دهد. بنابراین اگر تابع سود محدب باشد، بی‌ثباتی بر سود انتظاری اثر مثبت دارد و منجر به سرمایه‌گذاری بیشتر می‌شود.

۲. منطقی است بپنداریم که اگر قیمت‌ها را نمی‌توان تعدیل کرد، تعدیل سرمایه باید سخت‌تر باشد.

تکانه‌های تقاضا برای کالاهای غیرقابل تجارت فراهم می‌شود. اگر اقتصاد به‌طور کامل در کالاهای غیرقابل تجارت متخصص شود، این نتیجه را نخواهیم داشت (نمودار ۲-۳).



نمودار ۲-۳ مدل معیار: اقتصاد متخصص

اکنون نیروی کار ثابت خواهد بود و به‌طور کامل در تولید کالاهای غیرقابل تجارت به کار گرفته می‌شوند. تنها راه افزایش عرضه، افزایش مقدار سرمایه سرانه هر کارگر در بخش خواهد بود. اما سرمایه باید نرخ بازدهی بین‌المللی را به دست آورد. اما، با نیروی کار ثابت، بهره‌وری هر واحد اضافی سرمایه کاهش خواهد یافت. به‌منظور جلوگیری از کاهش بازدهی سرمایه، قیمت کالاهای غیرقابل تجارت باید افزایش یابد. بنابراین عرضه کالاهای غیرقابل تجارت شیب صعودی خواهد داشت. ولی تقاضا برای کالاهای غیرقابل تجارت باید شیب نزولی داشته باشد. افزایش در قیمت کالاهای غیرقابل تجارت سبب آثار انتقال مخارج^۱ خواهد شد، زیرا مصرف‌کنندگان کالاهای قابل تجارت را جایگزین کالاهای غیرقابل تجارت گران‌قیمت کنونی خواهند کرد. قیمت نسبی بین این دو کالا

1. Expenditure – switching Effects

- یعنی، نرخ ارز واقعی - به منظور تسویه بازار کالاهای غیرقابل تجارت باید تغییر کند. در پایان، اقتصاد در راه حل گوشه‌ای نشان داده شده در نمودار ۲-۳ گرفتار باقی خواهد ماند. در این نقطه هیچ کالای قابل تجارتی تولید نمی‌شود و افزایش تقاضا ناشی از تغییرات درآمد تنها سطوح مصرف کالاهای قابل تجارت را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

بنابراین در مدل معیار، یک اقتصاد متخصص با درآمد بی‌ثبات حاصل از منابع طبیعی با نرخ ارز واقعی بی‌ثبات مواجه خواهد شد، اما یک اقتصاد متنوع یک نرخ ارز واقعی ثابت خواهد داشت. در این شرایط، برگشت‌ناپذیری سرمایه، قیمت‌های نسبی را حتی بی‌ثبات‌تر می‌کند، زیرا اکنون با فرض ثابت بودن نیروی کار و هم سرمایه، عرضه کالاهای غیرقابل تجارت کاملاً از پیش تعیین شده خواهد بود. تنها نیروهای انتقال مخارج عمل خواهد کرد، که نرخ ارز واقعی را بی‌ثبات‌تر خواهد کرد.

در ادامه نشان خواهیم داد که هنوز این مطلب برای توجیه وجود نفرین منابع کافی نیست. به علاوه لازم است که برخی اشکال اصطکاک مالی، ریسک‌گریزی یا ورشکستگی پرهزینه را در نظر بگیریم. چون بی‌ثباتی نرخ ارز واقعی افزایش می‌یابد نرخ‌های بهره بالا خواهند رفت. بدین ترتیب یک چرخه معیوب بین بی‌ثباتی بیشتر نرخ ارز واقعی و نرخ‌های بهره بالاتر از یک طرف و سرمایه‌گذاری پایین‌تر در کالاهای قابل تجارت (تخصص بیشتر) از طرف دیگر ایجاد می‌شود که سبب بی‌ثباتی بیشتر نرخ ارز واقعی می‌شود. نرخ بهره بخش قابل تجارت افزایش می‌یابد تا آنکه این بخش از بین برود و اقتصاد به طور کامل و ناکارا در تولید کالاهای غیرقابل تجارت متخصص شود. این اقتصاد متخصص ناکارا، نرخ‌های بهره بالاتر برای کالاهای غیرقابل تجارت، سرمایه و دستمزد پایین‌تر و یک نرخ ارز کم‌ارزش‌تر را داراست.

۲-۲ مدل‌سازی نفرین منابع

در این قسمت یک مدل رسمی از تخصص ناکارا که اجزای سازنده آن به شرح زیر است را ارائه می‌دهیم:

سه بخش را در اقتصاد در نظر می‌گیریم، بخش کالاهای قابل تجارت، بخش کالاهای غیرقابل تجارت و بخش نفت. فرض می‌شود که نفت به عنوان نهاده تولید مورد استفاده قرار نمی‌گیرد و جریان تصادفی از درآمد را ایجاد می‌کند و در زمره کالاهای قابل تجارت

شمرده می‌شود. که آن را برون‌زا در نظر گرفته و به وسیله g نشان می‌دهیم. برای سادگی، فرض می‌کنیم که مخارج دولت به صورت سرانه تعریف شده است.

بخش‌های قابل تجارت و غیرقابل تجارت تعداد محدودی از شرکت‌ها را تشکیل می‌دهند که هریک از سرمایه و نیروی کار استفاده می‌کنند.

ما فرض می‌کنیم که خارجیان مالک سرمایه هستند. این فرض تحلیل را ساده می‌کند، زیرا این امکان را می‌دهد که اثر تغییرات در درآمد سرمایه را نادیده بگیریم. به هر حال این فرض که عوامل داخلی مالک بخشی از سرمایه هستند، نتایج را (به لحاظ کیفی) تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. ما سرمایه‌گذاری را برگشت‌ناپذیر در نظر می‌گیریم که درباره آن یک دوره قبل از تولید تصمیم‌گیری می‌شود و درآمدهای نفتی نقد هستند.

فرض می‌کنیم که نفت متعلق به دولت است که آن را به‌طور کامل در کالاهای غیرقابل تجارت مصرف می‌کند. اگر دولت تصمیم به پس‌انداز درآمد نفتی‌اش کند، آن را به‌صورت دارایی‌های خارجی نگه خواهد داشت. ما فرض می‌کنیم که خانوارها هیچ مطلوبیتی از مصرف دولت کسب نمی‌کنند.^۱ این مطلب به معنی آن است که مصرف بی‌ثبات دولت به‌طور مستقیم در مطلوبیت خانوارهای ریسک‌گریز که می‌خواهند آن را هموار کنند، وارد نمی‌شود. بنابراین توجیه استاندارد تثبیت از میان می‌رود.^۲ همان‌طور که در بالا اشاره شد، این موضوع نمی‌تواند ریشه نفرین منابع باشد البته اگر که وجود داشته باشد. البته ما فرض می‌کنیم که هیچ مالیاتی وجود ندارد.

در پایان، فرض می‌کنیم که سرمایه به‌طور کامل در یک دوره مستهلک می‌شود و مصرف‌کنندگان نمی‌توانند پس‌انداز کنند. بنابراین، در این مورد، مدل مشابه با یک مدل تک‌دوره‌ای است.

۲-۲-۱ تولید

فرض می‌کنیم که شرکت‌ها کوچک هستند (گیرنده قیمت). تعداد N_N شرکت را در

۱. این نکته که مخارج دولت منجر به استخدام کارگران یا خرید خدمات از بخش غیرقابل واردات می‌شود، در این تحلیل اهمیت ندارد. کارگران به‌طور کامل مشغول به کارند و نسبت به اشتغال بی‌تفاوت هستند.

۲. مخارج بی‌ثبات دولت، رفاه را از طریق آثار تعادل عمومی‌اش تحت تأثیر قرار خواهد داد.

بخش کالاهای غیرقابل تجارت در نظر می‌گیریم. هر شرکت به یک واحد سرمایه برای فعالیت نیاز دارد و هر تابع تولید به صورت زیر است:

$$y_N = l_N^{1-\alpha} \quad (۱)$$

$$y_T = l_T^{1-\alpha} \quad (۲)$$

که y به تولید هر شرکت و l به نهاده نیروی کار هر شرکت و اندیس‌های N و T به ترتیب به بخش‌های کالاهای غیرقابل تجارت و قابل تجارت اشاره دارد.

میزان نیروی کار بهینه مشروط به حجم سرمایه در بخش غیرقابل تجارت به دست می‌آید.

$$\text{Max } P_N l_N^{1-\alpha} - w l_N \quad (۳)$$

که P_N و w به ترتیب قیمت کالاهای غیرقابل تجارت و دستمزدها برحسب پول داخلی هستند. با حل مسئله، تقاضای نیروی کار به صورت ذیل به دست می‌آید:

$$l_N = \left[(1-\alpha) \frac{P_N}{w} \right]^{\frac{1}{\alpha}} \quad (۴)$$

و تولید عبارت است از:

$$y_N = \left[(1-\alpha) \frac{P_N}{w} \right]^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \quad (۵)$$

و سود بخش کالاهای غیرقابل تجارت برحسب پول داخلی به صورت زیر است:

$$\pi_N = \frac{\alpha}{1-\alpha} w \left[(1-\alpha) \frac{P_N}{w} \right]^{\frac{1}{\alpha}} \quad (۶)$$

بخش کالاهای قابل تجارت مشابه است. تعداد N_T شرکت وجود دارند و دوباره هر شرکت به یک واحد سرمایه نیاز دارد. ما فرض کرده‌ایم که سهم سرمایه در هر دو بخش برابر است. بنابراین،

$$l_T = \left[(1-\alpha) \frac{e}{w} \right]^{\frac{1}{\alpha}} \quad (۷)$$

که در آن e نرخ ارز است. تولید برابر است با:

$$y_T = \left[(1-\alpha) \frac{e}{w} \right]^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \quad (۸)$$

و سود در این بخش برحسب پول داخلی به صورت زیر به دست می آید:

$$\pi_T = \frac{\alpha}{1-\alpha} w \left[(1-\alpha) \frac{e}{w} \right]^{\frac{1}{\alpha}} \quad (۹)$$

۲-۲-۲ دولت

در اینجا صادرات نفت را برحسب پول خارجی در نظر می گیریم. بنابراین، کل مصرف دولت از کالاهای غیرقابل تجارت برابر است با:

$$\frac{e}{P_N} g_l \quad (۱۰)$$

در این ساختار ساده فرض می کنیم که دولت با هیچ اصطکاک مالی روبه رو نیست. به عبارت دیگر، هزینه تأمین مالی برابر با منافع پس انداز است.

۲-۲-۳ تقاضا

خانوارها کالاهای قابل تجارت و غیرقابل تجارت مصرف می کنند، اما نفت مصرف نمی کنند. همان طور که ذکر شد، هیچ مالیاتی وجود ندارد. فرض می کنیم که مطلوبیت مصرف کننده را می توان با تابع مطلوبیت کاب - داگلاس نشان داد. به علاوه، برای ساده سازی تعداد پارامترهای تحت مطالعه، ما وزن های برابری برای کالاهای غیرقابل تجارت و قابل تجارت در نظر می گیریم. مصرف کننده مسئله زیر را حل می کند:

$$\text{Max}_{C_T, C_N} \quad \frac{1-B}{C_T} \frac{B}{C_N} \quad (۱۱)$$

$$s.t. \quad e C_T + P_N C_N \leq W$$

که C_N, C_T و W به ترتیب مصرف کالاهای قابل تجارت، مصرف کالاهای غیرقابل تجارت و ثروت مصرف کننده است و B سهم کالاهای غیرقابل تجارت است. شرایط مرتبه اول^۱ مسئله حداکثرسازی، راه حل استاندارد را نشان می دهند. با توجه به این فرض که

1. First Order Conditions (FOC)

۴۴ تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت

خارجیان مالک سرمایه هستند، بنابراین درآمد مصرف‌کننده برابر با کل درآمد نیروی کار است:

$$C_N = BL \frac{w}{P_N} \quad (12)$$

که L کل نیروی کار در بخش‌های قابل تجارت و غیرقابل تجارت است.

۲-۲-۴ تعادل

مشروط به مقدار سرمایه در بخش کالاهای غیرقابل تجارت، تعادل بازار نیروی کار را به صورت زیر به دست می‌آوریم:

$$L_T + L_N = L \quad (13)$$

$$L_T = N_T l_T$$

$$L_N = N_N l_N$$

و تعادل بازار کالاهای غیرقابل تجارت در مدل معیار عبارت است از:

$$C_N + \frac{e}{P_N} g l = Y_N \quad (14)$$

که Y_N کل تولید کالاهای غیرقابل تجارت است.

با جایگزینی، دو معادله حل شده برای تعادل به صورت ذیل درمی‌آیند:

$$N_N \left[(1-\alpha) \frac{P_N}{w} \right]^{\frac{1}{\alpha}} + N_T \left[(1-\alpha) \frac{e}{w} \right]^{\frac{1}{\alpha}} = L \quad (15)$$

$$BL \frac{W}{P_N} + \frac{e}{P_N} g l = N_N \left[(1-\alpha) \frac{P_N}{W} \right]^{\frac{1-\alpha}{\alpha}} \quad (16)$$

با تعریف q قیمت نسبی کالاهای غیرقابل تجارت بر حسب دستمزد و Q نرخ ارز واقعی به صورت زیر:

$$q = \frac{P_N}{W} \quad (17)$$

$$Q = \frac{e}{P_N}$$

و جایگزینی آنها، دو معادله بالا به شکل زیر درمی آیند:

$$N_N + N_T Q^{\frac{1}{\alpha}} = L[(1-\alpha)q]^{\frac{-1}{\alpha}} \quad (18)$$

$$\frac{N_N}{N_N + N_T Q^{\frac{1}{\alpha}}} = (1-\alpha)\beta + (1-\alpha)qQg \quad (19)$$

توجه کنید که کل تعداد شرکت‌ها باید بزرگ‌تر از صفر باشد. همچنین امکان ندارد مجموعه‌ای از پارامترها را بیابیم، که در آن تعداد شرکت‌های غیرقابل تجارت برابر صفر باشد. اما اگر تعداد شرکت‌های قابل تجارت برابر صفر باشد، می‌توان مجموعه‌ای از ضرایب را یافت. تحت چنین شرایطی، مجموعه معادلات تعیین‌کننده تعادل در بازار کار و بازار کالاهای غیرقابل تجارت با معادلات قبلی یکسان هستند، اما N_T برابر صفر است. بعد از چند عملیات جبری این دو معادله به شکل رابطه زیر درمی آیند:

$$\left[1 - (1-\alpha)\beta - \psi\right] \left(\frac{N_T}{L}\right)^{\alpha} = \psi^{\alpha} g \quad (20)$$

$$\psi = \frac{N_N}{N_N + N_T Q^{\frac{1}{\alpha}}}$$

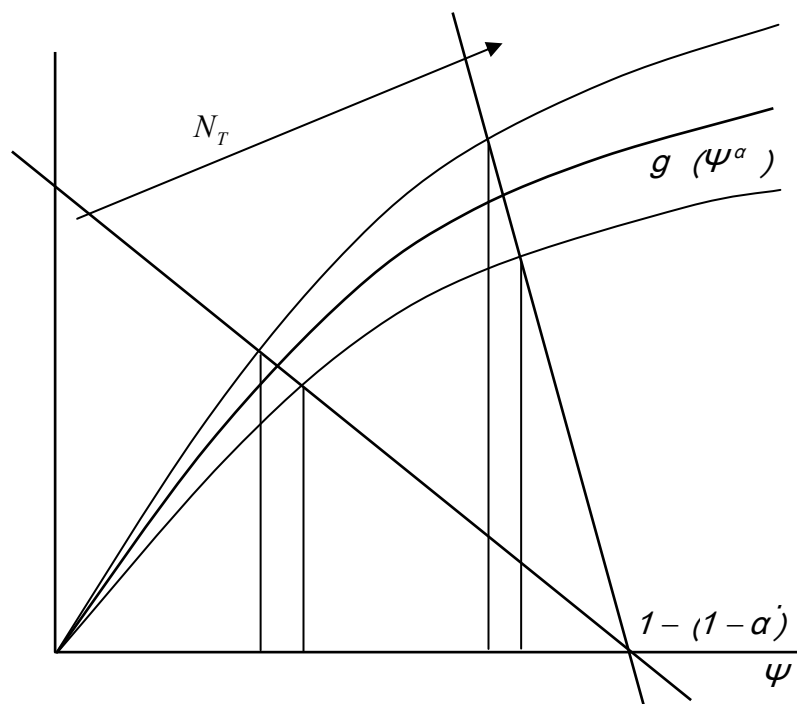
فرض کنید که تعداد شرکت‌ها در بخش غیرقابل تجارت معلوم است.^۱ این معادله منحصرأً تعداد شرکت‌های قابل تجارت را در حالت تعادل تعریف می‌کند. تعادل در نمودار ۲-۴ مطالعه شده است.

خط با شیب نزولی به سمت چپ^۲ و منحنی مقعر فزاینده به سمت راست^۳ معادله (۲۰) مربوط می‌شوند. در اینجا سه منحنی را در نمودار رسم کرده‌ایم که حداکثر، متوسط و حداقل (فرضی) تکانه‌ها در درآمد نفت را نشان می‌دهند.

۱. ما در قسمت بعد این فرض را رها خواهیم کرد.

2. Left Hand Side (LHS)

3. Right Hand Side (RHS)



نمودار ۲-۴ تخصّص ناکارا

همان‌طور که در نمودار مشاهده می‌شود، خط و منحنی (منحصراً) نرخ ارز واقعی را در وضعیت برقراری هر دو شرایط تعادل تعیین می‌کنند. توجه کنید که برای هر حالت از تحقق درآمد نفت نرخ ارز واقعی متناسبی وجود دارد.

در این نمودار، اثر افزایش در تعداد شرکت‌های قابل تجارت را تشریح کرده‌ایم. این افزایش، خط سمت چپ معادله (۲۰) را شیب‌دارتر می‌کند. که در سطح معینی از عدم اطمینان، دلالت بر افزایش ارزش انتظاری ψ و کاهش واریانس آن دارد. از آنجاکه ψ تابعی معکوس از نرخ ارز واقعی است، نتیجه می‌گیریم که یک بخش تولید کالاهای قابل تجارت بزرگ‌تر نیازمند یک نرخ ارز ضعیف‌تر است، اما خود به یک نرخ ارز واقعی باثبات‌تر برای درجه یکسانی از عدم اطمینان ناشی از نفت منجر می‌شود.

این نتیجه یک ویژگی مهم مدل است و برای درک آنچه موجب می‌شود، مفید است. وقتی که تعداد شرکت‌های قابل تجارت زیاد (کم) است، کاهش در تقاضای کالاهای غیرقابل تجارت با بسط تولید کالاهای قابل تجارت و کاهش نسبی کوچک (بزرگ) در دستمزد واقعی جبران می‌شود، زیرا موجودی بالا (پایین) سرمایه سرانه هر کارگر در تولید کالاهای قابل تجارت دلالت بر این دارد که تولید نهایی نیروی کار برای هر کارگر اضافی، اندکی (مقدار زیادی) کاهش می‌یابد. در نهایت، اگر هیچ سرمایه‌ای در بخش قابل تجارت سرمایه‌گذاری نشده باشد، هیچ اشتغالی در بخش نخواهد بود و تعدیل صرفاً از طریق پیامدهای تغییرات نرخ ارز واقعی بر مخارج صورت خواهد گرفت. در ادامه وقتی که ما تعداد شرکت‌ها را درون‌زا می‌کنیم، این حقیقت مهم خواهد شد.

۲-۲-۵ سرمایه برگشت‌ناپذیر و اصطکاک مالی

عناصر نهایی مدل به تصمیم سرمایه‌گذاری مربوط می‌شود که در این ساختار معادل با تعداد شرکت‌ها در هر بخش است، زیرا هر شرکت تنها یک واحد سرمایه دارد. همان‌طور که قبلاً ذکر شد، همه سرمایه متعلق به خارجی‌ان است. غیرقابل برگشت‌پذیری دلالت بر این دارد که سرمایه‌گذاران باید درباره تعداد شرکت‌هایی که در هر بخش فعالیت خواهند کرد، قبل از تحقق نااطمینانی مربوط به نفت - در این مورد، مخارج دولت - تصمیم‌گیری کنند. اگر سرمایه‌گذاران نسبت به ریسک بی‌تفاوت باشند، شرط ورود برای بخش کالاهای غیرقابل تجارت به صورت زیر است:

$$E\left\{\frac{\alpha}{\theta}[(1-\alpha)q]^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}\right\} \geq p \quad (21)$$

و برای بخش قابل تجارت عبارت است از:

$$E\left\{\alpha[(1-\alpha)q\theta]^{\frac{1-\alpha}{\alpha}}\right\} \geq p \quad (22)$$

که E عملگر انتظارات است. با جایگزینی معادلات (۱۸) و (۱۹) ما سود تصادفی در هر بخش را به صورت زیر خواهیم داشت:

$$\pi_N = \frac{1}{N} L^{1-\alpha} \frac{N}{NT} \frac{\psi}{(1-\psi)^\alpha} - p \quad (23)$$

$$\pi_N = \frac{1}{N} L^{1-\alpha} \frac{1}{1-\alpha} (1-\psi)^{1-\alpha} - p \quad (24)$$

اکنون، ما اصطکاک مالی را با توسل به ریسک‌گریزی در مدل تعریف می‌کنیم. اگر به جای ریسک‌گریزی ما ورشکستگی پرهزینه را در نظر بگیریم، نتایج این مقاله تغییری نمی‌کند. شرکت‌ها به نرخی از بازدهی نیاز دارند که خسارت ناشی از بی‌ثباتی سود را به آنها بازگرداند. نرخ بازدهی متناسب با درجه ریسک‌گریزی آنها خواهد بود. فرض کنید که شرط ورود به صورت زیر معلوم باشد:

$$\Pi_i = \frac{\pi_i^{1-\delta}}{1-\delta} \quad (25)$$

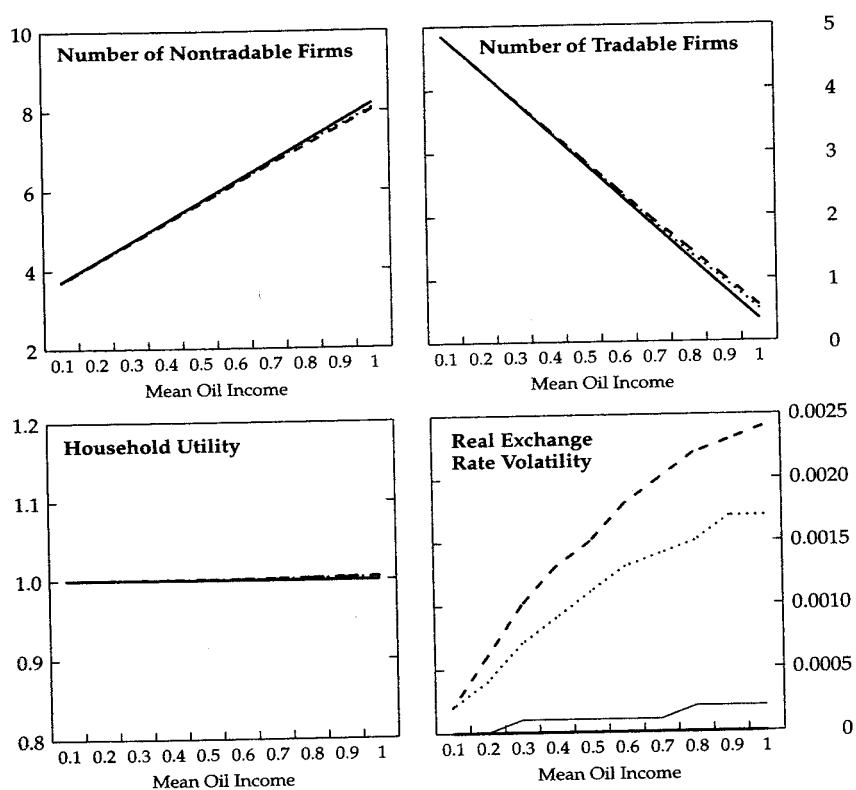
که i نماینده بخش‌های N یا T است.

ریسک‌گریزی در این ساختار دلالت بر آن دارد که بازدهی انتظاری باید از نرخ بدون ریسک تقسیم بر δ ضربدر واریانس سود بیشتر باشد. توجه کنید که سود بخش قابل تجارت وارث ویژگی‌های تصادفی ψ است. درواقع، این واریانس متناسب با واریانس ψ است. وقتی تعداد شرکت‌های قابل تجارت افزایش می‌یابد، ارزش ψ افزایش می‌یابد (سود انتظاری نزولی) اما واریانس آن کاهش می‌یابد. این اثر در بخش غیرقابل تجارت متفاوت است. افزایش در تعداد شرکت‌های قابل تجارت ارزش انتظاری ψ را افزایش می‌دهد که به افزایش ارزش انتظاری سود و کاهش بی‌ثباتی ψ و کاهش بیشتر ریسک اضافی منجر می‌شود. بنابراین، در بخش غیرقابل تجارت اثر بر سود انتظاری و واریانس آن در جهتی یکسان حرکت می‌کند، درحالی‌که در بخش قابل تجارت آنها در جهتی متضاد حرکت می‌کنند.

۶-۲-۲ شبیه‌سازی

در این قسمت ما مدل را برای درک پیامدهای تغییرات در اندازه درآمدهای نفتی، بی‌ثباتی‌اش و درجه ریسک‌گریزی در اقتصاد به صورت عددی شبیه‌سازی می‌کنیم. و

آثارش را بر تعداد شرکت‌ها در هر بخش، مطلوبیت خانوارها و بی‌ثباتی نرخ ارز واقعی مطالعه خواهیم کرد. پارامترهای منتخب برای شبیه‌سازی بدین شرح هستند. اقتصاد دارای اندازه $L=I$ است. فرض می‌کنیم که نرخ بی‌تفاوت نسبت به ریسک بازدهی مورد نیاز برابر با ۵ درصد است. ما ∞ را علی‌رغم آنکه $0.3 - 0.4$ معمول‌تر است برابر 0.25 قرار می‌دهیم، زیرا در مدل، سرمایه ترکیبی از کالاهای قابل تجارت است. درواقع، سرمایه اجزای غیرقابل تجارت نیز دارد. اما، در نظر گرفتن تقاضای کالاهای غیرقابل تجارت برای مقاصد سرمایه‌گذاری، مدل را به‌طور غیرضروری پیچیده خواهد کرد.



نمودار ۵-۲ شبیه‌سازی: حالت بی‌تفاوت نسبت به ریسک

اجازه می‌دهیم که میانگین سطح درآمد نفت از $0/1$ به $0/8$ تغییر کند. ما فرض می‌کنیم که آن دارای توزیع یکنواخت با ضریب تغییرات صفر، $0/25$ ، $0/75$ و $0/875$ است. بنابراین نتایج خود را برای دو حالت ارائه می‌دهیم: مورد بی تفاوت نسبت به ریسک ($\delta = 0$)، که آن را به عنوان عدم وجود اصطکاک مالی تفسیر می‌کنیم) و حالت دیگر، درجه به نسبت بالای ریسک‌گریزی ($\delta = 15$).

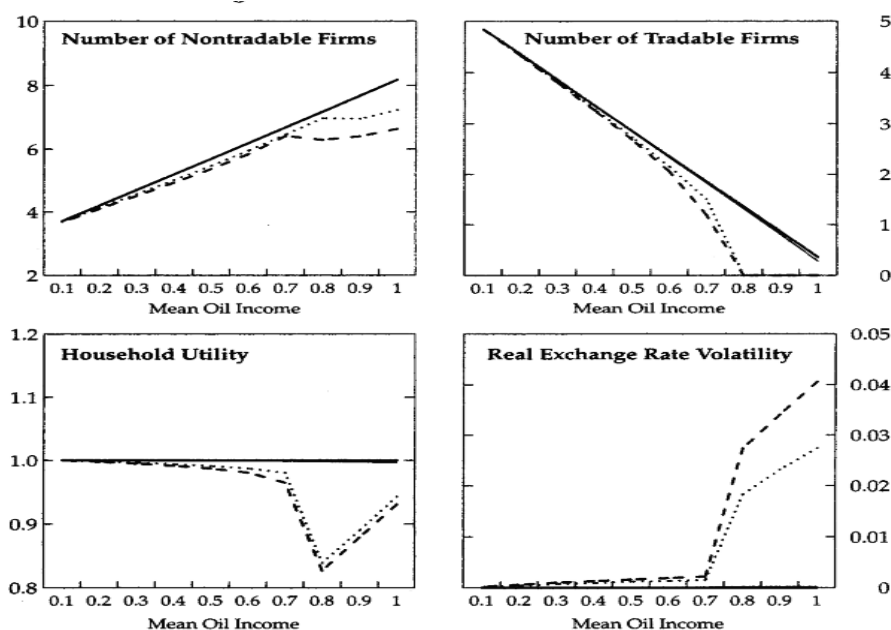
ابتدا حالت بی تفاوت نسبت به ریسک را بررسی می‌کنیم (نمودار ۵-۲). با افزایش میانگین سطح درآمد نفت، تعداد شرکت‌ها در بخش کالاهای غیرقابل تجارت افزایش و در بخش کالاهای قابل تجارت کاهش می‌یابد. اقتصاد به تدریج به سمت تخصصی شدن در کالاهای غیرقابل تجارت متمایل می‌شود، همان‌طور که در ادبیات بیماری هلندی پیش‌بینی شده بود. تأثیر سطح درآمد نفت بر مطلوبیت کم است. این فرض را یادآوری می‌کنیم که دولت درآمد نفت را در کالاهای غیرقابل تجارت مصرف می‌کند و سرمایه در مالکیت خارجی است. بنابراین، مطلوبیت خانوارها توسط دستمزد واقعی تعیین می‌شود و با درآمد نفت تغییر نمی‌کند.

بی‌ثباتی در این ساختار آثار جالبی دارد؛ تعداد شرکت‌ها در بخش قابل تجارت را افزایش، تعداد شرکت‌ها در بخش غیرقابل تجارت را کاهش و مطلوبیت را افزایش می‌دهد! این مطلب مغایر با عقیده معمول است که می‌گوید افزایش در نااطمینانی برای سرمایه‌گذاری بد است، به‌ویژه اگر سرمایه برگشت‌ناپذیر باشد. این عقیده در این مدل معتبر نیست، ویژگی‌ای که به‌طور مفصل در ادبیات نئوکلاسیک مورد بحث قرار می‌گیرد.^۱ دلیل اصلی این واقعیت است که سود در شرکت‌های قابل تجارت تابعی محدب از $1/2$ است. بدین معنا که بی‌ثباتی بیشتر، سود انتظاری و سرمایه‌گذاری در بخش کالاهای قابل تجارت را افزایش می‌دهد. از طرف دیگر، سود در بخش غیرقابل تجارت می‌تواند نسبت به $1/2$ مقعر یا محدب باشد و بنابراین بی‌ثباتی احتمالاً آثار مفید کمتری دارد. با توجه به پارامترهای مدل، تابع مقعر است و تعداد شرکت‌های غیرقابل تجارت با افزایش بی‌ثباتی، کاهش می‌یابد.^۲ مطلوبیت افزایش می‌یابد زیرا دستمزدها نیز

1. Hartman (1972); Caballero (1991); Caballero and Pindyck (1996).

۲. برای اغلب مجموعه‌های معقول از پارامترها، منحنی مقعر است. وقتی تعداد شرکت‌های غیرقابل واردات به صفر نزدیک می‌شود، این ارتباط محدب می‌شود.

نسبت به $\frac{1}{\lambda}$ محدب هستند. جالب آنکه، تخصص در این مدل ارتباطی با بی‌ثباتی ندارد و تنها به متوسط سطح درآمد نفت مربوط می‌شود. بنابراین، سیاست‌های طراحی شده برای تثبیت، رفاه را افزایش نمی‌دهند.



نمودار ۲-۶ شبیه‌سازی: حالت ریسک‌گریزی

اکنون حالت ریسک‌گریزی (نمودار ۲-۶) را مورد بررسی قرار می‌دهیم. ما سطح ریسک‌گریزی ۱۵ را در نظر می‌گیریم که در مقایسه با استانداردهای معمول بالاست اما به‌طور معناداری پایین‌تر از ضریب ۴۰ - که برای توضیح بازدهی اضافی سهام^۱ در کشورهای توسعه‌یافته لازم است - می‌باشد. یادآوری می‌کنیم که ریسک‌گریزی را به‌عنوان شاخصی از اصطکاک مالی در اقتصاد در نظر می‌گیریم.

۱. بازدهی اضافی سهام (Equity Premium) به‌صورت بازدهی سهام منهای بازدهی اوراق قرضه دولتی (بدون ریسک) تعریف می‌شود - م.

در این حالت اثر اولیه مشابهی از افزایش در متوسط سطح درآمد نفت بر تعداد شرکت‌ها در هر دو بخش را مشاهده می‌کنیم. توجه کنید که اکنون بی‌ثباتی تعداد شرکت‌ها را در هر دو بخش کاهش می‌دهد، زیرا سرمایه‌گذاران بازدهی بالاتری را برای جبران واریانس بیشتر بازدهی‌شان طلب می‌کنند که ارتباط غیرمحدب سود نسبت به $1/$ را از بین می‌برد. نقطه‌ای وجود دارد که در آن نقطه بخش قابل تجارت به‌طور کامل از بین می‌رود. ما این پدیده را تخصیصی شدن ناکارا می‌نامیم. در این نقطه، تعداد شرکت‌ها در بخش غیرقابل تجارت نیز کاهش می‌یابد (سپس به‌صورت بسیار تدریجی افزایش می‌یابد)، بی‌ثباتی نرخ ارز واقعی بیش از ۱۰ برابر افزایش و مطلوبیت کاهش می‌یابد.

این نتیجه ناشی از یک سیکل معیوب بین تخصیصی شدن و بی‌ثباتی است. بی‌ثباتی نرخ ارز واقعی و $1/$ تناسب معکوسی با تعداد شرکت‌ها در بخش کالاهای قابل تجارت دارند. با کاهش تعداد شرکت‌ها، سود نیز بی‌ثبات‌تر می‌شود، اما در حالت ریسک‌گریزی، سود بیشتری برای جبران ریسک بالاتر مورد نیاز است که سرمایه‌گذاری بخش کالاهای قابل تجارت را کمتر و بی‌ثباتی را بیشتر می‌کند. بخش قابل تجارت از بین می‌رود زیرا هزینه سرمایه، سود انتظاری شرکت را منفی می‌کند. این تنها در بخش تولید کالاهای قابل تجارت اتفاق می‌افتد چون قیمتش به‌صورت برون‌زا تعیین می‌شود. در بخش تولید کالاهای غیرقابل تجارت، افزایش در هزینه ریسک سرمایه‌گذاری را کاهش می‌دهد، اما قیمت کالاهای غیرقابل تجارت را افزایش می‌دهد بنابراین سودآوری بخش حفظ می‌شود.

کاهش در مطلوبیت به‌اندازه ناکارایی تخصیص مربوط می‌شود. یک معیار این ناکارایی تفاوت میان تعداد شرکت‌های قابل تجارت در منحنی با بی‌ثباتی صفر و تعداد واقعی شرکت‌هاست. توجه کنید که با افزایش سطح متوسط درآمد نفت، اقتصاد به‌طور طبیعی تخصیص می‌یابد و شکاف میان تعداد کارای شرکت‌ها و تعداد واقعی کاهش می‌یابد. بنابراین مطلوبیت بهبود می‌یابد، اما به سطح باثبات (بی‌ثباتی صفر) نمی‌رسد، زیرا فقدان بخش تولید کالاهای قابل تجارت، نرخ ارز واقعی را بی‌ثبات‌تر کرده و سرمایه‌گذاری در کالاهای غیرقابل تجارت کاهش می‌یابد بنابراین تعداد شرکت‌ها نسبت به سطح بهینه کاهش می‌یابد.

در نتیجه می‌توان فهمید که چرا کشورهایی که در تولید نفت بسیار متخصص

شده‌اند مانند عربستان سعودی، نیجریه و ونزوئلا وقتی که درآمد نفت کاهش می‌یابد عملکرد بسیار ضعیفی دارند، درحالی‌که کشورهایی مانند اندونزی، مکزیک و نروژ بسیار کمتر متأثر می‌شوند. گروه اول در تولید نفت متخصص شده‌اند و وقتی که درآمد نفت کاهش می‌یابد آن تخصص بسیار ناکارا می‌شود، به عبارت دیگر نبود بخش قابل تجارت موجب سطحی از بی‌ثباتی و هزینه ریسک بیشتر می‌شود که سرمایه‌گذاری را ممکن نمی‌کند. اما کشورهای با تولیدات متنوع با هزینه بسیار کمتر می‌توانند سازگار شوند.

نتیجه آنکه ۱. تخصص در تولید کالاهای غیرقابل تجارت، اقتصادی با قیمت‌های نسبی بی‌ثبات‌تر ایجاد می‌کند. ۲. اصطکاک مالی در تعامل با این بی‌ثباتی تخصص در اقتصاد را افزایش می‌دهد، زیرا حجم سرمایه نسبت به بی‌ثباتی بیشتر اقتصاد کلان واکنش نشان خواهد داد. ۳. این تخصص به از بین رفتن ناکارآمد و کامل تولید کالاهای قابل تجارت منجر می‌شود. ۴. این تخصص سرمایه‌گذاری در تولید کالاهای غیرقابل تجارت را کاهش می‌دهد - زیرا با هزینه بالاتر سرمایه روبه‌رو خواهد بود - و سطح رفاه را پایین می‌آورد. در این شرایط سطح بالاتر درآمدهای نفتی می‌تواند یک نفرین (بلا) شود اگر که باعث تخصص ناکارای اقتصاد شود. به علاوه، سیاست‌های تثبیت می‌تواند پیامدهای رفاهی بزرگی به همراه داشته باشد.

۲-۳ سیاست‌ها

تاکنون نفرین منابع طبیعی با رانت‌جویی یا با فقدان بخش‌های متنوع تولیدی توضیح داده می‌شد. به‌طور جداگانه، سیاست‌های تثبیت مخارج با منافع رفاهی حاصل از هموار کردن مصرف توجیه شده‌اند. این مقاله سازوکار دیگری برای نفرین منابع پیشنهاد می‌کند که آن را با بحث تثبیت پیوند می‌زند.

اقتصادی متنوع که دارای یک بخش تولید کالاهای قابل تجارت غیرنفتی چشمگیر است، بسیار کمتر از اقتصادی که به‌صورت کامل در تولید کالاهای غیرقابل تجارت تخصص یافته است، تحت تأثیر بی‌ثباتی مخارج داخلی دولت قرار می‌گیرد. زیرا در یک اقتصاد متنوع تکانه‌های تقاضا برای کالاهای غیرقابل تجارت از طریق تغییرات در ساختار تولید تأمین می‌شود. درحالی‌که اقتصادهای متخصص باید به جابه‌جایی در

مخارج^۱ اتکا کنند. خاطرنشان می‌کنیم که کشورهای دارای رانتهای منابع طبیعی بیشتر به‌طور طبیعی کالاهای قابل تجارت کمتری تولید می‌کنند، بنابراین به‌احتمال زیاد به‌طور طبیعی متخصص هستند.

باین حال، وجود اصطکاکهای مالی کاملاً استاندارد مانند ورشکستگی پرهزینه به بی‌ثباتی قیمت‌های نسبی منجر می‌شود که هزینه سرمایه را از طریق هزینه‌های اضافی ریسک تحت تأثیر قرار می‌دهد. این مطلب سه پیامد اصلی به همراه دارد:

۱. اصطکاکهای مالی سبب می‌شود که دسترسی بخش قابل تجارت به سرمایه سخت‌تر یا در برخی موارد غیرممکن شود و در نتیجه اقتصاد بیشتر تخصص یابد،
۲. اصطکاکهای مالی موجب نرخهای بهره بالاتر و سرمایه کمتر در بخش غیرقابل تجارت می‌شود،

۳. اصطکاکهای مالی رفاه از دست‌رفته ناشی از بی‌ثباتی را به شدت افزایش می‌دهد. سیاست‌های این مدل به نسبت روشن هستند. آنها باید از تخصص ناکارا جلوگیری کرده و هزینه‌های بی‌ثباتی را کاهش دهند. در اینجا بحثمان را به دو قسمت جداگانه تقسیم می‌کنیم: اول، به سیاست‌های اولین - بهترین می‌پردازیم که برپایه کاهش اختلالات در اقتصاد هستند. سپس با این فرض که اختلالات بازار را ناکارا می‌کنند و به‌سختی می‌توان آنها را حذف کرد، به سیاست‌های دومین - بهترین می‌پردازیم، که درواقع مداخلاتی هستند که می‌توانند رفاه را بهبود دهند. به‌طور کلی، این رویه روح سیاست‌هایی است که در ادامه مورد بحث قرار می‌دهیم.

۱-۳-۲ سیاست مالی

برای بحث درباره سیاست مالی باید به میان سه نوع از کشورها تمایز قائل شویم:

- کشورهایی که به‌طور طبیعی تخصص یافته‌اند، یعنی حتی در صورت نبود بی‌ثباتی تخصص می‌یابند،

- کشورهایی که به‌صورت ناکارا تخصص یافته‌اند،

- کشورهایی که تخصص نیافته‌اند و می‌خواهند در همین وضعیت باقی بمانند.

۲-۳-۱-۱ کشورهای تخصص یافته طبیعی

این کشورها ثروت منابع طبیعی بسیار زیادی دارند که درگیری آنها در تولید دیگر کالاهای قابل تجارت را حتی در جهان ایدئال (اولین - بهترین) توجیه نمی کند. برخی کشورهای خلیج فارس را می توان در این طبقه قرار داد. اما تخصص در این کشورها، قیمت های نسبی را نسبت به بی ثباتی در مخارج دولت بسیار حساس می کند. این کشورها از سیاست هایی که مخارج دولت را با هدف جلوگیری از انتقال بی ثباتی به بازار داخلی تثبیت می کنند، منتفع خواهند شد.

۲-۳-۱-۲ کشورهای به طور ناکارا تخصص یافته

این کشورها با رفاه ازدست رفته همراه با ناتوانی در توسعه دادن بخش قابل تجارت مواجه هستند که هزینه سرمایه را حتی برای بخش غیرقابل تجارت افزایش می دهد. کشورهایی مانند نیجریه و ونزوئلا را می توان در این طبقه قرار داد. تخصص ناکارا حاصل ترکیبی از این عوامل است:

- سطح مخارج دولت،
 - بی ثباتی آن مخارج،
 - نرخ بهره بازرگانی - بدون ریسک^۱ که شرکت ها در اقتصاد به آن دسترسی دارند
 - میزان ناکارایی های مالی.
- این کشورها باید با تلاش زیاد ساختار اقتصاد را تغییر دهند و از مرز تخصص عبور کنند. تغییرات فزاینده برای بهبود چشمگیر اوضاع کافی نیستند. سه فاکتور مالی وجود دارد که این کشورها می توانند بر روی آنها کار کنند:
- متوسط سطح مخارج دولت،
 - بی ثباتی آن،
 - و نرخ بهره بازرگانی - بدون ریسک.
- با توجه به اولین عامل، باید دقت کنیم که به چه چیزی در مدلمان مخارج دولت می گوئیم. فرض کنیم که هیچ مالیات داخلی وجود ندارد. در حالت وجود مالیات ها،

1. Commercial-risk-free

متغیر سیاستی مربوطه، کسری بودجه غیرنفتی داخلی است، یعنی کسری اولیه منهای درآمدهای نفتی و مخارج خارجی دولت. این متغیر باید به اندازه قابل قبولی^۱ کاهش یافته و با هدف عبور از مرز تخصص تثبیت شود. رابطه بده - بستانی میان کاهش مقدار متوسط این کسری و کاهش بی‌ثباتی‌اش وجود دارد. هرچه کاهش در بی‌ثباتی مطمئن‌تر باشد، کاهش لازم در متوسط مخارج کمتر اهمیت دارد. اما شبیه‌سازی‌هایمان نشان می‌دهند که برای پارامترهایی که بررسی کرده‌ایم، کاهش معقول در متوسط مخارج به لحاظ عددی مؤثرتر از کاهش در بی‌ثباتی به نظر می‌رسند، هرچند دومی بهبود بیشتری در رفاه به بار می‌آورد. بنابراین، یک سیاست ایدئال بر هر دو آنها تأکید خواهد داشت: تثبیت و کاهش در کسری اولیه غیرنفتی داخلی.

به علاوه، سیاست مالی و سیاست‌های مدیریت بدهی نقش مهمی در اثرگذاری نرخ بهره بازی می‌کنند. ما در مدلمان، یک نرخ بهره بین‌المللی بدون ریسک را فرض کردیم سپس ریسک‌های بازرگانی که هر بخش با آن روبه‌رو هستند، را به آن اضافه کردیم. در دنیای واقعی، علاوه بر ریسک بازرگانی، ریسک کشوری مربوط به ترس از تداوم بدهی عمومی و موقعیت مالی دولت نیز وجود دارد. عواملی که ریسک کشور را افزایش می‌دهند موجب حرکت مرز تخصص به طرف داخل می‌شوند به عبارتی سبب می‌شوند اقتصاد در سطوح مخارج پایین‌تر و بی‌ثباتی کمتر تخصص یابد.

ریسک کشور اغلب از نگرانی درباره میل به پرداخت یا آگاهی از عدم توانایی اعمال محدودیت بودجه‌ای میان دوره‌ای از سوی مؤسسات بودجه‌ای ناشی می‌شود. همچنین، مدیریت بدهی ضعیف می‌تواند یک کشور را در معرض افزایش بدهی^۲ یا سایر ریسک‌های مالی قرار دهد و بنابراین ریسک کشور را افزایش دهد. هر کشوری باید از این مشکلات جلوگیری کند. اما کشورهای غنی به لحاظ منابع طبیعی در خطر آسیب شدیدتری هستند، زیرا نرخ بهره بالاتری که این مشکلات ایجاد می‌کنند، می‌تواند آنها را به صورت ناکارا تخصص یافته و در محیطی با بی‌ثباتی بالا و درآمد پایین نگه دارد.

باید تأکید کنیم که کشورهای این طبقه متخصص نمی‌شوند، زیرا دستمزدها برحسب دلار بسیار بالا هستند. درواقع، اگر آنها قادر بودند که به یک تعادل با گوناگونی

1. Credibly

2. Rollover

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۵۷

در تولید حرکت کنند، شدت سرمایه بالا خواهد رفت و دستمزدها افزایش خواهند یافت. حرکت به سمت یک اقتصاد متنوع تقویت کننده رفاه است؛ که دلالت بر کاهش دستمزد واقعی ندارد.

۲-۳-۱-۳ اقتصاد متنوع

ویژگی اقتصادهای درون این طبقه، دارا بودن بخش‌های تولیدی کالاهای قابل تجارت غیرمنابع طبیعی است. اکوادور، مکزیک و اندونزی مثال‌هایی از کشورهای درون این طبقه هستند. در این کشورها، بی‌ثباتی در درآمدهای نفتی آثار کوچک‌تری بر قیمت‌های نسبی دارد، مشروط بر اینکه آنها بازارهای داخلی به نسبت انعطاف‌پذیرتری داشته باشند.^۱ بنابراین، منافع تثبیت (با فرض برابر بودن سایر شرایط) احتمالاً از موارد قبل کمتر است. اما اگر این اقتصادها متوسط کسری بودجه غیرنفتی یا بی‌ثباتی آن را افزایش دهند یا ریسک کشوری بالا داشته باشند در معرض خطر متخصص شدن قرار می‌گیرند. برای مثال، اندونزی افزایش زیادی در ریسک کشورش را تجربه کرده است و اکوادور در حال گسترش شدید تولید نفت به همراه ریسک کشوری بسیار بالاست. در اینجا نقش سیاست مالی حفظ گوناگونی تولید در اقتصاد بوده و یک سیاست راهبردی پیشگیرانه ضروری است.

۲-۳-۲ سیاست‌های تأمین مالی اولین - بهترین

ناپدید شدن ناکارای بخش قابل تجارت غیرنفتی یکی از پیامدهای اصطکاک مالی است. سیاست‌هایی که این اصطکاک‌ها را کاهش می‌دهند، امکان مدیریت بهتر ریسک‌هایی که بخش قابل تجارت با آنها روبه‌رو است را به بازار مالی می‌دهند. بنابراین مرز تخصص را جابه‌جا کرده و وقتی بخش وجود دارد، امکان تأمین مالی با هزینه پایین‌تر را فراهم می‌کند. در قسمت‌های بعد، تعدادی از سیاست‌های مداخله‌جویانه‌تر را مورد بحث قرار می‌دهیم. سیاست‌هایی که بازارهای مالی را از طریق گسترش فضا برای قراردادهای معتبر کامل می‌کنند، آثار خیلی مهمی بر کشورهایی که به‌صورت ناکارا تخصص یافته‌اند، دارند. این سیاست‌ها عبارت‌اند از:

۱. چون در مدلمان فرض کردیم که جابه‌جایی نیروی کار برای تسویه بازار کار وجود دارد.

- سیاست‌هایی که از طریق ضمانت اجرایی قضایی مؤثر و حل اختلافات خارج صلاحیت دادگاه هزینه ضمانت اجرای قرارداد را کاهش می‌دهند،

- سیاست‌هایی که مشکلات میل به پرداخت^۱ در بازار مالی مانند تسهیل استفاده و کارایی وثیقه را دربرمی‌گیرند،

- سیاست‌هایی که به‌طور کارا، هزینه ورشکستگی را کاهش می‌دهند.

به‌علاوه، بی‌ثباتی زیاد که مشخصه اقتصادهای غنی به لحاظ منابع طبیعی است، محدود می‌شود تا سهام را ارزشمند کند، زیرا امکان تقسیم بهتر ریسک میان شرکت‌ها و سرمایه‌گذاران را فراهم می‌آورد. این کار نیازمند اقدامات زیر است:

- سیاست‌هایی که سرمایه‌گذاری مستقیم را به‌ویژه در بخش تولید کالاهای غیرمنابع طبیعی تسهیل می‌کنند،

- سیاست‌هایی که حکمرانی شرکتی را بهبود می‌بخشد تا حق صاحبان سهام^۲ معتبرتر شود.

۲-۳-۳ سیاست‌های دومین - بهترین

همان‌طور که سیاست‌های اولین - بهترین برای همه کشورها مفید هستند، برای اقتصادهای متخصص ناکارا فوق‌العاده ارزشمند هستند. اما به این ناکارایی می‌توان از طریق سیاست‌های دومین - بهترین نیز پرداخت. یعنی سیاست‌هایی که با این فرض اتخاذ می‌شوند که به سختی می‌توان از بی‌ثباتی مخارج مالی یا اصطکاک‌های مالی اجتناب کرد. چه سیاست‌هایی می‌توانند رفاه را در چنین شرایطی افزایش دهند؟

مشکل اصلی ناکارایی توصیف شده این است که بخش قابل تجارت تشنه سرمایه است، زیرا با بی‌ثباتی بسیار بالای نرخ ارز واقعی مواجه است به‌طوری‌که از بازارهای بدهی نمی‌تواند استفاده کند. سیاست‌های دومین - بهترین به‌نحوی به ضرورت تثبیت سود در بخش قابل تجارت می‌پردازند. سیاست‌های تجاری و سیاست‌های مالی دو شکل اصلی از مداخله هستند که آنها را مورد بحث قرار می‌دهیم.

1. Willingness-to-pay

2. Equity Claims

۱-۳-۲ سیاست‌های تجاری

اگر که بخش کالاهای قابل تجارت به سبب سودهای انتظاری بی‌ثبات از بین بروند، سیاست تجاری چه نقشی می‌تواند بازی کند؟ اجازه دهید حمایت مشروط دولت را که ترکیبی از یارانه‌های صادراتی و تعرفه‌های وارداتی است را مورد توجه قرار دهیم که در شرایط تقویت واقعی پول افزایش و در دوران کاهش ارزش واقعی پول کاهش می‌یابند. ایده این است که با سود انتظاری باثبات‌تر، بخش می‌تواند سرمایه بیشتری جذب کند. در دوران رونق نفت^۱ که درآمدهای نفتی بالاست و نرخ ارز واقعی تقویت می‌شود، یارانه‌های صادراتی و تعرفه‌های وارداتی وارد عمل می‌شوند و مانع کاهش سود می‌شوند. در دوران رکود نفت^۲ که نرخ ارز واقعی تضعیف می‌شود، این حمایت اضافی را می‌توان برداشت. این سیاست ارتباطی با سیاست محدوده قیمت^۳ که از محصولات کشاورزی حساس در بسیاری از کشورها حمایت می‌کند، ندارد.

این منطق یک ویژگی تعادل جزئی مهم دارد. آیا این منطق تعادل عمومی را حفظ می‌کند؟ درواقع، تغییرات در قیمت‌های نسبی در این مدل، تغییرات تعادلی هستند. در منطق مدلمان، قیمت‌های نسبی، قیمت‌های مهم مورد نیاز برای تسویه بازار کالاهای غیرقابل تجارت و بازار نیروی کار هستند. احتمالاً ممانعت از این تغییرات قیمت‌های نسبی با هدف دستیابی به تخصیص مجدد حتی سبب تغییرات بزرگتری در قیمت‌های واقعی خواهد شد.

با این حال، سیاست می‌تواند از نیروهای ضد تعادل عمومی در امان بماند مشروط بر آنکه به سرمایه‌گذاران اطمینان دهد که بازدهی‌های آتی به‌قدر کفایت باثبات خواهند بود. وجود سرمایه بیشتر در بخش قابل تجارت مانع از دست رفتن نیروی کار بخش در دوران رونق نفت و جذب آن در دوران رکود نفت نمی‌شود. بنابراین، هنوز نیروی کار بین بخش‌ها جابه‌جا می‌شود و از آنجاکه نیروی کار با سرمایه بیشتر کار خواهد کرد، بهره‌ورتر خواهد شد. به‌علاوه، اگر بخش قابل تجارت چشمگیر باشد، قابلیت جذب و از دست دادن نیروی کار آن، بی‌ثباتی اقتصاد را کاهش خواهد داد، نرخ‌های بهره را پایین خواهد آورد و حتی از سرمایه بیشتر در اقتصاد حمایت خواهد کرد.

1. Good Times
2. Bad Times

۳. قیمت تضمینی.

به علاوه، درحالی که در مدلمان تغییرات در قیمت‌های نسبی به سبب نیروهای اساسی ایجاد می‌شوند، در جهان واقعی تغییرات در قیمت‌های نسبی ممکن است ناشی از سایر تکانه‌ها و اختلالاتی باشند که کمتر تثبیت‌کننده هستند. حمایت بخش قابل تجارت از پیامدهای تغییرات در قیمت‌های نسبی نیز می‌تواند تقویت‌کننده رفاه باشد. بنابراین، ما دلایلی منطقی برای حمایت مشروط دولتی می‌یابیم. یک ایراد مهم این است که نیروهای اقتصاد سیاسی ممکن است دولت را از کاهش تعرفه‌ها و یارانه‌های صادراتی، وقتی که نرخ ارز واقعی ضعیف است، باز بدارند یا به حمایت‌گرایی بیش از حد منجر شوند. به هر حال، معلوم نیست که سیاست تجاری کاراترین ابزار باشد. مسلماً تحلیل بیشتری لازم است.

۲-۳-۳-۲ حمایت مالی از بخش تولید کالاهای قابل تجارت

سیاست تجاری از طریق تغییر قیمت‌های نسبی کالاها در کل اقتصاد عمل می‌کند. روش دیگر ارائه کمک مالی به بخش تولید کالاهای قابل تجارت بدون درگیر شدن مستقیم در فرایند قیمت‌گذاری در بازار کالا خواهد بود. مداخله مالی که حجم سرمایه در بخش قابل تجارت را افزایش می‌دهد، می‌تواند به خروج اقتصاد از تخصص کمک کند. یک ابزار مورد توجه شکلی از ضمانت مالی است. این ضمانت می‌تواند مشروط به ریسک‌های منحصربه‌فرد یک پروژه نباشد بلکه مشروط به نرخ ارز واقعی باشد تا پرداخت زیان^۱ را محدود کند. از طریق این سازوکار، احتمال لزوم تحمل ورشکستگی‌های پرهزینه کاهش می‌یابد بنابراین نرخ بهره پایین‌تر خواهد بود. و اگر به افزایش اندازه بخش قابل تجارت کمک کند، بی‌ثباتی کل کاهش خواهد یافت. اما از آنجا که این ضمانت‌ها، حداقل در گذار به یک اقتصاد متنوع‌تر، با تکرار قابل توجه‌ای اعمال خواهد شد، تعهدات مالی بالقوه آن باید مورد توجه قرار گیرد. باید یادآوری کنیم که حداقل در حالت عادی، نرخ ارز واقعی در دوران رونق نفت تقویت می‌شود و درآمدهای نفتی بالاست و دولت بسیار زیاد هزینه می‌کند. اجرای صحیح این ضمانت مالی می‌تواند سازوکاری را تشکیل دهد که دولت را برای هزینه کردن بیش از اندازه

1. Moral Hazard

تنبیه کند بنابراین از دیدگاه اقتصاد سیاسی ویژگی‌های انگیزشی مناسبی دارد: این ضمانت مالی، در دوران رونق نفتی آینده برای بخش قابل تجارت یک نوع دارایی^۱ محسوب می‌شود که بدون آن به ورشکستگی آنها منجر می‌شود. لازم است یادآوری کنیم که در عمل، پول قابل جانشین^۲ است و بخش قابل تجارت در جهان واقع به‌طور دقیق تعریف نشده است. بنابراین دلیل و دلایل دیگر محدود کردن این تعریف برای دربرگرفتن تنها کالاهای قابل صادرات می‌تواند مفید باشد. درمجموع، کالاهای قابل صادرات در معرض رقابت بین‌المللی هستند و بازار بسیار بزرگ‌تری دارند که می‌توانند در آن به‌طور بالقوه گسترش یابند. اما این سیاست‌ها ممکن است در تعارض با موافقت‌نامه‌های تجاری چندجانبه فعلی باشد که یارانه‌های صادراتی را ممنوع کرده‌اند. به‌علاوه، هر اقدامی که مستلزم استفاده از وجوه عمومی باشد در معرض اختلالات اقتصاد سیاسی خواهد بود. تضمین اینکه رانت‌جویی، این سیاست‌های مداخله‌جویانه را تحریف نکند، برای اثربخشی آنها حیاتی است.

1. A Contingent Claim
2. Fungible

کتابشناسی

- Aizerunan, Joshua, and Nancy Marion, 1999, "Volatility and Investment: Inter-pretig Evidence from Developing Countries," *Economica*, Vol. 66, pp. 157-79.
- Auty, Richard M., 1990, *Resource-Based Industrialization: Sowing the Oil in Eight Developing Countries* (Oxford: Clarendon Press).
- Caballero, Ricardo J., 1991, "On the Sign of the Investment-Uncertainty Relationship," *American Economic Review*, Vol. 81, No.1 (March), pp. 279-88.
- _____, 2000, "Macroeconomic Volatility in Latin America: A View and Three Case Studies," NBER Working Paper No. 7782 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- _____, and Robert S. Pyndick, 1996, "Uncertainty, Investment, and Industry Evolution," *International Economic Review*, Vol. 37 (August), pp. 641-62.
- Corden, W.M., 1982, "Exchange Rate Policy and the Resources Boom," *Economic Record* (Australia), Vol. 58, No. 160 (March), pp. 18-31.
- _____, and J.P. Neary, 1982, "Booming Sector and Deindustrialization in a Small Open Economy," *Economic Journal*, Vol. 92, pp. 825-48; reprinted in W.M. Corden, 1985, *Protection, Growth and Trade: Essays in International Economics* (Oxford: Basil Blackwell); and in W.M. Corden, 1992, *International Trade Theory and Policy: Selected Essays of W. Max Corden* (Aldershot: Edward Elgar).
- De Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Daniel Lederman, and William F. Maloney, 2001, *From Natural Resources to the Knowledge Economy-Trade and Job Quality* (Washington: World Bank).
- Duryea, Suzanne, 1998, "Children's Advancement Through School in Brazil: The Role of Transitory Shocks to Household Income," IADB Working Paper No. 376 (Washington: Inter-American Development Bank).
- Flug, Karnit, Antonio Spilimbergo, and Erik Wachtenheim, 1998, "Investment in Education: Do Economic Volatility and Credit Constraints Matter?" *Journal of Development Economics* (Netherlands), Vol. 55, No.2 (April), pp. 465-81.
- Gavin, Michael, and Ricardo Hausmann, 1996, "Securing Stability and Growth in a Shock Prone Region: The Policy Challenge for Latin

America," IADB Working Paper No. 315 (Washington: Inter-American Development Bank).

_____, 1998, "Nature, Development, and Distribution in Latin America: Evidence on the Role of Geography, Climate, and Natural Resources," IADB Working Paper No. 378 (Washington: Inter-American Development Bank).

Hartman, R., 1972, "The Effects of Price and Cost Uncertainty on Investment," *Journal of Economic Theory*, pp. 5258-66.

Hausmann, Ricardo, 2001, "Venezuela's Growth Implosion: A Neo-Classical Story?," Kennedy School of Government Working Paper (August) (Cambridge, Massachusetts: Harvard University).

_____, Andrew Powell, and Roberto Rigobon, 1993, "An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty (Venezuela)," in *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, ed. by E. Engel and P. Meller (Washington: InterAmerican Development Bank and Johns Hopkins University Press), pp. 113-71.

Higgins, M., and J.G. Williamson, 1999, "Explaining Inequality the World Round: Cohort Size, Kuznets Curves, and Openness," NBER Working Paper No. 7224 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).

Inter-American Development Bank, 1995, *Economic and Social Progress in Latin America*, 1995 Report (Washington).

Johnsen, Christopher, Kenneth A. Shepsle, and Barry R. Weingast, 1981, "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics," *Journal of Political Economy*, Vol. 89, No.4.

Karl, Terry Lynn, 1997, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press).

Lane, Philip R., and Aaron Tomell, 1999a, "Voracity and Growth in Discrete Time," *Economics Letters*, Vol. 62, No.1 (January), pp. 139-45.

_____, 1999b, "The Voracity Effect," *American Economic Review*, Vol. 89 (March), pp. 22-46.

Maddison, Angus, 1995, "Monitoring the World Economy: 1820-1992," in *Development Centre Studies* (Paris and Washington: Organization for Economic Cooperation and Development).

- Manzano, Osmel, and Roberto Rigobon, 2001, "Resource Curse or Debt Overhang?," NBER Working Paper No. 8390 (Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research).
- Matsuyama, Kiminori, 1992, "Agricultural Productivity, Comparative Advantage and Economic Growth," *Journal of Economic Theory*, Vol. 58 (December).
- Ramey, Garey, and Valerie A. Ramey, 1995, "Cross-Country Evidence on the Link Between Volatility and Growth," *American Economic Review*, Vol. 85, No.5, pp. 1138-51.
- Sachs, Jeffrey, and Andrew Warner, 1995a, "Economic Reform and the Process of Global Integration," *Brookings Papers on Economic Activity*: 1, Brookings Institution, pp. 1-118.
- _____, 1995b, "Natural Resource Abundance and Economic Growth", Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper, No. 517 (Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development).
- Tornell, Aaron, and Andres Velasco, 1995, "Fiscal Discipline and the Choice of the Exchange Rate Regime," *European Economic Review* (Netherlands), Vol. 39, No. 3/4, pp. 759-70.
- Von Hagen, Jiirgen, and Ian J. Harden, 1997, "National Budget Processes and Fiscal Performance," *European Economy, Reports and Studies: Towards Greater Fiscal Discipline*, No. 3 (Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs), pp. 311-408.

فصل سوم جوانب عملیاتی سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت^۱

استیون بارنت، رولاندو اوزاسکی**

ترجمه: شاهین جوادی

مقدمه

چالش‌های مالی یک کشور تولیدکننده نفت از این واقعیت نشئت می‌گیرد که درآمد نفت تمام شدنی، بی‌ثبات و همراه با عدم اطمینان است و عمدتاً از خارج کشور سرچشمه می‌گیرد. خاصیت تمام شدنی نفت موجب مطرح شدن مباحث پیچیده تخصیص منابع بین‌نسلی و تداوم درآمد می‌شود. از آنجاکه اجتناب از انتقال بی‌ثباتی قیمت نفت در اقتصاد خارج از کنترل سیاستگذاران است خاصیت‌های بی‌ثباتی و عدم اطمینان درآمد نفتی، مدیریت اقتصاد کلان و برنامه‌ریزی مالی را دشوار می‌کند و چون درآمد نفت بیشتر حاصل انتقالات وجوه از خارج است تغییرات درآمد نفت موجب تغییر در تراز مالی کل می‌شود که به‌طور مستقیم تقاضای داخلی را تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. در مجموع، استفاده بودجه‌ای از این منابع پیامدهای مهمی برای اقتصاد داخلی به همراه دارد.

این مقاله با بررسی این چالش‌ها قصد دارد اصولی را استخراج کند که در تدوین و ارزیابی سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت مهم است. هرچند که کشورهای تولیدکننده نفت خود همگن نیستند. این کشورها در زمینه‌های مختلف مانند اهمیت نسبی نفت در اقتصاد ملی، اندازه ذخایر نفتی، بلوغ صنعت نفت، ساختار مالکیت و ساختار مالیاتی در بخش نفت، جایگاه کشور در مراحل توسعه اقتصاد غیرنفتی و

1. Operational Aspects of Fiscal Policy in Oil-producing Countries

** Steven Barnett and Rolando Ossowski

وضعیت مالی دولت تفاوت‌های زیادی دارند. همه این موارد تصمیمات سیاست مالی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. بنابراین آنچه در ادامه این مقاله می‌آید اصول مشخصی است که امکان دارد در برخی از کشورها بیش از بعضی دیگر کاربرد داشته باشد.

۳-۱ ارزیابی اوضاع مالی در بلندمدت

ارزیابی اینکه آیا یک سیاست مالی در یک اقتصاد وابسته به نفت پایدار است یا نه (مسئله بهینه‌یابی را در نظر نگیریم) بسیار چالش‌برانگیز است.^۱ وابستگی به عواید نفتی که بی‌ثبات، غیرقابل پیش‌بینی و تمام‌شدنی هستند مدیریت مالی (بودجه‌ای) را در کوتاه‌مدت و بلندمدت بسیار پیچیده می‌کند. هدف این بخش شناسایی سیاست مالی سازگار با ملاحظات بلندمدت است البته با قبول اینکه شاید لازم باشد سیاست مالی در کوتاه‌مدت از این ملاحظات منحرف شود (که در بخش بعد به این موضوع پرداخته شده است).

چندین مطالعه به‌طور تجربی پایداری سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده منتخب را بررسی کرده‌اند. ترسمن؛^۲ لیوکسیلا، گارسیا و باست؛^۳ و چالک^۴ چارچوبی متمرکز بر ثروت دولت (شامل ثروت نفت در زیرزمین) را مشابه چارچوب تحلیلی که در ادامه این مقاله آمده است، به‌کار بردند. اما سؤال اساسی که در ادامه این مقاله به آن پرداخته شده و فراتر از مسئله پایداری سیاست مالی است بر این سؤال که چگونه دولت باید در طی زمان منابع را تخصیص دهد، متمرکز می‌شود.

۳-۱-۱ ثروت دولت و درآمد دائمی

در این تحلیل، آنچه دیدگاه نظری استاندارد به این مسئله به‌حساب می‌آید، دنبال می‌شود.^۵ متغیر اصلی، ثروت نفت است که با ارزش حال درآمدهای نفتی آینده تعریف

۱. چالک و همینگ (Chalk and Hemming) در سال ۲۰۰۰ یک بررسی از پایداری مالی عمومی را انجام دادند که در بخشی از آن به پایداری مالی در کشورهای وابسته به عواید منابع تجدیدناپذیر پرداختند.

2. Tersman (1991).

3. Liuksila, Garcia and Bassett (1994).

4. Chalk (1998).

۵. علاوه بر مقالات بالا، مثال‌های دیگری مانند آلیر و کافمن (Alier and Kaufman, 1999)؛ برخولت (Bjerkholt, 2002)؛ انگل و والدز (Engel and Valdes, 2000)؛ و هاسمن، پاول و ریگوبن (Hausmann, Powell, Rigobon) نیز وجود دارد. گرچه برخی از این مطالعات به دنبال توسعه مدل‌های دیگر هستند.

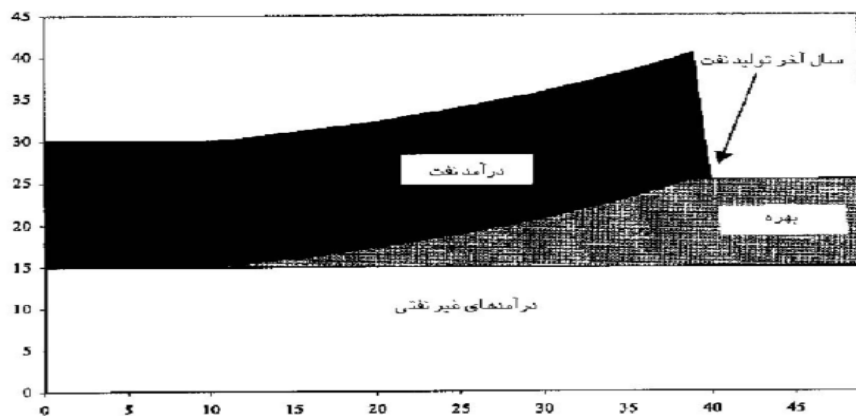
می‌شود. بنابراین عواید مالی حاصل از نفت نه به‌عنوان درآمد بلکه به‌عنوان تأمین مالی کسری بودجه تلقی می‌شود به‌خصوص تغییر در سبد دارایی که دارایی‌های نفتی به دارایی‌های مالی تبدیل می‌شود. چالش بلندمدت سیاست مالی تصمیم‌گیری درباره چگونگی تخصیص ثروت دولت (شامل ثروت نفت) بین نسل‌هاست. این چالش، مسئله برابری بین‌نسلی را منعکس می‌کند و با آن می‌توان با به‌کار بستن یک سیاست مالی که ثروت دولت را حفظ می‌کند، مواجه شد. ثروت دولت نیز باید به‌طور مناسبی تعریف شده باشد که علاوه بر چیزهای دیگر شامل نفت نیز شود و بالاخره مشابه با مباحث استاندارد درآمد دائمی که از سوی فریدمن مطرح گردید. برای حفظ ثروت لازم است که مصرف در هر دوره به‌اندازه درآمد دائمی یا در اینجا به‌اندازه بازدهی ضمنی ثروت دولت، محدود شود.

به‌طور رسمی‌تر، سیاست مالی بهینه، مسیر درآمد غیرنفتی و مخارج اساسی دولت که تابع رفاه اجتماعی دولت را حداکثر می‌کند، تعریف می‌شود. پیوست (۱) این ساختار را با جزئیات بیشتر بسط و توضیح می‌دهد. اما این نکات نیز قابل ذکر است. اول، با فرض تمرکز بر ملاحظات بین‌دوره‌ای، این تحلیل و تفصیل را می‌توان با تکیه بر معیار کسری بودجه به‌جای استفاده از آمیزه‌ای خاص از مالیات‌ها و مخارج ساده کرد. دوم، معیار کسری بودجه مناسب برای جای‌گذاری درون تابع رفاه اجتماعی کسری بودجه غیرنفتی (اولیه)^۱ است که بر منها کردن درآمد نفت از درآمدهای دولت تصریح دارد به‌عبارت دیگر درآمدهای نفتی بیشتر شبیه تأمین مالی کسری بودجه است.

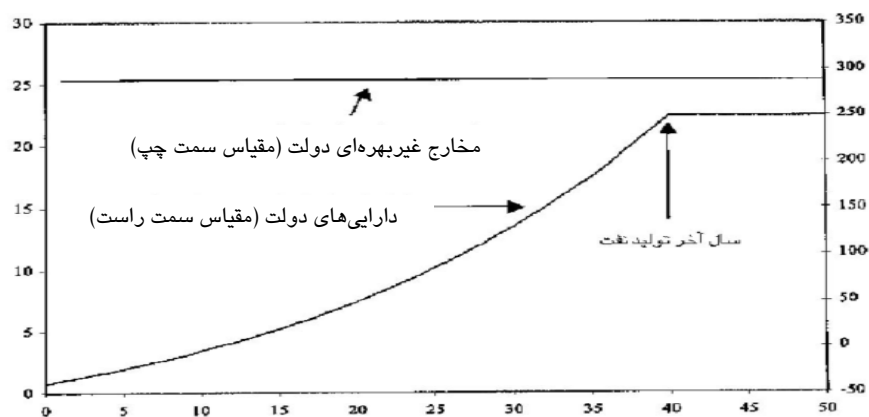
این چارچوب ساده و قالب‌بندی شده می‌تواند برخی از نکات اصلی این تحلیل را برای ما روشن کند. شبیه‌سازی تحول سیاست مالی با چنین چارچوبی به توسعه فهم و درک ما کمک می‌کند. نمودار ۱-۳-الف مسیر زمانی درآمد مالی را با فرض درآمد غیرنفتی ثابت، در یک اقتصاد تولیدکننده نفت نشان می‌دهد که قطع درآمد نفت در آن رخ می‌دهد. یعنی زمانی که نفت تمام یا بلااستفاده می‌شود (پیوست ۱). به‌هرحال چون هیچ عدم اطمینانی وجود ندارد، دولت می‌داند که ثروتش چقدر است و می‌تواند به‌آسانی کسری بودجه غیرنفتی بهینه را که مساوی با بازگشت ثروتش است تعیین کند. اکنون همه متغیرهای مالی کاملاً مشخص هستند و تکامل معیارهای متفاوت تراز و بدهی دولت

۱. برای اطلاع بیشتر از تفاوت بین کسری بودجه کل و کسری بودجه اولیه پیوست این فصل را ببینید - م.

را می‌توان شبیه‌سازی کرد. سادگی چارچوب، درک روشن‌تری از نیروهای محرک را به ما می‌دهد؛ با وجود این، نتایج و شهود اصلی، باید با افزودن ویژگی‌های پیچیده کاملاً سالم بمانند. برخی از این ویژگی‌ها در قسمت‌های بعدی مقاله بحث خواهد شد.



نمودار ۱-۳-الف شبیه‌سازی درآمدهای دولت (برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)



Source: IMF Staff Calculations

نمودار ۱-۳-ب شبیه‌سازی مخارج و دارایی‌های دولت (برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)

اول، تراز اولیه غیرنفتی مفیدترین شاخص را برای اندازه‌گیری جهت و پایداری سیاست مالی نشان می‌دهد. سیاست مالی در این چارچوب در اصل ثابت است زیرا درآمد مالیاتی غیرنفتی و مخارج (اولیه)^۱ دولت برحسب سهم آنها از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی ثابت در نظر گرفته شدند. با وجود این، همان‌طور که در نمودار ۲-۳-الف نشان داده شده، از میان انواع معیارهای مختلف تراز مالی تنها تراز اولیه غیرنفتی در طول دوره شبیه‌سازی ثابت است، گرچه سیاست مالی تغییر نمی‌کند انواع معیارهای تراز مالی در نتیجه عوامل دیگر تغییر می‌کنند. برای مثال تراز غیرنفتی به آرامی در طی زمان افزایش می‌یابد زیرا حجم بدهی‌های موجود تسویه شده و دارایی‌های مولد درآمد انباشت می‌شوند.^۲ تراز اولیه و تراز کل تحت تأثیر درآمد نفت قرار گرفته، بنابراین وقتی که درآمد نفت تمام شود این دو معیار تراز مالی به‌شدت تغییر می‌کنند. به عبارت کلی‌تر، این نمودار نشان می‌دهد که هدف دولت انتخاب اندازه‌ای از کسری بودجه اولیه غیرنفتی خواهد بود که سازگار با پایداری مالی باشد.

اهمیت تمرکز بر تراز اولیه غیرنفتی، زمانی که بی‌ثباتی قیمت نفت را نیز در نظر بگیریم بیشتر نمایان می‌شود. نمودار ۲-۳-ب تکراری از نمودار ۲-۳-الف است اما به‌جای استفاده از قیمت نفت ثابت، سری واقعی قیمت‌های نفت در طی بیست سال گذشته مورد استفاده قرار گرفته است.^۳ اکنون با تغییرات در قیمت‌های نفت تراز کل اولیه و تراز کل به‌شدت تغییر می‌کنند هرچند که باز هم سیاست مالی تغییر نکرده است. بنابراین تمرکز بر معیار تراز کل تصویر گمراه‌کننده‌ای از توسعه سیاست مالی خواهد داد. برای مثال، علی‌رغم افزایش قابل توجه در مازاد بودجه اولیه در برخی دوره‌ها، نمی‌توان ادعا کرد که تثبیت مالی^۴ صورت گرفته است. تثبیت مالی اصطلاحی

۱. کلمه اولیه Primary به معنای آن است که درآمدهای مالیاتی غیرنفتی و مخارج دولت شامل درآمدهای بهره‌ای و پرداخت‌های بهره نمی‌شود - م.

۲. بازدهی دارایی‌ها برابر با درآمد بهره است و بنابراین شامل تراز اولیه غیرنفتی نمی‌شود.

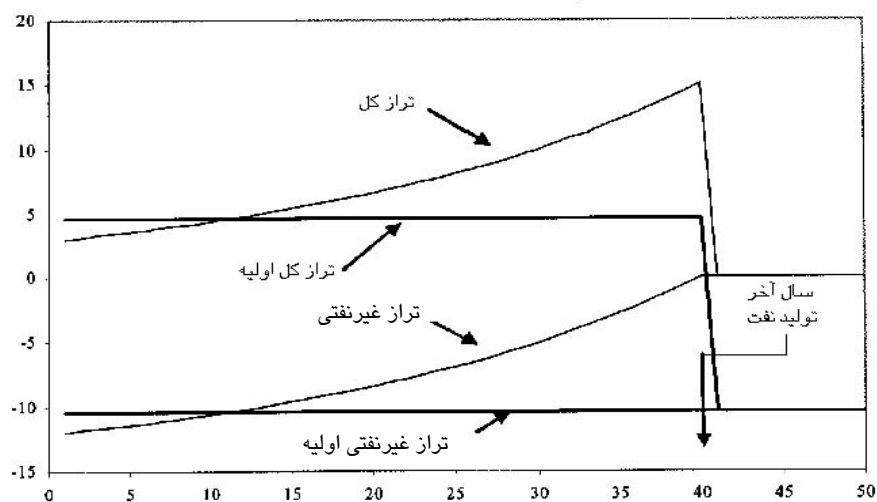
۳. برای حفظ روح این چارچوب ساده، لازم است فرض شود که همه تغییرات قیمت نفت را از قبل می‌دانیم (عدم اطمینان وجود ندارد). به‌منظور تولید یک شبیه‌سازی چهل‌ساله، سری بیست‌ساله قیمت نفت تکرار شد. همچنین سری‌های قیمت نفت نرمال شده است آن‌چنان‌که ارزش حال ثروت با ارزش حال ثروت در نمودار ۲-۳-الف برابر است بنابراین کسری بودجه اولیه غیرنفتی نیز در دو نمودار برابر هستند.

است که دلالت بر تلاشی آگاهانه برای اصلاح وضعیت مالی دارد. همه آن چیزی که در این شبیه‌سازی اتفاق افتاد، افزایش قیمت نفت است. تغییرات در تراز اولیه غیرنفتی را باید برای اینکه آیا تثبیت مالی صورت گرفته است یا نه، مبنا قرار داد. اهمیت سایر شاخص‌های تراز در قسمت سوم این مقاله مورد بحث قرار خواهند گرفت.

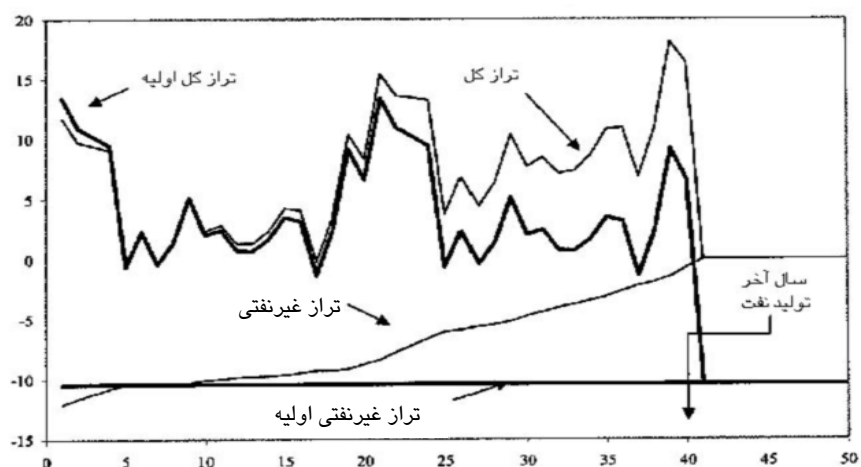
دوم، دولت باید به‌منظور حفظ سطحی از کسری غیرنفتی در زمانی که نفت به پایان رسید، دارایی‌هایی را انباشت کند. دارایی‌های انباشته شده باید به آن اندازه باشد که بازدهی آنها کفاف تأمین مالی کسری غیرنفتی را زمانی که درآمد نفت قطع شد، بدهد (نمودار ۱-۳-ب را ببینید). وگرنه استراتژی تأمین مالی سطح برنامه‌ریزی شده کسری بودجه غیرنفتی از محل برداشت از دارایی‌های انباشته با پایان تولید نفت تداوم نخواهد یافت. چنین استراتژی‌ای همه دارایی‌ها را به‌تدریج مصرف کرده و در مرحله بعد منجر به استقراض دائمی و بدهی شدید دولت می‌شود. نتیجه کلی این است که سیاست مالی باید بر روی انباشت کلان دارایی‌ها در طول دوره تولید نفت هدف‌گذاری شود تا کسری بودجه غیرنفتی در طول دوره بعد از نفت پایدار بماند. به‌طورکلی استراتژی‌های با اهداف تثبیت نسبت خالص بدهی (مثبت) به تولید ناخالص داخلی یا حتی حذف همه بدهی‌ها با پایداری مالی سازگار نخواهد بود. چنین استراتژی‌هایی، نیاز به تعدیل مالی قابل توجه یا بدهی شدید در دوره بعد از نفت را سبب می‌شوند.

سوم، ثروت دولت (شامل ارزش حال درآمدهای نفتی) است که سطح کسری غیرنفتی پایدار را تعیین می‌کند نه جریان درآمد نفت. در این چارچوب، دولت سطح ثابتی از کسری اولیه غیرنفتی را انتخاب خواهد کرد زیرا هیچ عدم اطمینانی درباره درآمد نفتی یا غیرنفتی وجود ندارد (نمودارهای ۲-۳-الف و ب). همان‌طور که هاسمن، پاول و ریگوبن^۱ اشاره کردند، دولت طوری رفتار می‌کند که انگار همه نفت را بلافاصله فروخته است، بنابراین جریان درآمد نفت را به حجمی از دارایی‌های مالی تبدیل می‌کند. درحالی‌که کسری اولیه غیرنفتی ثابت حاصل فرضیات ساده‌کننده است اما این درک پنهان که تراز غیرنفتی باید با ثروت دولت در ارتباط باشد به‌طورکلی کاربرد خواهد داشت.

1. Hausmann, Powell and Rigobon (1993).



نمودار ۲-۳-الف شبیه‌سازی ترازهای مالی - با قیمت نفت ثابت (برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)



Sources: World Economic Outlook and IMF Staff Estimates

نمودار ۲-۳-ب شبیه‌سازی ترازهای مالی - قیمت‌های نفت متغیر (برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)

توصیه‌های سیاستی بالا دارای اهمیت عملی قابل توجهی است اما اکثر کشورهای تولیدکننده نفت قادر نیستند آنها را اجرا کنند. برای مثال، تعداد محدودی از کشورهای تولیدکننده نفت بر تراز غیرنفتی (اولیه) در بودجه‌هایشان تأکید می‌کنند. با این حال، در این مجموعه روند افزایشی ارائه کسری بودجه غیرنفتی در مستندات کشوری وجود داشته است. از نظر انباشت دارایی‌های مالی، اکثر کشورهای تولیدکننده نفت خالص بدهی‌های مالی (با تضمین دولت) قابل توجهی دارند. در مورد تولیدکنندگان عمده، چنین بدهی‌هایی علامت نگران‌کننده بالقوه‌ای از پایداری سیاست مالی هستند و همچنین منبع آسیب‌پذیری مالی به‌خصوص وقتی قیمت نفت کاهش می‌یابد، هستند. درحالی‌که ثروت نفت اگر به‌طور شایسته‌ای مدیریت شود، نعمت توانایی حفظ یک کسری اولیه غیرنفتی قابل توجه را به این کشورها می‌دهد.

۳-۲ هزینه‌های بهره‌ای بیشتر،^۱ انگیزه‌های احتیاطی و مخارج عمرانی

۳-۲-۱ هزینه‌های بهره‌ای بیشتر

اکثر کشورهای تولیدکننده نفت بهره اضافی^۲ بابت بدهی تضمین شده دولتی خود که عامل مهمی برای ارزیابی سیاست مالی است، می‌پردازند. با توجه به اهداف این مطالعه، دلایل وجود بهره اضافی مهم نیستند. به‌علاوه، این بهره اضافی ممکن بسیار بزرگ باشد (جدول ۳-۱). وجود بهره اضافی مسئله را تغییر می‌دهد زیرا اکنون دولت با دو نرخ بهره روبه‌رو است. نرخ بهره بالاتری برای استقراض و نرخ بهره پایین‌تری برای پس‌انداز ناخالص خود. این موضوع بسیار شبیه به یک شکل نرم از محدودیت‌های نقدینگی عمل می‌کند. از این نظر که دولت تنها با پرداخت بهره اضافی می‌تواند قرض بگیرد بنابراین از لحاظ فنی محدودیت نقدینگی محسوب نمی‌شود.

دولتی که بهره اضافی برای بدهی تضمین شده دولتی خود می‌پردازد باید سیاست مالی محافظه‌کارانه‌تری را دنبال کند. به‌خصوص اینکه باید هرچه سریع‌تر بدهی سنگین خود را تسویه کند. زمانی که بهره اضافی حذف شد دولت باید در چارچوبی که ذکرش در صفحات قبل رفت، رفتار کند. پرداخت بهره اضافی بازدهی پس‌انداز را افزایش

1. Sovereign Premiums

2. Premium

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۷۳

می‌دهد (درحالی‌که بدهی مثبت است) بنابراین دولت را ترغیب به پس‌انداز بیشتر می‌کند تا از نرخ‌های بالای موقتی بهره‌رهایی یابد. در چارچوب مذکور، زمانی که دولت بدهی مثبت دارد کسری اولیه غیرنفتی کوچک‌تر خواهد بود اما زمانی که بدهی کاهش می‌یابد کسری اولیه غیرنفتی به‌تدریج افزایش می‌یابد. از دیدگاه سیاستی این بدین‌معناست که دولت‌هایی که بهره اضافی بابت بدهی خود می‌پردازند باید سیاست‌های محافظه‌کارانه‌تری را نسبت به سایر کشورها دنبال کنند. آنها باید کمتر از بازدهی ثروت‌شان خرج کنند تا بهره اضافی حذف شود.

جدول ۳-۱ کشورهای منتخب: رتبه‌ها و اسپردهای^۱ بدهی دولت

رتبه‌ها ^۳		اسپرد (صدم درصد) ^۲		شرح
۱۵ نوامبر ۲۰۰۱	۱۵ نوامبر ۲۰۰۰	۱۵ نوامبر ۲۰۰۱	۱۵ نوامبر ۲۰۰۰	
CCC+	B-	۱۳۳۳	۱۳۳۲	اکوادور
BB+	BB+	۳۴۸	۳۵۴	مکزیک
...	...	۱۶۵۷	۲۰۰۱	نیجریه
B	SD	۸۰۹	۱۰۷۰	روسیه
B	B	۱۰۷۳	۸۸۷	ونزوئلا
				اقلام یادداشتی
		۱۰۲۵	۷۷۵	شاخص اوراق قرضه بازارهای نوظهور ^۵
		۱۸/۶۶	۳۲/۳۴	قیمت نفت (متوسط ماهیانه - دلار)

1. Spreads.

۲. بر مبنای بدهی که در شاخص اوراق قرضه بازارهای نوظهور جی. پی. مورگان محاسبه می‌شود.

۳. رتبه‌بندی استاندارد و ضعیف بدهی خارجی بلندمدت دولت.

4. Basis Points

5. The Emerging Markets Bond Index Plus

Source: Bloomberg

۳-۲-۲ انگیزه‌های احتیاطی

دولت یک کشور نفتی با نبود اطمینان قابل توجهی در ثروت نفت روبه‌رو است. بی‌ثباتی

درآمدهای نفتی که ناشی از نوسانات قیمت نفت است به خصوص برای مدیریت مالی کلان کوتاه مدت مشکل ساز است، اما عدم اطمینان در خود ارزش ثروت نفت است که مهم ترین مسئله در بلندمدت است. بنابراین بیش از بی ثباتی قیمت، این عدم اطمینان درباره مسیر آینده قیمت (شامل خواص آماری قیمت نفت) است که منجر به عدم اطمینان کلان در ثروت نفت می شود. عوامل پیچیده دیگری نظیر عدم اطمینان در ذخایر نفتی و هزینه استخراج آنها وجود دارد. در ادامه به این مبحث که چگونه وجود این عدم اطمینان ها اندازه بهینه کسری غیرنفتی را تحت تأثیر قرار خواهد داد پرداخته می شود.^۱

در مسئله استاندارد مصرف، به طور کلی افزایش در عدم اطمینان به تصمیمات مصرفی محافظه کارانه تر منجر می شود. برای مثال، افزودن عدم اطمینان در درآمد به یک مدل مصرف آینده نگر، به طور کلی به تعادلی با پس اندازهای بالاتر منجر می شود که به آنها پس اندازهای احتیاطی می گویند.^۲ با فرض ریسک گریزی، بنگاه های اقتصادی درباره احتمال تکان های منفی نگران اند که آنها را به سوی انباشت بیشتر دارایی نسبت به شرایط اطمینان سوق دهد. دارایی های بیشتر به طور مؤثر مانند یک سیاست بیمه ای زمانی که تحقق درآمد خوب نیست، عمل می کند.

به دلایل احتیاطی عدم اطمینان درباره ثروت نفت، دولت را به سوی کسری اولیه غیرنفتی کوچک تر راهنمایی خواهد کرد. چون برآوردهای ثروت نفت با نااطمینانی قابل توجهی همراه هستند انگیزه های احتیاطی کاملاً قوی هستند. به طور کلی، عدم اطمینان ثروت نفت در کنار عوامل دیگر به برآوردهای اندازه ذخایر نفتی و مسیر تولید در آینده بستگی دارد. کشوری با نزدیک شدن به سال های پایانی تولید، با عدم اطمینان کمتری در ثروت روبه رو است و با نزدیک شدن به این سال ها همه نااطمینانی مربوط به نفت به کلی رفع می شود.

این واقعیت که عدم اطمینان مربوط به ثروت نفت به تدریج در طی زمان کاهش می یابد، یک بعد منحصر به فرد به مشکل کشورهای تولیدکننده نفت اضافه می کند. با

۱. نقش بالقوه انگیزه های احتیاطی به وسیله دیگران نیز بررسی شده است. برای مثال ترسمن (Tersman, 1991) و برخولت (Bjerkholt, 2002) اما به استثنای مطالعه انگل و والدز (Engel and Valdes, 2001) در بقیه مطالعات انگیزه های احتیاطی نقش بارزی نداشته اند.

۲. برای جزئیات بیشتر در این مورد دیتون (Deaton, 1992) را ببینید.

کاهش ذخایر، انگیزه‌های احتیاطی نیز کاهش می‌یابد. به‌علاوه، حجم کلانی از دارایی‌های مالی نیز باید با نزدیک شدن به پایان تولید انباشت شده باشد بنابراین عدم اطمینان درباره ارزش باقی‌مانده ذخایر نفتی (به‌خصوص در ارتباط با حجم دارایی‌ها) کوچک خواهد بود. کاهش در عدم اطمینان باعث کم شدن اهمیت انگیزه احتیاطی برای تعیین اندازه کسری غیرنفتی می‌شود. این مطلب نتایجی را برای بحث ذیل درباره حساسیت مخارج دولت به تغییرات قیمت دارد.

۳-۲-۳ مصرف بر مبنای دارایی‌های موجود^۱

برخولت مزایای قاعده‌ای را مورد بحث قرار می‌دهد که در آن کسری غیرنفتی برابر با برآورد بازدهی دارایی‌های مالی موجود هدف‌گذاری می‌شود. او این قاعده را پرنده در دست^۲ می‌نامد چون تصمیمات هزینه‌ای تنها بر مبنای دارایی‌هایی که اکنون در دست (موجود) است، پیش‌بینی می‌شود. در حالی که چارچوب بالا که از نوع درآمد دائمی است دلالت بر این دارد که اندازه کسری غیرنفتی اولیه باید با لحاظ ثروت انتظاری دولت تعیین شود.

قاعده پرنده در دست دلالت بر یک دیدگاه بسیار محافظه‌کارانه دارد که می‌تواند شکل حدی از پس‌انداز احتیاطی باشد که فرض می‌شود در آینده هیچ درآمد نفتی وجود ندارد. به‌هر حال، قبل از اتمام ذخایر نفتی یا منسوخ شدن آن، ثروت نفت بیشتر از ثروت مالی انباشت شده خواهد بود، بنابراین این قاعده منجر به کسری‌های غیرنفتی اولیه بسیار محدود می‌شود.^۳

سطح کسری غیرنفتی اولیه‌ای که براساس این قاعده به‌دست می‌آید را می‌توان به‌عنوان مرز پایینی راه‌حل چارچوبی که شامل انگیزه‌های احتیاطی می‌شود، در نظر گرفت. که نشان می‌دهد اندازه بهینه برای کسری بودجه غیرنفتی اولیه بر مبنای انگیزه‌های احتیاطی در بالای کسری بودجه غیرنفتی اولیه بر مبنای قاعده پرنده در دست واقع است اما در زیر کسری بودجه غیرنفتی اولیه تحت چارچوب با اطمینان کامل قرار می‌گیرد.

1. Bird-in-hand Consumption

2. Bird-in-hand Rule

۳. کاربرد این قاعده بیشتر در کشورهایی است که خالص دارایی‌های مالی مثبت دارند. در کشورهایی که خالص دارایی‌های مالی منفی دارند، این قاعده مازادهای غیرنفتی اولیه را در پی خواهد داشت.

۳-۲-۴ منسوخ شدن

طبق قاعده پرنده در دست، این احتمال که ارزش باقی مانده ذخایر نفتی به صفر برسد را بسیار محتمل در نظر می گیرند، برای مثال پیشرفت های تکنولوژی ممکن است منجر به منابع سوختی جایگزین شوند که کاراتر و باصرفه هستند. نفت واقعاً منسوخ نخواهد شد اما قیمتش تا حدی کاهش خواهد یافت که استخراج آن دیگر باصرفه نباشد (حداقل برای اکثر تولیدکنندگان).

احتمال منسوخ شدن، انگیزه های دیگری برای پس انداز احتیاطی ایجاد می کند. دولت حتی درباره احتمال اندک منسوخ شدن نفت نگران خواهد بود که کاهش قابل توجه در کسری بودجه غیرنفتی به علت کاهش شدید در ثروت، ناشی از دست رفتن درآمدهای نفتی آینده، را در پی خواهد داشت. این نگرانی با پس اندازهای بیشتر نشان داده می شود چون دولت تلاش می کند که خودش را در مقابل چنین اتفاقاتی به وسیله انباشت دارایی های مالی بیمه کند.

۳-۲-۵ مخارج عمرانی

تحلیل های پایداری مالی اغلب تمایزی بین مخارج جاری و عمرانی قائل نمی شود. اما اگر سرمایه گذاری دولت از این نظر که تولید را افزایش می دهد، مولد در نظر گرفته شود، پس تصمیمات سرمایه گذاری بر مبنای بازدهی ای خواهد بود که دولت می تواند به دست آورد و مسئله به یک تصمیم درباره تبدیل در سبد دارایی بین دارایی های مالی و فیزیکی خلاصه می شود و یا اینکه می توان به سرمایه گذاری دولت به عنوان مصرف کالاهای بادوام نگریست، از این نظر که حجم سرمایه دولت به عوض بازدهی مالی، رفاه اجتماعی ایجاد می کند. این دو دیدگاه دلالت های کاملاً متفاوتی دارند که در ادامه مقاله مورد بحث قرار می گیرد.

۳-۲-۶ مخارج مولد

سرمایه گذاری دولت در طرح های زیربنایی عمومی به احتمال قوی باید اثر مثبت بر رشد اقتصادی داشته باشد. اما گراملیچ^۱ نشان می دهد که برآوردهای بهره وری زیرساخت های

1. Gramlic (1994).

عمومی بسیار نوسان دارند به صورتی که بازدهی آنها از صفر تا بالاتر از بازدهی سرمایه بخش خصوصی متغیر است. در تحلیل حاضر، بهره‌وری واقعی زیرساخت‌های عمومی اهمیت کمتری از احتمال اینکه زیرساخت‌های عمومی مولد باشند، دارد. پس دولت با یک انتخاب در ترکیب سبد دارایی خود بین دارایی‌های مالی و فیزیکی روبه‌رو است. نتایج زیر را باید مورد ملاحظه قرار داد.

اول، بازدهی سرمایه‌گذاری دولت باید آن قدر برای دولت بالا باشد که از عهده آن برآید بدون آنکه تغییری در پایداری مالی پیش آید. برخلاف بخش خصوصی، بازدهی مالی دولت به آنچه می‌تواند از طریق درآمد مالیاتی بالاتر به‌دست آورد، محدود می‌شود. زمانی یک پروژه دولتی ارزشمند است که طریق بازدهی آینده‌اش، هزینه‌هایش را پوشش دهد بدین‌منظور تولید باید به‌طور قابل توجهی افزایش یابد.^۱ برای مثال، اگر نرخ مالیات ۲۰ درصد باشد تولید نهایی سرمایه باید ۵ برابر نرخ بهره باشد.

دوم، این تحلیل به‌طور مستقیم متأثر از وجود ثروت نفت نیست. در این مقوله، یک اقتصاد وابسته به نفت متفاوت از یک اقتصاد دیگر رفتار نمی‌کند. دولت باید برای تأمین مخارج سرمایه‌ای هر پروژه‌ای که از طریق درآمدهای مالیاتی بالاتر در آینده هزینه‌هایش را پوشش می‌دهد، استقراض کند. بهره‌وری سرمایه دولت (یک ملاحظه طرف عرضه) و هزینه سرمایه میزان مطلوب سرمایه دولت را تعیین می‌کند. ثروت از جمله نفت نباید این تصمیم را تحت تأثیر قرار دهد. اما ممکن است اثر غیرمستقیمی بر میزان مطلوب سرمایه داشته باشد زیرا وجود (یا تغییر در) ثروت نفت ممکن است هزینه سرمایه را کاهش دهد - گرچه همان‌طور که قبلاً اشاره شد اکثر تولیدکنندگان نفت بهره اضافی می‌پردازند. مثلاً از لحاظ مفهومی، دلیلی وجود ندارد تا باور کنیم که کشف ناگهانی نفت شرایط عرضه داخلی را آنچنان تغییر خواهد داد که موجب افزایش بهره‌وری سرمایه دولت (غیرنفتی) شود.^۲

اغلب برای تولیدکنندگان نفتی جدید منطق سرمایه‌گذاری بالاتر دولت کاربرد دارد زیرا در این کشورها نیازهای توسعه‌ای قابل توجه و حجم ناکافی از سرمایه دولت وجود دارد. به‌هرحال کشف نفت چنین سرمایه‌گذاری‌هایی را (در بخش غیرنفتی) ارزشمندتر

1. Fischer and Easterly (1990).

۲. رودریگز و ساجز (Rodriguez and Sachs, 1999) نشان دادند که سرمایه‌گذاری بیش از حد، عملکرد رشد آهسته اقتصادهای وابسته به منابع را توضیح می‌دهد.

نمی‌کند، گرچه همان‌طور که اشاره شد کشف نفت می‌تواند هزینه تأمین مالی را برای دولت کاهش دهد. در نهایت، چنین کشورهایی با تصمیماتی مواجه‌اند که کشورهای دیگر نیز با آن روبه‌رو هستند و مسئله با تعیین اینکه آیا بازدهی مالی سرمایه‌گذاری، مخارجش را پوشش می‌دهد، خلاصه می‌شود محاسبه‌ای که مستقل از ثروت نفت است.

۷-۲-۳ مصرف کالاهای بادوام

در نظر گرفتن مخارج عمرانی دولت شبیه به مصرف کالاهای بادوام نتایج دیگری را به‌دست می‌دهد. در این تفسیر دولت مخارج عمرانی را نه به این علت که سرمایه مولد است بلکه بدین‌علت که سرمایه جریانی از منافع اجتماعی را ایجاد می‌کند برعهده می‌گیرد. یعنی زمانی که یک پروژه عمرانی به اتمام رسید سرمایه دولت منفعی را برای سال‌های زیادی به بار می‌آورد. بنابراین دولت دو نوع مصرف دارد مصرف کالاهای بادوام (مخارج سرمایه‌ای) و مصرف کالاهای بی‌دوام (مخارج جاری).

این نگرش به مخارج عمرانی، منطقی را برای کسری‌های غیرنفتی بزرگ‌تر به دنبال افزایش در ثروت انتظاری دولت به‌وجود می‌آورد. اکثر کشورهای تولیدکننده نفت به‌ویژه کشورهای جدید تولیدکننده نفت به این منطق متوسل می‌شوند. با کشف نفت چنین کشورهایی ثروتمندتر می‌شوند بنابراین تقاضا برای افزایش مصرف (افزایشی در کسری غیرنفتی) توجیه می‌شود. حجم کالاهای سرمایه‌ای دولت - کالاهای عمومی بادوام - می‌تواند در این مورد بسیار پایین باشد، حتی با این فرض که در سطح مناسبی قبل از کشف نفت بوده باشد، تقاضا برای افزایش مصرف توجیه می‌شود. به عبارت دیگر به شرط آنکه سرمایه دولت کالای نرمال باشد، حجم مطلوب کالاهای سرمایه‌ای عمومی برای کشورهای ثروتمندتر بالاتر خواهد بود.

نگاه به سرمایه دولت به‌عنوان مصرف کالاهای بادوام، منطقی را برای یک الگوی نامتوازن از کسری‌ها به‌وجود خواهد آورد. به‌ویژه کسری‌های غیرنفتی اولیه بزرگ‌تری به بار می‌آیند تا زمانی که حجم سرمایه دولت به سطح تعادلی بالاتر و جدیدش برسد. حتی در این مورد نیز انگیزه‌های احتیاطی و محدودیت‌های نقدینگی که در بالا مورد بحث قرار گرفت ارتباطشان را حفظ خواهند کرد. درحقیقت، تحت این فرض که سرمایه

دولت کمتر از دارایی‌های مالی نقدشدنی است، انگیزه‌های احتیاطی افزایش می‌یابد.

۸-۲-۳ حساسیت قیمت نفت

موضوعی که مطرح شد اما به‌طور صریح به آن پرداخته نشد این است که چقدر کسری غیرنفتی اولیه باید نسبت به نوسانات قیمت نفت حساس باشد. همان‌طور که در قسمت بعد این مقاله بحث می‌شود، مخارج دولتی در اکثر کشورهای تولیدکننده نفت به‌طور مثبت با قیمت نفت در ارتباط بوده است. تحلیل بالا نیز بر این نکته که تراز غیرنفتی اولیه باید به تغییر در ثروت نفت عکس‌العمل نشان دهد، تأکید داشت. بنابراین اندازه‌ای که تغییرات قیمت نفت منجر به تغییرات در ثروت نفت می‌شود، همچنین در تعیین حساسیتی که مخارج دولتی باید نسبت به تغییرات قیمت نفت داشته باشد اهمیت اساسی دارد. این سؤال بستگی به خواص آماری سری زمانی قیمت نفت دارد.

شواهد نشان می‌دهند که گرچه قیمت نفت به‌طور دوره‌ای در معرض تکانه‌های دائمی است اما اغلب تغییرات قیمت نفت یک جزء ناپایدار قابل توجه دارد.^۱ این مطلب دلالت بر آن دارد که انتظارات درباره ثروت بلندمدت با تغییر معینی در قیمت نفت به‌شدت تغییر نخواهد کرد. بنابراین بر مبنای ملاحظات پایداری، مخارج دولت نباید نسبت به تغییرات قیمت نفت حساس باشد.^۲ به‌هرحال این مطلب باید به‌دقت در نظر گرفته شود زیرا با اطمینان کامل میزان ثروت مشخص نیست. درحقیقت عوامل بسیاری که منجر به عدم اطمینان بالا درباره ثروت می‌شوند وجود دارند که شامل عدم اطمینان پارامتری، عدم اطمینان درباره تکانه‌های آینده (که حداقل یک اثر دارند)، احتمال کاهش ساختاری در قیمت نفت (شامل منسوخ‌شدگی) و عدم اطمینان درباره مقدار، کیفیت و سهولت استخراج ذخایر نفتی است. عدم اطمینان درباره ثروت دلالت بر این دارد که انگیزه‌های احتیاطی بسیار قوی خواهد بود.

چنانچه فرض کنیم که قیمت نفت یک ریشه واحد دارد نتایج تا حدودی تغییر می‌کنند. از لحاظ فنی، مهم‌تر از داشتن فقط یک ریشه واحد، تکانه‌های قیمت نفت باید یک

۱. برای مثال، انگل و والدز (Engel and Valdes, 2000) و بارت و ویوانکو (Barnett and Vivanco, 2002) را ببینید.

۲. جز در مواردی که به‌دلیلی یا دلایلی انتظار برود که تکانه قیمت نفت دائمی باشد.

جزء دائمی بزرگ داشته باشند. اما اگر این جزء را داشته باشند تغییرات در ثروت نفت به شدت با تغییر قیمت آن نفت همبسته خواهد بود زیرا تغییرات در قیمت، تأثیر دائمی دارد. این مطلب منطقی، قوی برای همبستگی مشاهده شده - در زمینه پایداری مالی - بین مخارج دولت و عایدات نفتی فراهم می‌آورد (بخش بعد را ببینید). در واقع وجود یک ریشه واحد دلالت بر عدم اطمینان بیشتر درباره ثروت نفت است. واریانس قیمت نفت انتظاری آینده به خصوص برای آینده دور، به طور قابل توجهی بالاتر از مورد تغییرات قیمت نفتی است که یک جزء موقتی چشمگیر دارد. واریانس بالاتر قیمت‌ها، به معنای عدم اطمینان بیشتر درباره ثروت است بنابراین انگیزه‌های احتیاطی قوی‌تری را می‌طلبد.

۳-۳ وضعیت مالی کوتاه‌مدت و مباحث عملیاتی

عوامل بلندمدتی که در بخش قبلی این مقاله مورد بحث قرار گرفت به تعیین پارامترهای مالی کمک می‌کند. اما در میان این پارامترها، سیاست مالی باید مطابق با ملاحظات کوتاه‌مدت باشد.

مشابه هر اقتصادی، سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت باید سازگار با اهداف اقتصاد کلان، مانند ثبات اقتصاد کلان و تخصیص کارای منابع باشد. با توجه به نقش بسیار مهم سیاست مالی در تزریق بخشی از رانت نفت در اقتصاد، سیاست مالی ابزاری مهم در مدیریت اقتصاد کلان کوتاه‌مدت در کشورهای تولیدکننده نفت است. بنابراین علاوه بر نقش سیاست مالی در پس‌انداز دولت که سازگار با مصرف بهینه از درآمد دائمی است، نقش کلیدی هم در مدیریت نوسانات کوتاه‌مدت در محیط خارجی و اقتصاد کلان بازی می‌کند.

باقی‌مانده این بخش از مقاله به صورت ذیل سازمان یافته است. بند ۳-۳-۱ هزینه‌های بی‌ثباتی مالی و اقتصاد کلان را بحث کرده و آثار کوتاه‌مدت سیاست مالی بر اقتصاد کلان را مورد توجه قرار می‌دهد. بند ۳-۳-۲ امکان عکس‌العمل‌های گوناگون سیاست مالی نسبت به بی‌ثباتی درآمد نفت که وابسته به موقعیت مالی دولت است را بررسی می‌کند. سرانجام، بند ۳-۳-۳ استفاده از مفاهیم گوناگون تراز مالی در کشورهای تولیدکننده نفت را مرور و بر برخی از مباحث اندازه‌گیری متمرکز می‌شود.

۳-۳-۱ بی‌ثباتی مالی و اقتصاد کلان و آثار کوتاه‌مدت سیاست مالی

اتکا به درآمد نفت، به‌خصوص وقتی که سهم بزرگی از کل درآمد را تشکیل می‌دهد، مدیریت مالی کوتاه‌مدت، برنامه‌ریزی بودجه‌ای و استفاده کارا از منابع عمومی را دشوار می‌کند. این چالش‌ها به‌طور عمده از بی‌ثباتی و پیش‌بینی‌ناپذیری قیمت نفت ریشه می‌گیرد.

شواهد کافی وجود دارد که قیمت نفت در کوتاه‌مدت بی‌ثباتی و در میان‌مدت نوسانات بزرگی را از خود نشان می‌دهد. برطبق مطالعه‌ای که اخیراً صورت گرفته، در یک‌سوم از زمان، بازار نفت با انتظار تغییر قیمت ماهیانه بزرگ‌تر از ۸ درصد روبه‌رو خواهد بود. در قیمت‌های فعلی نفت، در هر ماه احتمال یک به شش وجود دارد تا قیمت نفت حدود ۲ دلار در هر بشکه کاهش یابد^۱ و تجربیات چند سال اخیر نشان می‌دهد که نوسانات بزرگ قیمت سالیانه در هر جهتی می‌تواند باشد. متوسط سالیانه قیمت نفت تا حدود ۳۰ درصد در فاصله سال‌های ۱۹۹۶-۱۹۹۵ افزایش یافت، تا ۳۶ درصد در فاصله سال‌های ۱۹۹۸-۱۹۹۷ کاهش یافت و سپس در فاصله سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۹ بیش از دو برابر شد. به‌علاوه، پیش‌بینی این نوسانات اغلب دشوار یا حتی غیرممکن است.

بی‌ثباتی قیمت نفت به بی‌ثباتی متناظری در جریان وجوه نقد منجر می‌شود.^۲ وابستگی درآمدهای بودجه به بخش نفت، مالیه عمومی را نسبت به یک متغیر بی‌ثبات و خارجی، آسیب‌پذیر می‌کند. به عبارت دیگر بخش اعظمی از مالیه عمومی خارج از کنترل سیاستگذاران است. برای مثال، با نوسانات قیمت نفت که در بالا ذکر شد، درآمدهای نفتی متعلق به بخش عمومی ونزوئلا از ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۶ به ۱۲/۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۸ کاهش یافت، قبل از آنکه دوباره به ۲۲/۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۰ افزایش یابد و یک دلار تغییر در متوسط سالیانه قیمت نفت در هر بشکه موجب تغییری نزدیک به ۱ درصد از تولید ناخالص داخلی در درآمد بخش عمومی ونزوئلا می‌شود.

بنابراین، وابستگی به نفت به عنوان یک منبع عمده عایدات صادراتی و درآمد دولت، سیاستگذاران را در کشورهای تولیدکننده نفت با این مباحث کوتاه‌مدت روبه‌رو می‌کند

1. Cashin, Liang and Mc Dermott (1999).

۲. بی‌ثباتی و ریسک ناشی از عدم اطمینان قیمت نفت، خالص ثروت دولت (که در قسمت دوم این مقاله مورد بحث قرار گرفت) و جریان وجوه نقد را تحت تأثیر قرار می‌دهد که بین این دو باید تمایز قائل شد.

که چگونه مسئله تغییرات شدید و غیرقابل پیش‌بینی در قیمت‌های نفت و درآمدها را حل کنند و چگونه از درآمدهای نفتی استفاده کنند. در تحلیل وضعیت مالی کوتاه‌مدت در کشورهای تولیدکننده نفت باید هزینه‌های مالی یک الگوی مالی بی‌ثبات و اثر سیاست مالی بر پویایی‌های کوتاه‌مدت اقتصاد کلان را مورد بررسی قرار داد.

۲-۳-۳ هزینه‌های کلان بی‌ثباتی مالی

در اقتصاد کلان یک استدلال قوی برای هموار کردن مخارج مالی وجود دارد. همان‌طور که در ادامه توضیح داده می‌شود تغییرات غیرمنتظره در مخارج دولت - یا به‌طور کلی کسری غیرنفتی - در بی‌ثباتی اقتصاد کلان نقش دارد که منتج به پیامدهای اقتصادی بدتری می‌شود. بنابراین در کوتاه‌مدت باید تلاش کرد که همبستگی بین مخارج دولت و بی‌ثباتی قیمت نفت حداقل شود.

مطالعاتی در مورد هزینه‌های محیط اقتصاد کلان بی‌ثبات بر سرمایه‌گذاری و رشد صورت گرفته است.^۱ رشد ناامیدکننده و عملکرد اقتصادی ضعیف تولیدکنندگان نفت نیز کانون تمرکز تحقیقات بوده است. حتی با کنترل سایر عوامل، کشورهای صادرکننده نفت از لحاظ منابع نسبت به کشورهای فقیر رشد کندتری داشته‌اند. درحالی‌که چندین دلیل برای این حقیقت ذکر شده است،^۲ یک عامل سیاستی کلیدی که نقش مهمی در عملکرد اقتصادی ضعیف اکثر کشورهای تولیدکننده نفت داشته، ادواری بودن مخارج دولت بوده

۱. برای مثال، گاوین (Gavin, 1997) یک ارتباط منفی بین بی‌ثباتی و رشد اقتصادی را گزارش کرد، درحالی‌که آیزنمن و ماریون (Aizenman and Marion, 1993) نشان داده بودند که سرمایه‌گذاری و رشد به‌طور معکوس تحت تأثیر بی‌ثباتی در ابزارهای سیاست پولی و مالی هستند. گاوین و هاسمن (Gavin and Hausmann, 1996) دریافتند که تکانه‌های خارجی بزرگ مانند تکانه‌های رابطه مبادله، درجه بالای بی‌ثباتی اقتصاد کلان در آمریکای لاتین را توضیح می‌دهند. همچنین آنها تأکید کردند که بی‌ثباتی محیط سیاست داخلی که در وزن عدم اطمینان کوتاه‌مدت به کسری‌های مالی و رشد پولی منعکس می‌شود، از لحاظ کمی بسیار مهم‌تر بوده‌اند.

۲. این دلایل عبارت‌اند از: به تأخیر افتادن اصلاح اقتصادی که منجر به تقویت رشد می‌شود اما از لحاظ سیاستی دردناک است که دسترسی به منابع نفتی آن را تسهیل کرده است (Auty, 2001)؛ بیماری هلندی (Sachs and Warner, 1995; Gelb, 1998) آثار زیان‌بار رقابت گروه‌های فشار برای رانت‌های منابع طبیعی متعلق به بخش عمومی (Tornell and Lane, 1998; Leite and Weidmann, 1999) و مباحث کیفی نهادی در کشورهایی که از لحاظ منابع طبیعی غنی هستند (Dalmazzo and de Blasio, 2001).

است که نشانه آن تکانه‌های مالی انقباضی و انبساطی ناشی از نوسانات درآمد نفت است.^۱ درواقع مهم‌ترین توصیه گلب که از تحقیقش درباره درآمدهای بادآورده نفتی به‌دست آمده این است که باید با افزایش درآمد نفتی، مخارج بسیار محتاطانه‌تر افزایش می‌یافتند.

تغییرات غیرقابل پیش‌بینی و بزرگ در مخارج و کسری مالی غیرنفتی می‌تواند هزینه‌های اقتصاد کلانی را در پی داشته باشد. آنها عبارت‌اند از تخصیص مجدد منابع برای سازگار کردن تغییرات در تقاضا و قیمت‌های نسبی، بی‌ثباتی نرخ ارز واقعی و ریسک بیشتر سرمایه‌گذاران در بخش غیرنفتی. نوسانات شدید در مخارج دولت تصمیم‌گیری و برنامه‌ریزی سرمایه‌گذاری بلندمدت بخش خصوصی را دشوار می‌کند که آثار نامطلوبی را بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و رشد اقتصاد غیرنفتی در پی دارد.^۲

تجربه بین‌المللی نشان می‌دهد که بی‌ثباتی مالی می‌تواند موجب بی‌ثباتی نرخ ارز مؤثر واقعی و تولید واقعی شود. در مورد کشورهای تولیدکننده نفت، تکانه‌های نفتی می‌تواند سطح نرخ ارز مؤثر واقعی را از طریق چندین کانال تغییر دهد. درحالی‌که آثار درآمد قابل تصرف و ثروت عوامل مهمی هستند، یک کانال انتقال کلیدی بی‌ثباتی خارجی نرخ ارز واقعی و مخارج ادواری دولت در کالاهای غیرقابل تجارت است. در این مورد، نوسان در دریافت‌های نفتی به نرخ ارز مؤثر واقعی منتقل می‌شود. این نوسان و بی‌ثباتی در نرخ ارز مؤثر واقعی موجب تخریب بخش غیرنفتی و تشکیل سرمایه می‌شود. مطالعات بانک جهانی نشان می‌دهد که درجه تغییر نرخ ارز واقعی به همان اندازه سطح آن برای توسعه یک بخش قابل تجارت غیرسنتی متنوع اهمیت دارد.^۳

بنابراین از لحاظ اقتصاد کلان هموار کردن مخارج مالی مفید خواهد بود. با کم کردن بی‌ثباتی مخارج مالی، دولت در شکل‌گیری باثبات‌تر تقاضای کل و محیط اقتصاد کلان نقش مهمی ایفا خواهد کرد.

۳-۳-۳ هزینه‌های مالی بی‌ثباتی مخارج

دلایل مالی قوی‌ای برای هموار کردن مخارج وجود دارد. به‌خصوص نوسانات کوتاه‌مدت

1. Gelb (1988); Auty and Gelb (2001); Bjerkholt (2002).

2. Hausmann, Powell and Rigobon (1993).

3. World Bank (1993); Serven and Solimano (1993).

در مخارج دولت می‌تواند هزینه‌های مالی بالقوه‌ای را در پی داشته باشد که شامل کاهش در کیفیت و کارایی مخارج می‌شود. این مطلب، دلیل دیگری است بر اینکه مخارج دولت را باید از بی‌ثباتی نفتی کوتاه‌مدت دور نگه داشت.

در تعیین سطح مخارج باید کیفیت و ظرفیت مدیریت اجرای کارای آن در نظر گرفته شود. در این ارتباط، ایجاد یا گسترش ناگهانی برنامه‌های پرخرج از طریق درآمدهای نفتی باآورده ریسک‌هایی را دربردارد. تصویب شتاب‌زده برنامه‌های عمرانی دولتی در مقیاس بزرگ ممکن است از ظرفیت برنامه‌ریزی، اجرا و مدیریت دولت فراتر رود. در نتیجه، به‌سختی می‌توان جلوی اتلاف هزینه‌ها را گرفت.^۱ برای نمونه، امکان سست شدن انتخاب پروژه‌های عمرانی که منجر به تصمیمات غیربهبهینه می‌شود. همچنین هزینه پروژه‌های جدید ممکن است به‌علت کمبود عرضه برخی نهاده‌ها افزایش یابد.^۲ برنامه‌های عمرانی در مقیاس بزرگ و پرخرج زمینه مساعدی برای مشکلات حکمرانی هستند. همچنین مخارج نباید سریع‌تر از آنچه روال‌های تدارکات دقیق و شفاف اجازه می‌دهند، افزایش یابند.

به‌علاوه، به‌سختی می‌توان جلوی انبساط‌های بعدی مخارج دولت را گرفت یا آنها را کارآمد کرد چون برنامه‌های بودجه ریشه گرفته و دائمی می‌شوند. افزایش انفجاری مخارج، موجب آثار غیرقابل‌کنترلی می‌شود که سطوح مخارج بالا را طولانی‌تر و می‌تواند منجر به عدم تعادل‌های جدی در اقتصاد کلان شود که تورم‌ناشانگر آن است و همچنین تقاضای اضافی کاهش شدید در تولید و رشد را به همراه دارد.^۳ ازطرف دیگر، کاهش اساسی مخارج در مواجهه با تکانه‌های خارجی منفی (که می‌تواند کاهش در مخارج اجتماعی و حقوق کارکنان دولت را علاوه بر مخارج عمرانی به همراه داشته باشد) می‌تواند منجر به بی‌ثباتی اجتماعی، تضعیف سرمایه‌گذاری و کاهش رشد آتی شود. به‌خصوص چنین کاهش‌هایی (کاهش در مخارج) می‌تواند رها کردن پروژه‌های عمرانی کارآمدی را دربرداشته باشد که بازدهی صرف هزینه بیشتر در آنها بالا باشد.

زمانی که مخارج عمومی سریع افزایش می‌یابد توجه خاص بیشتری مورد نیاز است. در این موارد، ارزش نهایی مخارج بیشتر زیر سؤال می‌رود. به‌خصوص اگر به سبب

۱. برای مثال آموزگار (Amuzegar, 1999) را ببینید.

2. Engel and Valdes (2000).

3. Auty and Gelb (2001).

محدودیت‌های نهادی کیفیت مخارج مورد تردید قرار گیرد. در هر صورت به این نتیجه می‌رسیم که یک کشور تولیدکننده نفت از حفظ منابع در شکل دارایی‌های مالی یا سطوح پایین‌تر بدهی بخش عمومی ناخالص بیشتر منفعت خواهد برد.

۳-۳-۴ سیاست مالی و پویایی‌های کوتاه‌مدت اقتصاد کلان

مطالب بالا نشان می‌دهد که الگوی مخارج بی‌ثبات ممکن است هزینه‌های مالی و اقتصاد کلان را در پی داشته باشد. بنابراین دلایلی را برای هموار کردن مسیر مخارج، در مواجهه با نوسانات قیمت نفت مطرح می‌کند. به علاوه برای رسیدن به وضعیت مالی کوتاه‌مدت مطلوب، مباحث اقتصاد کلان مانند آثار مستقیم سیاست مالی بر تقاضای کل، تورم، تراز پرداخت‌ها و دسترسی به سایر ابزارهای سیاستی تثبیت باید مورد ملاحظه قرار گیرد.

آثار کوتاه‌مدت افزایش در کسری غیرنفتی یک کشور تولیدکننده نفت که از طریق درآمد نفتی بالاتر از خارج تأمین مالی می‌شود، شبیه به افزایش تأمین مالی خارجی کسری مالی در سایر کشورها خواهد بود.^۱ کسری غیرنفتی قابل توجه نشان‌دهنده اهمال در جمع‌آوری درآمد از داخل کشور یا افزایش در مخارج است، که هر دو آنها منجر به فشار بر تقاضای داخلی همراه با پیامدهایی برای فعالیت‌های اقتصادی، تورم و حساب جاری غیرنفتی خارجی خواهد شد. اهمیت نسبی این آثار تا حدودی به وضعیت اولیه اقتصاد کلان، ترکیب این افزایش‌ها در مخارج برحسب کالاها و خدمات داخلی و وارداتی و به ظرفیت اقتصاد برای جذب این افزایش‌ها در مخارج دولت بستگی دارد.

آثار یک انبساط مالی که با درآمدهای نفتی بالاتر تأمین مالی شده شامل فشار برای افزایش ارزش پول است که به معنای تغییر در قیمت‌های نسبی به زیان تولید کالاهای قابل تجارت است. برای مثال، افزایش شدید مخارج عمرانی احتمالاً جزء غیرقابل تجارت بزرگی دارد. چنین افزایش‌هایی فشار غیرقابل اجتنابی را بر منابع داخلی و تورم وارد می‌کند مگر آنکه رکود قابل توجه‌ای در اقتصاد وجود داشته باشد یا عرضه

۱. برای دولت، در محاسبه تراز غیرنفتی معمولاً همگی درآمدها و مخارج مربوط به نفت کسر می‌شوند به‌استثنای عوارض و سایر مالیات‌های بر محصولات پالایشگاهی فروخته شده در داخل کشور. برای بخش عمومی، در محاسبه تراز غیرنفتی معمولاً همگی درآمدهای نفتی ریشه گرفته از خارج و مخارج وابسته به نفت از تراز کل کسر می‌شوند.

حساس^۱ باشد. بنابراین برای ارزیابی وضعیت سیاست مالی غیرنفتی، باید روند رقابت‌پذیری در اقتصاد و آثار بالقوه بیماری هلندی مورد توجه قرار گیرد.

به جای خرج، افزایش در درآمدهای نفتی را می‌توان با بازپرداخت خالص بدهی عمومی ذخیره کرد. به وسیله کاهش در خالص بدهی عمومی خارجی عقیم‌سازی خودکار درآمدهای نفتی اضافی به دست خواهد آمد. همچنین از درآمدهای بالاتر می‌توان برای ایجاد سپرده در نظام بانکی داخلی یا بازپرداخت بدهی داخلی استفاده کرد. اما در این موارد، اگر قابلیت جابه‌جایی سرمایه کامل نباشد، ممکن است آثاری بر نقدینگی داخلی و نرخ‌های بهره به همراه داشته باشد. این شکل از واکنش مدیریت دارایی به درآمدهای نفتی بالاتر می‌تواند انبساطی باشد. که شامل انبساط تقاضا از طریق کاهش در نرخ بهره نیز می‌شود که حتی امکان نیاز به جبران با استفاده از ابزارهای سیاست پولی وجود دارد.

نوسان در قیمت نفت می‌تواند آثاری بر فعالیت‌های اقتصادی و نرخ ارز واقعی داشته باشد حتی اگر دولت تصمیم بگیرد که تغییر حاصل در درآمدهای نفتی را از خارج تأمین مالی (یا عقیم) کند. اول، فعالیت‌های بخش نفتی با قیمت نفت همبسته است (شاید با چند وقفه). برای مثال، رونق نفتی ممکن است منجر به افزایش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی در بخش نفت شود که همراه با پیامدهای ناگوار بر تقاضا و فعالیت بخش غیرنفتی است. دوم آنکه ممکن است مصرف و پس‌انداز خصوصی را به‌طور غیرمستقیم از طریق آثار ثروت تحت تأثیر قرار دهد. بنابراین، افزایش تقاضای بخش خصوصی ناشی از دریافت‌های صادرات نفتی بالاتر (که ممکن است همراه با جریان ورودی بیشتر سرمایه یا جریان خروجی کمتر سرمایه باشد) می‌تواند فشار رو به بالایی را بر پول داخلی ایجاد کند و نگرانی‌های مربوط به تورم را افزایش دهد.

ابزارهای سیاستی قابل دسترس برای مواجهه با این آثار عبارت از عقیم‌سازی،^۲ تقویت نرخ ارز اسمی و سیاست مالی هستند. تحت نظام نرخ ارز ثابت یا مدیریت شده، امکان‌پذیر

1. Responsive

۲. عقیم‌سازی عبارت است از استفاده بانک مرکزی از عملیات بازار باز برای خنثی کردن آثار مداخله در بازار ارز بر پایه پولی کشور - م.

- عملیات بازار باز عبارت است از خرید و فروش اوراق بهادار دولتی (شامل اوراق بهادار بانک مرکزی) توسط بانک مرکزی به منظور کنترل عرضه پول - م.

نیست که بانک مرکزی جریان‌های ورودی ارز خارجی را عقیم کند^۱ و استفاده از تقویت نرخ ارز نیز توسط ملاحظات رقابتی محدود می‌شود.^۲ تحت این شرایط، سیاست مالی باید محکم‌تر شود تا تورم کنترل شده و جلوی تقویت بیش از حد پول داخلی گرفته شود، به‌خصوص اگر جریان ورودی ارز خارجی نسبت به ظرفیت اقتصاد بالا باشد.

بنابراین، در اجرای تثبیت سیاست مالی باید شرایط اولیه اقتصاد کلان، عدم تعادل‌های کوتاه‌مدت اقتصاد کلان و قیود محدودکننده استفاده از ابزارهای سیاستی دیگر مورد ملاحظه قرار گیرد. که آنها یک موضع مالی غیرنفتی غیرادواری^۳ را که تحت شرایطی محدودتر از آنچه برای پایداری مالی نیاز است، را توجیه می‌کنند. ملاحظات مشابهی در مورد یک بخش نفتی با گسترش سریع به کار خواهد رفت چون ممکن است گسترش سریع بخش نفتی موجب تقویت بیش از حد نرخ ارز مؤثر واقعی شود که ناشی از طرح‌های سرمایه‌گذاری بزرگ و آثار گسترده ثروت است.

۳-۳-۵ سیاست مالی، تثبیت و وضعیت مالی دولت

توانایی جذب تکانه‌های پیش‌بینی نشده جریان وجوه نقد بستگی به استحکام موقعیت مالی دولت دارد. دولتی که با محدودیت نقدینگی مواجه است یا به اعتبار در نرخ‌های بهره معقول دسترسی ندارد احتمالاً مجبور می‌شود که تعدیل‌های هزینه‌بر بالقوه‌ای را حتی در مورد کاهش متوسط یا موقتی در درآمدهای نفتی انجام دهد. به‌علاوه، حس پایداری وضعیت مالی و اعتبار چارچوب سیاستی خود، شایستگی^۴ اعتباردهی و هزینه تأمین مالی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

موقعیت مالی و بودجه‌ای قوی دولت در یک کشور تولیدکننده نفت اجازه مانور را

۱. توانایی بانک مرکزی برای عقیم کردن آثار جریان ورودی ارز خارجی بر پایه پولی توسط فقدان ابزارهای مناسب و وضعیت توسعه بازارهای مالی محدود است. همچنین چنین عملیاتی توسط هزینه‌های شبه‌مالی قابل توجه بالقوه‌ای که ناشی از تفاوت‌های بین بهره تعلق گرفته به ذخایر ارز خارجی بانک مرکزی و هزینه‌های استقرار تأمین مالی عملیات عقیم‌سازی است، محدود هستند. به‌علاوه نرخ‌های بهره بالاتر منجر به جذب جریان‌های ورودی سرمایه می‌شود که چنین استراتژی‌هایی را بی‌حاصل می‌سازد.

۲. تحت نظام نرخ ارز انعطاف‌پذیر، فشاری برای تقویت نرخ ارز اسمی وجود خواهد داشت.

3. A Counter Cyclical non - oil Fiscal Stance

4. Creditworthiness

در طول کاهش قیمت نفت به وی می‌دهد. به‌خصوص دولت می‌تواند نوسانات جریان وجوه نقد را از طریق ترکیبی از تعدیل و تأمین مالی مدیریت کند. بدین ترتیب دولت می‌تواند استراتژی‌های مالی کوتاه‌مدتی که از بی‌ثباتی مالی جلوگیری کرده و اقتصاد داخلی را از نوسان درآمد نفت مصون می‌دارد، دنبال کند. به‌علاوه، زمانی که دولت می‌تواند مخارج و تراز غیرنفتی را در مواجهه با بی‌ثباتی جریان وجوه نقد هموار کند، استفاده از درآمدهای نفتی را می‌توان به‌طور موفقیت‌آمیزی از درآمدهای جاری تفکیک کرده و نقش تثبیتی سیاست مالی را تقویت کرد.^۱

در برخی از کشورهای تولیدکننده نفت، تاریخچه اجرای سیاست‌های مالی محافظه‌کارانه و وجود دارایی‌های مالی رسمی کلان یا سطوح پایین بدهی عمومی، استفاده از ترکیب بهینه‌ای از تعدیل و تأمین مالی را در طول کاهش موقت قیمت نفت تسهیل می‌کنند. برای مثال در نروژ، موقعیت مالی قوی دولت، دولت را به‌سمت هدف بلندمدت و مهم پخش منافع نفتی در طی زمان سوق می‌دهد. قابل توجه آنکه از طریق نرخ‌های بالای پس‌انداز دولت و انباشت دارایی‌های خارجی، جلوی تخریب بالقوه بخش قابل تجارت غیرنفتی ناشی از بیماری هلندی گرفته می‌شود و دولت را قادر می‌سازد که در مقابل تحولات منفی بازار نفت مقاومت کند. به‌نظر می‌رسد که انتخاب این استراتژی‌ها به نروژ کمک کرده است که ثبات اقتصاد کلان و نرخ‌های رشد قابل قبولی را حتی در شرایط نامطلوب بازار نفت حفظ نماید.

بنابراین مزیت‌های مهمی در تعقیب یک سیاست محتاطانه در مخارج در طول رونق نفتی وجود دارد تا کشور را از تکانه‌های نفتی نامطلوب و سایر تکانه‌های تأمین مالی (داخلی و خارجی) حفظ کند. چنین سیاستی که بر مبنای انگیزه‌های احتیاطی در مواجهه با عدم اطمینان است، حاشیه‌ای را برای ریسک‌های کوتاه‌مدت درآمد نفت باقی خواهد گذاشت و بیمه‌ای را در مقابل نوسانات درآمد نفت فراهم می‌آورد.

در مقابل در یکسری از کشورهای تولیدکننده نفت، سیاست‌های مالی ادواری و کسرهای مالی دائمی منجر به موقعیت‌های مالی نامساعد و نگرانی‌هایی درباره پایداری مالی جاری مربوط به استفاده متغیر و بیش از حد درآمدهای نفتی شده است. یک

1. Bjerkholt (2002).

ویژگی ثابت سیاست مالی در اکثر کشورهای تولیدکننده نفت، ناتوانی مهار مخارج عمومی در زمان افزایش قیمت نفت است.^۱ اما مخارج به دشواری در طول کاهش قیمت نفت کاهش می‌یابند. همچنین این اعتقاد وجود دارد که کاهش قیمت نفت گذرا خواهد بود و آن، وسوسه خلاصی از کساد را به وجود می‌آورد.

کسری‌های مالی حاصل از طریق استقراض داخلی یا خارجی تأمین مالی می‌شود. اما استقراض خارجی موجب می‌شود که اکثر قرض‌گیرندگان از افزایش نرخ بهره وام‌های خارجی آسیب ببینند. همچنین ارائه وام‌های جدید به علت نگرانی‌های پایداری مالی محدود شده است. در حالی که استقراض داخلی اغلب تورمی بوده یا مانع دسترسی بخش خصوصی به اعتبار شده است. به تدریج عدم تعادل‌های مالی و خارجی فزاینده، فقدان تأمین مالی خارجی و در برخی موارد عدم تعادل‌های پولی و تورم حاصل از تأمین مالی کسری‌ها از داخل، دولت را مجبور می‌کند که مخارج خود را به صورت آشفته، زیان‌بار و دیر از موعد کاهش دهد (اغلب طرح‌های سرمایه‌گذاری را نیمه‌کاره رها کرده یا به تعویق می‌اندازد) که بعضی اوقات همراه با کاهش ارزش پول نیز است.

بنابراین وقتی دولت‌ها قادر به ایجاد مازادهای مالی در طول دوره‌های قیمت نفت بالا نباشند، مازادهای مالی که به بودجه آنها امکان مقاومت در برابر تکانه‌های نفتی نامطلوب را بدون ایجاد کسری می‌دهد، نگرانی‌هایی در مورد پایداری مالی به وجود می‌آید و سیاست مالی، بی‌ثباتی نفتی را به بقیه اقتصاد انتقال می‌دهد. همچنین فقدان تأمین مالی در طول کساد قیمت نفت به تدریج دولت‌ها را مجبور می‌کند تا انقباض‌های مالی شدید و مخربی را به اجرا گذارند و این تنها کاری است که آنها در این زمان می‌توانند انجام دهند.^۲ کشورهایی که امکان تأمین مالی خارجی آنها محدود است و میزان تأمین مالی داخلی قابل دسترس آنها با تغییر در گرایش‌های^۳ به پول داخلی نوسان می‌کند، فوق‌العاده آسیب‌پذیر هستند.

۱. برای مطالعه در مورد سیاست‌های مالی ادواری برای مثال در نیجریه و ونزوئلا، هاسمن، پاول و ریگوبن (Hausmann, Powell, Rigobon, 1993)؛ بانک جهانی، (World Bank, 1994) و گارسیا و دیگران (Garcia and et. al., 1997) را ببینید.

۲. گاوین (Gavin, 1997) مطالعه مشابهی را در مورد سیاست مالی و بی‌ثباتی اقتصاد کلان در آمریکای لاتین انجام داده است.

بنابراین، در کشورهایی که به علت محدودیت‌های تأمین مالی ناشی از نگرانی (بازار اعتباری داخلی و خارجی - مترجم) در مورد پایداری مالی و سیاستی دولت قادر به تطابق با نوسانات درآمد نفت نیستند، هدف سیاستی اصلی باید دنبال کردن استراتژی‌های مالی متمرکز بر قطع ارتباط ادواری بین مخارج و نوسان قیمت نفت باشد. این مطلب بر حذف انحرافات انبساطی سیاست مالی در طول رونق‌های نفتی و به‌طور جدی هدف‌گذاری بر ترازهای مالی غیرنفتی محتاطانه و کاهش کسری مالی غیرنفتی در طی زمان دلالت دارد. چنین استراتژی‌ای این امکان مالی را به دولت می‌دهد که چنانچه رونق نفتی موقتی به پایان رسید از آن استفاده کند که در این صورت موقعیت اعتباری دولت را تقویت کرده و دسترسی به بازارهای اعتباری را تسهیل می‌کند و دولت را در موقعیت بهتری برای مواجهه با بی‌ثباتی بازار نفت قرار می‌دهد و احتمال آن را افزایش می‌دهد که دولت از تکانه‌های نفتی موقتی، بدون تعدیل‌های مالی کوتاه‌مدت دشوار و شدید به سلامت بگذرد. موقعیت مالی قوی برای تعدیل بسامان در مواجهه با تکانه‌های نفتی شدید که به شکل بادوام درمی‌آیند، نیز ضروری است مانند سقوط بازار نفت در سال ۱۹۸۶. همان‌طور که در قسمت دوم این مقاله اشاره شد، شواهدی وجود دارد که قیمت نفت در معرض تغییرات بلندمدت ادواری یا تغییر وضعیت سریع پایدار^۱ قرار دارد. سقوط قیمت نفت که به نظر می‌رسد دائمی باشد ممکن است موجب ارزیابی مجدد توانایی پرداخت دیون شود بدین ترتیب برای برگرداندن پایداری به سیاست مالی دولت نیاز به تعدیل است. کشوری که دارای موقعیت مالی قوی است می‌تواند از عهده تعدیل تدریجی و منظم کسری غیرنفتی برآید. در مقابل، کشوری که با محدودیت نقدینگی مواجه است مجبور می‌شود که تعدیل ناگهانی و شدید را با همه هزینه‌های مالی و اقتصاد کلان همراه آن بپذیرد.

۳-۳-۶ بودجه‌ریزی میان‌مدت، قوانین مالی و هجینگ^۲

به‌منظور اجرای بهتر سیاست مالی، برخی کشورها به سازوکارهای نهادی مانند چارچوب

1. Regime Shifts

2. Hedging

میان مدت مخارج^۱ و قوانین مالی^۲ یا ابزارهای مالی احتیاطی متوسل شده‌اند.^۳

۱-۳-۳-۳ چارچوب میان مدت مخارج

تدوین یک سیاست مالی کلان را می‌توان با استفاده از چارچوب میان مدت مخارج تسهیل کرد. که این می‌تواند میزان واکنش‌های کوتاه مدت مخارج به تغییرات سریع در درآمدهای نفتی را محدود کند. همچنین برنامه‌ریزی چندساله برای مخارج موجب می‌شود بهتر بتوان تعهدات هزینه‌ای آتی (شامل مخارج جاری و عمرانی آتی) تصمیمات سیاستی فعلی را ارزیابی نمود.^۴

۲-۳-۳-۳ قوانین مالی^۵

اکثر کشورهای تولیدکننده نفت برای حفظ مخارج به صورت باثبات با مشکلات سیاسی مواجه شده‌اند. دولت‌ها تحت فشارهای سیاسی مداوم هستند که درآمدهای ناشی از افزایش قیمت نفت را هزینه کنند. به علاوه کشورهایی که با محدودیت‌های تأمین مالی مواجه هستند، افزایش مخارج معمولاً همراه با تعدیل‌های مالی زیان‌باری در طول سقوط قیمت نفت ادامه می‌یابد. از این رو برخی کشورهای تولیدکننده نفت محدودیت‌های رسمی بیشتری بر سیاست مالی در شکل قوانین مالی ایجاد کردند که به مصون نگه داشتن سیاست مالی از فشارهای سیاسی کمک می‌کند.

۱. برای اطلاعات بیشتر درباره چارچوب میان مدت مخارج به مقاله شاهین جوادی و محمد زنگنه، «مقدمه‌ای بر ارتباط سیاستگذاری، برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی»، مجلس و پژوهش، شماره ۴۷، سال ۱۲، بهار ۱۳۸۴، مراجعه نمایید - م.

2. Fiscal Rules

۳. برخی کشورها به منظور کمک در اجرای سیاست مالی، صندوق‌های تثبیت نفتی ایجاد کرده‌اند. برای مطالعه در زمینه صندوق‌های نفتی داویس، اوزاسکی، دانیل و بارت (Davis, Ossowski, Daniel and Barnett, 2001) را ببینید.

۴. مطالعه پوتر و دیاموند (Potter and Diamond, 1999) را ببینید.

۵. قوانین مالی می‌تواند مخارج یا کسری بودجه را محدود کنند یا توانایی استقراض را سلب نمایند. همان‌طور که در مقاله کوپیتس و سیمانسکی (kopits and Symansky, 1998) آمده است، قوانین مالی می‌توانند مزایا و معایبی داشته باشند. برای مطالعه بیشتر در این خصوص همراه با کاربرد آن در کشورهای تولیدکننده نفت، مطالعه برخولت (Bjerkholt, 2002) را ببینید.

بحث فوق نشان می‌دهد که قوانین مالی به کار رفته در کشورهایی که تولیدکننده نفت نیستند و در آنها تراز مالی اولیه یا کل مشخص یا نسبت بدهی دولتی به تولید ناخالص داخلی ویژه‌ای هدف قرار داده شده است، با هدف اجتناب از سیاست‌های مالی ادواری در کشورهای تولیدکننده نفت سازگار نخواهد بود. درواقع چنین قوانینی نوسانات قیمت نفت را به مخارج و کسری غیرنفتی انتقال خواهند داد.^۱

در عوض قواعد مالی مناسبی را باید برای تفکیک سیاست مالی و کسری غیرنفتی از نوسانات کوتاه‌مدت قیمت نفت یافت. این مطلب نشان می‌دهد که ازمنظر تثبیت بهتر است که تمرکز قوانین مالی بر نسبت کسری بودجه غیرنفتی اولیه به تولید ناخالص داخلی بدون نفت باشد که بدین ترتیب کسری بودجه غیرنفتی نسبت به سیکل اقتصاد غیرنفتی تعدیل خواهد شد. این دیدگاه کلی با تحلیل پایداری مالی در قسمت دوم این مقاله سازگار خواهد بود.

برای تعیین میزان مجاز کسری بودجه غیرنفتی اولیه تحت قوانین مالی باید احتمال محدودیت‌های تأمین مالی را در نظر گرفت. به‌علاوه، برای مواجهه با کاهش بالقوه در درآمد نفت که ناشی از بی‌ثباتی قیمت نفت است باید تعدادی ضربه‌گیر درونی در قوانین مالی گنجانند. با وجود این، کاهش قابل توجه و طولانی درآمد نفت منجر به ارزیابی مجدد کلی در توانایی پرداخت دیون می‌شود که نیاز به بازبینی قوانین مالی را در پی خواهد داشت.

۳-۳-۶-۳ ابزارهای مالی احتیاطی^۲

در قوانین مالی و چارچوب میان‌مدت مخارج، عدم اطمینان و بی‌ثباتی درآمد نفت رویاروی دولت مفروض در نظر گرفته می‌شود. اما بی‌ثباتی درآمد نفت را می‌توان از طریق استفاده از ابزارهای مالی احتیاطی مانند معاملات آتی،^۳ اختیار^۴ و معاملات

۱. تحت قاعده تراز کل بودجه، وقتی درآمد نفت بالاست مخارج می‌تواند افزایش یابد که منجر به کسری مالی غیرنفتی بالا می‌شود. طبق قاعده بدهی، وقتی قیمت نفت افزایش می‌یابد (که تولید ناخالص داخلی اسمی را افزایش می‌دهد) نسبت بدهی دولتی به تولید ناخالص داخلی به‌طور خودکار کاهش می‌یابد که البته موقتی است. برای پیروی از قاعده بدهی، کاهش قیمت نفت می‌تواند نیاز به تعدیل مالی را در پی داشته باشد.

2. Contingent Financial Instruments

3. Futures

4. Options

سوآپ^۱ کاهش داد که ریسک‌ها را به بازارهای مالی بین‌المللی انتقال می‌دهد.^۲ توسل به بازارهای احتیاطی این امکان را می‌دهد که محموله‌های نفتی آینده در دامنه قیمت معینی قفل^۳ شوند. در نتیجه بودجه‌ریزی واقعی‌تر و احتمال تحقق آن بیشتر می‌شود. هجینگ نیز می‌تواند در مقابل کاهش قابل توجه قیمت نفت مصونیت ایجاد کند. با وجود این، محدودیت‌هایی برای میزان درآمد نفت آتی که می‌توان به‌صورت هجینگ معامله کرد، وجود دارد. به‌ویژه در مورد تولیدکنندگان بزرگ نفتی و کشورهایی که دسترسی محدودی به اعتبار دارند.

۳-۴ شاخص‌های وضعیت مالی در کشورهای تولیدکننده نفت

ویژگی‌های خاص درآمد نفت و تأثیر آن بر سیاست مالی کوتاه‌مدت و بلندمدت در کشورهای تولیدکننده نفت سبب می‌شود که چندین تراز مالی را برای تفسیر اثر سیاست مالی مورد توجه قرار دهیم. به‌علاوه مباحث اندازه‌گیری مربوط به قیمت نفت و نرخ ارز نیز باید مورد ملاحظه قرار گیرند.

در مباحث مالی بلندمدت در قسمت دوم و تحلیل کوتاه‌مدت سیاست مالی در این بخش از مقاله، اهمیت تراز مالی غیرنفتی به‌عنوان یک شاخص مالی در کشورهای تولیدکننده نفت مورد تأکید قرار گرفت. در تحلیل کوتاه‌مدت، تراز غیرنفتی شاخص اصلی تقاضای دولت در اقتصاد است. درحقیقت مستندات بودجه و مباحث سیاست مالی به‌طور بارزی، در کشورهایی مانند نروژ، بر تراز مالی غیرنفتی و اثرش بر اقتصاد داخلی متمرکز است.

اگر دولت تصمیم بگیرد که درآمدهای بادآورده صادرات نفت را هزینه کند، مخارج افزایش می‌یابد بدون آنکه تراز کل تغییر کند یا بار مالیات اضافی وضع شود. بااین‌حال، مصارف بیشتر دولت به فشارهای تقاضا (شامل فشار بر تقاضا برای واردات) اضافه خواهد کرد. این اثر را می‌توان در کسری بودجه غیرنفتی بالاتر دید اما در تراز کل دیده نمی‌شود. تراز کل با افزایش قیمت بین‌المللی نفت، علی‌رغم سستی در سیاست مالی به‌دلیل صرف مقداری از درآمدهای نفتی اضافی، بهبود می‌یابد و چهره یک سیاست

1. Swaps

2. Daniel (2001).

3. Lock In

مالی انبساطی و ناپایدار را پنهان می‌کند.^۱ برعکس وخامت تراز کل به سبب درآمدهای نفتی پایین‌تر تلاش‌های قابل توجه تعدیل مالی را نشان نمی‌دهد.

تراز مالی غیرنفتی تصویری روشن از وضعیت سیاست پنهان نشان می‌دهد و نسبت به تراز کل معیار قابل اتکاتری برای اتخاذ سیاست مالی است چون متغیری مالی است که تا اندازه زیادی تحت کنترل دولت است. همچنین معیاری برای آسیب‌پذیری مالی است. اگر مخارج در دوره رونق قیمت نفت افزایش یافته باشد، تحت قیمت‌های پایین‌تر نفت و در غیاب تعدیل مالی جبرانی به دشواری می‌توان کسری غیرنفتی را تأمین مالی کرد یا کسری غیرنفتی ناپایدار می‌شود.

مزایایی در برجسته کردن کسری غیرنفتی در مستندات بودجه وجود دارد که پایه‌ای را برای مباحث سیاست‌گذاری دولت و قانونگذاری شکل می‌دهد. که کمک خواهد کرد میزان استفاده از درآمد نفت شفاف‌تر و انتخاب‌های سیاستی به‌طور روشن‌تری صورت گیرد.

از طرف دیگر تراز مالی کل شاخص مطرح برای تخمین تأمین مالی مورد نیاز دولت و آسیب‌پذیری مالی است. به‌منظور ارزیابی یک تراز کل معین، برآورد اثر مالی و اقتصاد کلان روش‌های دیگر تأمین مالی آن لازم است. برای مثال تأمین مالی داخلی کسری کل می‌تواند تورمی باشد یا موجب کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی شود درحالی‌که تأمین مالی خارجی نیز می‌تواند زیان‌بار یا غیرقابل دسترس باشد.

با این حال، برخلاف تراز غیرنفتی، تراز مالی کل در یک کشور تولیدکننده نفت شاخص خوبی برای ارزیابی اثر سیاست مالی بر اقتصاد داخلی و تلاش دولت برای تعدیل نیست. انتظار می‌رود تغییرات در تراز کل ناشی از نوسانات در درآمد نفت که به‌طور خارجی تأمین مالی می‌شوند آثار مستقیم محدودی بر تقاضای داخلی داشته باشند.

اعطای وام‌های بین‌المللی به کشورهای در حال توسعه تولیدکننده مواد خام، رابطه مستقیم با درآمدهای حاصل از منابع بسیار بی‌ثبات آنها دارد، به‌ویژه در کشورهایی که با محدودیت‌های تأمین مالی مواجه هستند. در زمان برآورد قابلیت تأمین مالی یک

۱. به‌منظور تعیین دقیق‌تر اثر انبساطی مستقیم دولت بر اقتصاد داخلی، تراز داخلی را می‌توان مورد استفاده قرار داد. این تراز تنها اجزایی از تراز کل بودجه را شامل می‌شود که حاصل مبادلات با اقتصاد داخلی باشد و مبادلاتی که تراز پرداخت‌ها را به‌طور مستقیم متأثر کند را حذف می‌کند. با وجود این، به‌منظور استفاده عملیاتی، کسری غیرنفتی جانشین مناسب تراز داخلی خواهد بود.

موقعیت مالی تحت سناریوهای مختلف قیمت نفت، باید به یاد داشت که این کشورها زمانی که قیمت نفت به شدت کاهش می‌یابد احتمالاً به‌سختی وام دریافت می‌کنند، درست در زمانی که منابع خارجی بسیار مورد احتیاج است.

برآورد حساسیت نتایج مالی کلان (و استفاده از آنها برای تحلیل تأمین مالی) نسبت به نوسانات متغیرهای اصلی اقتصاد کلان (شامل قیمت نفت) و سایر منابع ریسک اقتصادی اهمیت بالایی دارد.^۱ برای مثال، افزایش در مخارج یا کاهش در مالیات‌ها در دوره رونق قیمت نفت احتمالاً نگرانی‌های تأمین مالی فوری ایجاد نمی‌کند اما می‌تواند آسیب‌پذیری بودجه نسبت به تغییرات قیمت نفت را افزایش دهد. بنابراین برآوردهای تراز کل تحت سیاست‌های جاری را باید تا چندین سال آینده تحت سناریوهای مختلف نفتی انجام داد تا مسیر خالص دارایی‌های مالی دولت و آسیب‌پذیری تأمین مالی میان‌مدت احتمالی را سنجید.

در مورد کشورهای تولیدکننده نفت که در آنها موقعیت مالی دولت بسیار ضعیف است. طبیعت بی‌ثبات و همراه با عدم اطمینان درآمدهای نفت لزوم تحلیل حساسیت سناریوهای مختلف قیمت نفت برای استقراض ناخالص مورد نیاز را نیز ایجاب می‌کند. این بررسی در جایی که دسترسی به اعتبار برای تأمین مالی تراز کل و بازپرداخت اقساط وام به سبب نگرانی‌های بازار درباره پایداری مالی و نقدینگی کوتاه‌مدت مورد تردید است، بسیار حیاتی خواهد بود.

۳-۵ نتایج و توصیه‌های سیاستی

یافته‌های اصلی این مقاله را می‌توان به سه توصیه کلیدی تقسیم کرد:

اول، تراز غیرنفتی باید نقش اصلی را در تدوین سیاست مالی بازی کند. تجزیه تراز کل به تراز نفتی و غیرنفتی در ارزیابی پیشرفت‌های سیاست مالی، ارزیابی پایداری و تعیین تأثیر سیاست مالی بر اقتصاد کلان اهمیت اساسی دارد. درواقع، توجه ویژه در بودجه به تراز غیرنفتی خود یک قدم مهم به‌سوی بهبود سیاست مالی است. دوم، تراز غیرنفتی به‌خصوص در سمت مخارج باید به‌تدریج تعدیل شود. نوسان

۱. همینگ و پتری (Hemming and Petrie, 2000) چارچوبی کلی برای ارزیابی آسیب‌پذیری مالی ارائه کردند.

شدید در سیاست مالی که با استفاده از تراز غیرنفتی سنجیده می‌شود عامل بی‌ثباتی در تقاضای کل و افزایش عدم اطمینان است و موجب بی‌ثباتی اقتصاد کلان می‌شود. به‌علاوه از دیدگاه بودجه‌ای صرف، نوسانات عمده در مخارج، مدیریت مخارج را دشوار کرده و کیفیت و کارایی را کاهش می‌دهد.

سوم، دولت باید تلاش کند دارایی‌های مالی کلانی را در دوره تولید نفت جمع کند. از آنجاکه ثروت نفت به ثروت مالی تبدیل می‌شود باید به استخراج نفت به‌عنوان تغییر در سبد دارایی نگاه شود که بر این دلالت دارد که درآمد نفت از لحاظ مفهومی بیشتر شبیه به دارایی است تا درآمد. انباشت دارایی در سال‌های تولید باید به‌اندازه کافی کلان باشد که موجب تداوم سیاست مالی در دوره بعد از نفت شود.

توصیه‌های بالا به لحاظ نظری روشن و ساده هستند. با این حال در عمل اغلب به‌کار گرفته نمی‌شوند. برای مثال تعداد محدودی از کشورهای تولیدکننده نفت، تحلیلی از تراز غیرنفتی را در بودجه می‌گنجانند یا انتشار می‌دهند. در ضمن تمرکز زیاد بر تراز کلی اغلب منجر به حرکت سیاست مالی همگام با درآمد نفتی می‌شود که موجب کسری بودجه غیرنفتی بی‌ثبات همراه با پیامدهای مالی و اقتصاد کلان نامطلوب است علی‌رغم وجود درآمد نفت (چون در سال‌های تولید نفت هستند)، اکثر کشورهای تولیدکننده نفت ثروت مالی انباشت نکرده و خالص بدهی‌های مالی سنگینی دارند که این شرایط تردیدهایی را درباره پایداری و تداوم بودجه‌ای آنها به‌وجود می‌آورد.

با توجه به ناهمگونی کشورهای تولیدکننده نفت و حوزه گسترده این مقاله، محاسبه رقم کسری بودجه غیرنفتی مطلوب امکان‌پذیر نیست. عوامل تعیین‌کننده آن بستگی به شرایط خاص هر کشور دارد از جمله اهداف اقتصاد کلان هر کشور. با وجود این، ملاحظات زیر می‌تواند به تعیین حدود مناسب کسری بودجه غیرنفتی کمک کند.

اول، درواقع اکثر کشورهای تولیدکننده نفت به‌طور بالقوه قادر هستند که کسری‌های بودجه غیرنفتی قابل توجهی داشته باشند. همانند یک مصرف‌کننده درآمد دائمی، تصمیمات درباره کسری بودجه غیرنفتی باید بر مبنای ارزیابی ثروت دولت (شامل ثروت نفت) باشد نه بر مبنای درآمد جاری نفت.^۱ البته انگیزه‌های احتیاطی قوی وجود دارد که آینده‌نگری

مالی را تعدیل می‌کند از جمله عدم اطمینان بالایی که در مورد ثروت نفت وجود دارد. دوم، همانند اقتصاد هر کشوری، سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت باید از اهداف اقتصاد کلان پشتیبانی کند. این اهداف شامل ثبات و رشد اقتصاد کلان و تخصیص کارای منابع می‌شود.

سوم، در اثر سیاست‌های مالی ادواری و کسری‌های مالی جاری، اکثر کشورهای تولیدکننده نفت با نرخ بهره بالاتری بر بدهی و محدودیت‌های شدید نقدینگی ناشی از مسئله پایداری مالی و سایر نگرانی‌های سیاستی مواجه هستند که توانایی‌شان در سازگاری با نوسانات درآمد نفت را محدود می‌کند. این کشورها باید استراتژی‌های مالی را با هدف از بین بردن عکس‌العمل‌های مالی (بودجه‌ای) به نوسان قیمت نفت، هدف‌گذاری ترازهای بودجه‌ای غیرنفتی به‌طور حساب شده و کاهش کسری‌های بودجه‌ای غیرنفتی در طی زمان دنبال کنند.

پیوست‌ها

پیوست ۱ تخصیص میان مدت منابع مالی (یک مدل نظری)

این ضمیمه مدل نظری نهفته در تحلیل بخش دوم این مقاله را ترسیم می‌کند. شکل تفصیلی‌تر آن را بارنت در سال ۲۰۰۲ ارائه کرده است. هسته این تحلیل آن است که دولت سیاست مالیاتی و مخارجی را انتخاب می‌کند که تابع رفاه اجتماعی همراه با یک قید بودجه‌ای میان مدت و این شرط که بدهی در نهایت به صفر میل می‌کند،^۱ حداکثر شود.

این دو معادله به ترتیب عبارت‌اند از:

$$B_t = RB_{t-1} + G_t - T_t - Z_t \quad (1)$$

$$\lim_{s \rightarrow \infty} B_{t+s} = 0 \quad (2)$$

که B_t بدهی دولت در پایان دوره، R نرخ بهره (ثابت فرض شده است)، G_t مخارج اولیه دولت، T_t درآمد غیرنفتی و Z_t درآمد نفتی است. فرض شده که عدم اطمینان وجود ندارد، درآمد نفتی ثابت است و دقیقاً در پایان دوره N تمام می‌شود و تولید ناخالص داخلی غیرنفتی (که با Y_t نشان داده شده است) نیز ثابت است.

ساختار مسئله این اجازه را می‌دهد که تابع رفاه اجتماعی را به صورت‌های مشابهی بیان کنیم. فرضیات بالا بر این دلالت دارند که متغیرهای سیاست مالی (درآمد و مخارج)، سایر متغیرهای اقتصاد کلان که برون‌زا و ثابت فرض شده‌اند را تحت تأثیر قرار نمی‌دهند. در این خصوص بررسی معادله (۱) نشان می‌دهد که تنها تفاوت بین درآمد و مخارج (اولیه) $(T_t - G_t)$ یا معادل آنها تراز اولیه است که برای مسیر تکاملی بدهی دولت اهمیت دارد و سطوح درآمد و مخارج خودشان اهمیت ندارد. بنابراین، تابع رفاه اجتماعی را می‌توان برحسب فقط تراز اولیه (همان‌گونه که به‌طور ضمنی در متن بود)، یا برحسب درآمد با سطح مفروضی از مخارج (دیدگاه هموار کردن مالیات)، یا برحسب مخارج دولت با سطح مفروضی از درآمد بیان کرد. آنچه در ادامه می‌آید دیدگاه آخری است که در آن درآمد ثابت فرض می‌شود زیرا با برجسته کردن تشابهات آن با مسئله

۱. این شرط به نام Transversality or No Ponzi Game خوانده می‌شود - م.

مصرف درآمد دائمی تشریح مسئله را ساده می‌کند. مسئله، حداکثر کردن تابع رفاه اجتماعی است:

$$\begin{aligned} & \text{Max} \sum_{t=1}^{\infty} \beta^t U(G_t) \\ & \{G_t\}_{t=1}^{\infty} \end{aligned} \quad (3)$$

که β عامل تنزیل (فرض می‌شود $\beta R = 1$ حفظ می‌شود)، $U(G_t)$ تابع مطلوبیت است و حداکثرسازی با معادله‌های محدودیت ۱ و ۲ صورت می‌گیرد. شرط مرتبه اول یا معادله اولر به صورت زیر داده می‌شود.

$$U'(G_t) = \beta R U'(G_{t+1}) \quad (4)$$

که $U'(G_t)$ به معنای مشتق از $U(G_t)$ است. چون $\beta R = 1$ است، بدون توجه به $U'(G_t)$ نتیجه می‌گیریم که $G_{t+1} = G_t \equiv \bar{G}$ که به سادگی نشان می‌دهد مخارج دولت ثابت است. به علاوه مخارج دقیقاً برابر با درآمد دائمی یا بازگشت ارزش حال تنزیل شده ثروت است به عبارت دیگر:

$$\bar{G} = T + \frac{r}{R} \sum_{i=0}^N R^{-i} Z - r B_{t-1} \quad (5)$$

جمله میانی بازگشت ارزش حال تنزیل شده درآمد نفت است یعنی ثروت نفت. برای شبیه‌سازی مدل، مقادیر عددی پارامترها بدین شرح هستند: تولید ناخالص داخلی غیرنفتی ۱۰۰ ($Y = 100$) است؛ درآمد ۱۵ درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی است یا $t = 0.15$ آن چنان که $T = tY = 15$ است؛ درآمد نفت ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی غیرنفتی است ($Z = 15$)؛ ذخایر نفتی تکافوی چهل سال تولید نفت را می‌دهد ($N = 40$)؛ عامل تنزیل 0.96 ($\beta = 0.96$) است که نشان می‌دهد نرخ بهره در حدود ۴ درصد است و بدهی اولیه برابر 40 ($B_0 = 40$) است.

وارد کردن تولید ناخالص داخلی غیرنفتی و رشد جمعیت به مدل، جبر مسئله را پیچیده می‌کند اما نتایج کیفی را تغییر نمی‌دهد. همانند روش ترسمن تابع مطلوبیت دولت را می‌توان برحسب تولید ناخالص داخلی غیرنفتی بیان کرد که $g_t = \frac{G_t}{Y_t}$ و

$U(g_t)$ در تابع رفاه اجتماعی (معادله ۳) در جای $U(G_t)$ قرار می‌گیرد.^۱ به‌منظور حفظ رفتار مطلوب مسئله و سادگی آن، فرضیات اضافی زیر را نیز به مدل اضافه می‌کنیم (حروف کوچک سهم‌ها از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی هستند)؛ نرخ رشد تولید ناخالص داخلی غیرنفتی ثابت و برابر با η است آن‌چنان‌که $Y_{t+1} = (1 + \eta)Y_t$ ؛ عامل تنزیل آن‌چنان تعدیل می‌شود که $\beta \frac{1+r}{1+\eta} = 1$ باشد؛ و Z_t که ثابت است نشان‌دهنده برابری نرخ رشد درآمد نفت با نرخ رشد تولید ناخالص داخلی است. با این فرضیات، جواب مشابه با معادله (۵) است به‌جز آنکه نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی ثابت است و عبارات نرخ بهره با η تعدیل شده است. به‌منظور حفظ سطح ثروت دولت برحسب سهم آن از تولید ناخالص داخلی و جلوگیری از کاهش آن بعد از دوره تولید نفت باید کسری غیرنفتی اولیه کوچک‌تر از آن در مدل بدون رشد (برای هر سطح معینی از دارایی‌ها) باشد چون مقداری از بازدهی دارایی‌ها - مقداری برابر با رشد تولید ناخالص داخلی غیرنفتی - باید سرمایه‌گذاری مجدد شود. به‌عبارت‌دیگر، کسری غیرنفتی باید کمتر از بازدهی ثروت دولت و برابر با تفاوت بین بازدهی و نرخ رشد تولید ناخالص داخلی غیرنفتی باشد. با این حال مثال‌های زیر مورد ساده‌تری با رشد صفر در تولید ناخالص داخلی غیرنفتی است.

منسوخ‌شدگی را می‌توان با استفاده از یک شکل خاص از عدم اطمینان مدل کرد که در آن قیمت آتی نفت تا حد صفر کاهش می‌یابد و برای همیشه در آن سطح باقی

۱. استفاده از مقیاس برحسب تولید ناخالص داخلی غیرنفتی مزایایی را نسبت به جایگزین‌هایی مانند استفاده از مخارج واقعی، مخارج واقعی سرانه، یا قاعده‌هایی مانند تسهیم برابر ثروت نفت دارد. دو مورد اول نشان می‌دهد که مخارج دولت برحسب سهم آن از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی در طی زمان به سمت صفر میل می‌کند (مشروط بر آنکه رشد تولید ناخالص داخلی غیرنفتی بیشتر از رشد جمعیت باشد). این به‌نظر قابل قبول نمی‌رسد، چون در بلندمدت واقع‌بینانه به‌نظر می‌رسد که فرض کنیم نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی (غیرنفتی) به عددی تقریباً پایدار میل می‌کند. با وجود این، همان‌طور که ترسمن (Tersman, 1991) اشاره می‌کند، این تصریح «... به این معنی است که شخص باید این ایده را قبول کند که نسل‌های آینده دارا تر هستند زیرا آنها بعداً می‌آیند». در مورد تعریف تابع رفاه اجتماعی برحسب تسهیم برابر ثروت نفت، سولو (Solow, 1986) می‌نویسد که «نسل فعلی به‌خصوص نسبت به نسل‌های بعدی مالک هیچ سهمی از این یا آن ماده خاص نیستند. اگر آنها مالک چیزی باشند آن - دسترسی به استاندارد معینی از زندگی یا سطحی از مصرف است».

می‌ماند. اگر π را احتمال (با فرض ثابت بودن) منسوخ‌شدگی نفت در دوره‌های معین تعریف کنیم پس معادله (۴) به صورت زیر درمی‌آید.

$$U'(G_t) = \beta R[(1-\pi)U'(G_{t+1}^p) + \pi U'(G_{t+1}^o)] \quad (6)$$

اگر قیمت نفت در دوره $t+1$ مثبت باقی بماند G_{t+1}^p مخارج دولت است و اگر قیمت نفت به صفر تنزیل یابد G_{t+1}^o مخارج است. در مورد منسوخ شدن نفت عدم اطمینانی باقی نخواهد ماند و مخارج دولت G_{t+1}^o به‌سادگی با درآمد دائمی برابر می‌شود. اما در این حالت درآمد دائمی همراه با ثروت نفتی صفر است. در مقابل، G_{t+1}^p بر مبنای درآمد دائمی در حالی است که قیمت‌های نفت هنوز مثبت است، بنابراین روشن است که $G_{t+1}^p > G_{t+1}^o$ است و G_{t+1}^o احتمالاً به‌طور قابل توجهی کوچک‌تر است مشروط بر آنکه ارزش حال ذخایر نفتی به نسبت بزرگ باشد. در معادله (۶) هرچه اثر منسوخ‌شدگی بزرگ‌تر باشد، احتمال منسوخ‌شدگی بیشتر است (π بزرگ‌تر است)، ارزش ذخایر نفتی باقی‌مانده بزرگ‌تر است (شکاف بین G_{t+1}^p و G_{t+1}^o بیشتر می‌شود) و دولت ریسک‌گریزتر است (از طریق $U'(G_t)$ تأثیر می‌گذارد).

اثر اضافه پرداخت بهره به آسانی از طریق توجه به برخی از شرایط مرتبه اول قابل مشاهده است. به خصوص اگر بدهی مثبت (از لحاظ فنی در پایان دوره) باشد، سپس شرط مرتبه اول زیر به کار می‌رود:

$$U'(G_t) = \beta \tilde{R} U'(G_{t+1}) \quad (7)$$

که $\tilde{R} = 1 + r + p$ است و p اضافه پرداخت بهره است (آن‌چنان‌که $p > 0$ است) چون $\tilde{R} > R$ است، پس $\beta \tilde{R} > 1$ بوده و بنابراین $G_{t+1} > G_t$ است. این مطلب نشان می‌دهد که حداقل زمانی که بدهی مثبت است مخارج دولت همواره افزایش می‌یابد. زمانی که دارایی‌ها مثبت هستند، جواب کاملاً شبیه به معادله ۴ بوده و مخارج دولت ثابت است. با فرض اینکه بدهی اولیه‌ای وجود دارد، مسیر مخارج دولت بر یک کسری غیرنفتی فزاینده تدریجی (تا زمانی که بدهی صفر شود) دلالت دارد و برای آنکه کسری غیرنفتی اولیه پایدار باشد باید کوچک‌تر از زمانی باشد که پرداخت بهره اضافه وجود ندارد. مدل‌هایی که نشان‌دهنده مخارج سرمایه‌ای هستند موجب درک بهتر می‌شوند. در موردی که مخارج سرمایه‌ای تولید ناخالص داخلی غیرنفتی را افزایش می‌دهد، تولید

ناخالص داخلی غیرنفتی تابعی از سرمایه دولت (K_t) می‌شود که $Y(K_t)$ خواص معمول $Y'(K_t) > 0$ و $Y''(K_t) < 0$ (که بازدهی فزاینده یا حتی ثابت نسبت به مقیاس را رد می‌کند) را دارد. اگر هزینه‌های تعدیل محدب و کاهش ارزش پول از هم تفکیک شوند جواب بسیار روشن خواهد بود، سرمایه‌گذاری دولت در نقطه‌ای صورت می‌گیرد که:

$$r = tY'(K_{t+1}) \quad (۸)$$

یعنی در نقطه‌ای که بازدهی نهایی دولت $tY'(K_{t+1})$ برابر با نرخ بهره (یا هزینه نهایی سرمایه‌گذاری) است. اما آنچه ممکن است به‌طور مستقیم آشکار نباشد اینکه $Y(K_t)$ مستقل از ثروت نفت است. برای مثال، افزایش در ثروت نفت، بهره‌وری سرمایه‌گذاری دولت را در تولید ناخالص داخلی غیرنفتی تحت تأثیر قرار نمی‌دهد. در نهایت، در مورد مدل‌سازی مخارج سرمایه‌ای به‌عنوان مصرف کالاهای بادوام ریاضیات کمتر به کار می‌آید. باین حال می‌توان گفت که هزینه‌های تعدیل محدب انگیزه‌ای را برای تعدیل تدریجی موجودی سرمایه به وجود می‌آورد و افزایش در ثروت نفت مصرف مطلوب کالاهای بادوام دولت را افزایش می‌دهد. هزینه‌های تعدیل محدب فرایند تعدیل را تدریجی می‌کند که دلالت بر یک دوره طولانی‌تر از زمانی که در آن کسری‌های مالی اندازه‌گیری می‌شود دارد.

پیوست ۲ ترازهای مالی و مباحث اندازه‌گیری

در پیش‌بینی‌ها و تحلیل مالی در کشورهای تولیدکننده نفت باید این حقیقت را در نظر گرفت که قیمت نفت و نرخ ارز متغیرهای مالی کلیدی هستند که می‌توانند آثار مستقیم قابل توجهی بر مالیه عمومی داشته باشند. همچنین آنها می‌توانند آثار عمده‌ای بر نسبت‌های متغیرهای مالی به تولید ناخالص داخلی داشته باشند زیرا شاخص‌های ضمنی تولید ناخالص داخلی نفت و بدون نفت ممکن است به‌طور چشمگیر منحرف شوند.

تغییرات در تولید ناخالص داخلی کل ناشی از رشد بخش نفت (معمولاً از طریق رشد قیمت نفت) می‌توانند سبب تغییر قابل توجه در نسبت‌های تولید ناخالص داخلی به متغیرهای مالی غیرنفتی شوند. که می‌تواند منجر به این نتیجه نادرست شود که تعدیلی در سیاست مالی به‌وجود آمده است گرچه حتی همه آنچه اتفاق افتاده، این باشد که قیمت نفت تغییر یافته است. برای مثال، با فرض عدم تغییر مخارج و درآمدهای غیرنفتی، افزایش در قیمت نفت منجر به تولید ناخالص داخلی اسمی بالاتر می‌شود بنابراین به‌طور مستقیم سبب کاهش نسبت کسری غیرنفتی به کل تولید ناخالص داخلی می‌شود. کاهش نسبت کسری غیرنفتی به کل تولید ناخالص داخلی می‌تواند سیاست مالی انبساطی اتخاذ شده در دوره رونق قیمت نفت را پنهان کند.

تغییرات در نرخ ارز می‌تواند از طریق افزایش یا کاهش سهم تولید ناخالص داخلی نفتی در کل تولید ناخالص داخلی سبب مشکلات اندازه‌گیری مشابهی شود. همانند مورد تغییرات قیمت نفت، تغییرات در نرخ ارز نیز بر نسبت‌های متغیرهای مالی به تولید ناخالص داخلی اثر دارد. برای مثال، کاهش ارزش پول می‌تواند منجر به کسری غیرنفتی پایین‌تر برحسب سهم آن از تولید ناخالص داخلی شود چون تولید ناخالص داخلی به‌واسطه افزایش در تولید ناخالص داخلی نفت افزایش یافته است. بنابراین در زمان ارزیابی نسبت کسری غیرنفتی یا مخارج به تولید ناخالص داخلی، در سال‌های با نوسانات عمده در نرخ ارز باید دقت زیادی به این مسئله داشت.^۱

۱. تقویت واقعی پول از طریق کاهش قدرت خرید داخلی ارز خارجی و بنابراین از طریق کاهش قدرت خرید درآمد مالی نفتی، تراز مالی کل در کشورهایی که به‌شدت وابسته به نفت برای درآمدهای مالی‌شان هستند، را تضعیف خواهد کرد.

زمانی که رابطه مبادله^۱ یا نرخ ارز نوسانات معناداری را نشان می‌دهند، توجه به سایر شاخص‌های مالی در کنار نسبت‌های مالی به تولید ناخالص داخلی کل حیاتی است. به‌ویژه، اطلاعات مهمی ممکن است از طریق درصد تغییرات متغیرهای مربوطه برحسب اسمی و نیز تعدیل شده با شاخص قیمت داخلی کلان مانند شاخص قیمت مصرف‌کننده یا شاخص ضمنی تولید ناخالص داخلی غیرنفتی و از طریق نسبت‌های مالی به تولید ناخالص داخلی غیرنفتی به‌دست آید.^۲

• یک مثال نمونه

جدول ۱ متغیرهای مالی و تولید ناخالص داخلی را برای یک کشور تولیدکننده نفت فرضی نشان می‌دهد. این مثال اهمیت توجه به متغیرهای کلان مالی در زمانی که قیمت نفت از سالی به سال دیگر تغییر می‌کند را نشان می‌دهد. در این مثال، درحالی که تولید ناخالص داخلی غیرنفتی اسمی ثابت است، قیمت نفت در سال دوم به‌شدت افزایش می‌یابد که منجر به کسری غیرنفتی بالاتر (برحسب قیمت‌های جاری و سهم آن از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی) می‌شود اما سهم کسری غیرنفتی از تولید ناخالص داخلی کاهش می‌یابد. وخامت کسری غیرنفتی با بهبود در تراز کل پنهان می‌شود و اگر قیمت نفت به سطح اولیه‌اش برگردد آن آشکار می‌شود. در سال سوم قیمت نفت به‌شدت کاهش می‌یابد، گرچه کاهش در مخارج نشان می‌دهد که تلاش برای تعدیل وجود دارد، اما نسبت کسری غیرنفتی به تولید ناخالص داخلی بدتر می‌شود. نسبت درآمد غیرنفتی به تولید ناخالص داخلی غیرنفتی در هر سه سال ثابت است اما نسبت آن به تولید ناخالص داخلی متغیر بوده و قابل تفسیر نیست.

1. Terms of Trade

۲. برای مثال، نسبت درآمد غیرنفتی به تولید ناخالص داخلی کل اطلاعات کمی را به‌دست می‌دهد و به‌سختی تفسیر می‌شود. ارتباط بین درآمد غیرنفتی و تولید ناخالص داخلی نفت احتمالاً ضعیف است و اثر تغییرات تولید ناخالص داخلی نفت ناشی از رابطه مبادله و نرخ ارز واقعی بر تولید ناخالص داخلی کل، سهم درآمد غیرنفتی از تولید ناخالص داخلی را تحت تأثیر قرار خواهد داد. بنابراین، تحلیل رشد درآمد غیرنفتی برحسب نسبت آن از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی اهمیت دارد.

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۱۰۵

جدول ۱ متغیرهای مالی و تولید ناخالص داخلی در یک کشور تولیدکننده نفت فرضی

شرح	سال اول	سال دوم	سال سوم
(برحسب پول داخلی)			
تولید ناخالص داخلی اسمی	۱.۲۰۰	۱.۳۵۰	۱.۱۵۰
تولید ناخالص داخلی نفتی	۳۰۰	۴۵۰	۲۵۰
تولید ناخالص داخلی غیرنفتی	۹۰۰	۹۰۰	۹۰۰
مالیه دولت			
درآمد	۲۳۰	۳۰۵	۲۰۵
درآمد نفت	۱۵۰	۲۲۵	۱۲۵
درآمد غیرنفتی	۸۰	۸۰	۸۰
مخارج	۲۵۰	۲۶۵	۲۵۰
تراز غیرنفتی	-۱۷۰	-۱۸۵	-۱۷۰
تراز کل	-۲۰	۴۰	-۴۵
(برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی)			
مالیه دولت			
درآمد	۱۹/۲	۲۲/۶	۱۷/۸
درآمد نفت	۱۲/۵	۱۶/۷	۱۰/۹
درآمد غیرنفتی	۶/۷	۵/۹	۷/۰
مخارج	۲۰/۸	۱۹/۶	۲۱/۷
تراز غیرنفتی	-۱۴/۲	-۱۳/۷	-۱۴/۸
تراز کل	-۱/۷	۳/۰	-۳/۹
(برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی غیرنفتی)			
مالیه دولت			
درآمد	۲۵/۶	۳۳/۹	۲۲/۸
درآمد نفت	۱۶/۷	۲۵/۰	۱۳/۹
درآمد غیرنفتی	۸/۹	۸/۹	۸/۹
مخارج	۲۷/۸	۲۹/۴	۲۷/۸
تراز غیرنفتی	-۱۸/۹	-۲۰/۶	-۱۸/۹
تراز کل	-۲/۲	۴/۴	-۵/۰
قلم یادداشتی			
قیمت نفت (دلار در هر بشکه)	۱۵/۰	۲۲/۵	۱۲/۵

Source: IMF Staff Calculations

پیوست ۳ مفاهیم تراز اولیه و تراز کل^۱

۳-۱ تراز اولیه

تراز اولیه شرایطی را توصیف می‌کند که مخارج (به‌غیر از بازپرداخت‌های اصل و فرع بدهی) توسط درآمدها (به‌غیر از درآمدهای حاصل از دارایی‌های مالی)^۲ تأمین می‌شود. تحت این شرایط در یک سال مفروض، مخارج و درآمدهای سالیانه در تعادل قرار می‌گیرند.

کسری اولیه		تراز اولیه		مازاد اولیه	
طرف درآمدها		طرف مخارج		طرف درآمدها	
بازپرداخت بدهی و پرداخت‌های بهره	درآمدهای حاصل از دارایی‌های مالی	بازپرداخت بدهی و پرداخت‌های بهره	درآمدهای حاصل از دارایی‌های مالی	بازپرداخت بدهی و پرداخت‌های بهره	درآمدهای حاصل از دارایی‌های مالی
	کسری اولیه				مازاد اولیه
مخارج	درآمدها	مخارج	درآمدها	مخارج	درآمدها

شکل ۱ تعاریف کسری اولیه، تراز اولیه و مازاد اولیه

۳-۲ تراز کل

تراز کل شرایطی را توصیف می‌کند که مخارج (به‌غیر از بازپرداخت‌های اصل بدهی) توسط درآمدها (به‌غیر از درآمدهای حاصل از واگذاری دارایی‌های مالی)^۳ تأمین می‌شود. تحت این شرایط در یک سال، مخارج و درآمدهای سالیانه در تعادل قرار می‌گیرند.

۱. منبع اینترنتی: www.mof.go.jp/english/budget/pamphlet/cjfc-c3.htm - م.

۲. شامل استقراض و انتشار اوراق مشارکت و بهره دریافتی حاصل از دارایی‌های مالی نیز می‌شود.

۳. شامل بهره دریافتی حاصل از دارایی‌های مالی نمی‌شود.

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۱۰۷

کسری کل		تراز کل		مازاد کل	
طرف درآمدها طرف مخارج		طرف درآمدها طرف مخارج		طرف درآمدها طرف مخارج	
واگذاری دارایی‌های مالی	بازپرداخت بدهی	واگذاری دارایی‌های مالی	بازپرداخت بدهی	واگذاری دارایی‌های مالی	بازپرداخت بدهی
کسری کل				مازاد کل	
درآمدها	مخارج	درآمدها	مخارج	درآمدها	مخارج

شکل ۲ تعاریف کسری کل، تراز کل و مازاد کل

بنابراین در محاسبه تراز اولیه مخارج شامل پرداخت‌های بهره بدهی و درآمدها شامل بهره دریافتی حاصل از دارایی‌های مالی نمی‌شود که به اولی مخارج اولیه و به دومی درآمدهای اولیه می‌گویند. اما در محاسبه تراز کل مخارج شامل پرداخت‌های بهره بدهی و درآمدها شامل بهره دریافتی حاصل از دارایی‌های مالی می‌شود. بنابراین رابطه بین کسری اولیه و کسری کل بستگی به خالص پرداخت‌های بهره بدهی دارد. چنانچه پرداخت‌های بهره‌ای بیش از درآمدهای بهره‌ای باشد کسری کل از کسری اولیه بزرگ‌تر و چنانچه پرداخت‌های بهره‌ای کمتر از درآمدهای بهره باشد کسری اولیه بیش از کسری کل خواهد بود. بر این اساس در کشورهای صادرکننده نفت که انتظار می‌رود خالص دارایی‌های مالی آنها مثبت باشد دریافت‌های بهره‌ای آنها باید بیش از پرداخت‌های بهره‌ای باشد و در نتیجه کسری اولیه بیش از کسری کل باشد.

کتابشناسی

- Aizenman, Joshua, and Nancy P. Marion, 1993 "Policy Uncertainty, Persistence, and Growth," *Review of International Economics*, Vol. 1 (June), pp. 145—63
- Alier, Max, and Martin Kaufman, 1999, "Nonrenewable Resources: A Case for Persistent Fiscal Surpluses," IMF Working Paper 99/44 (Washington: International Monetary Fund).
- Amuzegsr, Jahangir, 1999, *Managing the Oil Wealth: OPEC '8 Windfalls and Pitfalls* (London and New York: I.B. Tauris).
- Auty, Richard M., ed., 2001, *Resource Abundance and Economic Development*, study prepared for the World Institute for Development Economics Research of the United Nations University (New York: Oxford University Press).
- Auty, Richard M. and Alan H. Gelb, 2001, "Political Economy of Resource-Abundant States," in *Resource Abundance and Economic Development*, ed. by Auty, study prepared for the World Insnrue for Development Economics Research of the United Nations University (New York: Oxford University Press).
- Barnett, Steven, 2002, "Oil Wealth and Fiscal Policy: Long-Run Considerations" (unpublished; Washington: International Monetary Fund).
- _____, and Alvaro Vivanco, 2002, "Statistical Properties of Oil Prices: Implications for Calculating Government Wealth" (unpublished; Washington: International Monetary Fund).
- Bjerkholt, Olav, 2002, "Fiscal Rule Suggestions for Economies With Non-Renewable Resources," paper prepared for the conference "Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies," Oaxaca, Mexico, February.
- Cashin, Paul, Hong Liang, and C. John McIlerrmott, 1999, "How Persistent Are Shocks to World Commodity Prices?" IMF Working Paper 99/80 (Washington: International Monetary Fund).
- Chalk, Nigel, 1998, "Fiscal Sustainability with Non-Renewable Resources," IMF Working Paper 98/26 (Washington: International Monetary Fund).
- _____, and Richard Hemming, 2000, "Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice" IMF Working Paper 00/81 (Washington: International Monetary Fund).

- Dalmazzo, Alberto and Guido de Blasio, 2001, "Resources and Incentives to Reform: A Model and Some Evidence on Sub-Saharan African Countries," IMF Working Paper 01/86 (Washington: International Monetary Fund).
- Daniel, James, 2001, "Hedging Government Oil Price Risk," IMP Working Paper 011185 (Washington: International Monetary Fund).
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James Daniel, and Steven Barnett, 2001, "Stabilization and Savings Funds/or Nonrenewable Resources-Experience and Fiscal Policy Implications," IMF Occasional Paper No. 205 (Washington: International Monetary Fund).
- Deaton, Angus, 1992, *Understanding Consumption* (Oxford: Clarendon Press).
- Engel, Eduardo, and Rodrigo Valdes, 2000, "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries," IMF Working Paper 00/118 (Washington: International Monetary Fund).
- Fischer, Stanley, and William Easterly, 1990, "The Economics of the Government Budget Constraint," *World Bank Research Observer*, Vol 5, No.2, pp. 127-42.
- Garcia Osio, Gustavo, and others, 1997, "La Sostenibilidad de la Política Fiscal en Venezuela," *Revista del Banco Central de Venezuela*, Vol. 11, No.2, pp. 11-104.
- Gavin, Michael, 1997, "A Decade of Reform in Latin America: Has it Delivered Lower Volatility?" IADB Working Paper Green Series, No. 349 (Washington: Inter-American Development Bank).
- _____, and Ricardo Hausmann, 1996, "The Roots of Banking Crises: The Macroeconomic Context," in *Banking Crises in Latin America*, ed. by Hausmann and Rojas-Suarez (Washington: Inter-American Development Bank).
- Gelb, Alan, and Associates, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: Oxford University Press for the World Bank).
- Gramlich, Edward M., 1994, "Infrastructure Investment: A Review Essay," *Journal of Economic Literature*, Vol. 32, September, pp. 1176-96.
- Hausmann, Ricardo, Andrew Powell, and Roberto Rigobon, 1993, "An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty (Venezuela)," in *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, ed. by Eduardo Engel and Patricio Meller (Washington: Inter-American Development Bank).
- Hemming, Richard, and Murray Petrie, 2000, "A Framework for Assessing

- Fiscal Vulnerability," IMF Working Paper 00/52 (Washington: International Monetary Fund).
- Kopits, George, and Steven Symansky, 1998, Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper No. 162 (Washington: International Monetary Fund).
- Leite, Carlos, and Jens Weidmann, 1999, "Does Mother Nature Corrupt?: Natural Resources, Corruption, and Economic Growth," IMF Working Paper 99/85 (Washington: International Monetary Fund).
- Liuksila, Claire, Alejandro Garda, and Sheila Bassett, 1994, "Fiscal Policy Sustainability in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper 94/137 (Washington: International Monetary Fund).
- Potter, Barry H., and Jack Diamond, 1999, Guidelines for Public Expenditure Management (Washington: International Monetary Fund).
- Rodriguez, Francisco, and Jeffrey D. Sachs, 1999, "Why Do Resource-Abundant Economies Grow More Slowly?" Journal of Economic Growth, Vol. 4 (September), pp. 277-303.
- Sachs, Jeffrey, and Andrew Warner, 1995, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 517 (Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for International Development).
- Servén, Luis, and Andres Solimano, eds., 1993, Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation (Washington: World Bank).
- Solow, Robert M., 1986, "On the Intergenerational Allocation of Natural Resources," Scandinavian Journal of Economics, Vol. 88 (June), pp. 141-49.
- Tersman, Gunnar, 1991, "Oil, National Wealth, and Current and Future Consumption Possibilities," IMF Working Paper 91/60 (Washington: International Monetary Fund).
- Tornell, Aaron, and Philip R. Lane, 1998, "Voracity and Growth," NBER Working Paper No. 6498 (Cambridge, Mass.: National Bureau of Economic Research).
- World Bank, 1993, "Venezuela-Oil and Exchange Rates: Historical Experience and Policy Options," World Bank Report No. 10481-VE (Washington).
- _____, 1994, "Nigeria-Macroeconomic Risk Management: Issues and Options," World Bank Report No. 11983-UNI (Washington).

فصل چهارم اقتصاد سیاسی سیاست مالی و مدیریت اقتصادی در کشورهای صادرکننده نفت

بن ایفرت، آلن گلب، نیلز برج تالروث**
ترجمه: پیام محمدعلیها

مقدمه

بیشتر صادرکنندگان مواد معدنی به‌ویژه کشورهای صادرکنندگان نفت، عملکرد بسیار ضعیف‌تری نسبت به کشورهای فقیر به لحاظ منابع طبیعی طی چند دهه اخیر داشته‌اند، به‌خصوص وقتی که درآمدهای عظیم کشورهای صادرکننده نفت را از سال ۱۹۷۳ در نظر بگیریم. بسیاری از مطالعات، تناقض فراوانی^۱ را تأیید می‌کنند، هرچند استثنائاتی در این الگو وجود دارد. برخی از کشورهای دارای درآمد بالا در سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی^۲ از لحاظ منابع طبیعی غنی‌اند، بوتسوانا به‌عنوان یک صادرکننده موفق مواد کانی و معدنی مطرح است و مالزی توسعه‌یافته از تولید مبتنی‌بر منابع طبیعی (شامل نفت) فاصله گرفته است. اما چرا تجربه کلی کشورهای صادرکننده نفت چنین مایوس‌کننده بوده است؟

این مقاله اقتصاد سیاسی سیاست مالی و مدیریت اقتصادی کشورهای صادرکننده نفت را با نظام‌های سیاسی بسیار متفاوت مورد بررسی قرار می‌دهد. سیاست، اقتصاد را

* Benn Eifert, Alan Gelb and Nils Borje Tallroth

** نویسندگان از آقای ژیاویا (xiao Ye) و سایر همکارانی که برای این مقاله مطالب تهیه کرده‌اند تشکر می‌کنند. مسئولیت اشتباهات تنها به عهده نویسندگان است. دیدگاه‌های بیان شده در این مقاله، دیدگاه‌های نویسندگان بوده و نباید به بانک جهانی یا هیئت‌مدیره آن یا کشورهایی که آنها نماینده آن هستند، نسبت داده شود.

۱. نمونه‌های اخیر شامل مطالعات اوتی، ۲۰۰۱؛ گیل‌فاسن، ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ و هاسمن و ریگوبن در فصل دوم این کتاب.

2. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)

تحت تأثیر قرار می‌دهد. چگونه رانتهای نفتی جمع‌آوری می‌شوند، تخصیص می‌یابند و استفاده می‌شوند و اغلب شامل حفظ یک رژیم ضعیف سیاسی می‌شود.^۱ اما نفت سیاست را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد - یک منبع رانتهی عمده و متمرکز در درآمد ملی می‌تواند مؤسسات اجتماعی و سیاسی یک کشور تولیدکننده را در زمره آنچه برخی دولت رانتهی نامیده‌اند، قرار دهد.^۲

بنابراین لازم است روش‌های فنی مدیریت رانت در یک چارچوب سیاسی دیده شود و به موازات روش‌های تقویت گروه‌های مورد نیاز پشتیبانی آنها اجرا شوند.^۳ این مقاله تلاش دارد با مقایسه عملکرد کشورهای صادرکننده نفت، عواملی را که به آنها در مدیریت خوب رانتهای کمک کرده شناسایی کند. مقوله‌های سیاسی آن‌قدر قاطع نیستند که یک پیوند سیاسی - اقتصادی روشن ایجاد کنند. نظام‌های سیاسی نیز تغییر می‌کنند و گاهی این تغییر سریع است؛ اما نهادهای موجود حاصل از اثر دوران نظام‌های سیاسی قبلی و نیز اثر رژیم سیاسی موجود است. درحالی‌که ادبیات حجیمی در باب مدیریت منابع نفتی وجود دارد، تحلیل مقایسه‌ای عوامل تعیین‌کننده سیاسی سیاست اندک است. این مقاله بیشتر به ارائه پیشنهاد می‌پردازد تا تعاریف، همچنین روی سیاست‌های هزینه‌تتمرکز دارد تا سیاست‌های درآمدی، نه به این علت که دومی مورد توجه و علاقه نیست؛ بلکه به علت آنکه بیشتر مشکلات مدیریت اقتصادی به استفاده از درآمدها مربوط می‌شود تا جمع‌آوری آنها.

بند ذیل برخی اصول کلی برای مدیریت شایسته رانتهای نفتی، مبتنی بر تجربه صادرکنندگان نفت طی سه دهه اخیر را مطرح می‌کند. بند سوم نسخه تعمیم‌یافته توپولوژی دولت‌های سیاسی لال^۴ را ارائه می‌دهد که در بند چهارم مورد استفاده قرار می‌گیرد تا تولیدکنندگان منتخب نفتی را مورد بحث و بررسی قرار دهد. بند پنجم یا پیشنهاد با ارائه روش‌هایی برای تقویت اجرای خوب مدیریت رانتهای نفتی خاتمه می‌یابد.

1. Auty (2001).

۲. حالت دیگر تحقیق به نقش رانت طبیعی در تقویت تضاد مدنی در کشورهایی همچون آنگولا، جمهوری دموکراتیک کنگو، لیبیا و سیرالئون می‌پردازد. به‌عنوان مثال تالروث (Tollroth, 1998) و (Collier and Hoeffler, 2002) را ملاحظه کنید.

3. Karl (1999).

4. Lal's (1995).

۴-۱ مدیریت درآمدهای نفتی

به‌طور کلی، بیشتر اصول مدیریت درآمدهای نفتی کاملاً شبیه اصول مدیریت بودجه است؛ اما برخی مسائل برای صادرکنندگان نفت مهم‌تر است. مانند چه میزان برای نسل‌های آتی پس‌انداز شود، چگونه با درآمدهای نامطمئن برخورد شود و از چرخه‌های رونق و رکود شدید اجتناب شود و چگونه کیفیت مخارج چه در شکل طرح‌های عظیم سرمایه‌گذاری، مصرف عمومی یا یارانه تضمین شود.

۴-۱-۱ پس‌انداز

اینکه کشورها درآمد نفت آینده را باید پس‌انداز کنند یا برای تأمین مالی مصرف و سرمایه‌گذاری جاری (همچنان که الجزایر و مکزیک در دهه ۱۹۷۰ انجام دادند) استقراض کنند به نمایه‌های برآوردی از تولید نفت، هزینه‌های استخراج، قیمت‌ها، نرخ‌های تنزیل و نرخ بازگشت سرمایه‌گذاری‌های جایگزین برای حفظ نفت در زمین بستگی دارد. اینها اعداد غیرقابل اعتمادی است. امروزه ذخایر اثبات شده بسیار بیشتر از سه دهه قبل است. فناوری جدید دامنه جایگزین‌های نفت را گسترده‌تر کرده است. از آن جمله ماسه‌های قیری و تبدیل زغال به گاز که اکنون در قیمت‌های ۱۵ تا ۲۰ دلار برای هر بشکه نفت اقتصادی هستند. نظام‌های قیمت‌گذاری آزاد جدید به افزایش تولید دامن زده،^۱ همچنان که در مورد اتحاد جماهیر شوروی سابق وجود دارد. ازسوی دیگر، سهم اجاره طبیعی در قیمت نفت با تهی شدن میادین کم‌هزینه، احتمالاً کاهش خواهد یافت و در برخی کشورها، این نرخ نسبت به نیازهای توسعه‌ای که ناشی از رشد بالای جمعیت است بیشتر کاهش خواهد یافت. میزان بهینه نرخ‌های پس‌انداز به چنین مفروضاتی بسیار حساس هستند.

۴-۱-۲ تثبیت

قیمت‌های نفت به‌شدت متغیر بوده است. دو برابر متغیرتر از قیمت سایر کالاها حتی وقتی که تغییرات برحسب انحراف از روند سنجیده شود.^۲ همچنین، پیش‌بینی تغییرات

1. Mommer (1999).

2. Dehn (2001).

خیلی ضعیف بوده و تفکیک نوسانات موقتی از روند دشوار بوده است.^۱ اگر تجربه گذشته یک راهنما باشد، تکانه‌ها همچنان به‌طور ضعیفی پیش‌بینی می‌شوند و کشورهای تولیدکننده در برابر چرخه‌های رونق و رکود شدید آسیب‌پذیر خواهند بود. بی‌ثباتی بسیار پرهزینه است چرا که اقتصادها و بودجه‌ها به‌طور نامتقارن تعدیل می‌شوند. در دوره تکانه مثبت رشد اندکی افزایش می‌یابد و در دوره تکانه منفی، تولید کاهش می‌یابد.^۲ در طول چرخه‌ها، کشورها به سمت تورم رکودی حرکت می‌کنند. رشد سریع مخارج عمومی که اغلب به دنبال افزایش قیمت نفت رخ می‌دهد، کیفیت مخارج را کاهش داده و پرداخت‌های اجتماعی جدیدی را ایجاد می‌کند که از آن جمله تعهدات هزینه‌ای جاری است که اغلب در بلندمدت پایدار نیستند. کارایی اغلب از سهم بالای طرح‌های ناتمام و نیز از طرح‌های سرمایه‌گذاری که به‌علت کمبود منابع جاری به‌صورت اثربخش مورد استفاده قرار نمی‌گیرند، آسیب می‌بیند. این مشاهدات بر لزوم برنامه‌های دقیق (محتاطانه) هزینه حتی در دوران افزایش سریع درآمدهای نفتی دولت اشاره دارد. شبیه‌سازی‌ها با استفاده از یک الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه در یک افق زمانی بیست‌ساله، نشان می‌دهد که میزان بهینه پس‌انداز در طی رونق‌های درآمدی نظیر دهه ۱۹۷۰ باید به میزان ۶۰-۷۰ درصد عایدات باشد^۳ که بسیار بیشتر از میزانی است که صادرکنندگان به آن دست یافتند. آنها همچنین نشان می‌دهند که هزینه سیاست‌های تدوین شده بر مبنای پیش‌بینی‌های بیش از حد خوشبینانه قیمت‌ها و درآمدها طی یک دوره درآمد بادآورده می‌تواند معادل چندین برابر نفع بالقوه خود درآمد بادآورده باشد.^۴ تبدیل منافع بالقوه به زیان، آسان است. بنابراین برای انجام

۱. افزایش قیمت‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۷۹ به اتفاق آرا پیش‌بینی نشدند. تا اوایل دهه ۱۹۸۰، قیمت‌های بالا را به‌علت کمیابی می‌دانستند و ۵۰ دلار یا حتی بیشتر را برای هر بشکه پیش‌بینی می‌کردند. در عوض، به دنبال جهش قیمت‌ها در اوایل دهه ۱۹۸۰، کسادى نفت و کاهش شدید قیمت‌ها روی داد. قیمت‌ها در سال ۱۹۹۸ با بروز بحران در شرق آسیا به پایین‌ترین حد غیرمنتظره رسید، پیش‌بینی‌ها برگشت ملایم به ۲۰ دلار در هر بشکه را نشان می‌دادند اما جهش قیمتی سال ۲۰۰۰ به سطوح ۵۰ درصد بالاتر پیش‌بینی نشده بود.

2. Dehn (2001).

3. Gelb and Associates (1988).

۴. این نتیجه‌گیری مؤید نتایج مطالعه اخیر از کشورهایی است که در معرض تکانه‌های بزرگ بودند و نشان می‌دهد که زیان در نوع خود از سود بسیار بیشتر است (Collier, 2002).

پیش‌بینی‌های دقیق (محتاطانه) درآمد، نگهداشت ذخایری که بیش از میزان عادی بزرگ هستند، به حداقل رساندن بدهی‌های معوق بخش عمومی و استفاده از فنون معاملات تأمینی به‌منظور کاستن از فشار تکانه‌ها و بهره‌مند شدن از حاشیه اضافی انعطاف‌پذیری مالی یک دلیل قوی وجود دارد.

۳-۱-۴ استفاده مناسب از رانت‌ها

تقریباً در تمام کشورهای تولیدکننده نفت به رانت‌های نفتی به‌عنوان دارایی ملی نگاه می‌شود.^۱ مسئله این است که چگونه این مفهوم را به روشی مؤثر و کاملاً پذیرفته شده از طریق فرایند سیاسی پیاده کنیم. فقدان شفافیت در حقوق مالکیت رفتار رانت‌جویانه را تقویت می‌کند، بنابراین سازوکارهای توزیع رانت باید شفاف بوده و بخشی از فرایند بودجه باشد به‌طوری‌که ارتباط میان انتخاب‌های بودجه‌ای و درآمدهای جاری و برآوردی (به‌طور محافظه‌کارانه) به‌وجود آید. برای هر سطح معینی از استفاده از رانت‌های نفتی، ترکیب مجاری توزیع آنها بین شهروندان، چه از طریق سرمایه‌گذاری عمومی یا مخارج جاری، یارانه و پرداخت‌های انتقالی، یا مالیات‌های غیرنفتی کمتر، می‌بایست بازتاب ارزش نهایی منابع عمومی نسبت به ارزش نهایی منابع در دستان بخش خصوصی باشد.

درخصوص این زمینه‌های کلی، دو خطر بالقوه برای صادرکنندگان نفت مهم است. اولاً، تمرکز منابع مالی سبب تشویق سرمایه‌گذاری‌های بیش از حد و نسنجیده می‌شود: دولت پروژه‌های بزرگی را بدون مشارکت کافی سرمایه‌گذاران خصوصی - مشارکت آنها نظارتی را در برابر ریسک بیش از حد ایجاد می‌کند - اجرا می‌کند.^۲ ثانیاً، برخی شیوه‌های توزیع رانت، چه از طریق حمایت مداوم از فعالیت‌ها یا شرکت‌های مورد علاقه، یا ترکیبی از مالیات‌های غیرنفتی و یارانه‌ها و مخارج عمومی، مستلزم هزینه‌های سنگینی بوده و فساد مالی را تقویت می‌کند. در برخی موارد، نرخ‌های بسیار پایین مالیات

۱. ایالات متحده یکی از معدود کشورهایی است که رانت زیرزمین با مالکیت حقوق سطح زمین انتقال می‌یابد.
۲. مشارکت خصوصی اقلیت کوچک، نظارت اندکی ایجاد می‌کند زیرا آنها انتظار دارند که سود ناشی از دریافت مبالغ اضافی هزینه بسیار بیشتر از طرح‌های سودآور باشد.

غیرنفتی به عنوان بخشی از یک راهبرد توزیع رانت می تواند مفید باشد، اگرچه این روش باید با اقداماتی برای تقویت امور مالیاتی و افزایش درآمد غیرنفتی همراه شود تا منابع درآمدی بالقوه را برای ایجاد سپری در برابر نوسانات درآمد نفت متنوع سازد. انرژی داخلی ارزان می تواند یک جز از چنین راهبردی باشد (به ویژه در دوران بالا بودن قیمت های جهانی انرژی)، اما لازم است وضع مالیات غیرنفتی و ریسک های بلندمدت ناکارآمدی در تخصیص منابع در شرایط عمومی تری بررسی شوند.

این دستورالعمل ها به لحاظ نظری خوب هستند. اما اغلب در عمل با مشکل مواجه می شوند، نظام های مالی شدیداً سیاسی هستند و فاقد کنترل های لازم برای تضمین به کارگیری صحیح منابع بوده و قادر به ایجاد انعطاف پذیری مالی لازم برای تعدیل مخارج مطابق با تغییر منابع نیستند. در حالت افراطی، وقتی که مشروعیت دولت از تداوم انتقال رانت نفت ناشی می شود، هیچ گونه تعدیل بودجه ای امکان پذیر نیست مگر آنکه از طریق یک بحران صورت گیرد. رانت ها عوامل تثبیت را تضعیف می کند. هر گروه مشخص تلاش می کند که سبب انحراف انگیزه ها از استفاده کارآمد از منابع اقتصاد به نفع رانت های تخصیص یافته خود بدون ملاحظه متقابل سایر گروه ها شود همچنین توسط سایر گروه ها. چگونگی رخ دادن این مسئله در هر کشور، به این بستگی دارد که آیا فرایند سیاسی قادر به پشتیبانی از اجماع پیرامون یک مسیر بلندمدت اقتصادی و اجتماعی هست یا خیر؟ اگر چنین باشد، رانت ها با ایجاد درجات بیشتری از آزادی به تقویت صادرات، مالیات و پس انداز کمک می کنند. وگرنه، آنها احتمالاً به فرایند مخرب مبارزه برای رانت ها دامن می زنند که به صورت بحران و سقوط اقتصادی انجام می شود.

۲-۴ اقتصاد سیاسی حکومت های رانتی: در راستای گونه شناسی

درست همان گونه که عرف سیاسی استفاده از رانت های نفتی را شکل می دهد، رانت ها نیز اقتصاد سیاسی کشورهای صادرکننده نفت را شکل می دهند. جریان های درآمدی حاصل از طلای سیاه می توانند سرمایه گذاری های مولد فیزیکی و اجتماعی را تأمین مالی کنند، یا سبب افزایش شدید و ناپایدار مصرف و بحران های مالی بعد از آن شوند. آنها می توانند رفاه عمومی را از طریق سازوکارهای شفاف توزیع بهبود دهند، زمینه های

رقابت را ایجاد یا جایگاه دولت‌های غارتگر را محکم نمایند. کارل استدلال می‌کند که وقتی بهره‌برداری از نفت مقارن با ساخت حکومت می‌شود، به‌طور خودکار باعث تقویت میراث قدرت سیاسی بیش از حد متمرکز و تبانی بین شبکه‌های قوی فعالان بخش عمومی و خصوصی و توسعه شدیداً نابرابر مبتنی بر مواد معدنی که ازسوی رانتهای نفت تغذیه می‌شود، می‌گردد. نتایج مقاله کارل ممکن است خیلی جبری باشد؛ اما مشاهدات وی در مورد بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت مصداق دارد. در این قسمت، ما یک چارچوب تحلیلی مقایسه‌ای را بنا می‌کنیم که بینشی از اقتصاد سیاسی مدیریت ثروت بادآورده نفت را در زمینه‌های مختلف سیاسی و نهادی ارائه می‌دهد.

کارشناسان سیاسی درباره حکومت‌ها دیدگاه‌هایی ارائه کرده‌اند که برای اقتصادهای رانتی کاربرد دارد. اولسون^۱ بر اهمیت محدودیت‌های گسترش افقی^۲ در شکل گرفتن رفتار دولت‌ها تأکید کرده است. باتس^۳ شیوه‌ای را بیان کرده که در آن کاهش محدودیت‌های بودجه‌ای دولت، عوامل بازدارنده‌ای برای اصلاحات و رفتار عقلایی اقتصادی ایجاد می‌کند. مطالعه نظریه رفتار رانت‌جویی نشان می‌دهد که چگونه رانت‌انگیزه‌های اقتصادی را به‌سمت رقابت برای دستیابی به درآمدهای نفتی و انحراف از فعالیت‌های مولد سوق می‌دهد به‌ویژه در محیط‌های غیرشفاف که حاصل تبعیضات سیاسی و حقوق مبهم مالکیت است. این مطالعات به همراه سایر مطالعات دیدگاه‌هایی را ارائه می‌دهند که می‌تواند در بنای یک چارچوب تحلیلی برای درک بهتر و اصلاح سیاست‌های مالی در مدیریت بودجه‌ای و اقتصادی کشورهای صادرکننده نفت کمک کند. هنوز، استفاده عملی از طبقه‌بندی نظام‌های حکومتی که توسط کارشناسان سیاسی ایجاد شده، دشوار است. برخی محققان فواید استفاده از طرح‌های طبقه‌بندی در این زمینه را مورد سؤال قرار می‌دهند زیرا نتایج در هر کشوری به‌شدت به شرایط خاص آن کشور بستگی دارد و از تعاملات پیچیده اجتماعی، رهبران و سایر عوامل دیگر ناشی می‌شود.^۴ مطالعات اقتصاددانان نشان می‌دهد که تغییرات قابل مشاهده در زمینه‌های

1. Olson (1986, 2000).

2. Horizon Constraints

3. Bates (2001).

4. Haggard (1990).

سیاسی و نهادی دارای قدرت پیشگویانه قابل توجهی بوده و سودمند است.^۱ ما از این بحث جانب‌داری و درعین حال به محدودیت‌های هر تحلیلی واقف هستیم. کشورهای صادرکننده نفت را می‌توان با تعلق به یکی از پنج گروه اصلی طبقه‌بندی کرد: دموکراسی‌های کامل، دموکراسی‌های ناقص، حکومت‌های استبدادی پدرمآب،^۲ حکومت‌های استبدادی اصلاح‌طلب و حکومت‌های استبدادی غارتگر. این گروه‌ها تفاوت‌های کیفی در:

۱. ثبات چارچوب سیاسی و نظام‌های حزبی،

۲. درجه توافق اجتماعی،

۳. میزان مشروعیت قدرت و روش‌هایی که به‌وسیله آن دولت‌ها (یا دولت‌های دارای اهداف بلندپروازانه) حمایت عمومی را کسب و حفظ می‌کنند،

۴. نقش نهادهای دولتی در تشکیل زیربنای بازارها و توزیع رانت‌ها را نشان می‌دهند.

این ویژگی‌های سیاسی و نهادی اختلاف در بینش سیاسی، سطوح شفافیت، ثبات و کیفیت سیاسی، قدرت سیاسی بخش‌های تولیدکننده کالاهای قابل تجارت غیرنفتی و قدرت گروه‌های ذی‌نفع مستقیم از مخارج دولتی را تشدید می‌کنند (جدول ۱-۴). طبقه‌بندی جدول ۱-۴ جامع نیست و برخی کشورها ترکیبی از ویژگی‌های طبقات مختلف را دارند. به‌عنوان مثال، عدم تمرکز مالی عاملی است که طبقات این جدول را بر هم می‌زند. بنابراین هدف این مقاله ایجاد یک طبقه‌بندی عمومی^۳ از کشورهای نفتی نیست. درعین حال، این طبقه‌بندی بینشی از انتخاب‌های سیاسی در دسترس دولت‌ها را نشان می‌دهد. همچنین این طبقه‌بندی در رتبه‌بندی‌های نسبی انجام شده از سوی خانه آزادی^۴ و شفافیت بین‌المللی^۵ انعکاس یافته است (جدول ۲-۴).

۱. برای نمونه‌هایی از چارچوب‌های طبقه‌بندی حکومت‌ها، نظریات کارشناسان سیاسی چون آندریان (Andrian, 1998)، براتون و فون دو وال (Braton and van de Walle, 1994) و لفت ویچ (Leftwich, 1995) و اقتصاددانانی از جمله فیندلی و لال (Findlay, 1990 and Lal, 1990) را ملاحظه کنید.

2. Paternalistic

3. A Sui Generis

4. Freedom House

5. Transparency International

در رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین‌المللی، دموکراسی‌های کامل نمره بالایی دارند، دموکراسی‌های ناقص در نیمه پایین‌تر نمونه قرار دارند و حکومت‌های استبدادی نفتی در انتهای جدول رده‌بندی قرار گرفته‌اند. بر مبنای رتبه‌بندی خانه آزادی درباره حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی، دموکراسی‌های کامل بالاترین رتبه را دارند، دموکراسی‌های ناقص امتیاز بسیار بالایی دارند و حکومت‌های استبدادی تقریباً پایین‌ترین رتبه را دارند. این رتبه‌بندی‌ها نشان می‌دهد که دموکراسی در دموکراسی‌های ناقص پیشرفت بیشتری نسبت به شفافیت داشته است که در بررسی استفاده از رانت طبیعی عدم تقارن مهمی را نشان می‌دهد.

۴-۲-۱ دموکراسی‌های کامل

ویژگی کشورها و ایالت‌هایی که در گروه دموکراسی‌های بالغ قرار می‌گیرند، سیاست‌های نسبتاً باثبات است که بر مبنای یک توافق اجتماعی گسترده شکل گرفته است. خط‌مشی سیاسی توسط تعداد محدودی از احزاب حاکم می‌شود. یک چنین ثبات سیاسی، تقویت‌کننده رفتار در افق زمانی بلندمدت است زیرا اعتبار حزب و عملکرد اقتصادی، کانون رقابت برای کسب قدرت سیاسی می‌شود. نظام‌های سیاسی ناشی از آن عمدتاً بر مبنای اطلاعات شفاف هستند، حقوق مالکیت روشن بوده و تغییر دولت به‌ندرت به تغییر اولویت‌های سیاستی کشور منجر می‌شود. دستگاه‌های اداری شایسته و نسبتاً بی‌نقص هستند. دستگاه‌های قضایی تخصصی کارکرد غیرفردی بازارها و ثبات قابل قبول مقررات را تقویت می‌کنند.

جدول ۴-۱ طبقه‌بندی اقتصاد سیاسی صادرکنندگان نفت

ویژگی‌های سیاسی	مفاهیم نهادی	مفاهیم اقتصادی
دموکراسی کامل	افق زمانی بلندمدت	مساعده برای پس‌انداز
سیستم حزبی باثبات	سیاست	هموار کردن مخارج و تثبیت
دامنه اجماع اجتماعی	ثبات و شفافیت سیاسی	رانت‌ها به‌طور جزئی
دیوان‌سالاری قوی، شایسته و حفاظت	رقابت شدید، هزینه‌های	از طریق بیمه و خدمات
شده	کم معاملات	اجتماعی دولت یا پرداخت
دستگاه‌های قضایی شایسته و حرفه‌ای	بخش تجاری و خصوصی	مستقیم به مردم منتقل می‌شود

جدول ۴-۱ طبقه‌بندی اقتصاد سیاسی صادرکنندگان نفت

ویژگی‌های سیاسی	مفاهیم نهادی	مفاهیم اقتصادی
رای‌دهندگان بسیار تحصیل کرده	قوی، گروه‌های فشار حامی تثبیت قوی نسبت به گروه‌های فشار حامی هزینه کردن	
دمکراسی ناقص دولت‌ها و احزاب اغلب نسبت به گروه‌های فشار بی‌ثبات هستند حمایت سیاسی از طریق روابط پشت پرده و ارائه خدمت به حامیان به‌دست آمده است نابرابری‌های شدید اجتماعی، فقدان اجماع اجتماعی. دستگاه قضایی و دیوان‌سالاری با سیاست درآمیخته است.	افق زمانی کوتاه‌مدت سیاست بی‌ثباتی سیاسی و عدم شفافیت نقش بیش از حد دولت در تولید، هزینه‌های زیاد معاملات گروه‌های فشار قوی در ارتباط مستقیم با مخارج دولت بخش غیرنفتی خصوصی ضعیف به لحاظ سیاسی و گروه‌های حامی تثبیت ضعیف به لحاظ سیاسی	دشواری زیاد پس‌انداز بی‌ثباتی مخارج، مخارج ادواری رانته‌ها از طریق یارانه‌ها، مداخله‌های سیاسی و اشتغال دولتی به گروه‌های فشار و مردم منتقل می‌شود
حکومت‌های استبدادی پدرمآب دولت باثبات، مشروعیت سیاسی در اصل از نقش سنتی ناشی می‌شود و از طریق توزیع درآمد حفظ می‌شود عناصر فرهنگی قوی اجماع، الگوهای مشتری‌مدارانه و ملی‌گرایانه دیوان‌سالاری هم اشتغال دولتی و هم خدمات را فراهم می‌کند	افق زمانی بلندمدت سیاست ثبات سیاسی، عدم شفافیت رقابت‌پذیری کم، هزینه‌های زیاد معاملات نقش بیش از حد دولت در تولید گروه‌های فشار قوی در ارتباط مستقیم با مخارج دولت. بخش خصوصی ضعیف	مخارج ادواری، ترکیب موفقیت با ثبات خطر بحران سیاسی ناشی از مسیر بلندمدت مخارج ناپایدار تنوع اقتصادی اندک (در تولید)

جدول ۴-۱ طبقه‌بندی اقتصاد سیاسی صادرکنندگان نفت

ویژگی‌های سیاسی	مفاهیم نهادی	مفاهیم اقتصادی
حکومت‌های استبدادی اصلاح‌طلب دولت باثبات، کسب مشروعیت سیاسی از طریق توسعه توافق گسترده اجتماعی به‌سوی توسعه گروه‌های حامی تثبیت در بخش‌های تجاری غیرنفتی فن مدارای دور نگهداشته شده	افق زمانی بلندمدت سیاست ثبات سیاسی، عدم شفافیت حرکت به سمت رقابت‌پذیری، هزینه‌های کم معاملات حامیان قوی تثبیت و امساک مالی	هموار کردن مخارج و تثبیت سرمایه‌گذاری دولت مکمل بخش خصوصی شایسته مدیریت فعال نرخ ارز به‌منظور تحدید بیماری هلندی
حکومت‌های استبدادی غارتگر دولت بی‌ثبات، کسب مشروعیت سیاسی با نیروی نظامی ارتش فقدان سازوکارهای ایجاد وفاق اجتماعی دیوان‌سالاری به‌عنوان سازوکاری برای کسب رانت و توزیع آن وجود دارد، دستگاه قضایی فاسد نابرابری شدید مدنی	افق زمانی کوتاه‌مدت سیاست بی‌ثباتی و عدم شفافیت سیاست رقابت‌پذیری کم، هزینه‌های زیاد معاملات گروه‌های قوی حامی مخارج در برابر گروه‌های حامی تثبیت و بخش خصوصی	پس‌انداز وجود ندارد مخارج به‌شدت ادواری مصرف بسیار بالای دولت، جذب رانت‌ها توسط نخبگان فاسد سیاسی و از طریق بنده‌نوازی، ^۱ فرار سرمایه

۱. Patronage

جدول ۴-۲ رتبه‌بندی مقایسه‌ای

شرح	شفافیت و فساد مالی*	حقوق سیاسی و مدنی*
دمکراسی‌های کامل	۸/۴ (۰/۷)	۱ (۰)
دمکراسی‌های ناقص	۳/۶ (۱/۱)	۲/۸ (۰/۹)
حکومت‌های استبدادی	۱/۵ (۰/۶)	۵/۷ (۰/۷)

* دامنه میانگین و (انحراف معیار) رتبه‌بندی سازمان بین‌المللی شفافیت برای شفافیت و فساد مالی از ۱ (کمترین) تا ۱۰ (بیشترین) برای سال ۲۰۰۱ و رتبه‌بندی خانه آزادی برای حقوق سیاسی و مدنی از ۷ (کمترین) تا ۱ (بیشترین) متغیر است.

مأخذ: محاسبات نویسندگان و www.transparency.org و www.freedomhouse.org.

سرمایه‌گذاری دولتی بیش از آنچه جایگزینی برای سرمایه‌گذاری خصوصی باشد، مکمل آن است. این ویژگی‌ها استفاده کارآمد از منابع از جمله رانتهای نفت را تسهیل و به مهار رفتار رانت‌جویی کمک می‌کنند. همچنین به شهروندان این فرصت را می‌دهد تا نیرویی مهم در برابر نفوذ گروه‌های ذی‌نفع از مخارج دولت ایجاد کنند. نروژ، ایالت آلاسکا و ایالت آلبرتا می‌توانند نمونه‌هایی از این گونه دولت‌ها باشند، بوتسوانا بسیاری از ویژگی‌های دمکراسی‌های کامل را علی‌رغم سطح پایین‌تر توسعه داراست.^۱

۲-۲-۴ دمکراسی‌های ناقص

کشورهایی که در طبقه دمکراسی‌های ناقص قرار می‌گیرند ویژگی‌های متعددی دارند که آنها را از دمکراسی‌های کامل متمایز می‌کند. توزیع درآمد نابرابر و توافق اجتماعی در آنها مبهم است. احزاب سیاسی اغلب ضعیف بوده و بیشتر گرداگرد رهبران کاریزماتیک شکل گرفته است، مداخله نظامی در سیاست نیز غیرمعمول نیست. دولت‌ها اغلب بی‌ثبات‌اند و در صورت ثبات، سلطه یک حزب اساسی نهادهای به‌ظاهر دمکراتیک را تشکیل می‌دهد. در هر شکل، حمایت سیاسی از نظام‌های عزل و نصبی^۲ ناشی می‌شود. سیاست‌های کوتاه‌نگرانه رقابت برای قدرت و منابع دولت باعث نظام‌های سیاسی بی‌ثبات و سازوکارهای غیرشفاف توزیع رانت می‌شود که توسعه شبکه‌های باندبازی^۳ و رفتار رانت‌جویی را در سراسر دولت و جامعه تشویق می‌کند. تخصیص برای گروه‌های خاص^۴ در این نظام‌ها معمول است به‌طوری‌که گروه‌های قدرتمند سیاسی مستقیماً به مخارج دولتی وابسته هستند، مانند نخبگان اداری و سیاسی (شامل دولت‌های محلی)، اتحادیه‌های بخش عمومی و ارتش که تمایل به قبضه حکومت دارند. این گروه‌های ذی‌نفع غارتگر می‌توانند قوی‌تر و پایدارتر از احزاب سیاسی یا دولت‌ها باشند و تلاش می‌کنند تا منافع خود از رانت‌ها را حفظ کنند. بدون یک نیروی مخالف،

۱. بوتسوانا که از حقوق سیاسی و آزادی‌های مدنی برخوردار است، یک نظام حزبی باثبات دارد و در رتبه‌بندی سازمان بین‌المللی شفافیت جایگاه نزدیکی به کشورهای توسعه‌یافته دارد.

2. Systems of Patronage

3. Clientelistic

4. Earmarking

رانت‌های نفت که درون این بازی سیاسی تزریق می‌شود باعث ایجاد جنون نفتی^۱ تری کارل^۲ می‌شود: بحران مالی و اقتصادی که به دنبال افزایش شدید مخارج ناکارآمد دولتی رخ می‌دهد. اکوادور، ونزوئلا و کلمبیا نمونه‌هایی از این دسته هستند.

۴-۲-۳ حکومت‌های استبدادی پدرمآب

حکومت‌های استبدادی پدرمآب شامل عربستان سعودی، کویت و برخی از کشورهای کوچک‌تر حوزه خلیج فارس می‌شوند. دولت‌ها مشروعیت سیاسی خود را ابتدا از مرجعیت سنتی و مذهبی به‌دست می‌آورند اما در فرایند تجدید ناشی از نفت، مشروعیت سیاسی آنها به استفاده از ثروت نفت جهت رفاه مادی شهروندان آنها نیز مربوط می‌شود.^۳ چنین دولت‌هایی می‌توانند برای دوره‌های طولانی باثبات بمانند. آنها به دنبال کسب رضایت جامعه بوده و افق زمانی بسیار طولانی‌تری نسبت به بسیاری از دولت‌های دمکراتیک دارند. هرچند در سیاست مرسوم هیچ‌گونه نیروی مخالف بی‌واسطه برای تثبیت مالی به کار نمی‌برند اما توجه و مراقبتشان در دوره‌ای طولانی‌تر به این معناست که آنها نیز در زمانی که درآمد زیاد است قادر به پس‌انداز هستند. با این حال، نقش بارز مخارج دولتی برای حفظ حمایت سیاسی باعث افزایش تعهدات هزینه‌بردار انعطاف‌ناپذیرتر می‌شود که شامل یارانه‌ها، سطوح بالای مشاغل دولتی با ظرفیت پایین، دستگاه‌های اداری دارای کارکنان اضافی و شرکت‌های ناکارآمد می‌شود که در بلندمدت میزان سرمایه‌گذاری مولد و متعاقباً رشد بلندمدت را محدود می‌کند. چنین تعهداتی به تدریج می‌تواند این دولت‌ها را به سمت بحران مالی سوق دهد.

۴-۲-۴ حکومت‌های استبدادی اصلاح‌طلب

حکومت‌های استبدادی اصلاح‌طلب خواهان استقلال، شایستگی و نخبگان فن‌سالار غیرسیاسی هستند. مشروعیت سیاسی آنها متکی به موفقیت‌شان در مبارزه با فقر از طریق سرمایه‌گذاری مولد و رشد اقتصادی است که یک افق بلندمدت سیاستگذاری را

1. Petromania
2. Terry Karl
3. Auty and Gelb (2001).

می‌طلبد. علی‌رغم فقدان شفافیت ذاتی در قدرت استبدادی آنها، تعهد سیاسی‌شان در دستیابی به پیشرفت‌های واقعی برای رفاه فقرا، چنین دولت‌هایی ممکن است رانت‌های منابع طبیعی را به‌طور کارا برای تقویت تنوع تولید و رشد اقتصادی به‌کار گیرند. در تعادل اقتصاد سیاسی فرصت‌های رانت‌جویی باید با درجه اهمیت رشد مداوم در بخش‌های غیرنفتی مهم شامل لزوم تقویت سرمایه‌گذاری و افزایش اشتغال و درآمدها در بخش‌های قابل تجارت غیرنفتی کاربر، مقایسه شود. اندونزی در اوایل دوره سوهارتو یکی از این موارد است، تایوان، سنگاپور، کره و تا حدی چین نمونه‌های غیرنفتی هستند.^۱

۵-۲-۴ حکومت‌های استبدادی غارتگر

اغلب حکومت‌های استبدادی غارتگر کمتر از دو نوع دیگر نظام‌های استبدادی ثبات دارند. این نظام‌ها مثل راهزن‌های ولگرد^۲ عمل می‌کنند و با محدودیت‌های اندکی روبه‌رو هستند. بهره‌برداری از منابع عمومی و خصوصی در راستای منافع مقامات در انجام کارهای سازمان‌یافته با تداوم و پایداری بیشتری نسبت به رهبران منفرد صورت می‌گیرد. چنین نظام‌هایی غیرشفاف و فاسد هستند؛ نظام اداری به‌طور کامل بر مبنای عزل و نصب هدایت می‌شود زیرا اداره دولتی با خود مجموعه‌ای از فرصت‌های رانت‌خواری را به همراه دارد. سرمایه مالی و انسانی اندکی به مشاغل مولد تزریق می‌شود، مشاغلی که بازدهی آنها در یک محیط دارای سوءعملکرد نمی‌تواند مطلوب باشد. فرار سرمایه با توجه به فقدان قانونمندی و عدم حمایت از حقوق مالکیت احتمالاً فراگیر خواهد بود. دولت خود یک مانع اساسی برای اصلاح و ثبات مالی است، درآمد نفت به وضعیت موجود دامن می‌زند و ظلم و فقر مردم ادامه خواهد داشت. نیجریه تحت حکومت یک سلسله فرماندهان نظامی مثالی از این دست است؛ درحالی‌که

۱. حکومت‌های استبدادی اصلاح‌طلب شبیه دولت قوی توسعه هستند که توسط لفتویچ (Leftwich, 1995) توصیف شده است.

۲. نظام‌های راهزن ساکن قدرت کنترل قلمرو خود را برای مدت طولانی دارند و بنابراین قدرت خود را برای بهره‌وری قلمرو خود به‌کار می‌گیرند. نظام‌های راهزن ولگرد نظیر دیکتاتورهای نظامی که طول عمر کوتاه دارند چنین منافعی را گسترش نمی‌دهند. برای بحث بیشتر پیرامون این موضوع اولسن (Olsen, 2000) را ملاحظه نمایید.

دمکراسی در سال ۱۹۹۹ دوباره برقرار شد، نهادهایشان تحت یک پیشینه طولانی استبدادی شکل گرفته بودند.

۳-۴ مدیریت درآمدهای نفت: چند کشور نمونه

۴-۳-۱ دمکراسی‌های کامل: مورد نروژ

۴-۳-۱-۱ جست‌وجوی منظم برای رانت

نروژ در استفاده از نهادهای بسیار جامعه‌گرا و پارلمانی و نیز درگیر بودن گروه‌های ذی‌نفع نماینده طبقه تجار و کارگران برای وفق دادن مطالبات رقیب درباره رانت‌های نفت با اهداف بلندمدت و اهداف تثبیت اقتصادی نسبت به سایر کشورهای صادرکننده نفت موفق‌تر بوده است. این میزان توفیق با توجه به این امر که نروژ شاهد تغییرات متعددی در دولت بوده و دوره‌هایی از دولت ضعیف اقلیت را داشته و بعد از آن صادرکننده نفت شده، بسیار قابل توجه است. به‌هرحال، نروژ به‌عنوان یک کشور کوچک و وابسته به تجارت، دارای یک انسجام محکم قدیمی در شکل کارگران، اتحادیه تجاری و پیشگامان کسب‌وکار و رأی‌دهندگان وابسته به بخش قابل تجارت غیرنفتی است که درک خوبی از این امر دارند که باید مخارج عمومی را محدود و از الگوی نوسان‌دار مخارج اجتناب کرد [مطالعات انجام شده توسط اسکانس^۱ را در فصل دوازدهم این کتاب ملاحظه نمایید]. در مقایسه با بیشتر کشورهای، اختلافات سیاسی بسیار اندک بوده و ارزش‌ها مساوی هستند. سطح بالای شفافیت در فرایندهای سیاسی و اداری، باعث تقویت اعتماد عمومی به صداقت سیاست‌مداران و نیز مهارت‌های حرفه‌ای نظام اداری می‌شود. تعداد قلیلی از نروژی‌ها توانایی دولت را در مدیریت رانت‌های نفتی به شیوه‌ای صادقانه و کارآمد مورد سؤال قرار می‌دهند. شاید به این دلیل نروژ به‌سمت توزیع مستقیم سود درآمدهای نفتی در بین شهروندان، همان‌طور که در جامعه فردگرایانه‌تر آلاسکا با هدف خارج ساختن رانت‌های نفت از دست سیاست‌مداران انجام شد، حرکت نکرده است.^۲

1. Skancke

۲. سود سالیانه تقسیم شده از محل صندوق دائمی آلاسکا اخیراً به ۲۰۰۰ دلار آمریکا برای هر فرد مقیم رسیده است. همچنین آلاسکا سهم بخش خصوصی از رانت‌های نفت را با حذف مالیات ایالتی افزایش داده است. این شاخص‌ها بیانگر تمایل قوی عوام‌پسند می‌باشد که روی یک سنت فردگرایانه بنا شده است.

با توجه به ویژگی‌ها و علی‌رغم تغییرات در دولت، سیاست‌ها در نروژ بسیار باثبات هستند و تدوین سیاست دارای افق زمانی بلندمدت است.^۱ با این حال، اخیراً حرکت از کسر بودجه به سمت مازاد بودجه ساختاری و انباشت سریع دارایی‌ها در صندوق نفت دولت منجر به فشارهای سیاسی برای افزایش مخارج دولتی از محل درآمد صادرات نفت شده و تثبیت مالی را دشوارتر ساخته است. این امر به همراه رشد تعهدات مالی دولت در دهه‌های پیش‌رو به‌ویژه برای حقوق و مزایای بازنشستگی با توجه به تداوم پیر شدن جمعیت و نیز با توجه به اینکه درآمدهای نفتی به‌تدریج کم و کمتر شود، باعث شده تا در مورد توانایی نروژ برای حفظ موفقیت گذشته‌اش در مدیریت ثروت نفتی خود نگرانی‌هایی به‌وجود آید.

۲-۱-۳-۴ اولین مرحله: اولویت دادن به حفظ رقابت‌پذیری

با تبدیل شدن نروژ به یک تولیدکننده مهم نفتی در دهه ۱۹۷۰ سیاست‌ها روی هدف کلی تضمین رقابت‌پذیری بلندمدت بخش‌های قابل تجارت غیرنفتی نروژ برای حفظ اشتغال کامل متمرکز گردید. قدرت اجماع برای خرج محتاطانه درآمدهای نفتی دولت به‌منظور اجتناب از بیماری هلندی و از دست رفتن امنیت شغلی می‌بایست در برابر زمینه تعداد کثیر کارکنان شاغل در این بخش‌ها نگریسته شود. همچنین بخش‌های قابل تجارت غیرنفتی به‌طور سنتی بیشتر به چرخه چانه‌زنی - دستمزد منجر شده تا اتحادیه‌های بخش عمومی و شهری. نگرانی درباره رقابت‌پذیری نیز به‌طور تنگاتنگی به موقعیت جغرافیایی کشور و علایق بسیار شدید برای حفظ حیات اقتصادی جوامع محلی و پراکنده این کشور وابسته است، جوامعی که به‌علت کوه‌ها و خلیج‌ها از هم جدا افتاده‌اند که این بازارهای جدا از هم و کوچک امکان یافتن کار مجدد برای کارگران بیکار شده را دشوار می‌کند. به‌طور سنتی حامیان روستائیان تأثیر بسیار قوی بر سیاست در نروژ دارد و کنترل بخش اعظمی از رانت‌های نفت نروژ را از طریق تخصیص‌های عمده برای سیاست منطقه‌ای، حمایت از کشاورزی، سرمایه‌گذاری‌های سنگین در

۱. به‌علاوه، سطوح بالای تحصیلی عموم افراد جامعه به همراه فرهنگ واقع‌گرایانه باعث تقویت درک تحلیل‌های نسبتاً پیچیده انتخاب‌های سیاسی می‌شود.

جاده‌ها و غیره تضمین کرده است. در اواسط دهه ۱۹۷۰، نروژ شاهد افزایش دستمزدها به میزان ۵۱ درصد در دوره ۱۹۷۴-۱۹۷۶ بود و کاهش رقابت‌پذیری بین‌المللی این کشور که متعاقب آن صورت پذیرفت به این نگرانی‌ها دامن زد.^۱

مسائلی که متعاقب آن اتفاق افتاد ثابت کرد که این نگرانی‌ها موجه بوده‌اند. رشد بالای اقتصادی که توسط بخش نفت هرچه بیشتر تقویت می‌شد به همراه سیاست‌های مالی و پولی انبساطی در اولین نیمه دهه ۱۹۸۰ سبب رونق بیش از حد اقتصاد همراه با تورم فزاینده و از دست رفتن هرچه بیشتر رقابت‌پذیری در بخش‌های قابل تجارت غیرنفتی شد که در کاهش شدید اشتغال در بخش صنعت جلوه یافت. در واکنش به این مسائل، دولت ارزش کرون (واحد پول این کشور) را بارها کاهش داد و یارانه‌های صنایع داخلی از جمله کشتی‌سازی، کشاورزی و ماهیگیری را افزایش داد. تا اواسط دهه ۱۹۸۰، یارانه‌های صنعتی نروژ در میان کشورهای عضو سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی یکی از بالاترین‌ها بود.^۲ با این حال، این موارد نمی‌تواند صرفاً به فراوانی ناشی از جریان ورودی رانت‌های نفتی نسبت داده شود. درواقع، علی‌رغم جهش درآمدهای خالص نقدی ناشی از بخش نفت به اندازه ۶ درصد تولید ناخالص داخلی (از یک پایه صفر) طی سال‌های ۱۹۸۵-۱۹۷۰، نروژ قادر به متوقف ساختن افزایش مخارج دولتی در سطح به نسبت متوسط ۵ تا ۷ درصد تولید ناخالص داخلی شد. در مقابل، سوئد و دانمارک، فشارهای بسیار شدید برای افزایش خدمات دولتی و پرداخت‌های انتقالات به جهش در هزینه‌های دولتی به میزان ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی منجر گردید. یعنی نزدیک به دوسوم تولید ناخالص داخلی در سوئد و در همین حدود در دانمارک طی همان دوره. با این پیش‌زمینه می‌توان نروژ را در مدیریت ثروت نفتی‌اش موفق دانست. در سال‌های اخیر نروژ مخارج عمومی را در سطوح پایین‌تری از تولید ناخالص داخلی نسبت به سوئد یا دانمارک نگاه داشته است هرچند درآمدهای عمومی سهم بالاتری از تولید ناخالص داخلی را تشکیل می‌دهند (جدول ۳-۴).

۱. نروژ، وزارت دارایی، ۱۹۷۸ و ۱۹۸۱.

۲. نروژ، وزارت دارایی، ۱۹۸۵ و ۱۹۸۹.

جدول ۴-۳ شاخص‌های منتخب از بخش دولت (بر حسب درصد تولید ناخالص داخلی)

شرح	۱۹۷۰	۱۹۷۵	۱۹۸۰	۱۹۸۵	*۱۹۸۸	*۱۹۸۸	۱۹۹۰	۱۹۹۵	۱۹۹۶	۱۹۹۷	۱۹۹۸	۱۹۹۹	۲۰۰۰	۲۰۰۱
نروژ کل مخارج	۴۱/۰	۴۶/۲	۴۸/۳	۴۵/۶	۵۲/۵	۴۹/۵	۴۹/۷	۴۷/۶	۵۴/۴	۴۲/۸	۴۶/۳	۴۵/۸	۴۰/۸	۴۲/۸
درآمدهای جاری مالیاتی و غیرمالیاتی	۴۳/۵	۴۸/۷	۵۳/۲	۵۵/۱	۵۴/۱	۵۲/۱	۵۲/۳	۵۱/۱	۵۲/۰	۵۱/۷	۴۹/۸	۵۱/۶	۵۵/۵	۵۸/۸
تراز مالی	۲/۵	۲/۵	۴/۹	۹/۵	۱/۶	۲/۶	۲/۶	۳/۵	۶/۶	۷/۹	۳/۵	۵/۸	۱۴/۷	۱۶/۰
دانمارک کل مخارج	۴۰/۲	۴۸/۳	۵۶/۲	۵۹/۳	۶۰/۲	۵۴/۲	۵۳/۶	۵۶/۵	۵۶/۳	۵۴/۴	۵۳/۴	۵۱/۸	۴۹/۹	۴۹/۴
درآمدهای جاری مالیاتی و غیرمالیاتی	۴۱/۷	۴۶/۱	۵۲/۲	۵۶/۵	۵۹/۵	۵۵/۷	۵۲/۵	۵۴/۳	۵۵/۳	۵۴/۸	۵۴/۵	۵۴/۹	۵۲/۷	۵۱/۴
تراز مالی	۱/۵	-۲/۱	-۴/۰	-۲/۸	-۰/۷	۱/۵	-۱/۱	-۲/۳	-۱/۰	۰/۴	۱/۱	۳/۱	۲/۸	۲/۰
سوئد کل مخارج	۴۳/۳	۴۸/۹	۶۱/۶	۶۴/۷	۵۹/۶	۵۵/۲	۵۵/۹	۶۱/۹	۵۹/۹	۵۸/۰	۵۵/۵	۵۵/۱	۵۲/۷	۵۲/۹
درآمدهای جاری مالیاتی و غیرمالیاتی	۴۶/۶	۵۰/۵	۵۶/۳	۵۹/۵	۶۱/۹	۵۸/۱	۵۹/۷	۵۴/۲	۵۶/۸	۵۶/۴	۵۷/۴	۵۶/۸	۵۶/۷	۵۶/۷
تراز مالی	۳/۳	۱/۶	-۵/۳	-۵/۲	۲/۳	۲/۹	۳/۸	-۷/۷	-۳/۱	-۱/۶	۳/۱	۱/۷	۴/۰	۳/۸

* توضیح: شکستگی در سال ۱۹۸۸ ناشی از تغییر در تعاریف است.

Sources: OECD, Economic Outlook, Various Editions

سقوط شدید قیمت‌های نفت در اوایل ۱۹۸۶، به اقتصادی ضربه زد که از قبل به علت عدم تعادل‌های اقتصاد کلان با مشکل روبه‌رو بود و اقتصاد نروژ را به‌طور جدی تحت تأثیر قرار داد و سبب یک رکود اقتصادی شد که سال‌های متمادی ادامه یافت. دولت کمیسیونی از نمایندگان تمام احزاب سیاسی، کارگران، گروه‌های تجاری، متخصصان اقتصادی و مقامات دولتی تشکیل داد تا خط‌مشی‌های سیاستی جدیدی اتخاذ نماید. آنها خواستار استفاده از سیاست مالی برای اهداف ضدنوسانی (تثبیت) و یک سیاست پولی به‌منظور حفظ یک نرخ ارز باثبات شدند و رهبران اتحادیه‌های کارگری و تجاری نیز در مورد تعدیل دستمزدها به توافق رسیدند. اجمال گسترده‌ای وجود دارد که این دیدگاه جدید نقشی کلیدی در چرخش اقتصادی کشور در اوایل دهه ۱۹۹۰ داشته است. بنابراین، با وجودی که نروژ شاهد دوره‌های مخارج فزاینده و رشد تقاضای کل نظیر سایر صادرکنندگان نفت بود، عدم تعادل‌ها در حداقل خود بود و مازادها نسبتاً معتدل بود. مهم‌تر آنکه، بازیگران نروژی توان خود را برای درس گرفتن از اشتباهات و حصول توافق برای اجتناب از تکرار مدیریت غلط نشان داده‌اند.

۳-۱-۳ یک تمرکز سیاستی جدید: پس‌انداز برای آینده

پیش‌بینی‌های بلندمدت جمعیتی به پیری سریع جمعیت نروژ طی دهه‌های آینده اشاره دارد که به افزایش پرداخت‌های بازنشستگی و مخارج مربوط به مراقبت‌های بهداشتی برای سالخوردگان منجر می‌شود که با پیش‌بینی کاهش تدریجی درآمد صادرات نفت نروژ و تحلیل ذخایر ارزی آن کشور هم‌زمان می‌شود. با استفاده از پیش‌بینی تعهدات بازنشستگی طی سی سال آینده و مقایسه با رانت‌های نفت، دولت موفق به کسب حمایت از هدف حفظ مازاد بودجه مستمر به‌منظور انباشت پس‌انداز برای تأمین مالی تعهدات مخارج آتی کشور شد. یک صندوق نفت دولتی در سال ۱۹۹۰ تأسیس گردید تا پس‌اندازهای انباشت شده را مدیریت کند (کادر ۱-۴). درحالی‌که حفظ رقابت‌پذیری نروژ به‌عنوان اولویت اول باقی است، سیاست‌های مدیریت مالی و اقتصادی اکنون به‌طور فزاینده‌ای توسط مسائل مرتبط با سطح مناسب پس‌انداز درآمدهای نفتی برای آینده، شکل گرفته است. ازمنظر دیگر، درحالی‌که در گذشته، درآمدهای نفت نروژ به میزان زیادی در شکل یارانه برای

کشاورزی و غیره توسط نواحی روستایی جذب می‌شد، بازنشستگان و پرداخت‌های بازنشستگی به‌طور فزاینده‌ای این یارانه‌ها را دریافت خواهند کرد زیرا جمعیت پیر و تعداد روزافزون بازنشستگان یک نیروی مهم در فضای سیاسی خواهد شد. ضمن آنکه اهداف حفظ رقابت‌پذیری و امنیت شغلی برای کارگران بخش‌های قابل تجارت غیرنفتی یک نیروی قوی حامی تثبیت به‌وجود آورده است، جامعه بازنشستگان که از مزایای بازنشستگی برخوردار می‌شوند ممکن است همان علایق را در محدود کردن مخارج نداشته باشند.

کادر ۱-۴ استفاده از صندوق‌های نفت در دموکراسی‌های کامل: برخی نمونه‌های منتخب

صندوق نفت دولت نروژ که در سال ۱۹۹۰ ایجاد شد دو هدف عمده دارد: ۱. کارکرد به‌عنوان یک ضربه‌گیر برای هموار کردن نوسانات درآمدهای نفتی و کاهش فشارهای نرخ ارز برای اجتناب از بیماری هلندی و ایجاد یک ساختار صنعتی متنوع، ۲. پس‌انداز بخشی از رانتهای جاری نفت برای رفع نیازهای آتی مرتبط با جمعیت پیر و کاهش تدریجی درآمدهای نفت. در پایان سال ۲۰۰۱، وجوه انباشته شده در صندوق به ۴۱ درصد تولید ناخالص داخلی رسید.

درآمد صندوق شامل جریان خالص نقدی دولت از محل فعالیت‌های نفتی به‌علاوه بازدهی سرمایه و مخارج آن شامل انتقالات به بودجه دولت است. بنابراین، صندوق جزء جداناپذیری از بودجه است: مخارج بیشتر دولتی یا مالیات‌های کمتر از محل فعالیت‌های اقتصادی خاک اصلی نروژ، به سهم کمتر صندوق منجر می‌شود. تخصیص سالیانه درآمد نفتی بین بودجه و صندوق بسته به ملاحظات تثبیت انعطاف‌پذیر است.

درحالی‌که تصمیم برای دستورالعمل‌های تفصیلی فعالیت‌های صندوق توسط دولت اتخاذ می‌شود، دولت همیشه قبل از انجام تغییرات اساسی در این دستورالعمل‌ها با پارلمان (مجلس) مشورت می‌کند. انتقال وجوه به صندوق یا برداشت از آن نیازمند تصویب مجلس است و دولت مجلس را از وضعیت صندوق، سه بار در سال مطلع می‌کند. اطلاعات جامعی درخصوص فعالیت‌های صندوق در گزارش‌های فصلی و سالیانه در دسترس است و بازرس کل مسئولیت سنگینی برای حسابرسی فعالیت‌های صندوق دارد. قوانین شفاف برای فعالیت‌های صندوق شهروندان را تشویق می‌کند تا برای به تعویق انداختن مصرف حق خود تا زمان رسیدن به دهه‌های بازنشستگی در آینده مطمئن باشند. برای حفظ یکپارچگی فرایند بودجه، دارایی‌های صندوق باید به‌جای تبدیل به یک منبع تکمیلی تأمین مالی مخارج عمومی، در خارج سرمایه‌گذاری شود.

در دستورالعمل‌های جدید صندوق پس‌انداز میراث^۱ در ایالت آلبرتای کانادا که قبلاً بیشتر

دارایی‌های آن برای سرمایه‌گذاری در داخل ایالت به‌عنوان بخشی از سیاست توسعه اقتصاد محلی مورد استفاده قرار می‌گرفت، نیز صراحت دارد که این پس‌اندازها می‌بایست در خارج از ایالت سرمایه‌گذاری شود.^۱

از زمان افتتاح صندوق دائمی آلاسکا، این صندوق پس‌اندازهایش را در خارج از ایالت سرمایه‌گذاری می‌کند. اما این صندوق متفاوت از صندوق نروژ است از این نظر که صندوق آلاسکا بخشی از عواید خود را به‌عنوان سود سهام به افراد مقیم آلاسکا به‌صورت پرداخت مستقیم نقدی بازمی‌گرداند که این رقم در سال ۲۰۰۰ به‌ازای هر نفر به ۲۰۰۰ دلار آمریکا بالغ گردید. طراحی سیستم تقسیم سود صندوق دائمی آلاسکا خصوصیت قوی فردگرایانه مردم آلاسکا و این تفکر که آنها بهتر از سیاستمداران می‌دانند چگونه از پول خود استفاده کنند، را نشان می‌دهد.

مأخذ: داویس و دیگران در فصل یازدهم این کتاب و وزارت دارایی نروژ، (2002b).

۴-۳-۱-۴ پس‌انداز در مقابل مخارج و تخفیف مالیاتی: به‌سوی تعادل؟

در مبارزات انتخاباتی سال ۱۹۹۷، حزب حاکم سوسیال دمکرات از تداوم مخارج محتاطانه بخش عمومی برای اجتناب از اشتباهات دهه ۱۹۸۰ جانب‌داری نمود درحالی‌که احزاب متعدد مخالف خواهان افزایش مخارج برای برنامه‌های مختلف اجتماعی بودند. با ناتوانی در جلب حمایت عمومی، یک دولت ائتلافی اقلیت پیروز، افزایش مخارج برای پرداخت‌های بازنشستگی و خانوادگی را پیشنهاد کرد. در سال ۱۹۹۸، سقوط قیمت‌های جهانی نفت منجر به کاهش شدید مازاد بودجه شد؛ اما با افزایش دوباره قیمت‌های نفت در سال ۲۰۰۰ و افزایش منابع صندوق، فشارهای سیاسی برای افزایش مخارج عمومی به‌ویژه ازسوی دولت‌های محلی که مسئولیت عمده مخارج بهداشت و تحصیل را عهده‌دار هستند، از سر گرفته شد. انباشت محسوس ثروت در صندوق نفتی، مقاومت در برابر این فشارها را دشوار می‌کرد و باعث کاهش نگرانی درباره تعهدات بزرگ و درازمدت بیمه‌های عمومی بازنشستگی شد. یک توافق گسترده ملی برای تغییر سیاست در دوره پیش از انتخابات پارلمانی در پاییز سال ۲۰۰۱ به‌دست آمد. حزب حاکم سوسیال دمکرات فقط افزایش مخارج را مورد توجه قرار داد؛ اما این انتخاب، جاده را برای یک دولت جدید هموار

1. Hoffman (1996).

ساخت. این دولت توسط احزابی شکل گرفت که هم خواهان گسترش دولت رفاه و هم خواهان تغییر مسیر سیاست به سمت کاهش بار سنگین مالیاتی نروژ بودند. بودجه سال ۲۰۰۲ برنامه مالی جدیدی ارائه کرد که استفاده از درآمدهای نفتی طی ده سال آینده را شتاب می‌داد و تصریح می‌کرد که کسری بودجه ساختاری در بودجه غیرنفتی دولت مرکزی باید در محدوده ۴ درصد بازدهی واقعی مورد انتظار در دارایی‌های صندوق نفت دولت باشد. در مقایسه با خط‌مشی سابق، این برنامه کسری بودجه سالیانه را به میزان ۰/۴ درصد از تولید ناخالص داخلی سالیانه سرزمین اصلی نروژ افزایش می‌دهد و به ۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۱۰ خواهد رساند. با اینکه سابقه مدیریتی ثروت نفت نروژ در ایجاد بنیانی برای تسهیم عادلانه ثروت نفت با نسل‌های آینده بسیار موفق بوده است، چرخش اخیر در سیاست دولت نگرانی‌هایی را پیرامون تداوم بلندمدت سیاست‌های مالی نروژ علی‌رغم مازاد بودجه عظیم فعلی ایجاد کرده است.

۲-۳-۴ دموکراسی‌های ناقص: رانت‌های نفت در آمریکای لاتین

در مقایسه با سایر کشورها، رتبه دموکراسی‌های ناقص برحسب مشارکت سیاسی کاملاً بالاست؛ اما برحسب شفافیت و فساد نسبتاً پایین است (جدول ۲-۴). علی‌رغم تفاوت‌های مهم، کلمبیا، اکوادور و ونزوئلا دارای پیشینه‌ای از عوام‌گرایی ملی‌گرایانه و حمایت‌مدارانه بوده که موضع سیاسی گروه‌های ذی‌نفع که مستقیماً با مخارج دولتی در ارتباط هستند را تقویت کرده است. نخبگان سیاسی انگیزه اندکی برای تثبیت مالی دارند؛ رهبرانی که تلاش‌های صادقانه‌ای برای معقول کردن مخارج داشته و توسعه بخش خصوصی را تسریع می‌کنند با اعتصاب‌های عمومی و آشوب‌های گسترده روبه‌رو هستند که می‌توان به ربودن رئیس‌جمهور اکوادور، فبرس کوردرو^۱ توسط چتربازان مسلح اشاره کرد. گروه‌های ذی‌نفع در کلمبیا، اکوادور و ونزوئلا از احزاب سیاسی ضعیف و فردگرایی این کشورها باثبات‌ترند. همچنین این کشورها به لحاظ ثبات سیاسی رتبه پایینی دارند^۲ و به لحاظ انضباط مالی و مدیریت درآمد نفت عملکرد بسیار ضعیفی داشته‌اند.

1. Febres Cordero

۲. در گزارش «بررسی محیط کسب‌وکار» که توسط بانک جهانی در سال ۲۰۰۱ انتشار یافت کلمبیا، اکوادور و ونزوئلا در بین چهارده کشور انتهای جدول (متشکل از ۸۱ کشور) رتبه‌بندی شده بودند.

۴-۳-۲-۱ گروه‌های ذی‌نفع، بی‌ثباتی و تخصیص

توسعه سیاسی اکوادور و کلمبیا شباهت‌های زیادی به هم دارند. احزاب سنتی برتری خود را از دست داده و سیاست بیشتر فردی شده است. کشف نفت سبب بروز رقابت‌های درون حزبی شده زیرا دولت با در اختیار داشتن منابع اهمیت روزافزونی می‌یابد.^۱ با عدم توافق در مورد تخصیص شفاف بودجه، این گروه‌ها به تخصیص منابع برای منافع خود روی آورده‌اند که باعث تضعیف هرچه بیشتر مدیریت کلان بودجه شده است (کادر ۲-۴). در اکوادور، دولت‌های متعددی تلاش کرده‌اند تا اصلاحات مالی و ساختاری انجام دهند؛ اما هیچ‌یک نتوانسته‌اند تحت فشار اجتماعی برای تغییر محسوس اقتصاد سیاسی دوام بیاورند. رشد جمعیت شهری طی نخستین دوره رونق در اکوادور تسریع شد که ناشی از افزایش یارانه‌های مصرفی، افزایش دستمزدها و اشتغال در بخش عمومی و کاهش مالیات‌های غیرنفتی معادل ۲ درصد تولید ناخالص داخلی بود.^۲ تلاش برای ایجاد انضباط مالی و تعدیل ساختاری در اواسط دهه ۱۹۸۰ در زمان ریاست جمهوری فبرس کوردرو موجب بهبود نسبی در برخی از شاخص‌های اقتصاد کلان شد. با این حال در ژانویه ۱۹۸۵، کنگره یک نشست اضطراری برای ابطال اقدامات محدودکننده دستمزد تشکیل داد و فدراسیون اتحادیه تجاری خواهان یک اعتصاب عمومی شد.

کادر ۲-۴ تخصیص منابع در اکوادور

علی‌رغم اداره ضعیف مالیات غیرنفتی و به تبع آن نوسان درآمدها، در سال ۱۹۹۹، حدود ۶۵ درصد کل درآمدهای مالیاتی (شامل تمام درآمدهای نفتی) برای برنامه‌های خاص یا انتقال به دولت‌های محلی اختصاص یافت. نظام تخصیص منابع نشان‌دهنده قدرت شبکه گروه‌های ریشه‌دار در مقابل دولت ناپایدار مرکزی است. پیچیدگی و عدم شفافیت تخصیص منابع باعث توزیع پیش‌بینی نشده و نامعقول درآمدهای نفتی شده و استفاده‌کنندگان این درآمدها به‌طور سنتی عمدتاً شرکت پترواکوادور، ارتش و دستگاه اداری هستند که با بوروکراسی ناکارآمد و اشتغال بیش از حد کارکنان مواجه هستند.^۳ در سال ۱۹۸۹، ۱۴/۵ درصد کل درآمدهای نفت مستقیماً به ارتش اختصاص یافت

1. Martz (1997).

2. World Bank (1991).

3. Ibid

و ۶۷/۶ درصد برای تأمین مالی صورت حساب‌های دستمزدها در بخش عمومی و سایر برنامه‌ها به‌ویژه برنامه احداث جاده در مناطق روستایی تخصیص داده شد که مورد اخیر یکی از مواردی است که دولت به لحاظ سیاسی به حمایت آنها نیاز دارد. توانایی این گروه‌ها در تحت تأثیر قرار دادن تخصیص منابع، انعطاف‌پذیری مالی دولت مرکزی را کاهش داده و باعث افزایش مخارج طی دوره افزایش درآمد نفت و افت شدید در مخارج عمرانی و اختیاری طی رکود می‌شود.

سقوط قیمت‌های نفت در سال ۱۹۸۶ به دنبال زلزله مصیبت‌بار در سال ۱۹۸۷ دولت را وادار کرد تا اقداماتی فوری برای رفع کسر بودجه عظیم مالی صورت دهد که از جمله این اقدامات افزایش قیمت سوخت تا ۸۰ درصد و افزایش ۲۵ درصدی کرایه اتوبوس بود.^۱ این اقدامات که برای تطبیق با رانت‌های کمتر نفت صورت گرفت به اغتشاش گسترده‌ای دامن زد و اعتصاب عمومی دیگری را موجب شد، به اعضای پارلمان حمله شد، ساختمان‌های دولتی با کوکتول مولوتف هدف قرار گرفت و در ژانویه ۱۹۸۷، رئیس‌جمهور توسط چتربازان نیروی هوایی ربوده شد.^۲

فبرس کوردرو، شرمنده و بدون حامی، فرایند اصلاحات را معکوس و پروژه‌های متعدد ساختمانی را آغاز کرد تا گروه‌های متنفع را راضی و منتفع نماید.

رئیس‌جمهور بورجا،^۳ وارث یک اقتصاد دارای تورم بالا همراه با کسری بودجه عمومی معادل ۱۶ درصد تولید ناخالص داخلی شد. اولین نسخه اصلاحات اقتصادی وی ریاضت معتدل مالی بود،^۴ اما این اصلاحات هم با یک اعتصاب ملی روبه‌رو گردید که برای صادرات نفت مخرب بود. اتحادیه قدرتمند رانندگان اتوبوس و کامیون در ژوئن ۱۹۸۹، حمل‌ونقل را در سراسر کشور به حالت تعطیل درآوردند.^۵ ادامه اقدامات ریاضت مالی که باعث کاهش یارانه‌ها و محدود کردن دستمزدها شد، حمایت از رئیس‌جمهور را به‌سرعت کاهش داد. با شروع جنگ خلیج فارس در سال‌های ۱۹۹۱-۱۹۹۰ فدراسیون

1. Coprill And Cubit (1988).

2. Espinel and Others (1994).

3. Borja

۴. به‌هرحال، ۱۷ درصد بودجه سال ۱۹۸۸ هیچ منبع مالی شناخته شده‌ای نداشت و ۳۸ درصد از طریق وام‌های خارجی تأمین شد.

5. Economist Intelligence Unit, Quarterly Economic Report, No.3, 1989.

اتحادیه تجاری، ارتش و جامعه تجاری که بر کشور مسلط بودند، خواهان سهمی از افزایش درآمد نفت شدند. علی‌رغم ماهیت موقتی مورد انتظار قیمت‌های بالا، بورجا تسلیم خواست آنها شد و تمام پول‌های بادآورده نفت صرف افزایش مصرف گردید.^۱ اکوادور در دهه ۱۹۹۰ دوران نسبتاً بهتری داشت. در هشت سال از دهه آخر، تکانه‌های مالی چرخه نفت را بدتر کرد.

کشف ذخایر قابل ملاحظه نفت در کلمبیا در سال ۱۹۹۳ به دنبال یک فرایند تمرکززدایی سیاسی و مالی که به موجب قانون سال ۱۹۹۱ آغاز شد بود، رخ داد. تلاقی این دو واقعه به انفجار مخارج و استقراض منجر گردید زیرا قوانین بازی رقابت برای رانت‌ها به قانون بیشتر خرج کن تا بیشتر به دست آوری تبدیل شد (کادر ۳-۴). کمک‌های مالی از سوی دولت به نهادهای محلی و منطقه‌ای شرکت‌های دولتی که از طریق سیاسی هدایت شده، مشکلات مربوط به فساد مالی را تشدید کرد و به دو برابر شدن مخارج مصرفی دولتی در طول تنها ۶ سال کمک کرد. یک بسته سیاستی تثبیت در سال ۱۹۹۹ آغاز شد که برای رفع نواقص اسفبارتر در فرایند تمرکززدایی به کار گرفته شده است؛ اما دولت مرکزی ضعیف کلمبیا با بدهی‌های عظیم عقب‌افتاده در پرداخت‌های بازنشستگی و سایر تعهدات هزینه‌ای روبه‌رو است.

۲-۳-۴ کاستی در تولید نفت

درآمدهای نفت که برای چندین دهه سیاست ونزوئلا را رقم زده، باعث شکل‌گیری دولت رانت‌خواری شده که مشروعیت خود را از گروه‌های ریشه‌دار و بنده‌نوازی به دست می‌آورد. و ادامه وفاداری آنها به دولت مستقیماً به مخارج دولت از محل رانت‌های نفت وابسته است. عملکرد اقتصادی تحت تأثیر بی‌ثباتی درآمد نفت و سیاست‌های ایست - حرکت بوده که به چرخه‌های رونق و رکود منجر شده است. قیمت‌های بالای موقتی نفت به افزایش مخارج منجر شده که حتی پس از کاهش مجدد درآمدهای نفت همچنان در سطح بالایی حفظ شده است. علی‌رغم صادرات نفت ونزوئلا از اوایل دهه ۱۹۷۰ که ۶۰۰ میلیارد دلار آمریکا تخمین زده می‌شود، درآمد سرانه واقعی بین

1. World Bank (1991).

سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۸۵ تا ۱۵ درصد کاهش یافت، از آن به بعد، افول شرایط اقتصادی شتاب گرفته به‌طوری‌که تولید ناخالص داخلی سرانه به میزان متوسط سالیانه ۲/۲ درصد طی دوره ۱۹۸۵-۲۰۰۰ کاهش یافته است.

به دنبال افزایش ناگهانی پول‌های بادآورده نفت بعد از ۱۹۷۳، ونزوئلا سیاست گسترش شدید مداخله دولت در اقتصاد را پیش گرفت. صنعت نفت ملی شد و مداخله دولت در مقیاس وسیع در پروژه‌های سرمایه‌بر فولاد، آلومینیوم، سنگ آهن و انرژی به‌عنوان بخشی از تلاش برای تنوع بخشیدن به اقتصاد و کاهش وابستگی به واردات صورت گرفت. با این حال، شرکت‌های دولتی به‌طور ناکارآمد توسط منصوبان سیاسی بدون مهارت حرفه‌ای مدیریت شده و تقاضای جهانی که انتظار می‌رفت برای محصولات این صنایع جدید وجود داشته باشد، تحقق نیافت.^۱

کادر ۳-۴ تمرکززدایی مالی در کلمبیا

تا اواسط دهه ۱۹۹۰، نزدیک ۴۰ درصد درآمد دولت مرکزی (شامل تمام درآمد نفت، صرف‌نظر از قیمت‌های جهانی) برای انتقال به دولت‌های محلی و منطقه‌ای اختصاص می‌یافت. همانند تخصیص درآمدها در اکوادور (کادر ۲-۴)، نظام انتقال، درآمد دولت مرکزی را به نهادهای محلی از طریق قوانین پیچیده‌ای گره زد که عرصه ملی برای رقابت بر سر رانت‌ها را ایجاد کرد. تحت فشارهای سیاسی که بخشی از آن مبتنی بر انتظارات گسترده از درآمدهای آتی نفت بود، دولت مرکزی از استانداردهای انتقالات چشم‌پوشی کرد و این کار را به ادارات فاقد ظرفیت کافی سپرد، این در حالی بود که انتقال مسئولیت‌ها به دولت‌های محلی بسیار دیرتر از انتقال درآمدها صورت گرفت. با اعمال ضعیف نظارت و چشم‌پوشی از قوانین، فساد مالی ناشی از آن به‌صرف مخارج بیش از اندازه و انباشت فزاینده بدهی ازسوی دولت‌های محلی و منطقه‌ای منجر گردید. دولت چندین نهاد بزرگ کشور و اعتباردهندگان را در اواسط دهه ۱۹۹۰ ضمانت کرد. ضمانت‌های ضمنی دولت، افراط در استقراض را تشدید کرد. هزینه‌های ضمانت‌ها به رشد سریع مخارج مصرفی دولتی کمک کرد که از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۳ (قبل ورود درآمد نفت به خزانه بودجه) به ۲۳ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ افزایش یافت. اصلاحات شامل رتبه‌بندی اعتباری دولت‌های منطقه‌ای می‌شود، اما هنوز بسیار زود است که بگوییم آیا توسل به ارزیابی مستقل، انضباط را به نظام مالی یکپارچه برمی‌گرداند یا خیر.

افزایش گسترده اشتغال برای جلب حمایت سیاسی و زیاد شدن دستمزدها با هدف افزایش آرای شهری، کارایی مالی این شرکت‌ها را تضعیف می‌کند. علی‌رغم مخارج سنگین و بیش از اندازه، دولت و شرکت‌های دولتی بدون هیچ مشکلی قادر به کسب اعتبارات خارجی بودند. استقراض خارجی نیز به افزایش سریع واردات کمک کرد. رانت‌های دریافتی طی رونق نفتی ۱۹۸۲-۱۹۷۹ عمدتاً از طریق یارانه‌های بودجه‌ای برای کمک به این شرکت‌ها در مواجهه با زیان‌های هنگفت صرف شد. علی‌رغم اصلاحات معتدل، وضعیت مالی کشور به‌طور فزاینده‌ای آسیب‌پذیر شد و با سقوط قیمت نفت در سال‌های ۱۹۸۳-۱۹۸۲، دولت قادر به بازپرداخت بدهی‌های خود نبود. فرار انبوه سرمایه باعث کاهش ارزش پول در جمعه سیاه فوریه ۱۹۸۳ و یک رکود عمیق شد. به دنبال یک مجموعه اعتصابات توسط اتحادیه‌های تجاری، اغلب اصلاحات رها شدند. در سال ۱۹۸۲، تخصیص بودجه توسط دولت از پنج میلیارد دلار پس‌انداز شده در صندوق سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت که بدون مخالفت کنگره صورت گرفت شکاف بین فن‌سالاران شرکت و دستگاه سیاسی را بیشتر کرد و یک پیام روشن را فرستاد که تلاش برای عقیم‌سازی پول‌های بادآورده از طریق پس‌انداز در خارج از کشور کار بی‌ثمری است.^۱

با روی کار آمدن رئیس‌جمهور لوسینچی^۲ در سال ۱۹۸۴ محدودیت‌های مالی و نظام نرخ ارز ترجیحی چندگانه‌ای را برای مهار بحران شروع کرد. با این حال، فشارهای مداوم قوی از سوی اتحادیه‌های کارگری و تجاری به تغییر سیاست با افزایش حداقل دستمزدها و یارانه‌ها منجر شد و فعالیت اقتصادی را تحریک کرد؛ که باعث کسر بودجه عظیم و سه برابر شدن تورم به بیش از ۳۰ درصد تا سال ۱۹۸۸ گردید. سازمان مدیریت نظام نرخ ارز آلوده به فساد مالی، عملاً میلیاردها دلار را به جیب نخبگان سیاسی واریز کرد.^۳ به دنبال سقوط قیمت نفت در سال ۱۹۸۶ و کاهش درآمدهای نفتی، لوسینچی

1. Mommer (1998).

2. Lusinchi

۳. کارفرمایان عمده حق بازپرداخت بدهی‌های خود را با نرخ قبل از کاهش ارزش پول کشور یعنی با نرخ ۴/۳ بولیوار برای هر دلار به‌دست آوردند، طرحی که وزیر اقتصاد، ماتوس آزوکار آن را مهم‌ترین یارانه دولتی که تاکنون به بخش خصوصی داده شده خواند. این نرخ تا سال ۱۹۸۶، ۸/۱ و تا سال ۱۹۹۶، بیش از ۴۰۰ بود.

به سیاست مالی انبساطی ادامه داد و دفتر ریاست جمهوری را زمانی رها کرد که بیشترین محبوبیت را در بین رؤسای جمهور بازنشست شده ونزوئلا داشت.

دولت جدید وقتی که در فوریه ۱۹۸۹ کار خود را آغاز کرد با وضعیتی روبه‌رو شد که در مرز ورشکستگی قرار داشت و مصرف‌کنندگان ونزوئلایی باید از عهده کمبودهای جدی حتی در کالاهای اساسی برمی‌آمدند. دو برابر کردن قیمت بنزین از سطح بسیار پایین سنتی آن در مواجهه با کسری بودجه که به حدود ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی می‌رسید باعث ایجاد آشوب‌های بزرگی در نواحی شهری شد که در آن بیش از یک هزار نفر کشته شدند. اتحادیه‌های تجاری و قسمت اعظم بخش کسب‌وکار در مخالفت با آزادسازی اقتصاد (علی‌رغم نبود راه دیگری) متحد شدند و یک اعتصاب عمومی اعلام شد. سرانجام رئیس‌جمهور که نتوانست حمایت سیاسی را برای یک برنامه اصلاحی جلب کند و شاهد دو کودتای خونین بود، استعفا داد.

یک بررسی که توسط کمیسیون ریاست جمهوری برای اصلاحات دولتی در سال ۱۹۸۸ صورت گرفت، نشان داد که ۸۰ درصد مردم از دولت دمکراتیک راضی نیستند و ۸۸ درصد اعتقاد داشتند که سیاستمداران هیچ کاری جز حرف و عدم توزیع ثروتی که حق عموم است، انجام ندادند.^۱ چنین نگرش‌هایی که در اواسط اصلاحات شکل گرفت، با محبوبیت رئیس‌جمهور لوسینچی در پایان یک ولخرجی عظیم مالی مغایرت دارد و ناامیدی و سرخوردگی را نشان می‌دهد که به انتخاب رئیس‌جمهور چاوز^۲ منجر شد که ازسوی طبقه کارگران و افراد طبقات پایین جامعه و ارتش پشتیبانی شد که سابقه‌ای در نقش نخبگان سیاسی نداشتند. با افزایش فرار سرمایه‌گذاران خارجی از ونزوئلا، فشار برای اشتغال بیشتر افراد بیکار در بخش دولتی افزایش یافت. تراز کل بودجه همچنان همسو با قیمت نفت به نوسان شدید خود ادامه می‌داد: از یک مازاد بودجه حدود ۷ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۶ به یک کسری بودجه ۷ درصدی در سال ۱۹۹۸ و دوباره مازاد بودجه ۲ درصدی در سال ۲۰۰۰ و یک کسری بودجه ۶ درصدی در سال ۲۰۰۱. علی‌رغم ناتوانی چاوز در منتفع ساختن قابل توجه هواداران خود، او

1. Nissen and Welseh (1994).

2. Chavez

همچنان از حمایت پرشور اقشار فقیر و نزوئلا برخوردار بود و این امر از واکنش مردم به خلع ید موقتی وی از قدرت در آوریل ۲۰۰۲ پدید آمد. شرکت دولتی نفت و نزوئلا که با کاهش نسبت درآمد عملیات به هزینه‌ها روبه‌رو است، انتقال سهم لازم بودجه دولت مرکزی را بیش از پیش دشوار می‌بیند و اقتصاد رانت‌خوار و نزوئلا را به تدریج از آن محروم می‌کند در حالی که حال قدرت گروه‌های رانت‌جوی ناشی از رانت‌های نفتی فروکش نکرده است. تا اواسط سال ۲۰۰۲، شواهدی وجود نداشت که در و نزوئلا یک گروه سیاسی حامی اصلاحات آزاد و مخالف دولت‌گرایی نفتی پیدا خواهد شد.

۳-۲-۳ رانت‌های نفت و انگیزه‌ها در دموکراسی‌های ناقص

در نظام‌های سیاسی مبتنی بر جلب حمایت سیاسی از طریق بنده‌نوازی بدون وجود نهادهای ملی قوی و شفافیت لازم برای ایجاد یک اجماع شفاف ملی، درآمدهای نفت رفتار رانت‌جویی را تشویق می‌کند زیرا رقابت عوام‌پسندانه برای منابع عنان‌گسیخته گسترش می‌یابد. در اکوادور، حاکمیت دولت مرکزی ضعیف و بی‌ثبات است. انتخابات بر همه‌چیز حاکم است؛ اما سبب می‌شود که یک اکثریت حزبی با ثبات به وجود نیاید. بین ۱۵ تا ۱۸ حزب که عمدتاً از نهادهای خاصی بودند از نامزدی اشخاص کاریزماتیک حمایت کردند که در طول دهه ۱۹۸۰ در کنگره نماینده شده بودند. چرخه‌های سیاسی کوتاه و فشرده باعث بی‌ثباتی سیاست‌ها و یک افق زمانی خیلی کوتاه‌مدت می‌شود. سیاست‌های اکوادور دارای یک پیشینه قوی از مداخله مستقیم توسط گروه‌های اقتصادی حاکم با فرایند رسمی دموکراتیک و تفویض اختیار ضعیف نمایندگی از سوی گروه‌های سازمان‌یافته به احزاب سیاسی و کنگره است. در نتیجه، گروه‌های فشار شدیداً متفرق هستند و دارای تقاضاهای کم‌اهمیت هستند. در یک جامعه رانته، غارتگری با همکاری اندک در تلاش برای منافع اجتماعی خاص پایان می‌یابد و دفاع از منافع مشترک بهتر از مشارکت سازنده در فرایند سیاسی است.^۱ توانایی کنگره در رفع فشار گروه‌های ذی‌نفع به شدت محدود است. تنش بین دستگاه‌های اجرایی و مجلس به‌طور غیرعادی زیاد است؛ زیرا قوه مقننه اختیار اقدام سریع را دارد و به‌طور یکجانبه

1. Espinel and Others (1994).

فن‌سالاران را استیضاح می‌کند، حداقل دستمزدها را بدون ملاحظه بهره‌وری یا تورم افزایش می‌دهد و درآمدها را مستقیماً به گروه‌های ذی‌نفع گوناگون اختصاص می‌دهد. بنابراین، درحالی‌که رانت‌های نفتی، نهادهای سیاسی اکوادور را ایجاد نکردند ضعف آنها را تشدید می‌نماید که هم‌زمان، توان استفاده صحیح از درآمدها را کاهش می‌دهد.

به‌طور مشابهی دولت مرکزی کلمبیا نیز در برابر دولت‌های محلی و گروه‌های فشار جامعه ضعیف است. دادگاه قانون اساسی که تحت قانون اساسی سال ۱۹۹۱ شکل گرفت، موقعیت مسلطی را در مورد سیاست دستمزد و مخارج به کمک حقوق اساسی فردی به‌خود گرفت. با یک حکم جدید تثبیت دستمزد در بخش عمومی را لغو و تعدیل دستمزدها حداقل به میزان تورم در هر سال را الزامی کرد.^۱ بنابراین یک شعبه قضایی حق وتوی اصلاحات و اقدامات تثبیت مالی را دارد.

چرخه‌های سیاسی نیز در ونزوئلا بسیار شدید است به‌طوری‌که جنبش‌های کارگری، شرکت‌های بزرگ دولتی دریافت‌کننده یارانه و کارفرمایان کوچک و نیز اخیراً ارتش برای کسب رانت نفت رقابت می‌کنند.^۲ حتی بانک مرکزی که رسماً مستقل است هیچ‌گونه قدرتی برای کنترل مخارج با انگیزش سیاسی را ندارد، زیرا رئیس‌جمهور می‌تواند رئیس بانک مرکزی را به میل خود برکنار کند.

۳-۴ عربستان سعودی و کشورهای حوزه خلیج فارس: دیکتاتوری‌های سنتی

کشورهای خلیج فارس وابستگی شدیدی به رانت‌های حاصل از استخراج ذخایر دولتی نفت برای تأمین مالی تلاش‌های توسعه‌ای و سیاست‌های رفاهی پرخرج خود دارند. طی ۲۵ سال گذشته، آنها یک تغییر شکل گسترده اجتماعی و اقتصادی را ضمن حفظ ثبات اجتماعی در پیش گرفته‌اند. علی‌رغم ذخایر فراوان، در طی دهه‌های پیش‌رو چالش‌های جدید توسعه توانایی آنها را در تطبیق نهادهای سنتی با نیازمندی‌های اقتصاد مدرن در یک جهان با رقابت روزافزون، محک می‌زند.

۱. در حکم دیگری به افزایش مخارج برای زندانیان بر مبنای حقوق زندانیان رأی داد (احکام دادگاه قانون اساسی کلمبیا، T-296/98 and T-153/98).

2. Nissen and Welsch (1994).

۱-۳-۳-۴ سال‌های وفور

در سال‌های بعد از اولین رونق نفتی، دولت‌های خلیج فارس برنامه‌های سرمایه‌گذاری عظیمی را با اولویت زیرساخت‌ها آغاز کردند تا بخشی از پول‌های بادآورده به توده جمعیت و نیز نسل‌های آینده انتقال داده شود. سرمایه‌گذاری‌های اساسی نیز در بخش‌های اجتماعی صورت گرفت. به‌طور کلی جمعیت از طرح‌های رفاهی دست‌ودلبازانه در شکل دستیابی به مسکن و مواد غذایی اساسی، سوخت، آب و برق به‌صورت قیمت‌های به‌شدت یارانه‌ای بهره‌مند شدند. گسترش بخش دولتی با دو هدف ارائه خدمات دولتی به مردم و ایجاد فرصت‌های شغلی در کشورهای خلیج فارس به‌کار گرفته شد. همچنین بیشتر کشورهای خلیج فارس برنامه‌هایی را برای ایجاد ظرفیت صنعتی داخلی با کمک یارانه‌های بسیار زیاد آغاز کردند. این برنامه‌ها با تصور استفاده از منابع هیدروکربن فراوان به‌عنوان ماده خام و با هدف تنوع بخشیدن به اقتصاد برای رهایی از وابستگی شدید به رانت‌های نفتی بود. بعد از سال ۱۹۷۳، ظرفیت جذب محدود برای تدوین و اجرای برنامه‌های توسعه که با جمعیت اندک ولی در حال رشد سریع و افزایش شدید درآمدها همراه شد به انباشت عظیم ذخایر رسمی ارز منجر شد. اما به‌زودی، بنگاه‌های محلی شروع به انباشت مبالغ هنگفت قراردادهای دولتی سودآور نمودند. از آنجا که برنامه‌های توسعه که از سوی دولت‌های خیراندیش طراحی شده بودند تضمین می‌کرد که همه از پول‌های هنگفت جدید بهره‌مند شوند، این برنامه‌ها با حمایت عمومی وسیع روبه‌رو شد.

از بسیاری جهات، برنامه‌های شروع شده طی سال‌های رونق نفت موفقیت چشمگیری در بالا بردن استانداردهای زندگی شامل گسترش آموزش به‌دست آورد. با این حال، کشورهای خلیج فارس قادر نبودند تا سرمایه‌گذاری‌های عظیم در زیرساخت‌ها و توسعه انسانی را در قالب رشد بخش خصوصی پایدار و نیرومند متبلور سازند. بدین خاطر، کارایی سرمایه‌گذاری به‌تدریج کاهش یافت که نشان‌دهنده بررسی ضعیف کارایی اقتصادی پروژه‌هاست.^۱ در همین حال، پیامدهای اقتصادی - اجتماعی راهبردهای دولت رفاه که از سوی کشورهای خلیج دنبال شد - با تمرکز بر توزیع ثروت

1. Auty (2001).

نفت از طریق برنامه‌های عمومی به‌جای توسعه منابع جدید ثروت - بی‌نظمی‌های ساختاری ناخواسته‌ای را نیز در شکل وابستگی مزمن به درآمدهای صادراتی نفت و درآمدهای مالی، خفه شدن بخش خصوصی ناشی از رشد بیش از حد بخش‌های دولتی و حضور همه‌جانبه آنها در اقتصاد، کم‌رنگ شدن انگیزه برای فعالیت و وابستگی بسیار زیاد به دولت برای ایجاد شغل برای مردم این کشورها، ایجاد کرد.

۲-۳-۳-۴ پایان رونق شدید

با کاهش شدید درآمدهای نفت بعد از اواسط دهه ۱۹۸۰، دولت‌های خلیج فارس به برداشت در مقیاس وسیع از دارایی‌های انباشت شده خارجی خود برای تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های زیرساختاری که طی سال‌های رونق آغاز شده بودند، متوسل شدند. به‌هرحال، تعهدات هزینه‌ای بلندمدت نیز در نتیجه گسترش خدمات دولتی شامل آموزش، بهداشت و رشد اشتغال در بخش دولتی افزایش یافت. درآمدهای نفت عموماً ثابت باقی ماند و باعث فشارهای مالی در سال‌های بعدی گردید.^۱ در مواجهه با کسری بودجه مزمن از اوایل دهه ۱۹۸۰، دولت سعودی در سال ۱۹۸۸ شروع به استقراض داخلی نمود و اکنون بدهی داخلی آن به‌طور چشمگیری از میزان ذخایر ارز خارجی رسمی قابل استفاده کشور فراتر می‌رود. با افزایش مستمر فشارهای مالی، مخارج جاری برای حفظ و نگهداری و یارانه‌ها و نیز مخارج سرمایه‌گذاری کاهش یافت و در همان حال تلاش‌هایی برای افزایش درآمدهای غیرنفتی صورت گرفت. با توجه به عدم رشد بخش غیرنفتی و افزایش تعداد افراد جدیدی که در طول دهه ۱۹۹۰ وارد بازار کار شدند، محدودیت‌های مالی بیشتر عرصه را برای تداوم استفاده از بخش عمومی برای جذب افراد جویای کار محدود کرد. در مورد عربستان سعودی، رشد سالیانه بخش غیرنفتی در حد بسیار پایین ۱/۲ درصد طی دهه ۱۹۹۰ تخمین زده شد که در مقایسه با نرخ رشد بیش از ۴ درصدی نیروی کار بیانگر میزان بالای زادوولد طی سال‌های رونق

۱. دولت کویت، که ۹۳ درصد نیروی کار کشور را در استخدام داشت، با افزایش هزینه‌های پرداختی بابت حقوق به میزان بیش از ۶ درصد در سال طی دوره ۲۰۰۰-۱۹۹۵ مواجه شد درحالی‌که، مخارج بودجه‌ای کل و جاری برحسب ارقام اسمی ثابت باقی ماند که به کم کردن از مخارج دیگر به‌ویژه مخارج سرمایه‌ای منجر شد.

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۱۴۳

نفت است. تنها ۴۰.۰۰۰ نفر از ۱۲۰.۰۰۰ نفر شهروند سعودی که در سال ۱۹۹۹ وارد بازار کار شده بودند قادر به یافتن شغلی در بخش خصوصی غیرنفتی شدند.^۱ اصلاحات محتاطانه با هدف حل مشکلات ساختاری نهفته مربوط به این روندها طی دهه ۱۹۹۰ آغاز شد. سقوط قیمت‌های نفت در اوایل سال ۱۹۹۸ به دنبال بحران آسیا، موقعیت مالی کشورهای خلیج فارس را شدیداً تحت تأثیر قرار داد و آگاهی سیاسی برای نیاز به اصلاح ساختاری و نهادی را تقویت کرد. نارضایتی داخلی به جهت بیکاری و کاهش درآمد سرانه افزایش یافت درحالی‌که اقشار مرفه برخوردار از مصرف با ارزش‌های سنتی مغایرت داشت، مصرفی که با جذب سهمی بیش از اندازه از یارانه‌های باقی‌مانده تأمین مالی شد. در همین حال امید بی‌پایان ولی واهی برای بهبود درآمدهای نفت به همراه مقاومت گروه‌هایی که منافع خود را در خطر می‌دیدند، سبب شد حوزه اصلاحات بسیار محدود شود. فرهنگ توافق قوی کشورهای خلیج فارس که برای حمایت یکپارچه از تصمیمات گرفته شده یک دارایی تلقی می‌شود، سرعت اصلاحات را کند کرد.

۳-۳-۴ چالشی که باید بر آن غلبه کرد: موانع مسیر الگوی جدید توسعه

در دهه آینده، کشورهای خلیج فارس با فشارهای مالی فزاینده برای گسترش خدمات عمومی مواجه خواهند شد که ناشی از رشد جمعیت و هزینه‌های بالای پرداخت حقوق است. درحالی‌که ذخایر نفت و گاز باقی‌مانده برای اکثر کشورهای خلیج فارس در سطح تولید فعلی تا ۱۰۰ سال دیگر دوام می‌آورد، دامنه افزایش درآمدهای نفتی فراتر از سطح جاری توسط توافقاتی اوپک و رقابت ازسوی سایر عرضه‌کنندگان با نظام‌های آزاد مالیات بر نفت محدود شد. بخش عمومی دیگر قادر نخواهد بود برای جذب تعداد رو به فزونی واردشوندگان جدید به بازار کار مورد استفاده قرار گیرد. این روندها نیاز فوری را برای تقویت رشد بخش خصوصی غیرنفتی برای ایجاد فرصت‌های جدید شغلی در کشورهای خلیج فارس نشان می‌دهد. به‌هرحال، برای رسیدن به این هدف، دولت‌های خلیج فارس مجبور خواهند بود تا راهبردهای توسعه‌ای خود را که طی ربع قرن اخیر

1. Saudi American Bank, August 2001.

ادامه می‌دادند رها کرده و بر موانع جدی سیاسی بر سر راه یک راهبرد پایدار فائق آیند. علی‌رغم شرایط باثبات اقتصاد کلان، سلطه نفت و قدرت پول‌های ملی همچنان از پیشرفت بخش‌های قابل تجارت غیرنفتی در حال توسعه جلوگیری می‌کند. استثنای قابل توجه در این مورد امارات متحده عربی است. با پیشگامی امارت دبی (که پیش‌بینی می‌شود ذخایر نفتش طی دهه آینده به اتمام برسد) که یک راهبرد آزاد، تجارت‌منشانه و مبتنی بر بازار را با هدف تنوع بخشیدن به اقتصاد دنبال کرده است. با این‌همه، با توجه به سهم بالای واردات در مصرف خصوصی در اقتصاد کشورهای خلیج فارس، تعدیل نرخ ارز برای تنوع بخشیدن بیشتر به اقتصاد و ایجاد مشاغل در بخش خصوصی غیرنفتی در بلندمدت با مقاومت توده جمعیتی روبه‌رو خواهد شد که شاهد افزایش سریع قیمت‌ها و کاهش درآمدهای سرانه واقعی خود هستند و باعث ایجاد نارضایتی اجتماعی می‌شود که می‌تواند مورد سوءاستفاده گروه‌های قدرتمند قرار گیرد. در همین حال، پیشرفت احتمالی برحسب فرصت‌های آتی شغلی در بخش‌های غیرنفتی در کشورهای خلیج فارس، احتمالاً بسیار کمتر از آن است که یک حمایت عمومی قوی را جلب کند. گروه‌های تأثیرگذار علاقه‌مند به سرمایه‌گذاری در خارج برای افزایش بازدهی یا اجتناب از ریسک‌های سیاسی احتمالی یا حقیقی نیز احتمالاً مخالف تعدیل نرخ ارز به میزان لازم هستند. دولت‌های خلیج فارس منافع خالص را از تعدیل نرخ ارز به‌دست خواهند آورد؛ اما تعهدات هزینه‌ای آنها به‌گونه‌ای است که مانع گزینش عقیم‌سازی بخشی از این منافع در شکل دارایی‌های نگهداری شده در خارج برای حفظ تعدیل (که یک انتخاب مناسب تا ۵ الی ۱۰ سال پیش بود) می‌شود.

مخالفت با اصلاح یارانه‌های سنگین در بخش‌های تولیدی و مصرفی نیز باید برطرف شود اگر یک ساختار قیمتی معقول‌تری ایجاد گردد تا از سرمایه‌گذاری‌های کارآمد در تطبیق با مزیت نسبی حمایت کند. عربستان سعودی با حذف انتقالات بودجه‌ای برای تأمین مالی یارانه‌ها در کشاورزی، صنعت و مسکن در سال‌های اخیر پیشرفت‌هایی داشته است. بنابراین اعتبارات یارانه‌ای به آنچه از طریق بازپرداخت وام‌های قدیمی صورت می‌گیرد، محدود شد. اما کشورهای خلیج فارس هنوز می‌بایست بر مقاومت‌های شدید مصرف‌کنندگان (و بر نگرانی‌ها از سوءاستفاده برخی گروه‌ها از

نارضایتی مصرف‌کنندگان) برای منطقی‌سازی هزینه‌های آب و برق با هدف تقویت انگیزه بخش خصوصی برای سرمایه‌گذاری در این بخش‌ها و نیز کاهش اسراف، فائق آیند. منافع ریشه‌ای نیز احتمالاً باعث تأخیر در اصلاح ساختار آموزش برای متناسب‌تر کردن برنامه تحصیلی با نیازهای یک اقتصاد مدرن خواهد شد.

منافع قوی و ریشه‌دار نیز به میزان زیادی تلاش‌هایی را که در جهت بهبود عدم شفافیت و پیش‌بینی‌پذیری در چارچوب قانون و مقررات صورت گرفته را خنثی می‌کند که مانع جهش بخش خصوصی در کشورهای خلیج فارس می‌شود.^۱ دستگاه قضایی فاقد درک لازم برای شرایط قوانین تجاری مدرن است و درعین حال از مشکلات ظرفیتی نیز رنج می‌برد که به تأخیر بسیار زیاد در حل و فصل منازعات تجاری منجر می‌شود. خط قرمز در نیاز به کسب مجوز هنوز تا اندازه‌ای وجود دارد که به ایجاد محیط رقابتی ضعیف کمک می‌کند و باعث کندی تغییر ساختاری می‌شود درحالی‌که برای افرادی که دوستان و فامیل گردن کلفت دارند رانت‌های عالی ایجاد می‌کند. با حرکت فزاینده دنیا به سمت یک اقتصاد یکپارچه، اطلاعات محور و دانش محور، فقدان کلی اطلاعات آماری اولیه و عدم دسترسی آسان به قوانین و مقررات - که به عنوان مثال تحلیل‌های بازار و مطالعات امکان‌سنجی را دشوار می‌کند - یک نقطه ضعف بسیار جدی‌تر خواهد شد.

۴-۳-۴ دیکتاتوری‌های غارتگر و نوگرا: نیجریه و اندونزی

نیجریه و اندونزی نظیر کشورهای خلیج فارس طی سه دهه گذشته هر دو دارای دولت‌های استبدادی (دیکتاتوری) بوده‌اند و رتبه هر دو کشور به لحاظ شفافیت بسیار پایین است. با وجود این آنها دارای تجارب متضادی در مدیریت رانت‌های نفتی هستند که بیشتر این تفاوت مربوط به عوامل سیاسی است.

۴-۳-۴-۱ از حکومت استبدادی غارتگر تا دموکراسی ناقص

به‌طور تخمینی نفت، ۳۷ درصد از تولید ناخالص داخلی نیجریه و ۶۳ درصد از کل

۱. شروع اصلاحات با اتخاذ قوانین جدید سرمایه‌گذاری و سایر اصلاحات نهادی در کویت، عمان و عربستان سعودی صورت گرفته است.

درآمدهای دولت را تشکیل می‌دهد.^۱ مدیریت این منبع از قدیم توسط ملاحظات اقتصاد سیاسی رقم زده شده است. منابع نفتی توسط بخش عمومی کنترل شده و به لحاظ تاریخی عملکرد یک ماشین عظیم رانت‌جو و بنده‌نواز سیاسی^۲ را تسهیل کرده است. نفت تا حدی با موفقیت برای حفظ انسجام یک ائتلاف سیاسی شکننده از گروه‌های مختلف نژادی و مذهبی مورد استفاده قرار گرفته است. شگفت‌آور نیست که مخارج عمومی همواره طی دوران رونق نفتی با افزایش شدیدی روبه‌رو بوده و باعث ایجاد بی‌ثباتی‌های چشمگیر اقتصاد کلان شده است. به دنبال این بی‌ثباتی‌ها نیز تعدیل‌های اجباری و دردناک وجود داشته است. تمایل و توان برای اجرای اصلاحات نیز کم بوده یا وجود نداشته است. در طول ۲۰-۳۰ سال گذشته، سیصد میلیارد دلار درآمد تخمینی نفت نیجریه عمدتاً به جیب گروه کوچکی از نخبگان سیاسی و اجتماعی تأثیرگذار سرازیر شده درحالی‌که عمده مردم نیجریه فقیر شده‌اند. رشد با وقفه مواجه و تخمین زده شده که درآمد سرانه از حدود ۸۰۰ دلار آمریکا در اوایل دهه ۱۹۸۰ به حدود ۳۰۰ دلار در زمان حال سقوط کرده است.

در دوره دیکتاتوری نظامی نیجریه، دولت فدرال به تنهایی تعیین می‌کرد که چرخه نفت چگونه مدیریت شود. بعد از یک تأخیر اولیه در سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۷۴، وقتی که مازاد عظیمی در خارج انباشت گردید، مخارج سرمایه‌ای عمومی چنان رشد کرد که تا سال ۱۹۷۶ به تنهایی به بیش از کل افزایش درآمد نفت بالغ می‌گردید. مخارج جاری نیز به سرعت ترقی کرد و پرداخت حقوق به کارمندان دستگاه اداری دو برابر شد که به دنبال بررسی کمیسیون اودوجی^۳ صورت گرفت. این تصمیم به‌عنوان تلاشی برای کسب حمایت از اعلامیه ژنرال گوون^۴ تفسیر شد مبنی‌بر اینکه کشور هنوز آماده بازگشت به حکومت غیرنظامی نیست. حتی دومین افزایش قیمت نفت نیز برای بازگرداندن بودجه به حالت مازاد کافی نبود به‌طوری‌که بعد از سال ۱۹۷۵ کشور با عدم تعادل‌های رو به رشد مالی و حساب جاری روبه‌رو شد و بعد از سال ۱۹۸۱ با انباشت سریع بدهی

۱. متوسط هفت سال ۱۹۹۵ الی ۲۰۰۱.

2. Political Patronage

3. Udoji Commission

4. General Gowon

خارجی که با فرار سرمایه همراه بود مواجه شد. افزایش مخارج دولت باعث تسریع رشد نشد. همچنین شواهدی از افزایش قابل توجه رفاه عمومی حتی به طور موقتی وجود ندارد. افزایش رفاهی که انتظار می‌رفت طی دوره تقویت شدید ارزش واقعی پول به دنبال ولخرجی در مخارج رخ دهد. توضیح این پدیده این است که منافع بالقوه نیجریه جذب ناکارایی در حال رشد سریع یک اقتصاد فاسد، مصرف شده است.^۱ کشاورزی و صنعت تضعیف و کشور به تدریج رونق خود را از دست داد.

در دموکراسی در حال ظهور نیجریه، بازیگران بیشتری وجود دارند و در نتیجه امور پیچیده‌ترند. سیاست‌های مالی به دنبال رونق کوچک قیمت‌های نفت در سال‌های ۲۰۰۰-۲۰۰۱ از سیاست‌های مالی در دوره‌های قبل خیلی متفاوت نبود. دولت‌های محلی و ایالتی اکنون سهم بیشتری از درآمد نفت می‌برند زیرا سهمیه‌های قانونی از تسهیم درآمدهای نفت بین سه سطح دولت به طور دقیق رعایت می‌شود. طی سال ۲۰۰۱، تقاضاهای دولت‌های محلی و منطقه‌ای به پشتوانه اجبار قانونی به تقسیم کل عواید نفتی بین آنها برای تأمین مالی برنامه‌های هزینه‌ای فزاینده‌شان تلاش‌های دولت فدرال را برای ایجاد یک سازوکار پس‌انداز پول‌های بادآورده نفتی خنثی کرد. تلاشی که درآمدهای نفتی معادل ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی را عقیم می‌کرد. به دنبال تصمیمات اخیر، دولت‌های ایالتی تقریباً نیمی از کل درآمد فدرال را دریافت می‌کنند در حالی که دولت فدرال با پرداخت‌های اجباری سنگین بازنشستگی و بازپرداخت بدهی داخلی روبه‌رو است. در سطح فدرال، دستگاه قانونگذاری که برای هجده سال وجود نداشت، دوباره به بازیگری با این اعتقاد راسخ تبدیل شده که دارای قدرت قانونی برای تغییر بودجه هیئت دولت است تا طرح خود را برای مخارج در بودجه پیاده کند. سند بودجه سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ بسیار بزرگ‌تر از لوایح پیشنهادی هیئت دولت بود. در آخر، تنش روزافزون بین تقاضا برای اختصاص درآمدها به ایالت‌های تولیدکننده نفت و توزیع مجدد درآمدها بین تمام ایالات وجود دارد. از سال ۲۰۰۰، ایالت‌های تولیدکننده نفت موفق شدند تا ۱۳ درصد از اصل درآمدهای نفت را به خود اختصاص دهند. هیچ نماینده مؤثری برای امساک مالی از این تعداد بازیگر فراوان به وجود نیامد.

1. Gelb and Associates (1988).

تلاش‌های مجریان فدرال در این خصوص نه معتبر و نه موفق بود. بین سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۱ با افزایش درآمدهای نفتی نیجریه از ۷/۸ به ۱۵/۳ میلیارد دلار آمریکا، مخارج کل دولت از ۱۲/۲ به ۲۱/۷ میلیارد دلار آمریکا افزایش یافت. عوامل اساسی شکل‌دهنده این فرایند، سیاست بنده‌نوازی حمایت از یک دیوان‌سالاری بزرگ (در ماه مه ۲۰۰۰، دستمزدهای بخش عمومی بیش از دو برابر شد) و حفظ یک حکومت با بازیگران زیاد و اغلب بداخلاق، بدون تغییر باقی ماندند. طی سال‌ها، این امر حرکتی را ایجاد کرده که نه تنها به افزایش عظیم مخارج دولتی منجر گردید بلکه به این اعتقاد عمومی در نیجریه دامن زد که برنامه‌ها و مخارج دولتی بزرگ طبیعی و مطلوب هستند. جدیدترین عامل - نیاز به ارائه فواید دموکراسی^۱ - متأسفانه به‌عنوان فراخوانی برای مخارج بیشتر بخش عمومی دیده شد و بنابراین به خطا همان روش ادامه می‌یابد. روی هم رفته، تخمین زده می‌شود که دولت عمومی^۲ به تنهایی حدود ۷۰ درصد درآمد نفت نیجریه را جذب می‌کند و کیفیت پایین مخارج کمک اندکی به بهبود استانداردهای زندگی جمعیت فقیر کرده است. به‌نظر می‌رسد تلاش برای محدود کردن مخارج از طریق حسابرسی ارزش برای پول و بررسی تطبیقی این مخارج با فرایند مقرر در مخارج، تأثیر اندکی در اثربخشی آن داشته است.

بنابراین نتایج مدیریت چرخه نفتی نیجریه در یک دموکراسی جدید با الگوی گذشته تفاوت چندانی ندارد و نشان‌دهنده این واقعیت است که نهادهای سیاسی با پیشینه طولانی‌تری نسبت به نظام سیاسی فعلی، شکل گرفته‌اند. ویژگی اصلی افزایش بیش از حد و ناپایدار مخارج دولتی در زمان رونق و بی‌ثباتی چشمگیر اقتصاد کلان و دورنمای ضعیف رشد و توسعه اقتصادی باقی می‌ماند. این امر یک عامل کلیدی در توافق اخیر بین نیجریه و صندوق بین‌المللی پول بود؛ اما با یک برنامه نظارتی دنبال نشد. در مواجهه با کاهش روزافزون منابع، لایحه بودجه سال ۲۰۰۲ نیجریه با افزایش چشمگیر درآمدهای غیرنفتی به میزان ۱۹ درصد تولید ناخالص داخلی یا ۴۵ درصد کل درآمد، پیشنهاد شد. علی‌رغم ناکارایی مخارج دولتی و اثر احتمالی زیان‌باری که بر محیط سرمایه‌گذاری پرهزینه و غیرجذاب داشت (کادر ۴-۴).

1. Democracy Dividends
2. General Government

کادر ۴-۴ آیا نیجریه باید مالیات‌های غیرنفتی را کاهش دهد؟

با نگاه به شرایط سایر کشورها، پیشنهاد نیجریه برای نسبت مالیات غیرنفتی به تولید ناخالص داخلی ۱۹ درصد نامعقول به نظر می‌رسد. در شرایطی که ارزش نهایی منابع دولتی قطعاً کمتر از ارزش نهایی چرخش درآمد در اقتصاد بخش خصوصی است و در کشوری که مشکلات مالی بیشتر ناشی از سمت مخارج بوده تا سمت درآمد، آن نسبت می‌تواند خیلی بالا باشد. برخی کاهش شدید در نرخ‌های مالیاتی و تعرفه را به عنوان سازوکاری برای کاهش نقش دولت، کاهش فساد مالی و انتقال درآمد به بنگاه‌های خصوصی پیشنهاد کرده‌اند. برخی دیگر پیشنهاد سرمایه‌گذاری سنگین در برق‌رسانی را داده‌اند تا نیروی ارزان برق به تجدید صنعتی شدن کشور کمک کند. واقعیت‌های سیاسی بیانگر آن است که تلاش برای کاهش عمده نقش دولت در نیجریه احتمالاً به موفقیت نخواهد انجامید. هنوز هم پیشینه اقتصادی گویای آن است که کسری‌های بودجه دلیل منطقی بلندمدت‌تری برای افزایش نرخ‌های مالیات غیرنفتی به دست نمی‌دهند.

۴-۳-۴ از دیکتاتوری اصلاح طلب تا - چه؟

اندونزی نیز نظیر نیجریه دارای اقتصادی فقیر و عمدتاً روستایی بود و واکنش اولیه آن به ثروت بادآورده نفت در سال‌های ۱۹۷۳-۱۹۷۴ افزایش سریع مخارج توسعه‌ای بود. نیمی از رانت به دست آمده طی اولین دوره رونق نفتی به طیف وسیعی از برنامه‌ها به‌ویژه در زیرساخت‌های کشاورزی و اقتصادی و عمدتاً در نواحی روستایی اختصاص یافت. ارزیابی این برنامه‌ها گویای آن است که آنها علی‌رغم برخی مشکلات، زیربنایی را برای رشد کشاورزی با نرخ بالاتر از متوسط کشورهای در حال توسعه ایجاد کردند چه رسد به صادرکنندگان نفت. به نظر می‌رسد برنامه‌های عملیاتی کاربر در بخش عمومی نیز در ایجاد ۱/۵ میلیون سال - نفر کار در سال ۱۹۸۲ موفق بوده است. در بین سایر اقدامات، ساخت مدارس ابتدایی سبب افزایش ثبت نام دانش‌آموزان از ۷۷ درصد در سال ۱۹۷۰ به ۱۰۰ درصد تا سال ۱۹۷۸ شد. یارانه‌های کود شیمیایی به طور متوسط ۱۱ درصد مخارج توسعه‌ای را به خود اختصاص داد و ذخایر فراوان گاز اندونزی برای تأمین عرضه نهاده‌های کم‌هزینه کشاورزی در کاشت گونه‌های پرمحصول برنج به کار گرفته شد.

نگرانی پیرامون تقویت واقعی ارزش روپیه به کاهش ارزش آن در نوامبر ۱۹۷۸ منجر گردید؛ اما این کار درست قبل از دومین جهش قیمتی نفت صورت گرفت. یک دولت

بی‌احتیاط احتمالاً استقراض خارجی بیشتر توسط شرکت‌های دولتی را حمایت می‌کرد یا استقراض خودش را افزایش می‌داد: با این کار حداقل می‌توانست قانون بودجه متوازن که توسط دولت سوهارتو^۱ از سال ۱۹۶۷ به کار برده می‌شد، را البته با قدری انعطاف حفظ کند.^۲ اما هرچند بودجه در شکل رسمی متوازن بود، کنترل مخارج برای ایجاد یک مازاد بودجه عملی قابل توجه به کار گرفته شد که برای همگان از جمله پارلمان کاملاً آشکار نبود. مطالبات نظام بانکی از دولت به شدت کاهش یافت و ذخایر دو برابر و به پنج میلیارد دلار رسید.^۳ با افت قیمت‌های نفت پس از سال ۱۹۸۱، اندونزی نیز با قاطعیت به سمت زمان‌بندی جدی برنامه توسعه‌اش، لغو سرمایه‌گذاری‌ها و کاهش یارانه‌ها و مخارج و همچنین تثبیت نرخ ارز واقعی از طریق کاهش تدریجی ارزش پول، حرکت کرد. رشد بالا طی سال‌های رونق بسیار بهتر از سایر صادرکنندگان نفت حفظ شد و رشد صادرات غیرنفتی به‌ویژه صادرات صنعتی و بعد از سال ۱۹۷۹ صادرات گاز مایع طبیعی^۴ ادامه یافت.

۳-۴-۳ شکل‌گیری اقتصاد سیاسی

چرا اندونزی طی این دوره به لحاظ کنترل مالی و اقتصاد کلان و نیز از جهت اثربخشی مخارج عمومی بسیار بهتر از نیجریه عمل کرد؟ بخش عمده جواب به اقتصادهای سیاسی متفاوت آنها مربوط می‌شود. از زمان استقلال، قدرت سیاسی و راهبردهای اقتصادی در نیجریه به جای آنکه بر مبنای ملاحظات حرفه‌ای شکل گیرد بیشتر متأثر از ملاحظات منطقه‌ای و نژادی بوده است. این امر به جست‌وجوی مداوم برای یک راه‌حل قانونی به منظور حفظ اتحاد فدراسیون نیجریه و درگیری مداوم برای تخصیص منطقه‌ای درآمدهای عمومی منجر شده است. منافع کشاورزان در هیچ‌یک از احزاب مسلط تا قبل

1. Suharto

۲. در اجرای این قانون، کمک توسعه‌ای به عنوان بالای خط در نظر گرفته شد و بنابراین یک قلم درآمدی بود تا تأمین مالی کسری.

۳. در مصاحبه با مقامات دولتی، یکی از نویسندگان این مقاله سؤال کرد که چرا میزان مازاد بودجه به میزان کافی به اطلاع نمایندگان پارلمان نرسید، علی‌رغم آنکه در حساب‌های پولی آشکار بود. جواب این بود که تعداد کمی از نمایندگان، حساب‌ها را می‌دانستند و این عده محدود نیز دلیل پس‌انداز و اجرای پنهانی آن را که اجتناب از این اتهام بود که پول مردم به جیب آنها نمی‌رود، را کاملاً می‌دانستند.

4. Liquefied Natural Gas (LNG)

از قانون نظامی مدنظر قرار نمی‌گرفت و نیز تعهد جدی برای افزایش مساوات وجود نداشت. فشارها از سوی کشاورزان فقیر با انشعابات قومی و نژادی^۱ و تمایل گسترده برای رها کردن بخش کشاورزی تضعیف شدند. درحالی‌که فشار از سوی نخبگان شهری تقویت شد زیرا منافع آنها با تصمیمات هزینه‌ای از محل درآمدهای نفت گره خورده است.

تاریخ سیاست اندونزی را به‌گونه‌ای دیگر رقم زد. شرایط اقتصادی این کشور در زمانی که حکومت سوهارتو در سال ۱۹۶۷ به‌قدرت رسید، هرگز بدتر از این نمی‌شد. دموکراسی هدایت شده همراه با آشفتگی فزاینده دولت سوکارنو به لحاظ اقتصادی مخرب‌تر از بسیاری از جنگ‌ها بوده است. تورم به ۶۰۰ درصد رسید، کمبود مواد غذایی خصوصاً برنج در بی‌ثباتی سیاسی و کاهش شدید تولید ناخالص داخلی مؤثر بود که میزان آن به‌علت از بین رفتن نظام آماری هرگز مشخص نشد. تثبیت و بازسازی اقتصادی به‌ویژه در نواحی روستایی برای بقای نظام جدید حیاتی بود. تیمی از مشاوران اقتصادی تشکیل شد که تأثیری استثنایی و پیوسته داشتند.^۲ امنیت غذایی هدف نخست سیاست جدید توسعه بود^۳ که به همراه صادرات، ثبات اقتصاد کلان، اصلاح بخش مالی و تغییر موضع تأثیرگذار اعتبار دولت جدید را تقویت کردند. بحران استثنایی پرتامینا^۴ - شکست سازمان اقتصادی ایجاد شده حول شرکت ملی نفت برای بازپرداخت بدهی‌هایش در سال ۱۹۷۵ - قدرت فن‌سالاران را افزایش داد و عناصر محتاط را در دولت تقویت کرد.

مدیریت مناسب اقتصادی با دو ویژگی بیشتر تأیید شد: اولاً، پایه قدرت دولت - علاوه بر ارتش - حزب گولونگان کاریا^۵ بود که ائتلافی از گروه‌های مختلف شغلی بوده و کشاورزان، زنان و جوانان نمایندگان قدرتمندی در آن داشتند و حزبی سیاسی نبود که صرفاً گروه خاصی را نمایندگی کند. این امر به‌عنوان محرکه‌ای برای افزایش وفاق اجتماعی عمل کرد و رقابت در مورد نحوه خرج کردن درآمدهای نفت را کاهش داد. ثانیاً، اقتصاد اندونزی بیشتر روستایی بود - در سال ۱۹۷۰ تنها ۱۷ درصد جمعیت در نواحی شهری زندگی می‌کردند و اغلب آنها هم روابط قوی با روستا داشتند - تثبیت جمعیت

1. Bates (1981); Bienen (1986).

۲. سه نفر از پنج عضو اصلی از فارغ‌التحصیلان جدید دانشگاه کالیفرنیا بودند که به‌عنوان مافیای برکلی معروف شدند.

3. Tracee Baru

4. Pertamina

5. Golongan Karya Party (GOLKAR)

روستایی به‌ویژه در جزیره کم‌زمین جاوه یک اولویت سیاسی مهم بود. بنابراین حتی در یک محیط استبدادی، بخش قابل تجارت غیرنفتی، کشاورزی و به‌طور فزاینده‌ای صنایع کاربر، گروه متنفذ سیاسی عمده‌ای را با نگرانی درباره کیفیت مخارج عمومی و برای اجتناب از تقویت شدید نرخ ارز واقعی، تشکیل داد.^۱ بنابراین اندونزی برخلاف نیجریه، از مزیت عوامل مؤثر تثبیت در دوره اولین رونق نفتی برخوردار بود. چالش سیاسی این کشور بعدها شکل گرفت.

۴-۴ نتیجه‌گیری

این مطالعه، اقتصاد سیاسی مدیریت اقتصادی و مالی در تعدادی از صادرکنندگان نفت دارای نظام‌های سیاسی بسیار متفاوت را با تأکید بر مباحث پس‌انداز بلندمدت، تثبیت کوتاه‌مدت تا میان‌مدت و استفاده کارا از درآمد رانت مرور کرده است. درحالی‌که اینها اهداف متفاوتی هستند، بخشی از مدیریت خوب اقتصادی و مالی هستند. کشورهایی که در یک زمینه خوب عمل نمایند نوعاً قادر بوده‌اند تا در سایر زمینه‌ها نیز خوب عمل نمایند. تمام اهداف برای تمام کشورها منطقی نیستند، به‌ویژه واقع‌گرانه نیست که از صادرکنندگان فقیر وابسته به کمک توسعه‌ای رسمی انتظار پس‌انداز در دوره‌های طولانی داشته باشیم. رانت‌های نفتی مجموعه انتخاب‌های سیاستی را بزرگ‌تر می‌کند. اصولاً، کشورها می‌توانند عملکرد بهتری نسبت به آنهایی که از این رانت‌ها محروم‌اند داشته باشند. باین‌حال، همان‌طور که در مطالعات متعددی نشان داده شده، عملکرد اقتصادی صادرکنندگان نفت با چند استثنا ضعیف بوده است. از زمان اولین رونق نفتی، شواهدی در مورد روش‌های فنی بهتر برای مدیریت رانت‌های منابع به‌ویژه رانت‌های حاصله از منابع نفتی و مواد معدنی سختی که در یک منطقه جغرافیایی متمرکز شده و نیز درباره هزینه بالای سیاست‌های ایست - حرکت و قصور در استفاده صحیح از رانت‌ها برای حمایت از یک فرایند گسترده‌تر توسعه انباشت شده است. انتظار داریم عوامل اصلی تعیین‌کننده موفقیت صادرکنندگان مواد معدنی احتمالاً کمتر فنی باشند و بیشتر به اقتصاد سیاسی مدیریت رانت‌ها مربوط شوند.

۱. بخش‌های غیرنفتی تجاری نیز از اجزای مهمی برای مدیریت باثبات اقتصادی در مالزی به‌ویژه در قلع، کانوچو و به‌طور فزاینده‌ای در فعالیتهای مونتاز است.

موارد کم و بیش موفق بیانگر برخی پیشنهادهاست. دموکراسی‌های بالغ به‌وضوح به‌علت توانایی آنها در رسیدن به وفاق اجتماعی، رأی‌دهندگان تحصیلکرده و مطلع و سطحی از شفافیت که تصمیمات شفاف پیرامون چگونگی استفاده از رانت‌ها طی یک افق زمانی بلندمدت را تسهیل می‌کند، دارای مزیت هستند. حتی در این نظام‌ها (با نهادهایی که خیلی قبل از افزایش قابل توجه رانت‌های نفتی شکل گرفته‌اند)، مدیریت محافظه‌کارانه یک مبارزه پیوسته است. حکومت‌های استبدادی اصلاح‌طلب یا سنتی نیز می‌توانند در افق‌های بلندمدت تصمیم‌گیری دوام یافته و سیاست‌های توسعه‌ای را اجرا کنند. اما مقاومت آنها در برابر شفافیت و این خطر که مخارج ناشی از نفت نیروی مشروعیت‌بخش عمده‌ای برای دولت می‌شود احتمالاً مشکلات قفل شدن فساد مالی فزاینده و گذار سیاسی را به‌وجود می‌آورد. جنبه‌های مثبت اندکی از حکومت‌های استبدادی غارتگر می‌توان انتظار داشت که بعضی اوقات افق‌های کوتاه‌مدت‌تر و ویژگی‌های نظام‌های دزدان سرگردان را دارند.

دموکراسی‌های ناقص چالش‌های خاصی را موجب می‌شوند زیرا آنها فاقد یک نظام سیاسی کاملاً کارآمد برای ایجاد یک اجماع میان گروه‌های رقیب قوی هستند. توجه ویژه برای افزایش شفافیت و بالا بردن آگاهی عمومی مورد نیاز خواهد بود. احتمالاً آستانه یک بلوغ دموکراتیک وجود دارد که در زیر آن، رقابت سیاسی به مدیریت خوب درآمدهای نفت کمکی نخواهد کرد و درآمد نفت حفظ حمایت عمومی از مدیریت خوب و بلندمدت اقتصادی را دشوار می‌کند زیرا آن انگیزه‌های عوامل را برای حمایت از کنترل‌ها^۱ تضعیف می‌کند و آن کنترل‌ها، برنامه‌های فردی آنها را برای تصرف رانت‌ها به خطر می‌اندازد.

حمایت عمومی از مدیریت محتاطانه می‌تواند شامل یک جامعه مدنی آگاه (حفظ آن خارج از قدرت سیاست‌مداران، نظیر آنچه در آلاسکا وجود دارد)، پارلمان (ایجاد یک اجماع مؤثر براساس یک فرایند بودجه شفاف نظیر نروژ) و آنهایی که به بخش‌های قابل تجارت غیرنفتی وابسته هستند (کشاورزی و ماهیگیری، که به چانه‌زنی در مورد دستمزدها در نروژ، برنج در اندونزی و قلع و کائوچو در مالزی منجر شد) باشد. این حامیان از اطلاعات عمومی و برنامه‌های آموزشی سود خواهند برد.

به‌طور مشابه، تلاش‌هایی باید برای بسط مباحث سیاسی به افق‌های بلندمدت‌تر

صورت گیرد. از شادمانی نفتی^۱ می‌توان با مقایسه رانت‌ها با تعهدات بلندمدت کاست. برای مثال مقایسه رانت‌ها با ارزش فعلی تعهدات بازنشستگی یا بازپرداخت بدهی. پرداخت بدهی پرتامینا در زمانی که قیمت نفت بالا بود، یک تثبیت‌کننده بزرگ برای اندونزی بود. تجربه نروژ نیز بیانگر موردی از یکپارچه کردن رفتار صندوق‌های خاص درون بودجه است. قواعد فنی بر فقدان اراده سیاسی غلبه نخواهند کرد. این می‌تواند کنترلی را در برابر حساب‌سازی به‌وجود آورد. مازادهای بودجه باید در خارج از کشور سرمایه‌گذاری شوند تا خطر سیاست‌زدگی کاهش یابد. ادغام صندوق‌های نفتی در بودجه معمول از خطر تصمیمات متضاد درباره مخارج جلوگیری کرده و پاسخ‌گویی و نظارت را تسهیل می‌کند.

معاملات تأمینی به میزان کمی توسط صادرکنندگان مورد استفاده قرار گرفته اما می‌تواند به ایجاد ضربه‌گیری در برابر ریسک قیمت صادرات کمک نماید. به‌هرحال، این کار مقبولیت سیاسی بیشتری خواهد داشت وقتی در تدوین بودجه لحاظ شود و به‌عنوان خرید سلف بخشی از مخارج دولتی یا خرید سلف بازپرداخت بدهی به‌جای فروش سلف نفت تغییر شکل یابد. نقش نهادهای بین‌المللی نیز می‌تواند تضمین قراردادهای معاملات تأمینی جهت خنثی کردن بخش از ریسک باشد.^۲

عوامل خارجی حامی تثبیت نیز می‌توانند در تقویت مدیریت نقش داشته باشند. برای پروژه‌های صنعتی در مقیاس بزرگ، سرمایه‌گذاران خصوصی تنها زمانی می‌توانند عوامل تثبیت و تسهیم ریسک باشند که سهمشان به‌اندازه کافی بزرگ باشد تا سود آنها

1. Oil Euphoria

۲. در سال‌های ۱۹۹۰-۱۹۹۱، مکزیک اختیار فروشی خریداری کرد (قراردادهای آتی نفت فروخت) و از سوآپ نفت برای انجام معاملات تأمینی برای پوشش ریسک قیمت استفاده و یک صندوق اضطراری ویژه برای کاهش قیمت نفت ایجاد کرد. هدف این بود که دولت بر مبنای بودجه سال ۱۹۹۱ خود حداقل ۱۷ دلار در هر بشکه دریافت کند. تجزیه مکزیک نشان داد که چنین راهبردهایی می‌تواند موفقیت‌آمیز باشد اما آنها به‌ندرت توسط دولت‌های صادرکننده نفت مورد استفاده قرار گرفتند. یک دلیل ریسک سیاسی نامتقارن است. دولت‌ها به جهت از دست دادن درآمد بالقوه در صورت افزایش قیمت‌ها مقصر خواهند بود اما در صورت کاهش قیمت‌ها از آنها چندان قدردانی نمی‌شود. این امر بیانگر آن است که راهبرد معاملات تأمینی باید کاملاً در بودجه صورت گیرد و به‌وضوح در بودجه نشان داده شود به‌طوری‌که بیشتر به‌عنوان خرید سلف درآمد است تا فروش سلف نفت. برای مطالعه بیشتر در مورد استفاده از معاملات تأمینی، فصل چهاردهم این کتاب را ملاحظه نمایید.

را به عملکرد سرمایه‌گذاری و نه عرضه نهاده‌ها وابسته سازد. درجه اعتبار دولت‌های محلی، شاخص‌هایی از اثربخشی مدیریت ارائه می‌دهد. اگر بین دولت‌های فدرال و ایالتی اعتماد وجود نداشته باشد، احتمالاً نهاده‌های بین‌المللی می‌توانند با ارائه تسهیلات قرضه رسمی برای ایالت‌هایی که مایل به حفظ کنترل مازاد مالی خود باشند، کمک کنند. در موارد استثنایی نظیر چاد (کادر ۴-۵)، دولت می‌تواند توسط قوانین وضع شده از سوی نهادهای خارجی متعهد به امساک مالی شود. چنین مواردی بسیار نادر هستند اما روش‌هایی را پیش‌روی صادرکنندگانی که هنوز نیازمند کمک هستند، قرار می‌دهند.

انتقالات می‌تواند به‌عنوان سازوکاری هم برای توزیع رانت‌های نفت و هم تثبیت اقتصادی باشد. تنها کشورهای محدودی می‌توانند یک نظام شفاف انتقال مستقیم رانت به شهروندان به شیوه آلاسکا را اجرا کنند اما پتانسیل استفاده از رانت‌ها برای انتقالات شفاف به جوامع یا مدارس نظیر آنچه در اوگاندا انجام شد، وجود دارد.^۱

به‌ویژه در کشورهایی با اداره ضعیف مالیات‌ها و کیفیت پایین مخارج عمومی، ترکیب مالیات‌های غیرنفتی سنگین و دولت‌های بیش از حد بزرگ نشان از وجود زیان‌های هنگفت است. همچنین استدلال‌های قوی برای ترکیب نرخ‌های بسیار پایین مالیات غیرنفتی وجود دارد تا مقبولیت آن تضمین شود و فرهنگ پرداخت مالیات در بلندمدت به‌وجود آید و به‌موازات آن اقداماتی با تمرکز بر بهبود اداره مالیات جهت ایجاد انعطاف‌پذیری مالی و تثبیت اقتصاد کلان صورت گیرد.

در پایان، هیچ سازوکار منفردی برای تهیه یک گلوله نقره‌ای وجود ندارد. دولت‌های صادرکننده نفت لازم است تا از ترکیبی از روش‌ها استفاده کنند. آنها باید بیشتر از معاملات تأمینی استفاده کنند، ذخایر بیشتری نگهداری کنند، بودجه‌ریزی انعطاف‌پذیر، شفاف و محافظه‌کارانه‌تری را در پیش گیرند و بخشی از رانت‌ها را طی دوره‌های رونق نفت به شهروندان منتقل کنند تا سبب کاهش فشار برای مخارج فزاینده‌ای شود که قفل‌شدگی و بحران مالی طی دوره کاهش قیمت نفت را به دنبال دارند. برخی کشورها به‌خوبی این تجارب را آموخته‌اند و متأسفانه به‌نظر می‌رسد سایر کشورها هنوز راه زیادی در این زمینه در پیش‌رو دارند.

1. Reinikka and Svensson (1999).

کادر ۴-۵ مدیریت درآمدهای نفت در چاد

چاد در سال ۲۰۰۳ با مقدمات منحصربه‌فردی به یک صادرکننده نفت تبدیل شد، مقدماتی که با مشورت با سرمایه‌گذار خصوصی عمده در پروژه و خیرین بین‌المللی آن طراحی شد و در نظر دارد که به خطر سوءمدیریت اقتصادی و مالی مواجه شدن ناگهانی یک کشور فقیر و بسیار ضعیف به لحاظ نهادی با یک جریان درآمد هنگفت نفت بپردازد. عناصر کلیدی قانونی که بر مدیریت درآمدهای نفتی چاد حاکم خواهد بود، به شرح زیر است:

۱. خالص درآمدها (سود سهام و حق امتیازها) در یک حساب خارجی سپرده‌گذاری شود.
۲. خالص درآمدهای مستقیم به‌صورت زیر تخصیص داده شود:
الف) ۱۰ درصد در یک حساب پس‌انداز (صندوق نسل آینده) در یک مؤسسه مالی بین‌المللی پس‌انداز شود.

ب) از ۹۰ درصد باقی‌مانده خالص درآمدهای مستقیم:

- ۸۰ درصد برای مخارج در بخش‌های دارای اولویت (بهداشت عمومی امور اجتماعی، آموزش، زیرساخت‌ها، توسعه روستایی، محیط‌زیست و منابع آب) مورد استفاده قرار گیرد.
- ۵ درصد حق امتیازها برای توسعه منطقه تولیدکننده دوبا^۱ مورد استفاده قرار گیرد.
- ۱۵ درصد به فعالیت‌های دولت و مخارج سرمایه‌گذاری تخصیص یابد.

۳. یک هیئت کنترل و نظارت بر درآمدهای نفت مسئول تضمین این امر می‌شود که تعهدات حساب‌ها در چارچوب الزامات قوانین مالی باشد و پرداخت‌ها را تصویب و نظارت کند. این هیئت متشکل از ۹ عضو است. چهار نفر از آنها نمایندگان جامعه مدنی (یک نماینده سازمان غیردولتی، یک نماینده از اتحادیه تجاری، یک رهبر مذهبی و یک نماینده از انجمن‌های حقوق بشر) و یک نفر نماینده پارلمان از گروه‌های مخالف هستند.

هدف اصلی حساب‌های خارجی تضمین حسابداری مناسب شامل انتشار گزارش سالیانه حسابرسی درآمدها می‌باشد. نهادهای بین‌المللی، بررسی‌های مخارج عمومی سالیانه را به‌منظور نظارت بر استفاده از درآمدهای نفت برعهده خواهند گرفت. درحالی‌که نفت با افزودن ۵۰ درصد به درآمدهای بودجه سالیانه، افزایش بسیار زیادی در انتخاب‌های توسعه‌ای چاد ایجاد خواهد کرد. این کشور باز هم به جذب سایر سرمایه‌گذاری‌های خصوصی و کمک‌های خارجی نیاز خواهد داشت. سطح کمک‌های خارجی آتی به پیروی دولت از توافقات فوق بستگی خواهد داشت.

کتابشناسی

- Andrain, C. F. 1988, *Political Change in the Third World* (Boston, Massachusetts: Allen & Unwire).
- Auty, Richard M., 2001, "The Political State and the Management of Mineral Rents in Capital-Surplus Economies: Botswana and Saudi Arabia," *Resources Policy*, Vol. 27, No. 2, pp. 77-86.
- _____, and Alan Gelb, 2001, "Political Economy of Resource-Abundant States," in *Resource Abundance and Economic Development*, ed. by R.M. Auty (Oxford: Oxford University Press).
- Bates, Robert, 1981, *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies* (Berkeley: University of California Press).
- _____, 2001, *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development* (New York: W.W. Norton & Co.).
- Bienen, Henry, 1986, *Political Conflict and Economic Change in Nigeria* (London: Frank Cass & Co. Publishers).
- Bratton, Michael, and Nicolas van de Walle, 1994, "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa," *World Politics (U.S.)*, Vol. 46 (July), pp. 453-89.
- British Petroleum, 2001, *Statistical Review of World Energy* (June).
- "Chavez's Muddled New World," 1999, *Economist*, Vol. 353, No. 8146, pp. 37-39.
- Collier, Paul, 2002, "Primary Commodity Dependence and Africa's Future," paper prepared for the World Bank Annual Conference on Development Economics.
- _____, and Anke Hoeffler, 2002, "Greed and Grievance in Civil War," CSAE Working Paper No. 2002-01 (London: Center for the Study of African Economies). Also published in 2000 as World Bank Policy Research Paper No. 2355 (Washington: World Bank).
- Corkill, David, and David Cubitt, 1988, *Ecuador: Fragile Democracy* (London: Latin American Bureau).
- Dehn, Jan, 2001, "The Effects on Growth of Commodity Price Uncertainty and

Shocks," World Bank Policy Research Working Paper No. 2455 (Washington: World Bank Development Research Group).

de la Torre, Carlos, 1997, "Populism and Democracy: Political Discourses and Cultures in Contemporary Ecuador," *Latin American Perspectives*, Vol. 24, No. 3, pp. 12-24.

Dillinger, William, and Stephen Webb, 1999, *Decentralization and Fiscal Management in Colombia, Latin America and Caribbean Region, Poverty Reduction and Economic Management Sector Unit* (Washington: World Bank).

Echeverry-Garzon, Juan Carlos, and Veronica Navas-Ospina, 1999, Colombian National Planning Department, "Confronting Fiscal Imbalances via Intertemporal Economics, Politics, and Justice: The Case of Colombia," in *Sustainable Public Sector Finance in Latin America*, conference of Latin America Research Group, November 1-2, Federal Reserve Bank of Atlanta Press.

Economist Intelligence Unit, *Quarterly Economic Reports*, various issues.

Espinell, Ramon, Alison Graham, Alain de Janvry, Elisabeth Sadoulet, and Walter Spurrier, 1994, "Ecuador" in *The Political Feasibility of Adjustment in Ecuador and Venezuela*, ed. by Alain de Janvry and Christian Morrison (Paris: OECD Development Center).

Fasano, Ugo, 2000, "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries," IMF Working Paper 00/112 (Washington: International Monetary Fund).

_____, and Qing Wang, 2001, "Fiscal Expenditure Policy and Non-Oil Economic Growth: Evidence from GCC Countries," IMF Working Paper 01 / 195 (Washington: International Monetary Fund).

Findlay, Ronald, 1990, "The New Political Economy: Its Explanatory Power for LDCs," *Economics and Politics*, Vol. 2, pp. 193-221.

Forero, Juan, 2002, "Venezuela Wipes Away Marks of Its Fallen President," *New York Times*, April 14.

Gavin, Michael, 1996, "The Mexican Oil Boom 1977-1985," IADB-OCE Working

- Paper No. 314 (Washington: Inter-American Development Bank). Gelb, Alan, and Associates, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: Oxford University Press for the World Bank).
- Gelb, Alan, Arye Hillman, and Heinrich Ursprung, 1998, "Rents as Distractions: Why the Exit from Transition Is Prolonged," in *Economic Interdependence and Cooperation in Europe*, ed. by N. Baltas, G. Demopoulos, and J. Hassid (Heidelberg: Springer-Verlag Berlin).
- Giusti, Luis E., 1999, "La Apertura: The Opening of Venezuela's Oil Industry," in *Journal of International Affairs* (U.S.), Vol. 53, No. 1, pp. 117-28.
- Gylfason, Thorvaldur, 2000, "Resources, Agriculture, and Economic Growth in Economies in Transition," CESifo Working Paper Series No. 313 (Munich: Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research).
- _____, 12001, "Nature, Power and Growth," CESifo Working Paper Series No. 413 (Munich: Center for Economic Studies & Ifo Institute for Economic Research).
- Haggard, Stephan, 1990, *Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries* (Ithaca, New York: Cornell University Press).
- Harrison, P., 1994, *The Impact of Oil on Trinidad and Tobago, 1966-1990*, Institute of Social Studies Working Paper Series No. 171 (Hoveniersberg: University of Ghent, Institute of Social Studies).
- Hoffman, Michael D., 1996, "The Economic Impact of the Alberta Heritage Savings Trust Fund on the Consumption-Savings Decision of Albertans," *Western Centre for Economic Research Information Bulletin* No. 36 (Edmonton: University of Alberta).
- Karl, Terry Lynn, 1997, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States* (Berkeley: University of California Press).
- _____, 1999, "The Perils of the Petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty," *Journal of International Affairs* (U.S.), Vol. 53, No. 1, pp. 31-48.
- Lal, Deepak, 1995, "Why Growth Rates Differ: The Political Economy of Social Capability in 21 Developing Countries," in *Social Capability and Long-Run Economic Growth*, ed. by B.H. Koo and D.H. Perkins (Basingstoke: Macmillan), pp. 288-309.
- Leftwich, Adrian, 1995, "Bringing Politics Back In: Towards a Model of the De-

velopmental State," *Journal of Development Studies*, Vol. 31, No. 3, pp. 400-27.

Martz, John D., 1997, *The Politics of Clientelism: Democracy and the State in Colombia* (New Brunswick: Transaction Publishers).

Mommer, Bernard, 1998, "The New Governance of Venezuelan Oil," Oxford Institute for Energy Studies Working Paper No. 23 (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies).

_____, 1999, "Oil Prices and Fiscal Regimes," Oxford Institute for Energy Studies Working Paper No. 24 (Oxford: Oxford Institute for Energy Studies).

Nissen, Hans-Peter, and Friedrich Welsch, 1994, "Venezuela," in *The Political Feasibility of Adjustment in Ecuador and Venezuela*, ed. by Alain de Janvry and Christian Morrison (Paris: OECD Development Center).

Norway Ministry of Finance, 1978, "The Long-Term Programme, 1978-1981" (April).

_____, 1981, "The Long-Term Programme, 1982-1985" (April).

_____, 1985, "The Long-Term Programme, 1986-1989" (March).

_____, 1989, "The Long-Term Programme, 1990-1993" (March).

_____, 1997, "The Long-Term Programme, 1998-2001" (March).

_____, 12001, "The National Budget, 2002, A Summary" (October).

_____, 2002a, "The Long-Term Programme, 2002-2005" (April).

_____, 2002b, "The Norwegian Government Petroleum Fund."

Olson, Mancur, 1986, "Toward a More General Theory of Governmental Structure," *American Economic Review, Papers and Proceedings*, Vol. 76, No. 2, pp. 120-25.

_____, 2000, *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships* (New York: Basic Books).

Organization for Economic Cooperation and Development, *Economic Outlook* (Paris: various issues) and *Economic Survey* (Paris: various issues).

"Recortes al gasto pblico, anticipa Ernesto Zedillo," 2000, *El Financiero*, January 6, p. 8.

Reinikka, Ritva, and Jakob Svensson, 1999, "Confronting Competition: Investment Response and Constraints in Uganda," *World Bank Policy Research Working Paper No. 2242* (Washington: World Bank Development Research Group).

Satyanarayan, Sudhakar, and Eduardo Somensatto, 1997, "Trade-offs from Hedging Oil Price Risk in Ecuador," World Bank Policy Research Working Paper No. 1792 (Washington: World Bank).

Saudi American Bank, quarterly reports, various issues.

Saudi Arabia, National Development Plans, various issues.

Tallroth, Nils Borje, 1998, "The Political Economy of Modern Era Wars in Africa" (unpublished; Washington: World Bank).

United States General Accounting Office, 1999, "Budget Surpluses: Experiences of Other Nations and Implications for the United States," Report to the Chairman and Banking Minority Member, Committee on the Budget, U.S. Senate, Washington, November.

Usui, Norio, 1997, "Dutch Disease and Policy Adjustments to the Oil Boom: A Comparative Study of Indonesia and Mexico," Resources Policy, Vol. 23, No. 4, pp. 151-62.

van der Meulen Rodgers, Yana, 1998, "Empirical Investigation of one OPEC Country's Successful Non-Oil Export Performance," Journal of Development Economics, Vol. 55, pp. 399-420.

Varangis, Panos, Takamasa Akiyama, and Donald Mitchell, 1995, Managing Commodity Booms and Busts (Washington: World Bank).

World Bank, 1991, "Ecuador: Public Sector Reforms for Growth in the Era of Declining Oil Output," Country Study (Washington).

_____, 2001, "World Business Environment Survey," pp. 161-203. Available via the Internet: <http://info.worldbank.org/governance/wbes/index1.html>.

فصل پنجم خواص آماری قیمت نفت: استنباط‌هایی برای محاسبه ثروت دولت

استیون بارنت، آلوارو ویوانکو**
ترجمه: پیام محمدعلیها

مقدمه

فهم خواص آماری قیمت نفت برای تدوین سیاست مالی در کشورهای صادرکننده نفت مهم است. به‌ویژه، اندازه‌ای از تغییرات قیمت که باور کنیم دائمی یا موقت است، احتمالاً استنباط‌های مهمی برای سیاست بهینه مالی دربر خواهد داشت. بارنت و اوزاسکی (فصل سوم این کتاب) بیان می‌کنند که ثروت نفت - که به‌صورت ارزش حال تنزیل شده درآمد نفت دولت تعریف می‌شود - یک عنصر مهم در ارزیابی میزان ثبات سیاست مالی دولت است. بنابراین، با نگاه به ملاحظات مربوط به ثبات، واکنش مالی بهینه به یک تکانه قیمت نفت بستگی به این دارد که این تکانه چه میزان ثروت دولت را تغییر می‌دهد.^۱ که این به‌نوبه خود به میزان دائمی یا موقت تلقی شدن تکانه مربوط می‌شود.

* نویسندگان از پل کاشین (Paul Cashin)، نایجل چاک (Nigel Chalk)، جیمز دانیل (James Daniel)، جفری داویس (Jeffery Davis)، لوسین فولدرز (Lucien Foldes) و رونالدو اوزاسکی (Ronaldo Ossowski) برای نکات مفیدشان متشکر هستند. دیدگاه‌های مطرح شده در این مقاله و نیز هرگونه اشتباه، برعهده نویسندگان بوده و لزوماً بیانگر عقاید هیئت‌مدیره صندوق بین‌المللی پول و سایر کارکنان آن نیست.

** Steven Barnett and Alvaro Vivanco

۱. به‌هرحال، بارنت و اوزاسکی خاطرنشان می‌کنند که طیفی از عوامل کلان اقتصادی و مالی وجود دارند که در ارزیابی واکنشی مالی مناسب به یک تکانه نفتی باید مورد توجه قرار گیرند.

استدلال این امر مشابه فرضیه مصرف درآمد دائمی استاندارد است.^۱ مصرف می‌بایست به تکانه‌های دائمی و نه به تکانه‌های موقتی درآمد که ثروت را به میزان زیادی تغییر نمی‌دهند، واکنش نشان دهد. داویس و دیگران^۲ (فصل یازدهم این کتاب) در تعدادی از کشورهای تولیدکننده نفت شواهد تجربی به‌دست آوردند که مخارج دولتی به‌واقع با درآمدهای صادراتی نفت ارتباط مثبتی دارد. اینکه آیا چنین واکنشی توجیه دارد - بر مبنای ملاحظات پایداری - به میزان مطابقت تغییرات درآمد جاری نفت با تغییرات ثروت نفت بستگی دارد. بنابراین به لحاظ تجربی، بررسی این امر که تکانه‌ها به چه میزان موقتی (گذرا) یا دائمی هستند هدف این مقاله است. آزمون‌های مرسوم برای ریشه‌های واحد (نامانایی) در این خصوص مفید هستند؛ اما قطعی نیستند. در ساده‌ترین سطح، شواهد تجربی نامانایی (یعنی ریشه واحد) در قیمت‌های نفت نشان می‌دهد که ثروت و در مفهوم وسیع‌تر مخارج دولتی به تکانه‌های قیمتی بسیار حساس هستند با این حال، شواهد وجود یک ریشه واحد باید در زمینه‌های متعددی با دقت تفسیر شوند. اولاً، همان‌طور که رود بوش^۳ بیان کرده، آزمون‌های ریشه واحد در برابر جایگزین‌های نزدیک از قدرت کمتری برخوردار هستند. یا به عبارت ساده‌تر، با اندازه‌های نمونه موجود، تقریباً غیرممکن است که بین یک ریشه واحد حقیقی و یک فرایند مانا با برگشت آهسته میانگین تفاوت قائل شد. ثانیاً، حتی اگر یک ریشه واحد یا جزء دائمی در تغییرات قیمت وجود داشته باشد، این فرایند می‌تواند تحت تأثیر تکانه‌های موقت (گذرا) باشد. در این مورد، قسمت اعظم یک تکانه معین، موقتی است، بنابراین، گرچه یک تکانه قیمت یک جزء دائمی کوچک دارد، ارزش ثروت نفت ممکن است زیاد تغییر نکند. سرانجام اینکه، احتمال وجود شکست‌های ساختاری در فرایند قیمت نفت، موضوع را پیچیده‌تر می‌کند. وجود یک شکستگی ساختاری در - یکسری زمانی - به‌عنوان مثال یک جابه‌جایی یک‌باره در میانگین - عموماً نتایج را به نفع وجود یک ریشه واحد و این نتیجه غلط که تمام تکانه‌ها دائمی هستند، منحرف خواهد کرد (درواقع موقعی که بیشتر تکانه‌ها به‌راستی می‌توانند موقتی باشند).

1. Friedman (1957).

2. Davis and Others

3. Rude busch (1993).

۵-۱ مرور ادبیات

ادبیات گوناگونی وجود دارد که خواص آماری قیمت‌های نفت را بررسی می‌کنند و مطالعات بسیاری به شواهدی از برگشت میانگین رسیده‌اند. یافته‌های این مطالعات را می‌توان بدین شکل گروه‌بندی کرد: در یک دوره بسیار بلندمدت، یعنی دوره‌ای بیش از ۱۰۰ سال، شواهدی از برگشت میانگین قیمت‌های حقیقی نفت وجود دارد. با این‌همه، مطالعاتی که فقط به دوره بعد از جنگ جهانی دوم اختصاص دارد، معمولاً به این نتیجه می‌رسند که قیمت‌های نفت دارای برگشت میانگین نیستند. با وجود این، وقتی که نمونه بیشتر تقسیم می‌شود، مطالعات بسیاری به شواهدی از برگشت میانگین طی دوره‌های اخیرتر رسیده‌اند (از اواسط دهه ۱۹۷۰ یا اواسط دهه ۱۹۸۰).

پیندیک^۱ شواهدی قوی از برگشت میانگین قیمت‌های حقیقی نفت با نگاه به یک نمونه با دوره بسیار طولانی پیدا کرد، این نمونه داده‌های قیمت‌های حقیقی نفت طی ۱۲۷ سال (۱۸۷۰-۱۹۹۶) را شامل می‌شود. در طولانی‌ترین نمونه‌ها (به لحاظ دوره زمانی) (۱۸۷۵-۱۹۹۶) و (۱۹۰۰-۱۹۹۶)، فرضیه صفر یک ریشه واحد با استفاده از آزمون دیکی - فولر تعمیم یافته^۲ رد می‌شود. آزمون‌های نسبت واریانس نیز نشان می‌دهند که جزء موقتی تکانه‌ها بسیار بزرگ است که یافته مطالعه مبنی بر برگشت میانگین را هرچه بیشتر تأیید می‌کند. این مقاله همچنین الگویی را با پویایی (دینامیک) بیشتری توسعه می‌دهد که هم میانگین تصادفی و هم روند در آن لحاظ می‌شود، اما باز هم برگشت قابل توجهی را در تکانه‌های قیمت نشان می‌دهد. به علاوه، علی‌رغم پویایی بیشتر الگو، پیش‌بینی بلندمدت خارج از نمونه به دامنه‌ای نسبتاً محدود هم‌گرا می‌شود (خواه پیش‌بینی در سال‌های ۱۹۷۰، ۱۹۸۰، ۱۹۸۱ یا ۱۹۹۶ شروع شود) و یک فرایند ساده‌تر AR(1) را بهتر صورت می‌دهد. پویایی بیشتر از الگویی نشئت می‌گیرد که تلاش دارد تا ملاحظات عرضه و تقاضا را که بر روند قیمت‌ها حاکم است، بیشتر در خود لحاظ کند.

1. Pindyck (1999).

۲. فقط یکی از شش آزمون گزارش شده (طولانی‌ترین نمونه با چهار وقفه)، فرضیه صفر در سطح ۱۰ درصد نمی‌تواند رد شود. به هر حال در نمونه‌های کوتاه‌تر (۱۹۹۶-۱۹۲۵ و کوتاه‌تر)، فرضیه ریشه واحد رد نمی‌شود، هرچند نویسنده هشدار می‌دهد که اندازه نمونه برای رد فرضیه صفر با فرض برگشت آهسته میانگین کافی نیست و این نقص برای رد این فرضیه همانند پذیرفتن آن نیست. این موارد برای آنچه در پی می‌آید نیز مصداق دارد.

ویدگاری^۱ نیز به شواهد قوی از برگشت میانگین با استفاده از یک مجموعه داده‌های مشابه دست پیدا می‌کند. او یک الگوی جابه‌جایی دووضعیه مارکوف^۲ را برآورد می‌کند که پارامترهای آن بیانگر برگشت میانگین در هر وضعیت است. او درمی‌یابد که بیشتر اوقات - حدود ۸۰ درصد - قیمت‌های نفت دارای میانگین پایین، نوسان کم و وضعیت بادوام (برگشت آهسته‌تر میانگین) هستند و باقی اوقات دارای میانگین بالا، نوسان زیاد و وضعیت بی‌دوام هستند. امکان جابه‌جایی هریک از دو وضعیت، شکل دیگری از نااطمینانی (عدم قطعیت) را به وجود می‌آورد که با فرض ثابت بودن سایر شرایط، انتظار می‌رود واریانس پیش‌بینی‌های بلندمدت قیمت (و بنابراین ثروت نفت) افزایش یابد.

با تمرکز بر دوره بعد از جنگ جهانی دوم، کاشین، لیانگ و مک درموت^۳ به شواهدی از دوام بالای تکانه‌های قیمت نفت دست یافتند. آنها از آمار ماهیانه قیمت‌های نفت برحسب ارقام حقیقی از سال ۱۹۵۷ تا ۱۹۹۸ و یک برآوردگر ناریب میانی استفاده می‌کنند تا به کاهش مشکلات مرتبط با رگرسیون روی سری‌هایی که ممکن است دارای ریشه واحد باشند، کمک کند. آنها به شواهدی دست یافتند که تکانه‌های قیمت نفت بادوام بوده و تخمین زدند که نیمه عمر یک تکانه نامحدود است (یعنی هیچ‌گونه برگشت میانگینی وجود ندارد). فاصله اعتماد ۹۰ درصدی برای نیمه عمر یک تکانه از یک کمینه بیش از هفت سال تا بی‌نهایت گسترده است.

انگل و والدز^۴ از آمار فصلی قیمت حقیقی نفت از اولین فصل سال ۱۹۵۷ تا دومین فصل سال ۱۹۹۹ استفاده می‌کنند و به نتایج تا حدودی مختلف دست می‌یابند. آنها درمی‌یابند که فرضیه ریشه واحد را نمی‌توان برای کل نمونه رد کرد، اما می‌توان در نمونه‌های کوچک‌تر رد کرد. به‌ویژه در نمونه‌های QI ۱۹۷۴ - QII ۱۹۹۹ و QI ۱۹۹۹ - QI ۱۹۸۶، فرضیه ریشه واحد رد می‌شود. آنها پی می‌برند که آزمون‌های نسبت واریانس بر وجود تکانه‌های حاوی هر دو جزء گذرا و دائم صحه می‌گذارند، با این حال، نمونه‌های کوچک (به‌ویژه نمونه‌های QI ۱۹۷۴ - QIV ۱۹۹۸) اخذ نتایج محکم و قطعی را از این

1. Videgaray (1998).

2. Two - state Markov Switching Model

3. Cashin, Liang and McDermott (2000).

4. Engle and Valdes (2000).

آزمون دشوار می‌کند. آنها همچنین پانزده الگوی مختلف با فنون پیش‌بینی را به کار می‌برند و نتیجه می‌گیرند که هیچ‌یک در طول یک افق زمانی دوساله، به‌نحو چشمگیری بهتر از حرکت تصادفی^۱ عمل نکردند. به‌هرحال، روشن نیست که آیا این نتایج برای افق‌های پیش‌بینی طولانی‌تر - که مربوط به محاسبه ثروت هستند - یا دوره‌های مختلف پیش‌بینی قابل تعمیم هستند یا خیر.

آکارکا و آندریاناکوس^۲ مقالاتی دارند که در آنها به نتایجی مشابه و در تأیید یافته‌های این مقاله رسیده‌اند. مطالعات آنها روی لگاریتم طبیعی قیمت‌های ماهیانه حقیقی نفت از ژانویه ۱۹۷۴ تا اکتبر ۱۹۹۴ تمرکز دارد. آنها در مقاله سال ۱۹۹۵ خود، شواهدی دال بر وجود یک شکستگی ساختاری در قیمت‌های نفت پس از ژانویه ۱۹۸۶ و با استفاده از فنون رگرسیون به‌دست می‌آورند که با آزمون نسبت‌های واریانس در دوره‌های مختلف تأیید می‌شوند. بر مبنای این مطالعات، آکارکا و آندریاناکوس پی می‌برند که قیمت‌های نفت در دوره پیش (ژانویه ۱۹۸۶ و پیشتر) ناماناستند. اما در دوره بعد، قیمت‌های نفت مانا هستند. آنها این بحث را در مقاله سال ۱۹۹۸ خود اصلاح کرده و می‌گویند به‌استثنای دو تکانه، تکانه‌های قیمت نفت همگی گذرا بوده‌اند. آنها درمی‌یابند که میانگین قیمت نفت در مارس ۱۹۷۹ یک انتقال رو به بالای دائمی داشته و در ژانویه ۱۹۸۶ با یک کاهش دائمی مواجه بوده است اما تمامی دیگر تکانه‌ها گذرا بوده‌اند. این مطلب یکی از نتایج اصلی این مقاله که بیشتر تکانه‌های نفت باید گذرا تلقی شوند را تأیید می‌کند.

بسمبایندر و دیگران^۳ بر مبنای ساختار دوره‌ای قیمت‌های آتی، درمی‌یابند که انتظار بازارها از قیمت‌های نفت این است که دارای برگشت میانگین باشند. بر مبنای قیمت‌های آتی روزانه از مارس ۱۹۸۳ تا دسامبر ۱۹۹۱، آنها درمی‌یابند که ۴۴ درصد یک تکانه قیمتی نفت ظرف هشت ماه برگشت یابند. آنها همچنین استدلال می‌کنند که در بین علل احتمالی برگشت میانگین در قیمت‌های آتی نفت، عامل اصلی برگشت انتظاری میانگین در قیمت‌های واقعی است. یعنی، فعالین بازار گمان می‌کنند که یک

1. Random Walk

2. Akarca and Andrianacos (1995, 1997 and 1998).

3. Bessembinder and Others (1995).

جزء گذرای بزرگ در تکانه‌های قیمتی نفت وجود دارد. به‌علاوه، آنها خاطرنشان می‌کنند که یک توضیح برای برگشت میانگین این است که عرضه نفت در بلندمدت نسبت به کوتاه‌مدت، کشش‌پذیرتر است.

کاشین، مک‌درموت و اسکات^۱ روش دیگری را برای مطالعه قیمت‌های نفت با توصیف یک چرخه در تغییرات قیمت نفت به کار می‌گیرند. مشابه فنون مورد استفاده برای تعیین چرخه‌های تجاری، آنها چرخه‌های قیمت‌های نفت را تعیین و قیمت کالاهای متعددی از جمله نفت را از ژانویه ۱۹۵۷ تا اوت ۱۹۹۹ بررسی کردند. برای نفت، آنها درمی‌یابند که نوسان قابل توجهی در طول دوره‌های رونق و رکود وجود دارد، به‌طور متوسط یک رونق نفتی ۲۲ ماه طول می‌کشد و طی آن قیمت‌های نفت نزدیک ۵۰ درصد افزایش می‌یابد و یک رکود نفتی ۵۱ ماه به طول می‌انجامد و در طول آن قیمت‌ها نزدیک ۵۰ درصد کاهش می‌یابد. بنابراین به‌طور تقریبی می‌توان گفت که از خصوصیت قیمت‌های نفت، افزایش نسبتاً شدید قیمت‌ها و متعاقب آن کاهش طولانی‌مدت‌تر قیمت‌هاست.

قیمت‌های نفت نتیجه فرایند بازار است؛ امری که برای الگوسازی قیمت‌ها به‌آسانی مورد غفلت قرار می‌گیرد. گرچه آنها تصویری تصادفی از یک فرایند آماری به‌نظر می‌رسند. ملاحظات عرضه و تقاضاست که سرانجام قیمت‌های نفت را تعیین می‌کند (به‌عنوان مثال نک. ویکهام^۲ یا پیندیک^۳). به‌علاوه، نیروهای بازار می‌تواند قدری به برگشت میانگین در قیمت‌های نفت اشاره داشته باشد. برای مثال، درحالی که ممکن است عرضه نفت قادر به واکنش فوری در برابر یک جهش قیمتی را نداشته باشد، به مرور زمان تولید ممکن است افزایش یابد و سبب برگشت قیمت‌ها در میان‌مدت شود. به همین ترتیب، قیمت‌های بالاتر نفت ممکن است سبب کاهش تقاضا با گذشت زمان شود، چرا که از جایگزین‌های نفت استفاده خواهد شد. با تمرکز صرف روی قیمت‌های نفت همان‌طور که در ادامه انجام شده است، از این ملاحظات ساختاری عرضه و تقاضا برای بررسی تغییرات مشاهده شده در قیمت‌های نفت استفاده می‌شود.

1. Cashin, McDermott and Scott (2002).

2. Wickham (1966).

3. Pindyck (1999).

۵-۲ شواهدی از بازار آتی

در دو دهه اخیر، مشتقات مالی برای نفت توسعه یافته و به سطوح چشمگیری از نقدشوندگی^۱ رسیده‌اند. معاملات آتی نفت تجلی انتظارات بازار از قیمت‌های آینده بوده و بنابراین سرنخی از میزانی که این بازارها تکانه‌های نفت را گذرا یا دائمی تلقی می‌کنند، به دست می‌دهد. تحلیلی از داده‌های بازار آتی قویاً بیانگر این است - یا فعالین بازار چنین اعتقادی دارند - که میزان قابل ملاحظه‌ای از برگشت میانگین در قیمت‌های نفت وجود دارد. این امر با استفاده از شواهد غیررسمی تری بر مبنای مطالعات انجام شده توسط دانیل^۲ (فصل چهاردهم این کتاب) و برخی شواهد اقتصادسنجی براساس کارهای بسمبایندر و دیگران^۳ نشان داده می‌شود.

۵-۲-۱ شواهد غیررسمی

داده‌های بازار آتی این فرضیه را تأیید می‌کنند که یک جزء بزرگ گذرا در بیشتر تکانه‌های قیمتی نفت وجود دارد - یا به عبارت دقیق‌تر، بازارها انتظار دارند که وجود دارد.^۴ ما این مطلب را با مقایسه خواص قیمت‌های نقدی و آتی و بررسی ساختار دوره‌ای قیمت‌های نفت نشان می‌دهیم.

قیمت‌های آتی نفت نوسان بسیار کمتری را نسبت به قیمت‌های نقدی به نمایش می‌گذارند که بیانگر این است که جزء موقتی مهمی در تکانه‌های قیمتی نفت وجود دارد. نمودار ۵-۱ تقریبی از قیمت نقدی را با قیمت‌های آتی دوازده و هجده ماه^۵ بعد مقایسه می‌کند. نوسان قیمت‌های آتی بسیار کمتر از متغیر جانشین قیمت نقدی است،

1. Liquidity

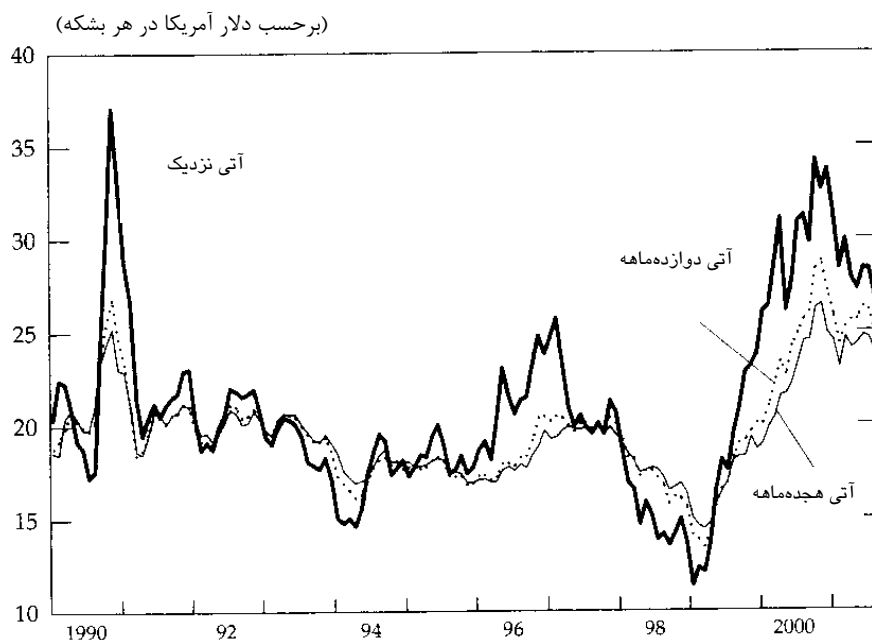
2. Daniel

3. Bessembinder and Others (1995).

۴. داده‌ها متوسط ماهیانه قراردادهای آتی برای نفت شیرین معامله شده در بورس تجاری نیویورک بین مارس ۱۹۸۳ و نوامبر ۲۰۰۱ هستند.

۵. قیمت آتی نزدیک - قیمت یک معامله آتی است که سررسید آن به زودی فرامی‌رسد به عنوان یک متغیر جانشین برای قیمت نقدی در این قسمت مورد استفاده قرار می‌گیرد (درخصوص مزایای اتخاذ این رویه، مطالعه بسمبایندر و دیگران را ملاحظه نمایید).

همان‌طور که از این امر پیداست قیمت‌های آتی دارای افت‌وخیزهای کوچک‌تر می‌باشد. درواقع، انحراف معیار متغیر جانشین قیمت نقدی ۴/۹۸ دلار آمریکاست درحالی‌که انحراف معیار قیمت‌های آتی دوازده و هجده ماه بعد به ترتیب ۲/۹۷ و ۲/۴۴ دلار آمریکا هستند. به‌علاوه، نسبت انحراف معیار یک قیمت آتی معین به متغیر جانشین قیمت نقدی با زمان انقضای سررسید قرارداد به‌طور یکنواخت کاهش می‌یابد.^۱ این نسبت از ۹۶ درصد برای قیمت آتی دو ماه بعد (که سررسید آن یک ماه بعد از تقریب جانشین قیمت نقدی است) به ۶۰ درصد برای قیمت آتی دوازده ماه بعد و ۴۹ درصد برای قیمت آتی هجده ماه بعد کاهش می‌یابد.



نمودار ۵-۱ قیمت‌های آتی نفت

۱. این مورد برای قراردادهای با سررسید حداکثر هجده ماه مصداق دارد (که برای آن هیچ‌گونه مشاهدات مفقوده‌ای طی دوره نمونه وجود ندارد)، برای قراردادهای با سررسید دیرتر، مشاهدات مفقوده چشمگیری وجود دارد که مقایسه را دشوارتر می‌کند.

انحراف معیارهای قیمت‌های آتی شواهدی درباره دوام مورد انتظار تکانه‌ها نیز ارائه می‌دهد. نسبت انحراف معیار قیمت آتی به جانشین قیمت نقدی را می‌توان برای استخراج شاخصی از دوام مورد استفاده قرار داد. به‌ویژه اگر فرض کنیم که ساختار دوره با قیمت انتظاری (نمودار ۱-۵) برابر است و قیمت انتظاری را می‌توان با یک فرایند $AR(1)$ مدل‌سازی کرد، آنگاه نسبت انحراف معیار را می‌توان برای محاسبه ضریب مربوط به قیمت با وقفه تأخیری مورد استفاده قرار داد. به‌عنوان مثال، ضریب یک معادله $AR(1)$ سازگار با انحراف معیار هجده‌ماهه که ۴۹ درصد جانشین قیمت نقدی است، معادل ۰/۹۶ است. با نگاه به هریک از نسبت‌های دو تا هجده ماه، ضریب ضمنی تغییر کمی با دامنه ۰/۹۵-۰/۹۶ دارد. این مطلب برای رگرسیون‌ها و آزمون‌های ریشه‌های واحد انجام شده در قسمت بعد کاربرد دارد. زیرا نشان می‌دهد که تخمین ضریب قیمت با وقفه نفت (در رگرسیون‌های ماهیانه) می‌تواند حدود ۰/۹۵ باشد یا اگر بیش از یک وقفه در رگرسیون وارد شود، جمع این ضریب نزدیک به ۰/۹۵ خواهد بود.^۱

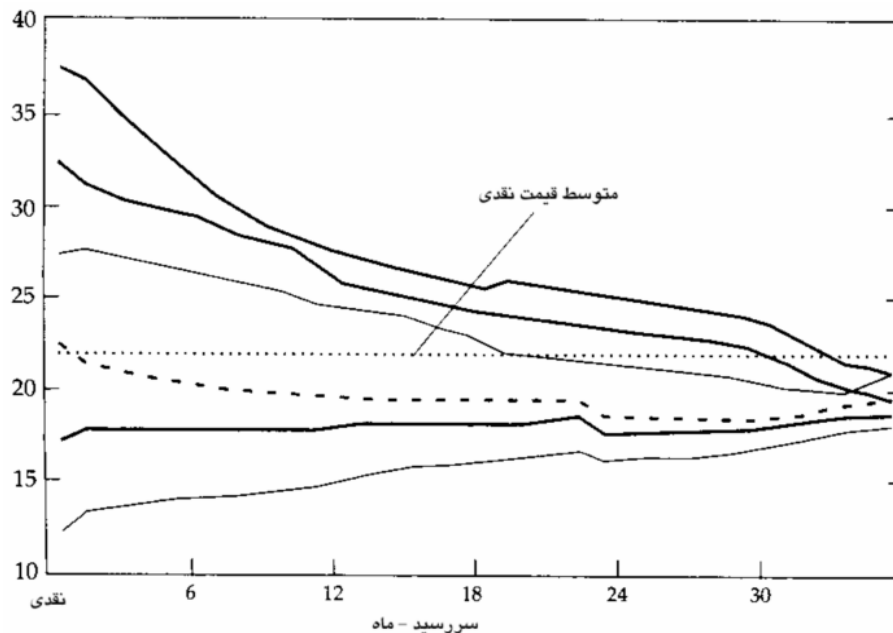
ساختار دوره‌ای معاملات آتی نفت شواهد بیشتری ارائه می‌کند که انتظار می‌رود قیمت‌های نفت دارای برگشت میانگین باشد. نمودار ۲-۵ میانگینی از منحنی‌های قیمت آتی را نشان می‌دهد که برحسب سطح قیمت نقدی گروه‌بندی شده‌اند. برگشت میانگین قیمت‌های آتی نشان می‌دهد که صرف‌نظر از قیمت نقدی، قیمت‌های آتی به‌سمت قیمت بیست دلار در هر بشکه هم‌گرا می‌شوند.

نگاه به ساختار دوره‌ای روزهای انتخابی برگشت میانگین نهفته در قیمت‌های آتی را بیشتر آشکار می‌سازد. نمودار ۳-۵ ساختار دوره‌ای را نشان می‌دهد که تا نزدیک ۶ سال در سه روز مختلف پیش می‌رود.^۲

۱. در رگرسیون‌ها و آزمون‌های ریشه واحد از لگاریتم قیمت‌های نفت استفاده شده است. تکرار محاسبات فوق با نشان دادن قیمت‌های آتی برحسب لگاریتم، نتایج بسیار مشابهی را به‌دست می‌دهد - دامنه تغییر ضریب مربوطه همچنان در محدوده ۰/۹۵ - ۰/۹۶ است.

۲. تنها قراردادهایی که حجم آنها برای آن روز گزارش شده در نمودار وارد شده است. از آنجاکه ما به قراردادهای آتی طولانی‌مدت‌تری علاقه‌مند هستیم، پرکارترین روزها (در ژانویه برای تسهیل مقایسه) در قراردادهای با سررسید دیرتر انتخاب شده‌اند. قراردادهای آتی دسامبر اغلب برای ۶ سال جلوتر فعالیت دارند.

(برحسب دلار آمریکا برای هر بشکه)



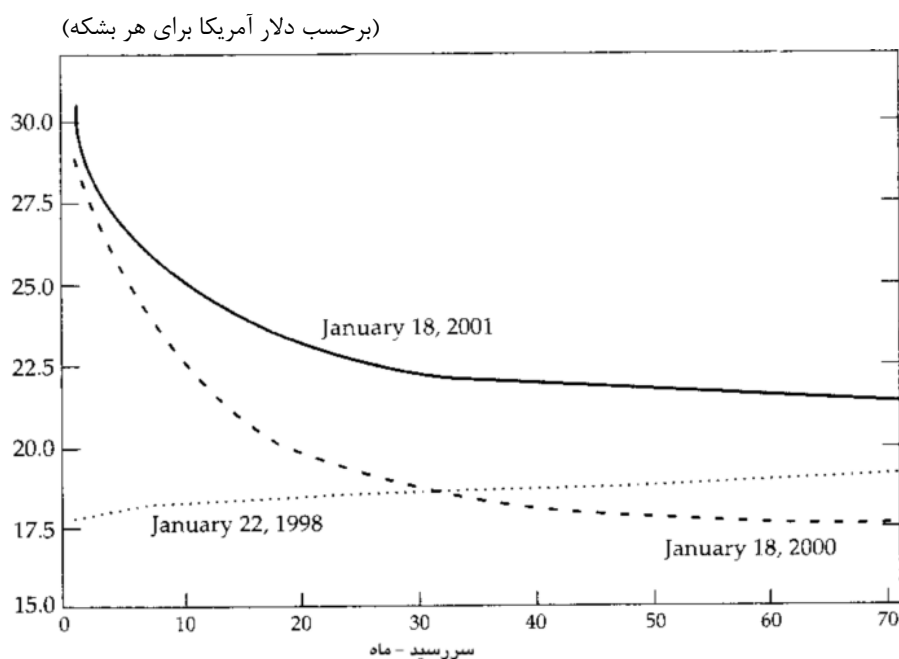
نمودار ۵-۲ متوسط قیمت‌های آتی نفت خام دسته‌بندی شده برحسب قیمت نقدی، ۱۹۸۳-۲۰۰۱

علی‌رغم نوسان اساسی قیمت آتی نزدیک، قیمت آتی با سررسید ۶ سال بعد (به لحاظ فنی ۷۱ ماه) زیاد تغییر ندارد. ساختار دوره‌ای ۲۲ ژانویه ۱۹۹۸ در تلاقی با قیمت‌های نقدی پایین، به‌واقع با قراردادهای طولانی‌مدت با قیمت بالاتر از ساختار دوره‌ای ۱۸ ژانویه ۲۰۰۰ (وقتی که قیمت نقدی به‌طور قابل توجهی بالاتر بود) متناظر است. این مطلب نشان می‌دهد که با وجود احتمال بسیار زیاد برگشت میانگین، میانگینی که به آن برگشت می‌شود، در طول زمان ثابت نبوده یا حتی لزوماً با قیمت نقدی همبسته نیست.

یافتن برگشت میانگین در ساختار دوره‌ای باید به‌دقت تفسیر شود. اولاً، ممکن است قیمت‌های آتی با انتظارات قیمت واقعی، دقیقاً تطابق نداشته باشد. برای مثال، قیمت آتی می‌تواند به عواملی چون نرخ بهره و حق بیمه ریسک که هر دوی آنها طی

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۱۷۳

زمان تغییر می‌کنند، بستگی داشته باشد که سبب انحراف قیمت آتی از قیمت انتظاری می‌شود.^۱ به هر حال، کومار^۲ پی می‌برد که قیمت‌های آتی در بیشتر مواقع پیش‌بینی‌های نارایی به دست می‌دهند، هر چند طولانی‌ترین قرارداد وی با سررسید ماه است (دوره نمودار نیز در ۱۹۹۰ خاتمه می‌یابد). ثانیاً، یافتن برگشت میانگین همان‌طور که در فوق اشاره شد، به معنای آن نیست که میانگین طی زمان ثابت است. شوارتز^۳ شواهدی قوی از برگشت میانگین در قیمت‌های آتی پیدا کرد. وی همچنین دریافت که یک الگوی ساده با میانگین ثابت توسط الگوهایی که عوامل متغیر زمانی را لحاظ می‌کنند، عملکرد بهتری داشته‌اند.



نمودار ۳-۵ ساختار دوره‌ای قیمت‌های آتی نفت، روزهای منتخب

1. Bessembinder and Others (1995).
2. Kumar (1992).
3. Schwartz (1997).

۵-۲-۲ رگرسیون‌ها

قیمت‌های آتی را می‌توان برای برآورد دوام انتظاری تکانه‌های قیمت نفت که در مطالعات بسمبایندر و دیگران بررسی شده، مورد استفاده قرار داد. به‌ویژه، کشش تغییر در قیمت‌های آتی طولانی‌مدت‌تر نسبت به تغییر قیمت نقدی (یا معاملات آتی با سررسید نزدیک) شاخصی از دوام انتظاری را ارائه می‌دهد. رگرسیون‌های بعدی تکرار کارهای انجام شده توسط بسمبایندر و دیگران هستند. اما در آنها از داده‌های متفاوتی استفاده شده است. تفاوت‌های اصلی آن است که از میانگین‌های ماهیانه به‌جای داده‌های روزانه استفاده شده است، داده‌ها دوره زمانی طولانی‌تری را پوشش می‌دهد و قیمت‌های آتی طولانی‌مدت‌تری مورد بررسی قرار گرفته است. دوره نمونه از ژانویه ۱۹۹۰ تا اوت ۲۰۰۱ است که برای آن آمار پیوسته‌ای از تمام قراردادهای تا حداکثر هجده ماه وجود دارد. برای قراردادهای طولانی‌مدت‌تر مشاهدات مفقوده‌ای در برخی ماه‌ها وجود دارد (که در نتیجه تفاضل‌گیری بوده که به از دست دادن دو مشاهده منجر می‌شود).

این نتایج با نتایج بسمبایندر و دیگران سازگار است و نشان می‌دهد که در بازارها انتظار بر آن است که تکانه‌های قیمت عمدتاً گذرا باشند (جدول ۱-۵). هم نتایج کیفی و هم نتایج کمی کاملاً مشابه هستند. برای مثال برآورد ضریب قیمت‌های آتی هشت‌ماهه ۰/۵۳۵ است که براساس مطالعه بسمبایندر و دیگران ۰/۵۶۴ است، که انتظار می‌رود ۴۶ درصد از یک تکانه در هشت ماه برگشت یابد. همچنین باید بعد از یک سال نزدیک ۶۰ درصد تکانه برگشت یابد و انتظار بر آن است که بعد از ۱/۵ سال بیش از ۷۰ درصد برگشت کند. بقیه نتایج، بر مبنای نمونه‌های کوچک‌تر بوده و بنابراین ممکن است با نتایج به‌دست آمده قابل مقایسه نباشند، اما با این اخطار، به‌نظر می‌رسد که بعد از دو سال، بیش از ۸۰ درصد تکانه قیمتی برگشت یابد.

آمار بازار آتی چه شواهد غیررسمی و چه نتایج اقتصادی‌سنجی نشان می‌دهند که یک جزء موقتی بزرگ در تکانه‌های قیمت نفت وجود دارد. با این‌همه، این امر روشن نمی‌کند که آیا قیمت‌های نفت مانا هستند یا خیر؟ تکانه‌های قیمتی نفت حاوی هر دو جزء گذرا و دائم هستند. بنابراین به لحاظ فنی حتی با وجود شواهدی قوی از برگشت

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۱۷۵

میانگین که در فوق نشان داده شد، از یک مسیر تصادفی^۱ پیروی می‌کنند. با وجود این، برگشت میانگین به لحاظ کمی معنادار است که نشان می‌دهد که جزء موقتی تکانه‌های قیمتی در زمان پیش‌بینی درآمد حاصل از تولید نفت می‌بایست مورد توجه قرار گیرند.

۳-۵ رگرسیون‌های قیمت نفت

داده‌های ماهیانه و سالیانه قیمت نفت برنت برای دوره ۱۹۵۷ تا ۲۰۰۱ در مطالعات تجربی زیر مورد استفاده قرار گرفته‌اند.^۲ مزایای خاصی در به‌کارگیری میانگین سالیانه داده‌های قیمت وجود دارد. از دیدگاه سیاست مالی، میانگین سالیانه قیمت در بیشتر بودجه‌ها، متغیری بسیار مهم است. به‌علاوه، ساختار وقفه نسبت به داده‌های متناوب‌تر ساده است، بدین‌وسیله از برخی مشکلات انتخاب نوع تصریح الگو اجتناب می‌شود. معایبی نیز وجود دارد؛ از جمله از دست دادن چشمگیر مشاهدات و تغییرات در خلال سال. استفاده از داده‌های ماهیانه این مشکلات را رفع می‌کند اما ساختار وقفه را پیچیده‌تر می‌کند. به‌هرحال از نقطه‌نظر فنی، مشاهدات بیشتر مزیت تلقی می‌شود.

جدول ۱-۵ کشش‌های تغییرات قیمت آتی*

قرارداد آتی	کشش	خطای معیار	آماره احتمال	مشاهدات	ضریب تعیین	کشش**	خطای معیار**
۲	۰/۸۹۹	۰/۰۲۰	۴۵/۳۹۹	۱۴۰	۰/۹۳۷	۰/۸۰۸	۰/۰۱۶
۳	۰/۸۰۸	۰/۰۲۰	۴۰/۰۲۱	۱۴۰	۰/۹۲۰	۰/۷۴۲	۰/۰۲۰
۴	۰/۷۳۸	۰/۰۲۲	۳۴/۱۳۱	۱۴۰	۰/۸۹۳	۰/۷۰۱	۰/۰۲۲
۵	۰/۶۷۹	۰/۰۲۳	۳۰/۱۷۷	۱۴۰	۰/۸۶۷	۰/۶۶۹	۰/۰۲۳
۶	۰/۶۲۳	۰/۰۲۴	۲۶/۳۳۵	۱۴۰	۰/۸۳۳	۰/۶۳۲	۰/۰۲۵
۷	۰/۵۷۷	۰/۰۲۴	۲۴/۰۵۴	۱۴۰	۰/۸۰۶	۰/۶۱۷	۰/۰۲۴

1. Random Walk

۲. داده‌ها از سالنامه آمار مالی بین‌المللی (IFS) صندوق بین‌المللی پول است، مگر اینکه منبع دیگری ذکر شده باشد. قیمت‌ها با استفاده از شاخص ارزش واحد صنعتی آمریکا به‌عنوان تعدیل‌کننده به ارقام حقیقی تبدیل شده‌اند.

جدول ۱-۵ کشش‌های تغییرات قیمت آتی*

قرارداد آتی	کشش	خطای معیار	آماره احتمال	مشاهدات	ضریب تعیین	کشش**	خطای معیار**
۸	۰/۵۳۵	۰/۰۲۴	۲۲/۳۶۳	۱۴۰	۰/۷۸۲	۰/۵۶۴	۰/۰۲۸
۹	۰/۴۹۳	۰/۰۲۵	۲۰/۰۰۸	۱۴۰	۰/۷۴۲	—	—
۱۰	۰/۴۸۲	۰/۰۲۴	۱۹/۸۷۷	۱۴۰	۰/۷۳۹	—	—
۱۱	۰/۴۵۴	۰/۰۲۴	۱۸/۶۳۴	۱۴۰	۰/۷۱۳	—	—
۱۲	۰/۴۰۹	۰/۰۲۵	۱۶/۵۵۴	۱۴۰	۰/۶۶۳	—	—
۱۳	۰/۳۸۶	۰/۰۲۵	۱۵/۵۰۳	۱۴۰	۰/۶۳۳	—	—
۱۴	۰/۳۶۵	۰/۰۲۷	۱۳/۵۲۲	۱۴۰	۰/۵۶۷	—	—
۱۵	۰/۳۵۳	۰/۰۲۷	۱۳/۰۴۵	۱۴۰	۰/۵۴۹	—	—
۱۶	۰/۳۴۴	۰/۰۲۷	۱۲/۵۴۸	۱۴۰	۰/۵۳۰	—	—
۱۷	۰/۳۲۲	۰/۰۳۰	۱۰/۸۰۱	۱۴۰	۰/۴۵۵	—	—
۱۸	۰/۲۸۴	۰/۰۲۸	۱۰/۰۰۶	۱۴۰	۰/۴۱۷	—	—
۱۹	۰/۲۶۳	۰/۰۴۲	۶/۳۳۴	۷۱	۰/۳۵۴	—	—
۲۰	۰/۲۴۰	۰/۰۴۶	۵/۲۲۵	۶۸	۰/۲۷۵	—	—
۲۱	۰/۲۷۶	۰/۰۵۱	۵/۴۲۱	۶۴	۰/۳۱۴	—	—
۲۲	۰/۱۷۳	۰/۰۵۲	۳/۳۲۶	۶۵	۰/۱۳۶	—	—
۲۳	۰/۲۰۳	۰/۰۵۰	۴/۰۸۸	۶۰	۰/۲۰۹	—	—
۲۴	۰/۱۸۵	۰/۰۵۱	۳/۶۱۹	۶۰	۰/۱۸۲	—	—

* متغیر وابسته، تغییر لگاریتم قیمت آتی است که در اولین ستون آورده شده و متغیر مستقل، تغییر در لگاریتم قیمت آتی با سررسید نزدیک است (جزء ثابت لحاظ نشده است).

** نتایج مربوط به بسمبایندر و دیگران (۱۹۹۵).

Source: Author's Calculations; Bessembinder and Others (1995).

قیمت‌های اسمی و حقیقی نفت به لحاظ کیفی خصوصیات مشابهی را نشان می‌دهند، هرچند در قیمت‌های حقیقی نوسان بیشتری وجود دارد (نمودار ۴-۵). از ۱۹۵۷ تا ۱۹۷۰ قیمت اساساً ثابت است، سپس در آستانه تکانه‌های سال ۱۹۷۴، افزایش نسبتاً کمی در قیمت‌ها قبل از جهش عظیم سال ۱۹۷۴ و سپس جهش دیگری

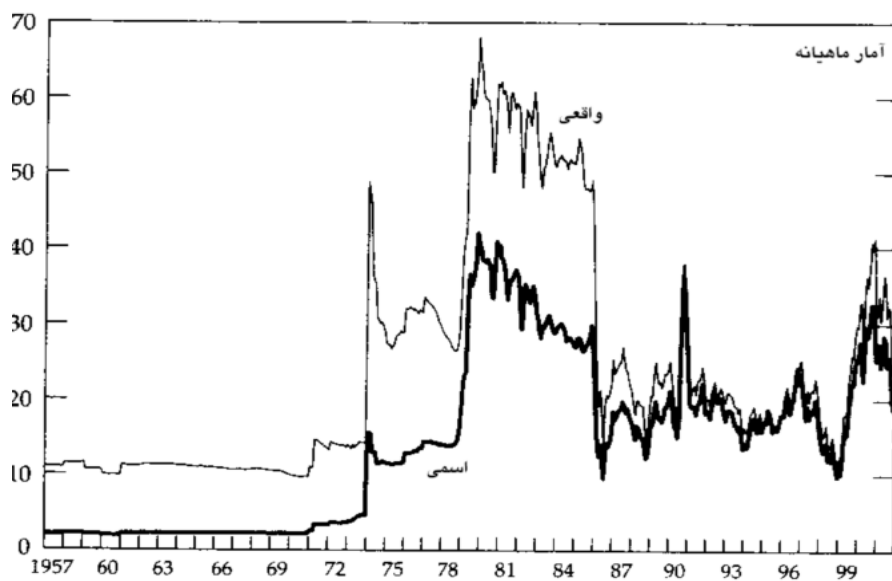
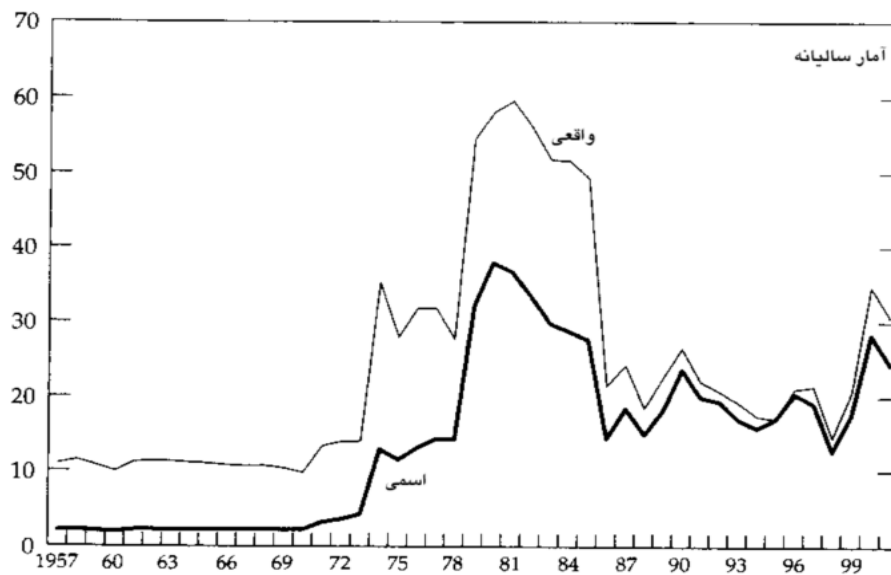
در سال ۱۹۷۹ وجود دارد. هرچند جهش سال ۱۹۷۹ برحسب مقادیر مطلق بزرگ‌تر بود، اما به‌واقع برحسب درصد کوچک‌تر بود. قیمت‌ها در ۱۹۸۶ کاهش شدیدی پیدا کرد و تا اواخر دهه ۱۹۹۰ وارد یک دوره نسبتاً آرام شد. بعد از یک افت قیمتی در ۱۹۹۸، افزایش محسوسی را طی سال ۲۰۰۰ تجربه کرد که تنها در اواخر سال ۲۰۰۱ تخفیف یافت. مقایسه داده‌های سالیانه و ماهیانه، اندازه‌ای را که بی‌ثباتی ماهیانه در سایه میانگین سالیانه قرار می‌گیرد را نشان می‌دهد.

۱-۳-۵ آزمون‌های ریشه واحد

شواهد قوی از یک ریشه واحد در نمونه آماری کامل (۱۹۵۷-۲۰۰۱) هم برای سری‌های سالیانه و هم برای سری‌های ماهیانه وجود دارد. آزمون‌های ریشه واحد هم برای قیمت‌های حقیقی و هم برای قیمت‌های اسمی و با استفاده از تصریحات مختلف صورت گرفت.^۱ به‌ویژه برای داده‌های سالیانه، دوازده آزمون برای هر سری قیمت با جابه‌جایی (الف) صفر، یک یا دو وقفه، (ب) جزء ثابت یا جزء ثابت و روند زمانی و (ج) آزمون دیکی‌فولر تعمیم‌یافته یا آزمون فیلیپس پرون انجام شد. نتایج نشان می‌دهد که فرضیه یک ریشه واحد در هیچ‌یک از دوازده آزمون در مورد تمام سری‌ها نمی‌تواند رد شود. برای سری‌های ماهیانه، تعداد وقفه‌ها به دوازده افزایش یافت و ترکیب همانندی از آزمون‌ها به تعداد کلی ۵۲ عدد، انجام شد. این نتایج با نتایج به‌دست آمده از داده‌های سالیانه مشابه است چرا که فرضیه ریشه واحد کماکان در هیچ‌یک از آزمون‌ها رد نمی‌شود. با این حال از نمونه‌های بعد از سال ۱۹۷۳، شواهدی قوی در رد فرضیه ریشه واحد برای داده‌های سالیانه با استفاده از قیمت اسمی وجود دارد، در مقابل، سری‌های قیمت حقیقی نفت، نتایجی تا حدی آمیخته‌تر به‌دست می‌دهد. فرضیه ریشه واحد در آزمون‌هایی که هیچ روندی را در داده‌ها مفروض نمی‌دارد، نمی‌تواند رد شود. اما در آزمون‌هایی که یک روند را مجاز می‌شمارد، واحد در سطح ۱۰ درصد در چهار آزمون از ۶ آزمون رد می‌شود.

۱. در تمام آزمون‌های تجربی از لگاریتم طبیعی قیمت استفاده شده، مگر اینکه روش دیگری ذکر شده باشد.

(برحسب دلار آمریکا در هر بشکه)



Source: IMF, International Financial Statistics

نمودار ۴-۵ قیمت‌های اسمی و حقیقی نفت

نتیجه آزمون‌های ریشه واحد به دوره نمونه و اینکه آیا قیمت‌های اسمی مورد استفاده قرار گرفته یا قیمت‌های حقیقی، بستگی دارد. نتایج درخصوص دوره نمونه با نتایج به‌دست آمده از ادبیات ذکر شده قبلی سازگار است. به‌ویژه، در نمونه‌های طولانی مدت‌تر (۱۹۵۷-۲۰۰۱) شواهدی از یک ریشه واحد وجود دارد اما در نمونه‌های کوتاه مدت‌تر (۱۹۷۴-۲۰۰۱) به نظر می‌رسد که سری قیمت نفت ماناست. این نتیجه هم برای داده‌های سالیانه و هم برای داده‌های ماهیانه صدق می‌کند. قوی‌ترین نتیجه برای قیمت‌های اسمی به‌دست می‌آید، زیرا راجع به نتایج به‌دست آمده برای قیمت‌های حقیقی بسته به اینکه شامل یک روند بشود یا خیر، قدری ابهام وجود دارد.

ملاحظات تجربی نشان می‌دهند که قیمت‌های اسمی نفت متغیر مناسب‌تری از لحاظ اهداف این مطالعه است. آزمون ریشه واحد با استفاده از لگاریتم قیمت‌های حقیقی نفت، معادل آزمون هم‌انباشتگی شاخص تعدیل‌کننده و قیمت اسمی نفت است. درواقع، این باعث می‌شود که آنها با یک بردار ویژه، هم‌انباشته شوند. به‌هرحال این مطلب از جهات بسیاری می‌تواند مسئله‌ساز شود. اولاً، تمرکز روی نمونه (۱۹۷۴-۲۰۰۱) با استفاده از داده‌های سالیانه و ماهیانه، مبرهن آن است که فرضیه ریشه واحد برای شاخص ارزش واحد محصولات صنعتی^۱ نمی‌تواند رد شود. بنابراین نامانایی در شاخص ارزش واحد محصولات صنعتی می‌تواند پشت نامانایی ظاهری قیمت حقیقی نفت باشد - مجموع یک متغیر مانا (قیمت‌های اسمی نفت) و یک متغیر نامانا شاخص ارزش واحد محصولات صنعتی بنا به تعریف ناماناست. ثانیاً، نیافتن یک ریشه واحد در سری‌های قیمت اسمی برای (۱۹۷۴-۲۰۰۱) به معنای آن است که سری‌ها نمی‌توانند هم‌انباشته باشند که مستلزم آن است که هر دو سری یک ریشه واحد داشته باشند. حتی در نمونه طولانی مدت‌تر (۱۹۵۷-۲۰۰۱) که به نظر می‌رسد قیمت اسمی نفت و شاخص ارزش واحد محصولات صنعتی یک ریشه واحد داشته و آزمون‌های هم‌انباشتگی معتبر باشند، شواهد اندکی از هم‌انباشتگی حقیقی سری‌ها وجود دارد.^۲

1. Manufactures Unit Value Index (MUV)

۲. آزمون‌های هم‌انباشتگی با شمول صفر یا یک تأخیر در داده‌ها انجام شدند. در هیچ‌یک از پنج جابه‌جایی (یعنی بدون روند، روند خطی، روند درجه دوم در داده‌ها به همراه ترکیبات مختلف یک روند یا جزء ثابت در رابطه هم‌انباشتگی) شواهدی از هیچ نوع رابطه هم‌انباشتگی به‌دست نیامد.

۲-۳-۵ نتایج رگرسیونی

همانند آزمون‌های ریشه واحد، نتایج رگرسیونی به نمونه مورد استفاده بستگی دارد. بحث ذیل روی قیمت‌های اسمی نفت تمرکز دارد. برای مثال سالیانه (۱۹۵۷-۲۰۰۱) ضریب برآورد شده مربوط به متغیر با وقفه نفت ۰/۹۶ است که خیلی به یک نزدیک بوده و باور به عدم امکان رد فرضیه ریشه واحد را تقویت می‌کند (جدول ۲-۵). در مقابل، نمونه (۱۹۷۴-۲۰۰۱)، عدد ۰/۵ را برای ضریب برآورد شده متغیر با وقفه نفت به دست می‌دهد که به وضوح کوچک‌تر از یک بوده و دلیلی بر این امر است که چرا فرضیه ریشه واحد برای این نمونه رد می‌شود. همچنین ضریب ۰/۵ برای متغیر با وقفه نفت بیانگر این است که تکانه‌ها، دائمی نیستند.

جدول ۲-۵ رگرسیون‌های لگاریتم قیمت‌های نفت برنت (سری‌های متوسط سالیانه)^۱

ضریب	۱۹۵۷-۲۰۰۱			۱۹۷۴-۲۰۰۱		
	اسمی	واقعی	اسمی	واقعی	اسمی	اسمی
جزء ثابت	*۰/۴۱	**۰/۲۶	***۰/۳۶	**۱/۰۷	*۱/۴۹	(۰/۳۳)
	(۰/۱۰)	(۰/۱۲)	(۰/۲۱)	(۰/۴۴)	(۰/۰۹)	(۰/۱۰)
قیمت نفت برنت با یک وقفه	۰/۵۶	*۰/۷۳	*۰/۸۹	*۰/۶۹	*۰/۵۱	(۰/۱۱)
	(۰/۰۹)	(۰/۱۲)	(۰/۰۷)	(۰/۱۳)	(۰/۰۴)	(۰/۰۹)
متغیر موهومی ۷۴-۰۱	*۰/۹۴	***۰/۵۴				
	(۰/۲۱)	(۰/۲۸)				
متغیر موهومی ۷۴		**۰/۶۸				
		(۰/۳۰)				
متغیر روند زمانی		۰/۰۰۱				
		(۰/۰۰۵)				
تفاضل اول قیمت نفت برنت با یک وقفه		-۰/۰۱				
		(۰/۱۳)				
ضریب تعیین	۰/۹۶	۰/۹۶	۰/۸۰	۰/۹۴	۰/۵۲	۰/۴۵
خطای معیار	۰/۲۳	۰/۲۳	۰/۲۶	۰/۲۸	۰/۳۰	۰/۲۶

جدول ۲-۵ رگرسیون‌های لگاریتم قیمت‌های نفت برنت (سری‌های متوسط سالیانه)^۱

۱۹۵۷-۲۰۰۱				۱۹۷۴-۲۰۰۱		ضریب
اسمی	اسمی	واقعی	اسمی	واقعی	اسمی	
۴۴	۴۳	۴۴	۴۴	۲۸	۲۸	تعداد مشاهدات

۱. متغیر وابسته، لگاریتم قیمت‌های نفت برنت است. متغیر موهومی ۷۴-۰۱، متغیری است که در خلال سال‌های ۱۹۷۴-۲۰۰۱ برابر یک و برای سال‌های دیگر صفر است. متغیر موهومی ۷۴، در سال ۱۹۷۴ یک و در سایر سال‌ها صفر است.
* معنادار در سطح ۱ درصد.
** در سطح ۵ درصد.
*** در سطح ۱۰ درصد.

Source: WEO Database and Author's Calculations.

استفاده از دوره طولانی‌مدت‌تر (۱۹۵۷-۲۰۰۱) و انتقال میانگین که از سال ۱۹۷۴ شروع می‌شود، نتایجی مشابه با نمونه (۱۹۷۴-۲۰۰۱) به‌دست می‌دهد. دوام تکانه‌ها کمابیش یکسان بوده و میانگین غیرمشروط برای دوره بعد از ۱۹۷۴، ۲۱/۶۵ دلار است که تنها اندکی از ۲۱/۳۵ دلار برای نمونه (۱۹۷۴-۲۰۰۱) متفاوت است.

به‌هرحال حتی اگر یک شکست ساختاری در سال ۱۹۷۴ را نیز لحاظ کنیم، آزمون‌های رسمی باز هم قادر به رد فرضیه ریشه واحد برای کل دوره (۱۹۵۷-۲۰۰۱) نیستند. پرون^۱ یک روش آزمون و مقادیر بحرانی را برای چنین وضعیت‌هایی پیشنهاد می‌کند. با این روش، آزمون‌های مبتنی بر باقی‌مانده‌ها و آزمون مبتنی بر رگرسیون، فرضیه صفر وجود یک ریشه واحد را رد نمی‌کنند.

ناتوانی در رد رسمی فرضیه ریشه واحد حتی با یک شکست ساختاری تعجب‌آور نیست. همان‌طور که کاملاً شناخته شده است، آزمون‌های ریشه واحد قدرت کمتری نسبت به جایگزین‌های محلی، به‌ویژه در نمونه‌های با اندازه‌های نسبتاً کوچک مورد استفاده در اینجا دارند. ناتوانی در رد ریشه واحد به معنی آن نیست که یک ریشه واحد وجود دارد. بنابراین در وضعیتی قرار می‌گیریم که مجبوریم به ارزیابی‌های ذهنی تکیه

1. Perron (1989).

کنیم که آیا یک ریشه واحد وجود دارد یا خیر و اینکه آیا به دوره طولانی‌مدت‌تر (۱۹۵۷-۲۰۰۱) تکیه کنیم یا به نمونه کوتاه‌مدت‌تر (۱۹۷۴-۲۰۰۱). مطالعه بعدی به دوره کوتاه‌مدت‌تر (۱۹۷۴-۲۰۰۱) اتکا می‌کند. به‌وضوح یک شکست ساختاری در ۱۹۷۴ وجود دارد چرا که در آن سال نظام ثابت قیمت‌های نفت به پایان و نظامی جدید با نوسان بسیار بیشتر در قیمت‌های نفت شروع می‌شود.

۳-۵- میانگین قیمت‌های نفت

رگرسیون‌ها حاوی استنباطاتی درباره میانگین قیمت نفت هستند که می‌باید به‌دقت مورد تفسیر قرار گیرند. درحالی‌که یک میانگین غیرمشروط قیمت نفت ممکن است به‌آسانی از رگرسیون‌های فوق محاسبه شود، بهتر است که یک میانگین مشروط مورد بررسی قرار گیرد، یعنی یک میانگین به‌شرط وجود نداشتن شکست‌های ساختاری بیشتر در قیمت‌های نفت. درواقع با قرار دادن ارزیابی بر مبنای این فرض که در سال ۱۹۷۴ یک شکست ساختاری وجود داشته، این تحلیل پذیرفته می‌شود که حداقل به‌صورت گاه‌به‌گاه تکانه‌های دائمی در سری قیمت نفت وجود دارد. بنابراین، بنا به تعریف، سری قیمت نفت مانا نیست. بنابراین در ادامه به‌طور مشروط و صریح فرض می‌شود که هیچ‌گونه شکست ساختاری یا تکانه‌های دائمی بیشتر در قیمت‌های نفت وجود ندارد.

این فرض که هیچ‌گونه شکست ساختاری دیگری وجود ندارد بحث بیشتری را می‌طلبد. این فرضیه بدین‌دلیل موجه است که چنین تکانه‌هایی به دفعات صورت نمی‌گیرند و توزیع احتمالی یا میزان دریافت آنها به میزان کمی شناخته شده است. با چشم‌پوشی از امکان چنین تکانه‌هایی، بهترین کاری که سیاست‌گذاران به لحاظ کمی می‌توانند انجام دهند این است که فرض کنند که رویه فعلی در آینده نیز تداوم خواهد داشت. با چشم‌پوشی از امکان وجود یک تکانه دائمی آتی، مطالعه زیر، درجه واقعی نااطمینانی را کمتر از حد تخمین می‌زند.

استدلال آن با دید موشکافانه‌تر این است که تکانه‌های وارد شده به قیمت‌های نفت موقتی بوده و دائمی نباشد. این امر به معنای آن نیست که تکانه‌های دائمی وجود ندارد، بلکه بیشتر تکانه‌ها دائمی نیستند و از نقطه‌نظر سیاست بهتر است فرض کنیم که یک

تکانه فرضی موقتی است. این امر ما را با این پرسش روبه‌رو می‌کند که در هر لحظه از زمان تعیین کنیم که چه موقع یک تکانه دائمی رخ داده است. این سؤالی است که خارج از حوزه این مطالعه است هرچند که سیاستگذاران باید آشکارا با آن روبه‌رو شوند. با در نظر داشتن موارد هشداردهنده فوق، استخراج میانگین قیمت نفت از رگرسیون‌های بالا به نسبت ساده است.^۱ به‌رحال نه تنها میانگین بلکه واریانس (و شاید گشتاورهای بالاتر) قیمت‌های نفت - و بنابراین ثروت نفت - نیز باید در نظر گرفته شود. بی‌دقتی در برآورد پارامترها، مستقیماً باعث عدم قطعیت درباره میانگین قیمت نفت می‌شود و چند دلار اضافه و کم می‌تواند آثار چشمگیری روی میزان تخمینی ثروت نفت داشته باشد.

۴-۳-۵ عدم اطمینان پارامتر

بررسی عدم اطمینان پارامتر، درجه مناسبی از نوسان در میانگین تخمینی را نشان می‌دهد. درحالی‌که میانگین غیرمشتروط قیمت نفت برای نمونه (۲۰۰۱-۱۹۷۴) با استفاده از داده‌های سالیانه، ۲۱/۳۵ دلار تخمین زده می‌شود، انحراف معیار ۲/۲۹ دلار است. اگر انحراف استاندارد ± 2 را در نظر بگیریم، که با فاصله اطمینان ۹۵ درصدی متناظر است، آنگاه دامنه میانگین تخمینی قیمت در محدوده ۱۶/۷۷ تا ۲۵/۹۲ دلار خواهد بود (جدول ۳-۵). این یک محدوده نسبتاً بزرگ است که به‌طور متناظر به میزان بالای نااطمینانی از ثروت نفت مربوط می‌شود.

با استفاده از داده‌های ماهیانه برای نمونه (۲۰۰۱-۱۹۷۴)، یک میانگین غیرمشتروط پایین‌تر (۲۰/۸۳) و انحراف استاندارد کمتر (۱/۷۸) به‌دست می‌آید (جدول ۴-۵). که به یک دامنه کوچک‌تر برای فاصله اعتماد ۹۵ درصدی از ۱۷/۲۷ تا ۲۴/۳۹ دلار مربوط می‌شود. این نتیجه با توجه به تعداد مشاهدات مورد استفاده برای هر تصریح قابل انتظار است.

۱. رگرسیون‌های سالیانه از نتایج یک رگرسیون $AR(1)$ استفاده می‌کند درحالی‌که رگرسیون‌های ماهیانه مطابق نتایج معیار شوارتز و آکارکا و آندریاناکوس (۱۹۹۸)، مبتنی بر $AR(2)$ است.

جدول ۵-۳ رگرسیون‌های لگاریتم قیمت‌های نفت برنت (اسمی، سری‌های متوسط سالیانه)

ضریب	۱۹۷۴-۲۰۰۱	۱۹۷۳-۱۹۹۳	۱۹۷۵-۱۹۹۴	۱۹۷۶-۱۹۹۵	۱۹۷۷-۱۹۹۶	۱۹۷۸-۱۹۹۷	۱۹۷۹-۱۹۹۸	۱۹۸۰-۱۹۹۹	۱۹۸۱-۲۰۰۰	۱۹۸۲-۲۰۰۰
جزء ثابت	*۱/۴۹	*۱/۴۷	***۰/۸۶	**۱/۰۰	**۱/۱۰	**۱/۱۷	***۱/۱۷	***۰/۸۴	**۱/۱۷	**۱/۳۹
	(۰/۳۳)	(۰/۳۷)	(۰/۴۷)	(۰/۴۷)	(۰/۵۰)	(۰/۵۳)	(۰/۶۰)	(۰/۴۷)	(۰/۵۱)	(۰/۵۳)
قیمت نفت برنت با یک وقفه	*۰/۵۱	*۰/۵۲	*۰/۷۲	*۰/۶۷	*۰/۶۵	*۰/۶۲	*۰/۶۲	*۰/۷۲	*۰/۶۱	*۰/۵۳
	(۰/۱۱)	(۰/۱۲)	(۰/۱۵)	(۰/۱۵)	(۰/۱۶)	(۰/۱۷)	(۰/۱۹)	(۰/۱۵)	(۰/۱۷)	(۰/۱۷)
ضریب تعیین	۰/۴۵	۰/۵	۰/۵۵	۰/۵۲	۰/۴۶	۰/۴۲	۰/۳۶	۰/۵۵	۰/۴۳	۰/۳۵
خطای معیار	۰/۲۶	۰/۲۸	۰/۳۶	۰/۳۵	۰/۳۵	۰/۳۵	۰/۲۷	۰/۲۲	۰/۲۳	۰/۳۱
تعداد مشاهدات	۲۸	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰	۲۰
آزمون ریشه واحد	۱	۱	NR	NR	NR	NR	NR	NR	NR	۱۰
میانگین غیرشرطی	۲۱/۳۵	۲۲/۰۴	۲۱/۱۷	۲۱/۹۲	۲۲/۴۰	۲۲/۳۶	۲۱/۵۰	۱۹/۵۳	۲۰/۳۹	۱۹/۸۷
انحراف معیار	۲/۲۹	۳/۰۰	۴/۳۹	۳/۸۴	۳/۶۲	۳/۳۷	۲/۴۲	۲/۵۹	۲/۷۱	۲/۱۵
۲- انحراف معیار	۱۶/۷۷	۱۶/۰۴	۱۲/۳۹	۱۲/۲۴	۱۵/۱۶	۱۵/۴۲	۱۴/۶۶	۱۲/۳۴	۱۴/۸۶	۱۲/۵۷
۲+ انحراف معیار	۲۵/۹۲	۲۸/۰۴	۲۹/۹۶	۲۹/۶۰	۲۹/۶۴	۲۹/۱۰	۲۸/۳۵	۲۶/۷۲	۲۵/۷۲	۲۴/۱۸

* معنادار در سطح ۱ درصد،

** در سطح ۵ درصد،

*** در سطح ۱۰ درصد، NR به معنای این است که فرضیه ریشه واحد رد نمی‌شود.

Sources: Ibid.

جدول ۴-۵ رگرسیون‌های لگاریتم قیمت‌های نفت برنت (اسمی، سری‌های متوسط ماهیانه)

ضریب	۲۰۰۱/۱۲	۱۹۷۳/۱	۱۹۹۳/۱۲	۱۹۷۴/۱	۱۹۹۴/۱۲	۱۹۷۵/۱	۱۹۹۵/۱۲	۱۹۷۶/۱	۱۹۹۶/۱۲	۱۹۷۷/۱	۱۹۹۷/۱۲	۱۹۷۸/۱	۱۹۹۸/۱۲	۱۹۸۰/۱	۱۹۸۱/۱	۲۰۰۰/۱۲	۲۰۰۱/۱۲
جزء ثابت	*۰/۲۰	(۰/۴)	(۰/۵)	*۰/۲۰	(۰/۵)	*۰/۲۰	*۰/۱۱	*۰/۱۲	(۰/۴)	(۰/۴)	*۰/۱۳	*۰/۱۳	*۰/۱۳	۰/۱۶	۰/۱۸	(۰/۵)	۰/۱۸
قیمت نفت برنت با یک وقفه	*۱/۱۰	(۰/۵)	(۰/۶)	*۱/۱۲	(۰/۶)	*۱/۱۲	(۰/۶)	(۰/۶)	*۱/۳۳	*۱/۳۳	(۰/۴)	(۰/۴)	(۰/۴)	*۱/۳۳	(۰/۵)	(۰/۵)	*۱/۳۰
قیمت نفت برنت با دو وقفه	*۰/۱۶	(۰/۵)	(۰/۶)	*۰/۱۹	(۰/۶)	*۰/۱۹	(۰/۶)	(۰/۶)	*۰/۳۷	*۰/۳۷	(۰/۶)	(۰/۶)	(۰/۶)	*۰/۳۲	(۰/۶)	(۰/۶)	*۰/۲۷
ضریب تعیین خطای معیار	۰/۹۲	(۰/۵)	(۰/۶)	۰/۹۳	(۰/۶)	۰/۹۳	۰/۹۶	۰/۹۵	۰/۹۷	۰/۹۵	۰/۹۵	۰/۹۵	۰/۹۵	۰/۹۳	۰/۹۲	۰/۹۲	۰/۹۲
تعداد مشاهدات آزمون ریشه واحد	۳۳۶	۱	۱	۳۴۰	۱	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰	۳۴۰
میانگین غیرشرطی انحراف معیار	۲۰/۸۳	۲۱/۳۲	۲۱/۹۳	۲۱/۱۸	۲۱/۹۳	۲۱/۱۸	۲۱/۹۳	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹	۲۱/۱۹
۲- انحراف معیار	۱۷/۳۷	۱۶/۸۷	۱۶/۵۶	۱۶/۸۷	۱۶/۵۶	۱۶/۸۷	۱۶/۵۶	۱۶/۸۷	۱۶/۵۶	۱۶/۸۷	۱۶/۵۶	۱۶/۸۷	۱۶/۵۶	۱۶/۸۷	۱۶/۵۶	۱۶/۸۷	۱۶/۵۶
۲+ انحراف معیار	۲۴/۳۹	۲۵/۷۷	۲۵/۱۲۸	۲۵/۷۷	۲۵/۱۲۸	۲۵/۷۷	۲۵/۱۲۸	۲۵/۷۷	۲۵/۱۲۸	۲۵/۷۷	۲۵/۱۲۸	۲۵/۷۷	۲۵/۱۲۸	۲۵/۷۷	۲۵/۱۲۸	۲۵/۷۷	۲۵/۱۲۸

* معنادار در سطح ۱ درصد.

** در سطح ۵ درصد.

*** در سطح ۱۰ درصد، NR به معنای این است که فرضیه ریشه واحد رد نمی‌شود.

Sources: Ibid.

رگرسیون‌های غلتان برای بررسی درستی نتایج فوق مورد استفاده قرار گرفتند. نمونه (۲۰۰۱-۱۹۷۴) به ۹ زیرنمونه هریک شامل بیست مشاهده افزا شد (جدول ۳-۵). نتایج قویاً با نتایج مربوط به کل نمونه (۲۰۰۱-۱۹۷۴) مطابقت دارد. اما به عدم اطمینان بیشتری درباره میانگین غیرمشروط اشاره دارد. دامنه تخمین‌های میانگین غیرمشروط از مقدار پایین ۱۹/۵۳ دلار برای نمونه (۱۹۹۹-۱۹۸۰) تا مقدار بالای ۲۲/۴۰ دلار برای نمونه (۱۹۹۶-۱۹۷۷) گسترش دارد. به علاوه، انحراف معیار نیز در تمام زیرنمونه‌ها بالاتر است که برای زیرنمونه (۱۹۹۴-۱۹۷۵) به حداکثر ۴/۳۹ دلار می‌رسد. پس دو انحراف معیار با دامنه ۱۲/۳۹ تا ۲۹/۹۶ دلار متناظر است. با توجه به کوچک‌تر بودن نمونه و برآوردهای بالاتر برای ضریب متغیر با وقفه نفت، فرضیه ریشه واحد برای بیشتر این زیرنمونه‌ها نمی‌تواند رد شود. این فرضیه تنها برای دو نمونه رد می‌شود هرچند ضریب برآورد شده متغیر با وقفه نفت هرگز از ۰/۷۲ بیشتر نمی‌شود. دوره زمانی یکسانی برای برازش رگرسیون‌های غلتان با داده‌های ماهیانه و هریک با ۲۴۰ مشاهده مورد استفاده قرار می‌گیرد (جدول ۴-۵). دامنه برآوردهای میانگین غیرمشروط از حد پایین ۱۹/۵۷ دلار برای دوره (۲۰۰۱-۱۹۸۲) تا حد بالای ۲۲/۱۹ دلار برای دوره (۱۹۹۶-۱۹۷۷) کشیده شده که نشان‌دهنده نوسان کمتر نسبت به سری‌های سالیانه است.

انحراف معیار نیز برای بیشتر زیرنمونه‌ها بالاتر است. اما در محدوده دامنه کوچک‌تری، از حد پایین ۱/۷۲ دلار برای نمونه (۲۰۰۱-۱۹۸۲) تا حد بالای ۳/۱۸ دلار برای نمونه (۱۹۹۵-۱۹۷۴) قرار گرفته است. فرضیه ریشه واحد برای اولین زیرنمونه (۱۹۹۳-۱۹۷۴) و برای تمام نمونه‌هایی که بعد از سال ۱۹۸۰ شروع می‌شوند، رد می‌شود. رگرسیون‌های غلتان نیز بر روی داده‌های ماهیانه برای نمونه بعد از ۱۹۸۷ به منظور لحاظ امکان یک شکستگی در ۱۹۸۶ همان‌طور که آکارکا و آندریاناکوس^۱ به آن پی بردند، برازش شد. این نتایج (که نشان داده نشده) یک میانگین قیمت پایین‌تر (۱۸/۷۱ دلار) را نسبت به نمونه (۲۰۰۱-۱۹۷۴) معیار نشان می‌دهد.

رگرسیون‌های فوق شواهدی قوی از برگشت میانگین ارائه می‌دهند، همچنین این

1. Akarca and Andrianacos (1995, 1997 and 1998).

نکته را برجسته می‌کند که درباره میزان دقیق پارامترهای مربوطه نااطمینانی وجود دارد. میانگین غیرمشروط قیمت‌های نفت بسته به دوره زمانی نمونه، تغییر می‌کند به همان شکل که انحراف معیار تغییر می‌کند. این امر می‌تواند بازتاب نوسان طبیعی نمونه باشد یا منعکس‌کننده این واقعیت باشد که علی‌رغم شواهدی قوی در مورد وجود برگشت میانگین آن در طی زمان نوسان نه چندان زیادی دارد.

۴-۵ ثروت نفت

یکی از اهداف این مقاله درک چگونگی تأثیر نوسانات قیمت‌های نفت بر برآورد ثروت نفت دولت است. همان‌طور که قبلاً اشاره شد، ثروت نفت یک عامل کلیدی تعیین‌کننده اندازه کسری بودجه غیرنفتی پایدار است. بنابراین متغیر مهمی در تدوین سیاست مالی است. برای مثال، اگر تکانه‌های قیمت نفت اثر بزرگی بر برآورد ثروت نفت دولت داشته باشند، آنگاه حداقل به لحاظ پایداری پایه‌ای برای تعدیل تراز غیرنفتی مطابق با تغییرات قیمت نفت خواهد بود.^۱ هم‌زمان، واریانس برآوردهای ثروت نفت نیز مهم است. هرچه نااطمینانی راجع به تخمین ثروت بیشتر باشد، انگیزه برای پس‌اندازهای احتیاطی نیز قوی‌تر خواهد بود.

به‌هرحال تعبیر تغییرات قیمت نفت به تغییرات در ثروت مالی نفتی پیچیده بوده و مستلزم انجام فرضیات متعددی است. اولین مجموعه این پیچیدگی‌ها به محاسبه ارزش حال تنزیل شده کل درآمد نفت مربوط می‌شود. علاوه بر مسیر قیمت‌ها، چنین محاسبه‌ای به نرخ بهره (تنزیل)، مقدار ذخایر نفت، تعداد سال‌هایی که طول می‌کشد تا ذخایر به اتمام برسد و مقدار استخراج در دوره معین بستگی دارد. به‌علاوه، این عوامل ممکن است به قیمت‌های نفت بستگی داشته باشند. به‌عنوان مثال، نوسانات قیمت می‌تواند تصمیم‌هایی درخصوص مقدار نفت استخراجی در هر دوره معین را تحت تأثیر قرار دهد یا ممکن است باعث انجام اکتشافات بیشتر شود که به یافت ذخایر جدید منجر شود.

۱. بارنت و اوزاسکی (فصل سوم این کتاب را ملاحظه کنید) این مسئله را با دقت تشریح می‌کنند. همچنین توضیح می‌دهند که چرا تراز غیرنفتی با افزایش قیمت نفت اغلب باید از روی احتیاط تعدیل یابد حتی اگر افزایش بیشتری بر مبنای صرفاً ملاحظات پایداری قابل توجیه باشد.

دومین مجموعه از پیچیدگی‌ها به تعبیر جریان درآمد ناخالص نفت به درآمد نفتی دولت مربوط می‌شود. این مطلب به سود در بخش نفت بستگی دارد که احتمالاً یک تابع غیرخطی از قیمت‌های نفت است. به‌ویژه، اگر هزینه‌های استخراج شامل یک جزء ثابت بزرگ باشد (همان‌طور که احتمالاً چنین است)، آنگاه درصدی از تغییر معین در قیمت‌ها به تغییر حتی بزرگ‌تری در سودآوری منجر می‌شود. برای مثال، اگر هزینه استخراج هر بشکه ۱۰ دلار باشد، یک افزایش ۲۰ درصدی در قیمت مثلاً از ۲۰ دلار به ۲۴ دلار، به ۴۰ درصد افزایش سودآوری، از ۱۰ دلار به ۱۴ دلار در هر بشکه منجر می‌شود. ملاحظه دیگر، رابطه مالی بین دولت و بخش نفت است از جمله اینکه آیا بیشتر درآمد نفت از مالکیت شرکت نفت یا از بهره مالکانه یا مالیات به‌دست می‌آید؟ به‌علاوه یک نظام مالی می‌تواند در سودآوری غیرخطی باشد. این ملاحظات بیانگر آن است که باید در مورد تعبیر نوسانات قیمت نفت به تغییر درآمد بودجه هشدار داد.

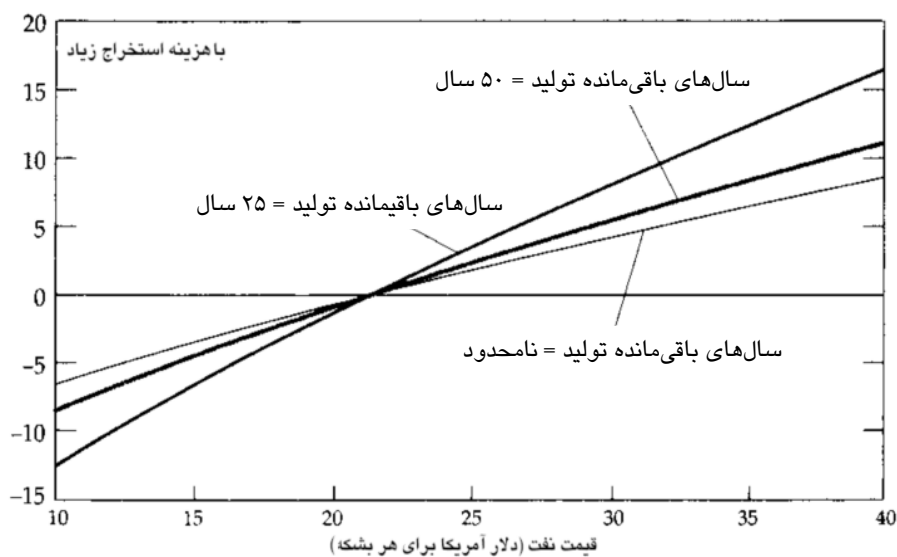
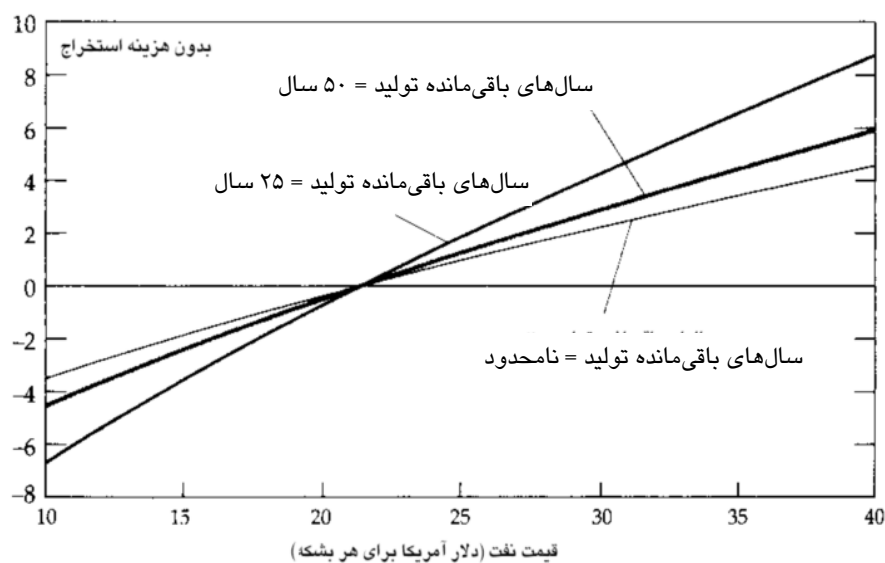
در پرتو ملاحظات فوق، مثال‌های ذیل می‌تواند روشن‌گر باشد. در هر حالت، تخمین‌های خاص هر کشور می‌تواند با ایجاد تعدیلات مربوط به فرضیات، محاسبه شود. برای ساده کردن مطالب، فرض می‌شود که ذخایر برای استخراج چند سال معین کافی است، مقدار ثابتی نفت در هر دوره استخراج می‌شود و نرخ تنزیل ثابت است. استخراج هر دوره نیز به عدد یک نرمال می‌شود. بنابراین، نتایج می‌تواند معادل بازدهی انتظاری برای تولید یک بشکه نفت در هر سال برای سال‌های معینی نگریسته شود. سرانجام، فرض می‌شود که هزینه استخراج برای هر بشکه مقدار معین ثابتی باشد.

مقادیر ویژه این پارامترها در محاسبات زیر برای ارزیابی حساسیت نتایج متغیر است. به‌هرحال در تمام موارد، نرخ بهره در سطح ۳ درصد ثابت است. این مقدار برای یک نرخ بهره اسمی تا حدودی پایین است - با فرض اینکه قیمت‌های اسمی پیش‌بینی شده‌اند - اما می‌تواند به‌عنوان تقریبی برای نرخ بهره حقیقی تحت این فرض که در یک دوره خیلی بلندمدت، قیمت‌های نفت مطابق تورم رشد می‌کنند، تفسیر شود. طول دوره استخراج ۲۵ سال یا ۵۰ سال یا نامحدود تعیین می‌شود. هزینه‌های استخراج یا صفر تعیین می‌شود - که بیانگر این است که درآمد ناخالص نفت واقعاً محاسبه می‌شود - یا در سطح ۱۰ دلار در هر بشکه تعیین می‌شود تا تقریبی از یک تولیدکننده با هزینه نسبتاً بالا به‌دست دهد.

۱-۴-۵ میانگین ثروت

تغییرات قیمت جاری اثر بسیار بزرگی روی برآوردهای ثروت نفت ندارد. این امر از این ناشی می‌شود که تکانه‌های نفت همان‌گونه که بازگشت نسبتاً سریع میانگین نشان می‌دهد، دائمی نیستند. بنابراین، اینکه قیمت‌های نفت در نقطه خاصی از زمان بالا یا پایین باشند، تنها پیش‌بینی‌های آینده نزدیک قیمت را تحت تأثیر قرار می‌دهند. پیش‌بینی‌های میان‌مدت تا بلندمدت بدون تغییر باقی می‌مانند، پس اثر آن روی ثروت نفت به تأثیر تعداد کمی از سال‌هایی که قیمت‌ها بالا یا پایین است، محدود می‌شود. بنابراین، حساسیت نیز به سال‌های باقی‌مانده تولید بستگی خواهد داشت. تغییرات قیمتی کوتاه‌مدت بیشتر برای تولیدکنندگانی مهم است که سال‌های کمتری از تولید آنها باقی مانده است.

برای روشن کردن این مطلب، ثروت نفت با مجموعه‌ای از قیمت‌های نفت شبیه‌سازی شد. نمودار ۵-۵ انحراف ثروت از یک مقدار مرجع را به‌صورت تابعی از قیمت جاری نشان می‌دهد که مقدار مرجع ثروت با تعیین قیمت در سطح میانگین بلندمدت آن محاسبه می‌شود. پارامترها از رگرسیون‌ها روی داده‌های سالیانه (۲۰۰۱-۱۹۷۵) استفاده شده‌اند. رگرسیون در شکل (۱) AR این مزیت را دارد که قیمت جاری همه آن چیزی است که برای تعیین مسیر آینده قیمت و بنابراین ثروت لازم است. با تمرکز روی نمودار بالایی ۵-۵ که فرض می‌کند هزینه‌های استخراج صفر است، هرچه تعداد سال‌های کمتری از تولید باقی‌مانده باشد، حساسیت به تغییرات قیمتی بیشتر است، همان‌طور که از شیب تندتر آن دیده می‌شود. به‌هرحال اندازه تغییرات حتی برای تولیدکنندگانی که ۲۵ سال از تولید آنها باقی است، بزرگ نیست. برای مثال، افزایش قیمت از ۱۰ دلار به ۳۰ دلار، ثروت را به میزان ۱۲ درصد افزایش می‌دهد. نمودار پایینی ۵-۵ همین بررسی را با تعیین هزینه‌های استخراج در سطح ۱۰ دلار در هر شبکه تکرار می‌کند. همان‌طور که انتظار می‌رفت، حساسیت افزایش می‌یابد. برای مثال، افزایش قیمت از ۱۰ دلار به ۳۰ دلار برای تولیدکننده با هزینه بالای استخراج با ۲۵ سال نفت باقی‌مانده به افزایش ۲۴ درصدی در ثروت منجر می‌شود.



* ارزش مرجع ثروت با تعیین قیمت نفت در سطح متوسط بلندمدت آن محاسبه شده است.
مأخذ: محاسبات مؤلفان.

نمودار ۵-۵ شبیه‌سازی‌های ثروت نفت (برحسب درصد ارزش مرجع ثروت)*

جدول ۵-۵ تغییر سالیانه در ثروت و درآمد نفت

(برحسب درصد)

سال	قیمت برنت	بدون هزینه استخراج				با هزینه استخراج بالا		
		ثروت (سالهای تولید)			درآمد	ثروت (سالهای تولید)		
		۲۵	۵۰	نامحدود		۲۵	۵۰	نامحدود
۱۹۷۵	۱۱/۵۰	-	-۱/۰	-۰/۶	-۰/۵	-	-۱/۹	-۱/۲
۱۹۷۶	۱۳/۱۴	۱۴/۳	۱/۱	۰/۷	۰/۶	۱۰۹/۳	۲/۲	۱/۴
۱۹۷۷	۱۴/۳۱	۸/۹	۰/۷	۰/۵	۰/۴	۳۷/۲	۱/۵	۱/۰
۱۹۷۸	۱۴/۲۶	-۰/۳	۰/۰	۰/۰	۰/۰	-۱/۱	-۰/۱	۰/۰
۱۹۷۹	۳۲/۱۱	۱۲۵/۲	۹/۶	۶/۴	۴/۹	۴۱۹/۹	۱۸/۷	۱۲/۳
۱۹۸۰	۳۷/۸۹	۱۸/۰	۲/۵	۱/۷	۱/۳	۲۶/۱	۴/۵	۳/۱
۱۹۸۱	۳۶/۶۸	-۳/۲	-۰/۵	-۰/۳	-۰/۳	-۴/۴	-۰/۹	-۰/۶
۱۹۸۲	۳۳/۴۲	-۸/۹	-۱/۴	-۰/۹	-۰/۷	-۱۲/۲	-۲/۴	-۱/۷
۱۹۸۳	۲۹/۷۸	-۱۰/۹	-۱/۶	-۱/۱	-۰/۹	-۱۵/۵	-۲/۹	-۲/۰
۱۹۸۴	۲۸/۷۴	-۳/۵	-۰/۵	-۰/۳	-۰/۳	-۵/۳	-۰/۹	-۰/۶
۱۹۸۵	۲۷/۶۱	-۳/۹	-۰/۵	-۰/۴	-۰/۳	-۶/۰	-۱/۰	-۰/۷
۱۹۸۶	۱۴/۴۳	-۴۷/۷	-۶/۸	-۴/۶	-۳/۶	-۷۴/۸	-۱۲/۴	-۸/۵
۱۹۸۷	۱۸/۴۴	۲۷/۷	۲/۴	۱/۶	۱/۲	۹۰/۳	۴/۶	۳/۱
۱۹۸۸	۱۴/۹۸	-۱۸/۸	-۲/۰	-۱/۳	-۱/۰	-۴۱/۰	-۳/۸	-۲/۶
۱۹۸۹	۱۸/۲۵	۲۱/۹	۱/۹	۱/۳	۱/۰	۶۵/۸	۳/۸	۲/۵
۱۹۹۰	۲۳/۷۱	۲۹/۹	۲/۹	۲/۰	۱/۵	۶۶/۲	۵/۶	۳/۷
۱۹۹۱	۱۹/۹۸	-۱۵/۷	-۱/۹	-۱/۳	-۱/۰	-۲۷/۲	-۳/۶	-۲/۴
۱۹۹۲	۱۹/۴۱	-۲/۸	-۰/۳	-۰/۲	-۰/۲	-۵/۷	-۰/۶	-۰/۴
۱۹۹۳	۱۷/۰۰	-۱۲/۴	-۱/۳	-۰/۹	-۰/۷	-۲۵/۷	-۲/۶	-۱/۷
۱۹۹۴	۱۵/۸۳	-۶/۹	-۰/۷	-۰/۵	-۰/۴	-۱۶/۷	-۱/۳	-۰/۹
۱۹۹۵	۱۷/۰۵	۷/۸	۰/۷	۰/۵	۰/۴	۲۱/۱	۱/۴	۰/۹
۱۹۹۶	۲۰/۴۵	۱۹/۹	۱/۹	۱/۳	۱/۰	۴۸/۲	۳/۶	۲/۴
۱۹۹۷	۱۹/۱۲	-۶/۵	-۰/۷	-۰/۵	-۰/۴	-۱۲/۸	-۱/۴	-۰/۹
۱۹۹۸	۱۲/۷۲	-۳۳/۵	-۳/۸	-۲/۵	-۱/۹	-۷۰/۲	-۷/۱	-۴/۸

جدول ۵-۵ تغییر سالیانه در ثروت و درآمد نفت

(برحسب درصد)

سال	قیمت برنت	بدون هزینه استخراج				با هزینه استخراج بالا		
		درآمد		ثروت (سالهای تولید)		درآمد		ثروت (سالهای تولید)
		۲۵	۵۰	نامحدود	۲۵	۵۰	نامحدود	۲۵
۱۹۹۹	۱۷/۷۰	۳۹/۲	۳/۱	۲/۱	۱/۶	۱۸۳/۲	۶/۱	۴/۰
۲۰۰۰	۲۸/۳۱	۵۹/۹	۵/۵	۳/۷	۲/۹	۱۳۷/۸	۱۰/۶	۷/۱
۲۰۰۱	۲۴/۴۱	-۱۳/۸	-۱/۸	-۱/۳	-۱/۰	-۲۱/۳	-۳/۴	-۲/۳

توضیح: تخمین‌های ثروت با فرض این است که لگاریتم قیمت‌های نفت از یک فرایند (۱) AR با جزء ثابت ۱/۴۸۷ و ضریب (۱) AR به میزان ۰/۵۱۴ تبعیت می‌کند.

Sources: International Financial Statistics; and Authors' Calculations.

بنابراین نتیجه این است که تغییرات ثروت نفت که ناشی از نوسانات سالیانه قیمت‌های نفت است، عموماً خیلی بزرگ نیستند (جدول ۵-۵).^۱ برای مثال، وقتی قیمت‌های نفت در سال ۲۰۰۰ تا ۶۰ درصد افزایش یافت، یک تولیدکننده بدون هزینه استخراج با افزایش ثروت با دامنه ۵/۵ تا ۳ درصد بسته به سال‌های باقی‌مانده از تولید، مواجه شد. همان‌طور که در بالا خاطرنشان شد، یک تولیدکننده با هزینه استخراج بالا، با تغییر بیشتری در ثروت مواجه می‌شود اما این مقدار باز هم عمده نیست. با نگاه مجدد به سال ۲۰۰۰، درآمد نفت برای تولیدکننده با هزینه بالا نزدیک به ۱۴۰ درصد افزایش خواهد یافت. اما با این حال ثروت (برای تولیدکننده‌ای با ۲۵ سال باقی‌مانده از تولید) تنها ۱۰ درصد و برای تولیدکننده‌ای با تعداد سال‌های باقی‌مانده بیشتر کمتر از ۱۰ درصد رشد خواهد کرد.

با این فرض تقریبی که کسر بودجه غیرنفتی پایدار مطابق با ثروت نفت حرکت

۱. تغییر در ثروت نفت با مقایسه ثروت نفت برای نوع خاصی از تولیدکننده (بدون هزینه یا پرهزینه و تعداد سال‌های باقی‌مانده از تولید) در سال معینی با سال قبل تقریب زده شده است. برای مثال، ثروت نفت یک تولیدکننده با ۲۵ سال باقی‌مانده از تولید در سال ۲۰۰۰ با تولیدکننده‌ای با ۲۵ سال باقی‌مانده از تولید در سال ۱۹۹۹ مقایسه می‌شود.

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۱۹۳

می‌کند، کشش ضمنی (که به قیمت بستگی دارد) کسری بودجه غیرنفتی پایدار نسبت به تغییرات قیمت نفت معمولاً زیر ۱۰ درصد است.^۱

ویدگاری^۲ به لحاظ کیفی به آثار مشابه اما بزرگ‌تر تغییرات قیمت نفت بر ثروت پی برد. محاسبات وی تقریباً با تولیدکننده فاقد هزینه استخراج و سال‌های تولید بی‌نهایت، در جدول ۵-۵ قابل مقایسه است، درحالی‌که او کاهش ۲۶ درصدی در ثروت را در سال ۱۹۸۶ برآورد می‌کند (که بیشترین کاهش در جدول وی است)، جدول ۵-۵ بیانگر کاهش ۳/۵ درصدی در ثروت است. با وجود این، او تغییر در ثروت به میزان بیشتر از ۵ درصد را تنها در ۷ سال از ۱۷ سال از داده‌ها (۱۹۸۰-۱۹۹۶) گزارش می‌دهد. دلیل اصلی حساسیت بیشتر در الگوی وی این است که، تکانه‌ها دائمی‌تر بوده و بنابراین برگشت میانگین آهسته‌تر است.

۲-۴-۵ واریانس ثروت

اثر تغییرات قیمت نفت بر ثروت باید در چارچوب عدم قطعیت کلی‌تر درباره انتظارات ثروت بررسی شود. همان‌طور که در بالا خاطرنشان شد، پارامترهای معادله قیمت نفت خود نامعلوم‌اند. این امر بیانگر این است که واریانس (یا انحراف معیار) انتظارات ثروت می‌تواند با تجزیه عدم قطعیت پارامترها محاسبه شود. عدم قطعیت پارامترها هم میانگین قیمت بلندمدت و هم دوام تکانه‌های قیمتی را تحت تأثیر قرار می‌دهد - که هر دوی آنها بر واریانس انتظارات ثروت تأثیرگذارند. به‌ویژه حساسیت ثروت به تغییرات قیمت نفت به دوام تکانه‌ها بستگی دارد. برای مثال، اگر این دوام کمتر از حد تخمین زده شود، آنگاه حساسیت ثروت به تغییرات قیمتی - همان‌طور که در بالا تحلیل شد - نیز کمتر از حد تخمین زده می‌شود. درحالی‌که این اثر بالقوه مهم است، عدم قطعیت

۱. برای مثال، فرض کنید که یک کسر بودجه غیرنفتی معادل ۵ درصد تولید ناخالص داخلی پایدار دانسته می‌شود و درآمد نفت ۶ درصد تولید ناخالص داخلی است (که بیانگر قدری انباشت ثروت است). یک کشش ۱۰ درصدی به این معناست که اگر درآمد نفت دو برابر شود و به ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی برسد، کسر بودجه غیرنفتی پایدار به میزان ۰/۵ درصد تولید ناخالص داخلی افزایش می‌یابد. به‌علاوه، بیشتر کشش‌های ضمنی در جدول ۵-۵ زیر ۱۰ درصد هستند.

2. Videgaray (1998).

درباره قیمت‌های بلندمدت به لحاظ جبری برای بررسی آسان‌تر بوده و برای نشان دادن اینکه درجه بالایی از عدم قطعیت پیرامون انتظارات ثروت وجود دارد، کافی است. عدم قطعیت درباره پارامترهای مورد استفاده در تخمین ثروت نفت باعث واریانس بالای انتظارات ثروت می‌شود. همان‌طور که در بالا اشاره شد، انحراف معیار قیمت بلندمدت نفت در رگرسیون سالیانه (۱۹۷۴-۲۰۰۱) (جدول ۵-۵) حدود ۱۰ درصد قیمت است. این امر بیانگر آن است که برای تولیدکننده فاقد هزینه استخراج (با سال‌های نامحدود باقی‌مانده از تولید) انحراف معیار ثروت نیز ۱۰ درصد است. اگر از دید دیگری به این قضیه نگریسته شود، اندازه فاصله اطمینان ۹۵ درصدی حدوداً از ۸۰ تا ۱۲۰ درصد ثروت انتظاری است. در مقابل، تغییر قیمت نفت از ۱۰ به ۳۰ دلار معادل ۹۶ تا ۱۰۲ درصد تغییر در ثروت انتظاری است (نمودار ۵-۵). با توجه به واریانس ثروت انتظاری، چنین تغییری در ثروت انتظاری به لحاظ آماری معنادار نخواهد بود. برای تولیدکننده با هزینه بالای استخراج، عدم قطعیت درباره ثروت اساساً بیشتر است، چرا که انحراف معیار مناسب برای استفاده بیش از ۲۰ درصد خواهد بود.

۵-۵ خلاصه و نتیجه‌گیری

بررسی‌های تجربی خواص آماری قیمت‌های نفت بیانگر این است که بیشتر نوسانات قیمت نفت موقتی هستند. با پذیرش اینکه تکانه‌های دائمی دوره‌ای نفتی وجود دارد (نظیر تکانه‌های سال ۱۹۷۳)، شواهد نشان می‌دهند که قیمت‌های نفت دارای برگشت میانگین هستند. برگشت میانگین از طریق آزمون‌های مرسوم ریشه واحد و از طریق تحلیل انتظارات قیمتی که در ساختار دوره‌ای قیمت‌های آتی تبلور یافته، مورد تأیید قرار می‌گیرد. داده‌های قیمت آتی بیانگر آن است که حدود ۶۰ درصد یک تکانه قیمتی خاص، انتظار می‌رود بعد از یک‌سال برگشت یابد. تحلیل‌های مرسوم ریشه واحد درباره قیمت‌های اسمی نفت عموماً فرضیه ریشه واحد را با استفاده از داده‌های ماهیانه و سالیانه، رد می‌کند - با این اخطار مهم که شروع نمونه می‌باید بعد از سال ۱۹۷۳ باشد. وجود و سرعت برگشت میانگین در قیمت‌های نفت بیانگر این است که نوسانات سال به سال تنها اثر کوچکی روی ثروت نفت دارد. بنابراین در بیشتر مواقع (و با

نگریستن تنها به ملاحظات پایداری) دولت نباید تراز غیرنفتی را در واکنش به تغییرات قیمت نفت خیلی تعدیل کند. به علاوه، تغییر در ثروت نفت انتظاری ناشی از تغییرات در قیمت، احتمالاً به لحاظ کمی در مقایسه با عدم قطعیت پیرامون پیش‌بینی‌های ثروت نفت، چشمگیر نیست. این امر این دیدگاه را که تغییر معینی در قیمت‌های نفت حاوی اطلاعات جدید زیادی درباره ثروت دولت و پایداری سیاست مالی نیست، تأیید می‌کند.

کتابشناسی

- Akarca, Ali T., and Dimitri Andrianacos, 1995, "Is the Oil Still Persistent?", *The Journal of Economics*, Vol. 21, No. 2, PP. 17-21.
- _____, 1997, "Detecting Break in Oil Price Series Using the Box-Tiao Method," *International Advances in Economic Research*, Vol. 3, No.2 (May), PP. 217-224.
- _____, 1998, "Identifying Crucial Oil-Price Shocks," *The Journal of Economics*, Vol. 24, No. 1, PP. 115-124.
- Bessembinder, Hendrik, Jay F. Coughenour, Paul J. Seguin, and Margaret Monroe Smoller, 1995, "Mean Reversion in Equilibrium Asset Prices. Evidence from the Futures Term Structure," *Journal of Finance*, Vol. 50, No.1, PP. 361-375.
- Cashin, Paul, Hong Liang and C. John McDermott, 2000, "How Persistent Are Shocks to World Commodity Prices?", *IMF Staff Papers*, Vol. 47, No. 2, PP. 177-217.
- Cashin, Paul, C. John McDermott, and Alasdair Scott, 2002, "Booms and Slumps in World Commodity Prices," *Journal of Development Economics*, Vol. 69 (October), PP. 277-96.
- Engel, Eduardo and Rodrigo Valdes, 2000, "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries," *IMF Working Paper 00/118* (Washington: International Monetary Fund).
- Friedman, Milton, 1957, *A Theory of the Consumption Function* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).
- Kumar, Manmohan S./ 1992, "Forecasting Accuracy of Crude Oil Futures Prices," *Staff Papers, International Monetary Fund*, Vol. 39 (June), PP. 432-61.
- Perron, Pierre, 1989, "The Great Crash, the Oil Price Shock and the Unit Root Hypothesis," *Econometrica*, Vol. 57, No. 6 (November), PP.1361-401.
- Pindyck R. 1999, "The Long-Run Evolution of Energy Prices," *Energy Journal*, Vol. 20, No. 2, PP. 1-27.
- Rudebusch, Glenn D., 1993, "The Uncertain Unit Root in Real GNP," *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 1 (March), PP.264-72.
- Schwartz, Eduardo S., 1997, "The Stochastic Behavior of Commodity Prices: Implication for Valuation and Hedging," *Journal of Finance*, Vol. 52, No. 3, PP.923-73

بخش اول تعیین سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت ۱۹۷ _____

Videgaray, Luis, 1998, "The Fiscal Response to Oil Shocks, "Ph.D. Dissertation (Cambridge, Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology).

Wickham, Peter, 1996, "Volatility of Oil Prices, "IMF Working Paper 96/82 (Washington: International Monetary Fund).

بخش دوم

مواجهه با درآمدهای نفتی

فصل ششم درآمد بخش نفت و گاز: مباحث و تجربیات کشورها

امیل إم. سانلی، توماس بانزگارد، دومینیک سیمارد***

ترجمه: نیلوفر فراهانچی

مقدمه

در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، استخراج نفت و گاز نقش عمده‌ای را در ایجاد درآمد از محل صادرات ایفا می‌کند و همچنین به میزان کمتری بر وضعیت اشتغال در این کشورها تأثیر دارد. اما مهم‌ترین فایده گسترش و توسعه بخش نفت و گاز برای یک کشور، نقش مالی^۱ آن در ایجاد درآمد مالیاتی و سایر انواع درآمدها برای دولت است. برای اطمینان از اینکه دولت در مقام مالک منابع، سهم مناسبی از رانت اقتصادی^۲ ناشی از استخراج نفت و گاز دریافت کند، باید نظام مالی^۳ به‌طور مناسبی طراحی شود. دولت، به‌عنوان مالک منابع، دارایی ارزشمندی را در تملک دارد. از این دارایی - یعنی ذخایر نفت خام یا گاز طبیعی - فقط یک‌بار می‌توان بهره‌برداری کرد. دولت به‌منظور تبدیل این دارایی به منابع مالی، باید به‌نحوی سرمایه را جذب کند که از حصول بیشترین ارزش ممکن برای منابعش (تحت شرایط نامعلوم بودن ارزش منابع) اطمینان داشته باشد.

* Emil M. Sunley, Thomas Baunsgaard and Dominic Simard

*** پیشنهادهای فیلیپ دانیل (Phillip Daniel) و جان بارتلت (John Bartlett) همراه با سپاس فراوان مورد تأیید قرار گرفت. این مقاله از کار قبلی که توسط سانلی و بانزگارد (Sunley and Baunsgaard, 2001) در اداره امور مالی صندوق بین‌المللی پول تهیه شده‌اند، ایده گرفته است.

1. Fiscal
2. Economic Rent
3. Fiscal Regime

تعارضی بنیادین بین شرکت‌های نفت و گاز و دولت بر سر تقسیم زیان‌ها (هزینه‌ها) و منافع^۱ ناشی از طرح‌های نفتی وجود دارد. هر دو طرف تمایل دارند که منافع خود را حداکثر کرده و زیان‌ها را تا جایی که امکان دارد، به طرف دیگر منتقل کنند. با این حال، انتخاب نظام مالی مناسب می‌تواند به ایجاد توازن^۲ بین خالص منافع هریک از طرفین کمک کند، با توجه به اینکه کمترین عقب‌نشینی^۳ از طرف هریک می‌تواند به منفعتی عظیم برای طرف دیگر منجر شود.

براساس موافقت‌نامه‌های نفت و گاز و مقررات مالی مربوط به آنها قیمت منابع با در نظر داشتن اضافه پرداخت‌ها،^۴ حق امتیازها،^۵ مالیات‌ها یا دیگر مبالغی که سرمایه‌گذار باید به دولت در طول زمان فعالیت طرح بپردازد، تعیین می‌شود. طراحی ترتیبات مالی در جهت حمایت از فضای مالی باثبات و توسعه کارآمد منابع میزان عواید قابل تقسیم را حداکثر می‌کند. دولت در طراحی ابزار مالی (مالیاتی و غیرمالیاتی)، نیازمند آن است که تمایل خود مبنی بر حداکثر کردن درآمد در کوتاه‌مدت را در ازای آثار بازدارنده‌ای که این هدف بر سرمایه‌گذاری دارد؛ بسنجد. لذا باید ابزاری انتخاب شود، که کمترین اثر بازدارنده را بر سرمایه‌گذاری داشته و درعین حال درآمد کوتاه‌مدت دولت را حداکثر کند. این هدف نیازمند تقسیم متوازن منفعت و زیان (هزینه‌ها) سرمایه‌گذاری بین سرمایه‌گذار و دولت است. هدف باید برقراری انصاف و افزایش سهم دولت از رانت منابع متناسب با افزایش سود بدون آنکه موجب فرار سرمایه‌گذاران احتمالی شود، باشد.

این مقاله به بررسی انواع ابزار مالی می‌پردازد که سیاستگذاران برای طراحی یک نظام مالی در بخش نفت و گاز نیاز دارند، که به همان نسبت که موجب جلب سرمایه می‌شوند، سهم مورد قبولی از رانت اقتصادی را برای دولت تأمین می‌کنند. در قسمت‌های بعدی این مقاله، موضوعات فوق به ترتیب ذیل توضیح داده می‌شوند. در قسمت دوم، انواع ابزارهای مالیاتی و غیرمالیاتی که برای کسب درآمد از بخش نفت و گاز به کار می‌روند، شرح داده می‌شود. قسمت سوم، چشم‌اندازی از تلاش‌های اخیر در

1. Risks and Rewards

2. Trade-off

3. Sacrifice

4. Bonuses

5. Royalties

تعدادی از کشورها را ارائه داده و تحول نظام‌های مالی را در کشورهای منتخب تشریح می‌کند. در قسمت چهارم هم به‌طور مختصر به مفاهیم سیاستی اشاره می‌شود.

۱-۶ مباحث درآمدی

دولت می‌تواند به کمک ابزارهای مالیاتی و غیرمالیاتی، از بخش نفت و گاز درآمد کسب کند. در بیشتر کشورها سهم دولت از رانت اقتصادی، از طریق کاربرد ابزارهای مبتنی بر سود^۱ یا مبتنی بر تولید^۲ دریافت می‌شود. در برخی کشورها، دولت در طرح‌های نفت و گاز به‌طور مستقیم‌تری، یعنی با دریافت منافع سرمایه^۳، مشارکت می‌کند. همچنین، سیاستگذاران باید در مورد نحوه وضع مالیات‌های غیرمستقیم نظیر مالیات بر ارزش افزوده^۴ و عوارض گمرکی^۵، در بخش نفت و گاز هم تصمیم‌گیری کنند.

ابزارهای مالی چندگانه‌ای باید مورد استفاده قرار گیرد تا در مدت اجرای موافقت‌نامه برای دولت و شرکت‌های نفت و گاز منافع همسان^۶ ایجاد شود. ابزارهای مبتنی بر تولید، مثل حق امتیازها، می‌توانند دریافت حداقل درآمد از محل منابع معدنی را برای دولت تضمین کنند. ابزارهای مبتنی بر سود، دولت را قادر می‌سازد که در طرح‌های با سوددهی بالا سهمیم باشد. اما ازسوی دیگر سهم دولت از زیان‌های طرح را نیز افزایش می‌دهد، به‌طوری‌که اگر شرایطی پیش آید که طرح زیان‌ده شود، دولت هم از آن محل درآمدی کسب نخواهد کرد.

علاوه بر ابزارهای مبتنی بر سود و مبتنی بر تولید، انواع مختلفی از پرداخت‌های اجاره و اضافه پرداخت‌های توافقی (پاداش‌ها)^۷ هم می‌تواند به‌عنوان ابزارهای مالی مورد استفاده دولت و سیاستگذاران قرار گیرد. اضافه پرداخت‌های توافقی از طرفی یک نوع درآمد تضمین شده برای دولت هستند و ازسوی دیگر شرکت‌ها را ترغیب به کشف و توسعه سریع‌تر مناطق تعیین شده در قرارداد می‌کنند. این پاداش‌ها معمولاً فقط برای

-
1. Profit - based
 2. Production-based
 3. Equity Interest
 4. Value-Added Tax (VAT)
 5. Customs Duties
 6. An Identity of Interest
 7. Rental Payments

مناطق مناسب هستند که احتمال اکتشاف^۱ یا بهره‌برداری از آنها در آینده زیاد است و رقابت شدیدی بین سرمایه‌گذاران بر سر حقوق نفت^۲ در آن مناطق وجود دارد. پرداخت اجاره به صورت سالیانه منبع درآمد قابل توجهی برای دولت محسوب نمی‌شود، اما برای ترغیب شرکت‌ها به اکتشاف و توسعه مناطق تعیین شده در قرارداد یا صرف‌نظر کردن از حقوقشان می‌تواند روش مؤثری به حساب آید.

در بسیاری از کشورهای دارای منابع نفتی درآمدهای حاصل از به‌کارگیری ابزارهای مختلف به گروه‌های متفاوتی تعلق می‌گیرد، به عنوان مثال حق امتیازها می‌تواند به واحدهای محلی دولت، مالکان زمین‌ها یا وزارت نفت پرداخت شود.

۶-۱-۱ نظام‌های مالیاتی (حق امتیازی)

رویه متداول برای مالیات‌بندی بر بخش نفت و گاز شامل ترکیبی از پرداخت مالیات و حق امتیاز می‌شود. یک نظام مالیاتی (حق امتیازی) مشمول سه نوع مالیات‌بندی می‌شود:

۱. حق امتیازی که براساس آن پرداخت مبلغی در حد حداقل تضمین می‌شود،

۲. مالیات بر درآمد^۳ متعارف که به شرکت‌ها تعلق می‌گیرد،

۳. مالیات بر رانت منبع^۴ که توسط آن می‌توان سهم بیشتری از سود طرح‌هایی را که دارای بیشترین سوددهی هستند، به دست آورد.

۶-۱-۱-۱ حق امتیازها

برای دولت، دریافت حق امتیاز از جذابیت خاصی برخوردار است، زیرا درآمد حاصل از اعطای آنها به محض شروع تولید دریافت می‌شود و اداره آنها، حداقل در مورد نظام‌های حق امتیازی ساده،^۵ راحت‌تر از ابزارهای مالی دیگر است. همچنین، با دریافت حق امتیازها، می‌توان اطمینان حاصل کرد که شرکت‌ها بابت معادنی که استخراج می‌کنند،

1. Prospective
2. Petroleum Rights
3. Income Tax
4. Resource Rent Tax
5. Simple Royalties Regime

کمترین حد پرداخت را خواهند داشت. حق امتیازها از نوع مالیات‌های ویژه^۱ (مبتنی بر مقدار نفت و گاز استخراج شده) یا مالیات به نسبت قیمت^۲ (مبتنی بر ارزش نفت و گاز استخراج شده) هستند. برخی از کشورها، معیاری به نام عامل سود^۳ برای حق امتیازها اضافه کرده‌اند، که براساس آن نرخ حق امتیاز بر مبنای سطح تولید (مثل شیلی، اکوادور، نروژ و تایلند)، یا بر مبنای یک نوع معیار بازده اسمی^۴ مانند ضریب R^۵ (مثل پرو و قزاقستان) تعیین می‌شود.

چون پرداخت حق امتیازها، هزینه نهایی^۶ استخراج نفت را افزایش می‌دهد، اگر این حق امتیازها در سطح بسیار بالایی تعیین شوند، امکان دارد که سرمایه‌گذاران را از سرمایه‌گذاری بازدارد. همچنین ممکن است که به عدم تمایل در بهره‌برداری از ذخایر نهایی^۷ که قبلاً کشف شده‌اند و رهاسازی زودهنگام چاه‌های نفت و گازی که هنوز قابل بهره‌برداری هستند، منجر شود. سرمایه‌گذاران در مقابل استفاده از حق امتیازها، حتی برای ذخایر به‌طور بالقوه غنی مقاومت می‌کنند. بخشی از این مقاومت به دلیل آن است که در کشور اصلی^۸ سرمایه‌گذار، در محاسبه درآمد مشمول مالیات، مبالغ پرداختی بابت حق امتیازها جزء هزینه‌های معاف از مالیات تلقی می‌شوند اما پرداخت حق امتیازها به کشورهای خارجی در زمره هزینه‌های معاف از مالیات محسوب نمی‌شوند.

یک مبحث مهم برای سیاستگذاران، تعیین روشی مناسب برای ارزش‌گذاری نفت و گاز استخراج شده به عنوان مبنایی برای تعیین حق امتیازها و سایر مالیات‌هاست. حق امتیازهای متناسب با قیمت، عموماً بر مبنای قیمت فروش یا قیمت صادراتی فوب^۹ گاهی بعد از کسر هزینه‌هایی مشخص تعیین می‌شوند.^{۱۰} مسئله مهم به استفاده از یک

1. Specific Levies

2. Ad Valorem Levies

3. Profit Element

4. Nominal Return

۵. ضریب R مساوی با درآمدهای انباشته پس از کسر حق امتیازها و تقسیم بر هزینه‌های انباشته است.

6. Marginal Cost

7. Marginal Reserves

8. Home Country

9. F.o.b Export Price

۱۰. برخی کشورها (مثل کشورهای اوپک تا سال ۱۹۷۴ و نیجریه تا ۱۹۸۶) از قدیم از قیمت‌های تعیین شده توسط دولت که اغلب از قیمت‌های بازار مستقل بودند، استفاده می‌کردند. این روش در حال منسوخ شدن است. در مقابل نروژ در سال ۱۹۷۴، یک قیمت دولتی برای نفت تعیین کرد که معادل قیمت بازار همان نوع نفت خام در دوره مورد نظر بود.

قیمت قابل مشاهده مربوط می‌شود. وقتی که از یک قیمت بازار مورد قبول عموم استفاده می‌شود، (مثل نفت دریای شمال)، این قیمت برای انعکاس تفاوت‌های کیفی نفت خام و گاز باید تعدیل شود و همچنین، ارزش سرچاه نفت^۱ باید پس از کسر هزینه‌های حمل‌ونقل و سایر هزینه‌ها تعیین شود.^۲

۲-۱-۱-۶ مالیات بر درآمد

مالیات بر درآمد برای شرکت‌های نفتی هم مثل سایر شرکت‌ها وضع می‌شود. تعیین نرخ مالیات بر سود^۳ برای شرکت‌های نفتی به میزانی بالاتر از نرخ کلی مقرر برای سایر شرکت‌ها، امری غیرعادی نیست. این روش یکی از انواع راه‌های کسب سهم رانت از منابع طرح است. بسیاری از کشورها، اجازه جبران سریع هزینه‌های اکتشاف و توسعه میادین^۴ را (مثلاً در طول پنج سال) می‌دهند و بدین ترتیب برای اکتشاف و توسعه طرح ایجاد انگیزه می‌کنند. جبران سریع هزینه، دوره برگشت^۵ سرمایه را برای سرمایه‌گذار کوتاه می‌کند و حتی می‌تواند به تسویه بدهی‌ها^۶ منجر شود. به این ترتیب، هم احتمال زیان سرمایه‌گذار و هم هزینه‌های بهره که از مالیات کسر می‌شوند را کاهش می‌دهد و درضمن تأمین مالی طرح تسهیل می‌شود. برخی کشورها، به منظور تشویق اکتشاف در مناطق خاص موارد انگیزشی^۷ ویژه‌ای در نظر می‌گیرند. کشورها، به منظور پشتیبانی از پایه مالیاتی^۸، برای تأمین مالی از طریق ایجاد بدهی سقف‌هایی در نظر می‌گیرند، تا «کم نشان دادن درآمدها»^۹ از طریق پرداخت بهره به

1. Wellhead Value

۲. دولت‌ها می‌توانند در تعیین میزان تعدیلات قیمت احتیاط لازم را به عمل آورند. به عنوان مثال، اداره درآمد داخله انگلستان برای تعیین درآمد ناخالص نفت در مرحله سرچاه، درآمد داخلی را از طریق کسر هزینه‌های حمل (از منطقه دریای شمال) و حدود ۷۰ درصد از هزینه‌های تولید روی سکو از قیمت زمینی (landed Price)، محاسبه کرد. این روش در اواخر دهه ۱۹۷۰ کنار گذاشته شد (کمپ، ۱۹۸۷).

3. Profit Tax Rate

4. Accelerated Recovery of Exploration and Development Costs

5. Payback

6. Retirement of Debt

7. Incentives

8. Tax Base

9. Earning Stripping

خارج از کشور را محدود کنند.^۱ برای ممانعت از قیمت‌گذاری انتقالی فریب‌کارانه^۲ بین شرکت پیمانکار و شرکت‌های وابسته و هم‌گروه آن،^۳ مسئولین مالیاتی باید قدرت داشته باشند تا درآمد و هزینه‌های شرکت‌ها را در شرایطی که قیمت کالاها بین شرکت‌های گروه بالاتر از قیمت بازار تعیین شده و منتج به سود مشمول مالیات کمتری می‌شود، تعدیل کنند (کادر ۱-۶).

موضوع مطرح برای مالیات‌دهنده، نحوه اعطای امتیازات مالیاتی است. بسیاری از شرکت‌های چندملیتی انتظار دارند که مشمول مالیات بر درآمد در کشور تولیدکننده شوند، زیرا این نوع مالیات در کشور اصلی آنها جزء هزینه‌های معاف از مالیات محسوب خواهد شد. در صورت فقدان مالیات بر درآمد در کشور تولیدکننده، شرکت چندملیتی مشمول پرداخت مالیات‌های بالاتر در کشور خود می‌شود. این موضوع که مالیاتی قابل قبول بشود یا نشود، به قانون مالیاتی خاص کشور اصلی و سایر توافقات مالیاتی بستگی دارد.^۴ به هر حال، آن نوع مالیاتی که در کشور تولیدکننده پرداخت شود و ماهیتاً شبیه به مالیات کشور اصلی باشد، به احتمال زیاد مشمول امتیاز مالیاتی می‌شود. برخی مالیات‌های ویژه بر معادن، مثل مالیات بر رانت منبع، ممکن است به‌طور ماهوی متفاوت از مالیات متداول بر شرکت‌ها به نظر برسد و لذا برای آنکه مشمول امتیاز مالیاتی شود، با اشکالاتی روبه‌رو شود.

تعیین حد برای سقف ادغام^۵ حساب‌های مالیاتی دارای اهمیت است. سقف ادغام به معنای اعمال محدودیت بر ادغام درآمدهای^۶ حاصل از فعالیت‌ها یا طرح‌های مختلف و کسورات مربوط به آنها، توسط یک مالیات‌دهنده است. ادغام درآمدها به‌منظور کمتر از حد واقعی نشان دادن آنها برای فرار از پرداخت مالیات صورت می‌گیرد. برخی از کشورها

۱. به‌عنوان مثال، در نروژ وجود مقررات سخاوتمندانه (سقف فعلی برای تأمین مالی از خارج معادل ۸۰ درصد است) درباره کسر هزینه‌های تأمین مالی از مالیات بر درآمد شرکت و مالیات ویژه به‌عنوان یکی از مشکلات اصلی در مالیات بر نفت نروژ محسوب می‌شود (نورنگ، ۲۰۰۲).

2. Abusive Transfer Pricing

3. Related Companies

۴. به‌جز درآمد با منشأ خارجی که در کشور اصلی معاف از مالیات است.

5. Ring - fencing

6. Consolidation of Incomes

برای فعالیتهای مربوط به نفت و گاز سقف ادغام در نظر می‌گیرند، ولی سایر کشورها برای طرح‌ها یا مناطق مربوط به قراردادهای منحصربه‌فرد و خاص سقف ادغام تعیین می‌کنند. حال اگر همه فعالیتهای استخراج، فراوری^۱ و حمل‌ونقل در قالب یک طرح انجام انجام شود، کار پیچیده می‌شود. اگر نظام مالیاتی حاکم بر بخش نفت و گاز سخت‌گیرانه‌تر^۲ سخت‌گیرانه‌تر^۲ از نظام مالیاتی متعارف باشد، مالیات‌دهنده به دنبال انجام فعالیتهایی مرتبط با طرح خواهد بود که به‌عنوان فعالیتهای فرودستی^۳ محسوب شده و مشمول سقف ادغام نشده‌اند. اگر این فعالیتهای به‌عنوان فعالیتهایی مجزا محسوب شوند، مالیات‌دهنده تلاش خواهد کرد که به کمک قیمت‌گذاری انتقالی سود ناشی از فعالیتهای فرودستی که شامل مالیات‌های سبک‌تری هستند را نشان دهد.

کادر ۱-۶ قیمت‌گذاری انتقالی

در هر حوزه مالیاتی (با مالیات‌های زیاد یا کم) مالیات‌دهنده سعی می‌کند از طریق قیمت‌گذاری انتقالی، درآمد خود را حداقل و هزینه‌هایی را که از آن کسر می‌شود، حداکثر نشان دهد. سازوکار قیمت‌گذاری انتقالی که بتواند بر درآمد بخش نفت و گاز اثرگذار باشد (به‌عنوان مثال، استفاده خلاقانه بنگاه‌ها از سازوکار معاملات تأمینی قیمت،^۴ که احتمالاً شامل مبادلات بین شرکت‌های گروه می‌شود)، مشکلات اساسی و بزرگی را در امر ارزیابی ایجاد می‌کند، گرچه ابزارهای (معاملات) تأمینی با هدف قیمت‌گذاری انتقالی به‌جای کاهش ریسک استفاده شود.

رایج‌ترین ملاک‌های حداکثر کردن کسورات هزینه به‌شرح زیر هستند:

- تأمین مالی بیش از حد از طریق دریافت وام از شرکت‌های وابسته،^۵ آن هم با نرخ بهره‌ای بالاتر از نرخ بهره بازار.
- درخواست دستمزدهای مدیریتی بیش از اندازه، کسورات بابت هزینه‌های ادارات مرکزی^۶ یا دستمزد مشاوره که به شرکت‌های گروه باید پرداخت شود.
- خرید ماشین‌آلات و کالاهای سرمایه‌ای از طریق ترتیبات لیزینگ^۷ و با هزینه‌های بالاتر از نرخ

1. Processing
2. Onerous
3. Downstream
4. Hedging
5. Related Parties
6. Headquarters Costs
7. Leasing

نرخ بازار که توسط کرایه‌دهندگانی از شرکت‌های گروه تأمین می‌شود.

- چنانچه نرخ مالیات بر نفت بالاتر از نرخ مالیات متعارف باشد، تمایل به ایجاد یک بنگاه ظاهری^۱ داخلی [درون‌گروهی] وجود خواهد داشت که سرمایه مالی را از شرکت‌های گروه به شرکت‌های نفتی وام دهد، تا به این ترتیب کسورات بهره که توسط شرکت ظاهری دریافت شده، مشمول نرخ مالیات کمتری شوند.

پی بردن به قیمت‌گذاری انتقالی فریب‌کارانه و ممانعت از آن کاری بسیار دشوار است. اولین مرحله برای جلوگیری از این نوع فریب‌کاری، طراحی دقیق کدهای مالیاتی است. دست‌کم، قانون مالیاتی باید تدابیر احتیاطی^۲ را دربرداشته و معاملات بین شرکت‌های گروه مطابق با قوانینی مشابه معاملات آزاد^۳ ارزیابی شود، یا کسوراتی مثل کسورات نرخ بهره به‌عنوان بخشی از هزینه‌های کل محسوب شود. بعضی از کشورها برای میزان مجاز انکای یک طرح به تأمین مالی از طریق بدهی (با اهداف مالیاتی) هم، سقف معین در نظر می‌گیرند. همچنین، همکاری نزدیک با مسئولین مالیاتی کشور اصلی سرمایه‌گذاران مهم‌تر، معقول به نظر می‌رسد.

مقررات مربوط به سقف ادغام به دو دلیل دارای اهمیت هستند:

- فقدان سقف ادغام می‌تواند کسب درآمد دولت از محل مالیات‌ها را به تأخیر اندازد؛ زیرا شرکتی که متولی انجام یکسری از طرح‌ها شده است، این امکان را خواهد داشت که هزینه‌های اکتشاف و توسعه را از درآمدهای یکایک طرح‌ها کسر کند [به این ترتیب درآمدهای مشمول مالیات هر طرح کمتر از واقع نشان داده شده و مالیات کمتری پرداخت می‌شود].

- چنانچه یک حوزه نفت یا گاز به مرحله بهره‌برداری برسد، فقدان سقف ادغام موجب تبعیض نسبت به سرمایه‌گذاران تازه‌وارد در این مرحله می‌شود که درآمدی ندارند تا هزینه‌های اکتشاف و توسعه از آن کسر شود.

علی‌رغم نکاتی که ذکر شد، تعیین سقف ادغام با محدودیت‌های زیاد الزاماً به نفع دولت نیست.^۴ چنانچه مالیات‌دهندگان، بتوانند هزینه‌های اکتشاف و توسعه را از درآمد

1. Shell Firm

2. Safeguards

3. Arm's length

۴. شرکت‌های نفت و گاز این نوع مقررات را عامل ضدانگیزشی مهمی تلقی می‌کنند. به‌عنوان مثال، این شرکت‌ها در اندونزی، مکرراً به دولت اندونزی پیشنهاد می‌کنند که محدودیت‌های انتقال هزینه‌های یک قرارداد به دیگری را کاهش دهد. باین‌حال دولت مقررات سقف ادغام را حفظ کرده است (جالو، ۱۹۹۴). ترتیبات مالی نسبتاً سخت‌گیرانه اندونزی با جذابیت ذخایر منابع نفت و گاز آن جبران می‌شود (باروز، ۱۹۸۸).

جاری خود کسر کنند، فعالیت‌های اکتشاف و توسعه بیشتری انجام می‌شود که این امر در طول زمان با افزایش پایه مالیاتی، منجر به ایجاد درآمد بیشتر برای دولت می‌شود. انتخاب شیوه درست به‌وجود توازن بین انتخاب نظام مالی، اندازه ترجیح دولت بین کسب یک درآمد معمولی اما زود هنگام و کسب درآمد بیشتر ولی در زمان طولانی‌تر و میزان قدرت چانه‌زنی دولت در مذاکرات با شرکت‌های نفت و گاز بستگی دارد.

۳-۱-۱-۶ مالیات بر رانت منبع^۱

مالیات بر رانت منبع، تلاشی مبتکرانه برای رسیدن به دو مقصود مهم است، یعنی؛ اول، فراهم کردن سهم مناسبی از رانت اقتصادی برای دولت و دوم، برقراری آن نوع سیستم مالیاتی که از پیچیدگی^۲ کمتری برای سرمایه‌گذاران برخوردار باشد. مالیات بر رانت منبع (به شکلی که در استرالیا و گینه جدید پاپوآ^۳ اجرا می‌شود)، فقط در حالتی که گردش وجوه نقد انباشته^۴ ناشی از طرح مثبت باشد، وضع می‌شود. از لحاظ نظری، خالص گردش وجوه نقد منفی (در سال‌های اول طرح) که با یک نرخ بهره معین انباشت می‌شود، با هزینه فرصت سرمایه^۵ شرکت (که نسبت به ریسک تعدیل شده است)، برابر است.^۶

مالیات بر رانت منبع، زمانی که شرکت حداقل نرخ بازده قابل قبول^۷ را به‌دست آورده است، بر بازده تعلق می‌گیرد. چنانچه تنها مالیاتی که وضع می‌شود، مالیات بر رانت منبع باشد، جریان درآمدی دولت تا پایان دوره طرح به تعویق می‌افتد^۸ و دولت از محل طرح‌های با سودآوری کمتر به‌هیچ‌وجه عایدی نخواهد داشت. بنابراین، مالیات بر رانت منبع، معمولاً با حق امتیاز و مالیات بر سود ترکیب می‌شود، تا قدری درآمد زود هنگام برای دولت فراهم آورد.^۹ مالیات بر رانت منبع فقط درباره طرح‌های بسیار سودآور کاربرد دارد.

1. Resource Rent Tax (RRT)

2. Distortive

3. Papua New Guinea

4. Accumulated Cash Flow

5. Opportunity cost of Capital

۶. هزینه فرصت سرمایه که برابر با نرخ تنزیل است به معنای بازده مورد انتظار بهترین راه استفاده از وجوه موجود است.

7. Hurdle Rate of Return

8. Back - loaded

۹. پالمر (۱۹۸۰) پیشنهاد می‌کند که مالیات بر رانت منبع با مالیات مرسوم که به سود شرکت تعلق می‌گیرد، ترکیب شود.

به‌طور مفهومی، مالیات بر رانت منبع ویژگی‌های اقتصادی مهمی دارد. چنانچه این نوع مالیات به‌دقت طراحی شود، بخشی از رانت منابع طبیعی را به دولت اختصاص می‌دهد که بازدهی آن بیشتر از هزینه فرصت سرمایه شرکت است. طرف‌داران این نوع مالیات معتقدند که مالیات بر رانت منبع می‌تواند به افزایش ثبات قرارداد کمک کند، زیرا به‌طور خودکار سهم دولت در طرح‌های با سودآوری بالا را افزایش می‌دهد. به‌منظور کارا کردن مالیات بر رانت منبع، حوزه هر قرارداد باید تحت پوشش مقررات سقف ادغام قرار گیرد. به این معنی که هزینه‌هایی که در حوزه یک قرارداد منظور می‌شوند نباید در تعدیل درآمد حاصل از حوزه یک قرارداد دیگر به کار روند. تنها یک مورد استثنا برای این مقررات وجود دارد، به این شکل که اجازه داده شود تا هزینه‌هایی که به‌علت لغو یک قرارداد جبران نشده‌اند، به حوزه قراردادی که هنوز فعال باقی مانده است انتقال یابند، تا از محل درآمد آن قرارداد جبران شوند. این روش از تأثیر تبعیض‌آمیز مالیات بر رانت منبع به زبان اکتشاف جلوگیری می‌کند (و سرمایه‌گذاری در زمینه اکتشاف ادامه می‌یابد).

با اینکه مالیات بر رانت منبع از لحاظ نظری دارای گیرایی زیادی است اما در عمل موجب افزایش قابل توجه درآمد نمی‌شود. دلایل مختلفی برای این عملکرد نامطلوب وجود دارد. این موضوع به‌خوبی نشان‌دهنده مشکل طراحی مالیات، به‌ویژه انتخاب نرخ تنزیل (یا قابل قبول) و نرخ مالیاتی است. اگر نرخ تنزیل خیلی بالا در نظر گرفته شود، این خطر وجود دارد که مالیات بر رانت منبع هرگز عملیاتی نشود و چنانچه خیلی کم منظور شود، این مالیات مانع اصلی سرمایه‌گذاری می‌شود.^۱ چنانچه نرخ بازده قابل قبول خیلی کم یا نرخ مالیات بسیار بالا در نظر گرفته شوند، مالیات بر رانت منبع موجب افزایش تمایل شرکت‌های نفتی به فرار از مالیات هم می‌شود به‌ویژه در کشورهایی با بخش اجرایی ضعیف در زمینه مالیات‌ها، کشف و کنترل موارد فرار از مالیات بسیار دشوار است.^۲

۱. ضعف اصلی مالیات مبتنی بر نرخ بازده در این است که خطرات زمین‌شناسی را به حساب نمی‌آورد (وان مورس، ۱۹۸۸: ۷۲).

۲. از این لحاظ باید اشاره کرد که اگر مالیات بر رانت منبع به‌دقت طراحی شود، احتمالاً کمتر از مالیات بر درآمد شرکت پیچیده خواهد بود. مالیات بر درآمد شرکت‌ها دستیابی به یک نرخ بازده دلخواه را به تأخیر می‌اندازد (به‌ویژه اگر نرخ‌های استهلاک تدریجی انتخاب شوند) بنابراین موجب تشویق تمایل به افزایش کسورات جاری می‌شود.

۴-۱-۱-۶ تسهیم تولید^۱

یکی از جایگزین‌های مناسب نظام مالیاتی/ حق امتیازی، تسهیم تولید است. با برقراری ترتیبات تسهیم تولید، مالکیت منابع در اختیار دولت باقی می‌ماند و شرکت نفت و گاز متعهد به توسعه و استخراج منبع در ازای سهمی از تولید می‌شود. در این مورد، دولت حق مالکیت ذخایر نفت را حفظ می‌کند، اما سرمایه‌گذار را به‌عنوان پیمانکار مأمور می‌کند تا به دولت در توسعه منابع کمک کند. به‌جای آنکه به پیمانکار دستمزدی بابت این خدمت پرداخت شود دو طرف توافق می‌کنند که دولت زیان، هزینه و مخارج را تقبل کند و پیمانکار هم در ازای پرداخت هزینه‌های اکتشاف و توسعه، سهمی از تولید را دریافت کند. چنانچه اکتشاف و توسعه انجام نشود، پیمانکار حق مطالبه وجهی را نخواهد داشت. در اصل، دولت سهم خود از نفت استخراج شده را حفظ و تملک می‌کند، اگرچه امکان دارد که ترتیبات بازاریابی با مشارکت پیمانکار انجام شود.

در اصل سازوکار تسهیم تولید کاملاً ساده و روشن است. قرارداد تسهیم تولید^۲ معمولاً تعیین‌کننده بخشی از کل تولید است، که توسط پیمانکار برای جبران هزینه‌ها هزینه نفت نگهداری می‌شود. نفت باقی‌مانده (شامل مابقی تولید یا مازاد بر هزینه نفت که برای جبران هزینه‌ها مورد نیاز است) اصطلاحاً سود نفت^۳ نامیده می‌شود و بین دولت و پیمانکار طبق قواعد تعیین شده در قرارداد تسهیم تولید تقسیم می‌شود.

حق امتیازها هم می‌توانند در قالب نظام تسهیم تولید ارائه شوند. در برخی از قراردادهای تسهیم تولید به‌طور واضح و روشن به پرداخت یک حق امتیاز اشاره می‌شود، که قبل از تقسیم باقی‌مانده تولید بین هزینه و سود نفت به دولت پرداخت می‌شود. نوعی جایگزین برای حق امتیاز تعیین سقف برای هزینه نفت است (مثلاً ۶۰ درصد تولید)، که وجود سود نفت را به محض شروع تولید تضمین می‌کند. زمانی که سقفی^۴ برای کسورات بابت هزینه‌ها تعیین می‌شود و هزینه‌ها در این حد محدود می‌شوند، این سقف تعیین شده اثر اقتصادی مشابه با حق امتیاز دارد و موجب می‌شود که به محض شروع تولید، دولت درآمد خود (سهمی از سود نفت) را دریافت کند.

1. Production Sharing

2. Production Sharing Contract (PSC)

3. Profit Oil

4. Cap

تمامی هزینه‌های جبران نشده در هر سال به سال بعد منتقل می‌شوند، اما بر مبنای برخی از قراردادهای تسهیم تولید، اجازه داده می‌شود که هزینه با بهره معینی^۱ افزایش یابد تا تأخیر در بازگشت^۲ آنها به این شکل جبران شود. مخارج بهره کلاً جزء هزینه‌های قابل جبران به حساب نمی‌آیند. چنانچه اجازه جبران مخارج بهره داده شود، دیگر محل افزایشی برای هزینه‌های جبران نشده وجود ندارد زیرا موجب محاسبه مضاعف به میزان هزینه‌های جبران نشده‌ای که با ایجاد بدهی تأمین مالی شده‌اند، می‌شود.

کادر ۲-۶ شروط ثبات مالی^۳

با توجه به ماهیت سرمایه‌گذاری در استخراج نفت و گاز - یعنی بلندمدت بودن، ابعاد وسیع داشتن و موکول به آینده بودن - مسئله مهم سرمایه‌گذاران، محافظت از منافعشان در مقابل تغییرات پیش‌بینی نشده در شرایط تأمین مالی طرح است. یکی از سازوکارهای محافظتی که اغلب توسط سرمایه‌گذاران لحاظ می‌شود، گنجاندن یک شرط ثبات مالی در موافقت‌نامه طرح است. در حالی که این موضوع از دید دولت جالب بوده و در کوتاه‌مدت راهی کم‌هزینه برای کاهش ریسک سرمایه‌گذار محسوب می‌شود، اما یک شرط ثبات مالی به محدود شدن انعطاف‌پذیری دولت در تعیین سیاست مالیاتی منجر شده و به‌طور بالقوه منتج به کاهش درآمد^۴ و افزایش هزینه‌های اجرایی می‌شود. شروط ثبات مالی به شکل‌های مختلفی تعیین می‌شوند. یکی از روش‌ها تثبیت^۵ نظام مالیاتی مالیاتی در زمان عقد قرارداد طرح است. اگر در آینده نظام مالیاتی تغییر کند مالیات‌دهنده خاص عملکرد مشخصی خواهد داشت که به بار اجرای آن می‌افزاید، به‌ویژه اگر طرح‌های متعدد تحت نظام‌های مالیاتی مختلف عمل کنند. روش دیگر تضمین مجموع دریافتی‌های سرمایه‌گذار است. چنانچه مالیاتی افزایش یابد، با کاهش مالیات دیگر جبران می‌شود (یا در اصل با پرداخت یک یارانه جبرانی^۶) و یکپارچگی نظام مالیاتی بهتر حفظ می‌شود. با این حال، در عمل بسیار مشکل خواهد بود که بر سر ملاک‌های جبرانی به شکلی توافق شود، که هم دولت و هم سرمایه‌گذار را راضی کند.

1. Interest Factor
2. Recovery
3. Explicit Fiscal Stability Clauses
4. Revenue Loss
5. Freeze
6. Compensatory Subsidy

شروط ثبات مالی دیگری هم وجود دارند که چندان متناسب نیستند، نظیر: حمایت از سرمایه‌گذار در مقابل تغییرات نامطلوب در شرایط مالی و درعین حال انتقال منافع ناشی از کاهش‌های گسترده نرخ‌های مالیاتی به سرمایه‌گذار.

برقراری شروط ثبات مالی در بخش نفت و گاز بسیار رایج است. از میان ۱۰۹ کشور که در سال ۱۹۹۷ مورد مطالعه قرار گرفتند، اکثریت آنها (۶۳ درصد) شروط ثبات مالی را برای تمامی شرایط مالی خود در نظر گرفته بودند (بازگارد، ۲۰۰۱). گروه کوچکی از آنها (۱۴ درصد) بخشی از شروط ثبات مالی را که شامل مالیات بر درآمد نمی‌شد، در نظر گرفته و نهایتاً باقی‌مانده آنها (۲۳ درصد) هیچ نوع شرط ثبات مالی را در موافقت‌نامه‌های طرح‌ها در نظر نگرفته بودند (حداقل تا سال ۱۹۹۷). بااین‌حال، شروط ثبات مالی مانع از این نمی‌شود که سرمایه‌گذار درصدد مذاکره مجدد بر سر شرایط مالی در پاسخ به تغییرات سیاستی نباشد. قزاقستان، نمونه اخیر از کشوری است که شروط ثبات مالی خود را درباره قراردادهایی که از سال ۲۰۰۲ به بعد منعقد شده بودند، فسخ کرد (پیچ، ۲۰۰۲). درصورت رضایت هر دو طرف قرارداد، یعنی دولت و پیمانکار، شرایط مالی مندرج در قراردادها، مطابق با اصلاحیه‌های قوانین مالیاتی می‌توانند تعدیل شوند.

اغلب، تقسیم سود نفت با درصد ثابتی انجام می‌شود، به‌عنوان مثال؛ ۶۰ درصد برای دولت و ۴۰ درصد برای سرمایه‌گذار اختصاص می‌یابد. البته این درصدها می‌توانند به‌نسبت سطح تولید، قیمت نفت خام یا نرخ بازده داخلی طرح تغییر کنند. پیمانکاران، مالیات بر درآمد را اغلب از سهم تولید خود می‌پردازند. این مالیات از سهم دولت پرداخت نمی‌شود بنابراین در حالتی که سایر شرایط ثابت باشد، سهم دولت افزایش می‌یابد.^۱ یکی از مزایای قابل توجه این روش آن است که پیمانکاران می‌توانند ثبات مالی داشته باشند، به‌طوری‌که هر نوع تغییرات در مقررات مالیاتی تنها بر تخصیص سهم دولت بین نفت مشمول مالیات و غیرمشمول مالیات تأثیر می‌گذارد. اطمینان از ثبات مالی به‌منزله یکی از انگیزه‌های مهم سرمایه‌گذاری است، حتی اگر به قیمت کاهش انعطاف‌پذیری آنان (به‌دلیل افزایش مالیات طرح‌ها توسط دولت در آینده) صورت گیرد (کادر ۲-۶).

یک چارچوب تسهیم تولید تطبیق‌پذیر،^۲ هم برای پیمانکار و هم برای دولت جالب است زیرا آن می‌تواند بدون تغییری در چارچوب گسترده مالی طبق شرایط ویژه هر

۱. به‌عنوان مثال، مورد اندونزی را در پیوست ملاحظه کنید.

طرح تعدیل شود با وجود این، روش تسهیم تولید ممکن است دربردارنده مشکلات طراحی و اجرا باشد، به طوری که موجب شود که یک قرارداد تسهیم تولید از نظر اجرایی پیچیده تر از مالیات مبتنی بر سود باشد. مشکلات به مسئله تعیین هزینه های مجاز مربوط می شود. به علاوه، امکان دارد هنگامی که سودآوری واقعی طرح مشخص شود، توافقات قبلی^۱ کاملاً نامناسب به نظر برسند.

جدول ۶-۱ مقایسه بین نظام های حق امتیازی و تسهیم تولید

رابطه ناشی از ریسک و منافع دولت به کارگیری ابزارهای مالی مختلف	نظام مالیاتی / حق امتیازی	نظام تسهیم تولید
ریسک کم / منفعت کم	نظام مالیاتی / حق امتیازی	می تواند یک حق امتیاز آشکار باشد یا ممکن است محدودیتی بر هزینه نفت باشد که نظیر یک حق امتیاز ناآشکار عمل می کند.
ریسک متوسط / منفعت متوسط	مالیات بر درآمد که به همه شرکت ها تعلق می گیرد.	مالیات بر درآمد که به همه شرکت ها تعلق می گیرد که می تواند از درآمد پس از کسر سهم تولید دولت پرداخت شود.
ریسک زیاد / منفعت زیاد	مالیات بر رانت منبع	تعیین میزان سود نفت می تواند به میزان زیادی تصاعدی بوده و شبیه مالیات بر رانت منبع به نظر آید.

مأخذ: مؤلف

۶-۱-۲ انتخاب بین نظام های مالیاتی / حق امتیازی و تسهیم تولید

دلیل واقعی برای ترجیح نظام مالیات / حق امتیاز بر نظام تسهیم تولید وجود ندارد، زیرا شرایط مالی یک نظام مالیاتی / حق امتیازی می تواند در یک نظام تسهیم تولید هم برقرار شود و برعکس (جدول ۶-۱). هریک از این نظام ها می تواند از ابزارهای مالی مختلفی استفاده کند که برای دولت رابطه ریسک و منفعت آنها در حالات مختلف کم، متوسط یا

1. Ex Ante

زیاد باشد. به عنوان مثال، نظام مالیاتی/ حق امتیازی می تواند دربردارنده حق امتیازی آشکار باشد، یعنی دولت ریسک کم را با منفعت کم جایگزین کند. امکان دارد که نظام تسهیم تولید دارای حق امتیازی آشکار باشد یا سقفی بر هزینه های نفت تعیین شده باشد، که همانند یک حق امتیاز ضمنی عمل کند. تحت هر دو نظام، پیمانکار مشمول همان مالیات بر درآمدی می شود که سایر شرکت ها باید بپردازند، یعنی دولت ریسک متوسط را با منفعت متوسط جایگزین کند و در انتها، برای دستیابی به سهم بیشتری از رانت منبع در بیشتر طرح های سودآور، مالیات بر رانت منبع وضع می کند و یا به پیروی از یک نظام تسهیم تولید، تقسیم سود می تواند به شدت تصاعدی و حتی مشابه مالیات بر رانت منبع باشد، یعنی دولت ریسک را با منفعت زیاد جایگزین می کند.

قرارداد تسهیم تولید، امکان ادغام شرایط حاکم بر توسعه و اکتشاف در یک سند را فراهم می کند. این نوع قرارداد، به ویژه می تواند برای تازه واردان به عرصه سرمایه گذاری در حوزه نفت که با فضای عملیاتی این صنعت آشنا نیستند، مفید باشد. زیرا شرایط لازم (شامل آن دسته از شرایط که به ثبات مالی مربوط می شوند) می تواند در قرارداد تسهیم تولید لحاظ شود و در نتیجه مسیر اجرای قانون روشن و شفاف می شود. قرارداد تسهیم تولید روشی مشخص و روشن^۱ است که می توان در آن تضمین های قراردادی را علاوه بر حقوق قانونی به سرمایه گذاران اهدا کرد.

۶-۱-۲-۱ سرمایه گذاری دولت

دولت می تواند با سرمایه گذاری در طرح به طور مستقیم تری در طرح های نفتی مشارکت کند. سرمایه گذاری دولت می تواند به شکل های متنوعی انجام شود، نظیر:

۱. پرداخت مستقیم سهم سرمایه و دریافت سود سهام بابت کار کامل بر مبنای مقررات تجاری، که دولت را در موقعیت کاملاً برابر با سرمایه گذار خصوصی قرار می دهد.
۲. پرداخت کامل سرمایه^۲ بر مبنای شرایط مورد توافق، به طوری که دولت سهم سرمایه خود را زیر قیمت بازار کسب می کند و احتمالاً بعد از اینکه کشف اقتصادی

1. Straightforward

2. Paid Up

صورت گرفت قادر به خرید سهم است.

۳. پرداخت سهم سرمایه از محل سود حاصل شده،^۱ به طوری که دولت سهم سرمایه خود را از محل عایدی تولید که شامل هزینه بهره هم هست، می پردازد.

۴. مبادله سرمایه با مالیات، به این صورت که دولت طلب مالیاتی خود را دریافت نمی کند و این مبلغ به عنوان سهم سرمایه دولت از طرح منظور می شود.

۵. سهمی از سرمایه در عوض مشارکت های غیرنقدی، به طور مثال؛ دولت تسهیلات زیربنایی را فراهم می کند و معادل ارزش آن در سرمایه طرح شریک می شود.

۶. آنچه که به نام سرمایه آزاد نامیده می شود، کمی گمراه کننده است، زیرا حتی فراهم کردن سرمایه به شکل غیرنقدی معمولاً به کاهش کم و بیش آشکار و برابر^۲ در سایر مالیات ها منجر می شود.^۳

اساساً، انگیزه مشارکت دولت در سرمایه، وجود تمایل به سهیم بودن در بالاترین سطوح هر طرح است اما می تواند دلایل غیراقتصادی هم داشته باشد. این موضوع، می تواند به یک نوع حس ملی گرایی مرتبط باشد، که براساس آن دولت مایل است که انتقال فناوری و دانش فنی^۴ را تسهیل کند یا بر وضعیت پیشرفت طرح کنترل بیشتری را اعمال کند. اما مشارکت کامل در سرمایه می تواند یک انتخاب هزینه بر باشد، چرا که به دنبال آن تقاضای وجوه نقد بابت سهام سرمایه افزایش می یابد.^۵ همچنین، امکان دارد که تضاد منافع به وجود آید که ناشی از نقش دولت به عنوان ناظر بر آثار اجتماعی و زیست محیطی یک طرح است، که می تواند با اهداف آن به عنوان یک سهام دار در تعارض باشد. در بسیاری موارد، بهتر آن است که دولت بر دریافت مالیات و کنترل طرح تمرکز

1. Carried Interest

2. Offsetting

۳. برای توضیحات جامع به دانیل (۱۹۹۵) مراجعه کنید. گذشته از این، در برخی کشورهای در حال گذار، عدم توانایی دولت در پایبندی به تعهدات مالی اش در قراردادهای مشترک، منجر به اعطای امتیازات مالیاتی بی شمار به شرکت های نفت و گاز (به علت تضعیف موقعیت مذاکره ای دولت) شده است.

4. Know - how

۵. پیش پرداخت های نقدی باید از سوی هر شرکتی که در سرمایه گذاری مشترک سهیم است، پرداخت شود تا خالص احتیاجات نقدی سرمایه گذاری مشترک برطرف شود.

کند، تا اینکه مستقیماً به شکل شریک در سرمایه، درگیر طرح شود.^۱ کشورهای که از نظر وجوه نقد و منابع ثروتمند هستند، به‌ویژه در منطقه خاورمیانه، از اواسط سال‌های ۱۹۷۰، تمایل داشته‌اند که تمامی ریسک‌های مرتبط با تأمین مالی سرمایه‌گذاری‌های فرادستی‌شان^۲ را، به عهده یک شرکت نفت ملی بگذارند و در مقابل تمامی عایدات ناشی از اکتشاف‌ها و تولیدات موفق را نصیب خود کنند. در چنین مواردی، سرمایه‌گذاری شرکت‌های نفت بین‌المللی معمولاً محدود به عرضه فناوری و دانش فنی و مهندسی مربوط به طرح می‌شود. به عبارت دیگر، آن شرکت‌ها به‌عنوان پیمانکار در ازای دریافت وجوه نقد توافق شده فعالیت می‌کنند.^۳

۲-۱-۶ مالیات‌های غیرمستقیم

اگرچه وضع مالیات‌های غیرمستقیم، مثل عوارض گمرکی و مالیات بر ارزش افزوده، اغلب در مباحث مالیات‌بندی بر نفت نادیده گرفته می‌شود، اما نقش مهمی در نظام مالی دارد. در اصل، در زمینه وضع مالیات غیرمستقیم، باید با طرح‌های نفت و گاز مانند سایر فعالیت‌های اقتصادی برخورد کرد. بر این اساس، در عمل با بخش نفت و گاز اغلب به شکل متفاوتی رفتار می‌شود که به علت ماهیت خاص آن یا به دلیل ایجاد انگیزه‌های مالی به منظور جلب سرمایه‌گذاران است.

الف) عوارض گمرکی بر واردات: چنانچه عملکرد خاصی درباره عوارض گمرکی بر واردات وجود نداشته باشد، وضع این عوارض می‌تواند روش جالبی برای تضمین یک جریان درآمدی آتی برای دولت باشد. با فرض وجود نیازهای وارداتی قابل توجه و اساسی،

۶. باید به خاطر داشت که ابزار مالیاتی می‌تواند اثر اقتصادی مشابه با یک تسهیم سرمایه را داشته باشد. به عنوان مثال، ۲۵ درصد سود تولید به اضافه ۱۵ درصد هزینه بهره، مساوی با ۲۵ درصد مالیات رانت منبع به اضافه ۱۵ درصد نرخ بازده قابل قبول است. در هر دو مورد دولت سهم خود را (از محل سهم سرمایه‌اش یا مالیات‌ها)، تنها → بعد از اینکه طرح دارای ۱۵ درصد نرخ بازده شد، دریافت می‌کند. برای آگاهی بیشتر از این نکات به نلور و سانلی (۱۹۹۶)، مراجعه کنید.

2. Upstream

۲. درباره نقش شرکت‌های نفت داخلی با مالکیت دولتی به عنوان شرکای فعال (مجریان طرح) در فصل هفتم این کتاب بحث می‌شود.

خصوصاً در طی پیشرفت طرح، این درآمد می‌تواند بسیار سریع‌الوصول‌تر^۱ از دریافت حق امتیاز باشد. به همین دلیل، وجود معافیت‌های گمرکی از لحاظ افزایش صرفه‌جویی‌های اقتصادی برای سرمایه‌گذاران، بسیار جذاب هستند. همچنین معافیت‌های گمرکی می‌توانند مشابه روشی برای تقلیل ارتباط^۲ سرمایه‌گذاران با مقامات گمرکی محسوب شوند زیرا مؤسسات خارجی که دارای نیازهای وارداتی اساسی هستند، هدف خوبی برای مقاصد رانت‌جویانه^۳ به حساب می‌آیند.

برقراری معافیت از پرداخت عوارض گمرکی، برای واردات تجهیزات تخصصی اکتشاف و توسعه، کاملاً رایج است. توصیه می‌شود، از طریق ملزم کردن واردکنندگان، به صدور مجدد این قبیل تجهیزات [پس از استفاده از آنها] برای اعطای این نوع معافیت‌ها محدودیت‌هایی ایجاد شود. در برخی از کشورها، تمامی کالاهای وارداتی مربوط به طرح (و البته محدود به خرید کالاهایی که در داخل موجود نیستند) از یک پوشش معافیتی برخوردار می‌شوند. برخی کشورها در مقابل عوارض گمرکی تبعیض‌آمیز که بر شرکت‌های نفت و گاز وضع می‌شود، به‌منظور حمایت از آنان، با وضع سقف مجاز عوارض گمرکی تضمین‌هایی فراهم می‌کنند. این امر می‌تواند به تبعیض معکوس منجر شود به‌طوری‌که عوارض گمرکی بر واردات برای طرح‌های نفتی در اجرا کمتر از عوارض بر سایر واردات می‌شود.

ب) مالیات بر ارزش افزوده: نحوه عملکرد بخش نفت و گاز در برخورد با اهداف مرتبط با مالیات بر ارزش افزوده اغلب تحت تأثیر واقعیات اجرایی است تا اصول یک سیاست مالیاتی خوب. در یک کشور در حال توسعه، سهم عظیمی از (و البته نه تمام آن) ستانده یک طرح نفتی صادر می‌شود. این امر در ترکیب با نیازهای گسترده سرمایه‌گذاری، می‌تواند موجب پیچیدگی عملکرد در برخورد با اهداف مرتبط با مالیات بر ارزش افزوده شود. اگر صادرات تحت یک نظام مالیات بر ارزش افزوده مبتنی بر مقصد^۴ از نرخ صفر

3. Front - loaded

2. Dealing With

3. Rent - seeking Behavior

3. Destination - based

درصد برخوردار باشد، احتمالاً، مالیات‌دهنده به‌طور مستمر در شرایط تسویه‌حساب^۱ درزمینه مالیات‌های پرداخت شده، با مطالبه مالیات بر ارزش افزوده پرداختی روی کالاهای سرمایه‌ای یا نهاده‌ها خواهد بود. درحالی‌که این موضوع، ازمنظر اقتصادی نحوه برخورد صحیح یک صادرکننده را نشان می‌دهد، اگر ظرفیت اجرایی ضعیف باشد، برگشت دادن مالیات بر ارزش افزوده‌هایی که قبلاً پرداخت شده‌اند به‌صورت بهنگام، مشکل خواهد بود. متعاقب آن، با افزایش مطالبات بابت مالیات بر ارزش افزوده این وضعیت بدتر خواهد شد؛ به‌ویژه در طول دوره‌هایی که نیازهای سرمایه‌گذاری گسترده باشند.

بسیاری از کشورها برای رویارویی با مشکل برگشت دادن مالیات‌های پرداخت شده، معافیت‌هایی برای مالیات بر ارزش افزوده کالاهای سرمایه‌ای وارداتی و گاهی هم برای نهاده‌های وارداتی مربوط به استخراج نفت و گاز، در نظر می‌گیرند. این خط‌مشی می‌تواند در مورد عرضه‌کنندگان داخلی طرح هم به اجرا درآید، گرچه، به‌خصوص در این‌باره، می‌تواند مشکل‌زا باشد، چون که راه فراری برای بنگاه‌های داخلی باز می‌کند تا از پرداخت مالیات بر ارزش افزوده طفره روند. گفته می‌شود که اگر ظرفیت به‌قدری نباشد که یک نظام مبتنی بر بازپرداخت اجرا شود، ارائه معافیت برای کالاهای سرمایه‌ای یک بخش خاص (معافیت‌بخشی)، انتخابی اجتناب‌ناپذیر خواهد بود، که شاید در مورد نهاده‌های اختصاصی و معین که منحصراً برای استخراج نفت و گاز به‌کار می‌روند هم وضع شود. مطلوب است، برای داده‌هایی که می‌توانند به‌سادگی توسط سایر بخش‌های اقتصاد به‌کار روند، معافیتی اعطا نشود؛ چرا که راه دیگری برای فرار از پرداخت مالیات باز خواهد شد.

وضع مالیات بر ارزش افزوده بر مبنای مقصد روش متداول بین‌المللی است، که بر مبنای آن واردات مشمول مالیات می‌شود، ولی صادرات از پرداخت مالیات معاف خواهد بود. شیوه مبادله بین کشورهای تازه‌تأسیس بعد از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی (به‌استثنای حوزه بالتیک) یکی از موارد استثنای رویه فوق بود (که پس از این کشورهای تازه‌استقلال یافته^۲ نامیده می‌شوند). به‌دلیل آنکه اتحاد جماهیر شوروی سابق

4. Net Refund

2. Commonwealth of Independent States Countries

در یک فضای اقتصاد اشتراکی دیده می‌شد، این گروه کشورها مبنای مبدأ برای تجارت با کشورهای تازه‌استقلال یافته را پذیرفتند، که براساس آن کالاها در کشوری که تولید می‌شدند، مالیات‌بندی می‌شدند.^۱ کارشناسان صندوق بین‌المللی پول به کشورهای تازه‌استقلال یافته توصیه می‌کنند که از مبنای مقصد برای مالیات بر ارزش افزوده استفاده کنند تا از اختلال در تولید جلوگیری کرده و با بهترین شیوه رایج در دنیا هماهنگ باشند. در حال حاضر کشورهای تازه‌استقلال یافته مبنای مقصد برای تجارت با گروه تازه‌استقلال یافته را به جز در مورد نفت و گاز طبیعی، پذیرفته‌اند.^۲ چون روسیه یک صادرکننده بزرگ نفت و گاز طبیعی است، این مقررات ویژه دربردارنده انتقال درآمد مالیات به روسیه (و در ابتدا از طرف اکراین) است. بخشی از این زیان درآمدی اکراین و سایر کشورهای تازه‌استقلال یافته می‌تواند از محل درآمد حاصل از اعمال نرخ ترجیحی برای مالیات‌های غیرمستقیم وضع شده بر صادرات گاز روسیه به کشورهای تازه‌استقلال یافته جبران شود. ممکن است شرایط فعلی تغییر کند، زیرا که وزارت مالیه (دارایی) روسیه در حال بررسی پیشنهادهایی است که انتقال به سیستم مالیات بر مبنای مقصد را توصیه می‌کنند (ابتدا برای نفت و سپس برای گاز طبیعی).

ج) **عوارض گمرکی بر صادرات:**^۳ اکثر عوارض گمرکی که کشورها بر صادرات وضع می‌کنند، متمرکز بر چند محصول است. این عوارض گاهی به‌منزله شیوه‌های مالیات‌بندی بر پول‌های بادآورده^۴ مانند جانشینی برای مالیات بر درآمد (بر محصولات کشاورزی) و به‌عنوان راهی برای بهبود رابطه مبادله تلقی می‌شوند. بسیاری از کشورها، دریافت عوارض گمرکی از صادرات را کنار گذاشته‌اند. این سیاست بخشی از برنامه‌های اصلاح تعرفه‌هاست که برای ایجاد نظام‌های تجارتي برون‌نگر یا به‌عبارت‌دیگر با جهت‌گیری خارجی^۵

۲. برای اطلاع بیشتر از مالیات بر ارزش افزوده بر مبنای مقصد در مورد تجارت کشورهای تازه‌استقلال یافته، به مقاله بار، سامرز و سانلی (۱۹۹۶) مراجعه کنید.

۲. باین حال، یک مورد استثنای دیگر برای گذار به اصل مقصد وجود دارد. تمامی مبادلات بین بلاروس و روسیه بر مبنای اصل مبدأ باقی می‌ماند.

3. Export Duties

4. Windfall Gains

4. Outward - oriented

هدف‌گذاری شده‌اند.

عموماً، عوارض گمرکی بر صادرات نفت و گاز وضع نمی‌شود. با وجود این، روسیه عوارض گمرکی را بر صادرات نفت، گاز طبیعی و محصولات نفتی وضع کرده است. تعرفه نفتی یک معیار متغیر^۱ است و به قیمت نفت اورال^۲ بستگی دارد که نرخ آن هر دو ماه یک‌بار تعدیل می‌شود. اگر قیمت نفت زیر ۱۵ دلار برای هر بشکه باشد، عوارض گمرکی بر صادرات آن تعلق نمی‌گیرد. این نوع عوارض که به‌عنوان یک ملاک درآمدی تلقی شده است، در بدو امر به تولیدکنندگان تحمیل می‌شود و سپس موجب اختلال در قیمت صادرات و عرضه نفت داخلی می‌شود.

۳-۱-۶ سایر پرداخت‌های غیرمالیاتی

تعدادی ابزار غیرمالیاتی دیگر وجود دارد که از دیدگاه ایجاد درآمد اهمیت کمتری دارند. بسیاری از کشورها پرداخت وجوه^۳ مختلف را (به‌طور ثابت یا از طریق مزایده) الزامی می‌کنند، مثل حق دریافت مجوز یا پروانه کار،^۴ مبالغ اجاره^۵ یا مبلغ لیزینگ،^۶ عموماً این مبالغ به وزارت نفت^۷ پرداخت می‌شود و تا حدی هم به‌منزله محرکی برای سرمایه‌گذار به‌حساب می‌آید که به‌کار اکتشاف و توسعه در حوزه‌ای که مجوز آن را دریافت کرده ادامه دهد. در بسیاری از کشورها پرداخت پاداش‌های امضاء،^۸ اکتشاف و تولید برای طرح‌های نفت و گاز بسیار رایج است. برای دولت‌ها، دریافت پاداش از جذابیت خاصی برخوردار است، زیرا در چرخه مراحل انجام طرح از جوهی است که خیلی زود دریافت می‌شود.^۹ به همین دلیل، پرداخت این پاداش‌ها می‌تواند به‌عنوان ضدانگیزه برای سرمایه‌گذاری نهایی^{۱۰}

5. Sliding Scale

6. Ural Oil Orice

3. Fees

4. License

5. Rental Fees

4. Lease Fees

5. Petroleum Department

6. Signature Bonous

۷. پاداش‌های کشف و امضاء، قبل از توسعه طرح دریافت می‌شوند. درحالی‌که پاداش‌های تولید زمانی پرداخت می‌شوند که مراحل تولید آغاز شده یا به سطوح خاص از قبل تعیین شده برسد.

8. Marginal Investment

محسوب شود. جمع‌آوری پاداش‌ها نیازمند کمی تلاش اجرایی است و برای اطمینان از دریافت زودهنگام درآمد از محل طرح‌های نفت و گاز، رویه مطلوبی است. از لحاظ نظری، برقراری مزایده برای اعطای حقوق اکتشاف و توسعه، رویه بسیار مناسبی برای تضمین دریافت سهم دولت از رانت اقتصادی به حساب می‌آید. با این حال، در کشورهایی که ریسک سیاسی بسیار بالا بوده، یا نااطمینانی نسبت به وضعیت زمین (زمین‌شناختی) در حد بالایی وجود دارد، سرمایه‌گذاران کمتر و بسیار خطرگریز^۱ خواهند بود. بنابراین، در شرایط وجود نااطمینانی، پیشنهادهای قیمت دریافتی بسیار کمتر از ارزش حال مورد انتظار ذخایر معدنی خواهد بود. حال اگر یک طرح سودآورتر از آنچه که پیشنهاد مزایده اولیه انعکاس می‌دهد، باشد، به افزایش تقاضا و دریافت‌های دولت منجر می‌شود. علی‌رغم وجود این اریب، یک مزایده می‌تواند رویه مطلوبی برای تخصیص مناسب حقوق اکتشاف بین شرکت‌های نفت و گاز باشد، همان‌طور که در بسیاری از کشورها به همین ترتیب عمل می‌شود. با این حال، تکیه بر این ابزار به‌عنوان منبع اصلی درآمد، واقع‌بینانه به نظر نمی‌رسد. شواهد تجربی در مورد اثربخشی روش مزایده‌گذاری حق اکتشاف و توسعه، در بین کشورهای مختلف متفاوت بوده است.^۲ اگرچه در آمریکا شیوه مزایده بسیار کارآمد بوده، اما در انگلستان به‌علت وجود پیشنهاددهندگان کمتر، این رویه چندان موفق نبوده است. در ونزوئلا، برگزاری دور مناقصه^۳ سال ۱۹۹۷ به دلیل افزایش درآمد دولت بسیار موفقیت‌آمیز به نظر می‌رسید، گرچه برخی از منابع صنعتی اظهار می‌دارند که مناقصه‌های برنده ارزش قابل توجه‌ای داشتند.

۶-۲ تجربیات کشورها

۶-۲-۱ شواهدی از کشورهای مختلف^۴

کشورها طیف وسیعی از ابزارهای مالیاتی و غیرمالیاتی را مورد استفاده قرار داده‌اند که مبین این واقعیت است که الگوی بهینه‌ای برای مالیات‌بندی بر طرح‌های نفت و گاز وجود ندارد.

1. Risk Averse

۲. برای مطالعه بیشتر به فیریور (۲۰۰۰) مراجعه کنید.

3. Bid Round

4. Cross - country Evidence

برای توضیح انواع نظام‌های مالی، نظام‌های فعلی تعداد زیادی از کشورهای در حال توسعه در جدول ۲-۶ نشان داده شده است.^۱ اگرچه در کشورهای مختلف، نظام‌های مالی مربوط به اکتشاف نفت و گاز به‌طور قابل توجهی متفاوت هستند، اما می‌توان از بین آنها به مشاهداتی کلی دست یافت.^۲ اکثر کشورهای نمونه، به‌منظور تضمین یک جریان آتی درآمدی، روش دریافت حق امتیاز را به کار می‌برند. علاوه بر این، درحالی‌که تقریباً همه کشورها حق امتیازها را به نسبت ارزش تعیین می‌کنند، نرخ‌های واقعی از ۲ تا ۳۰ درصد متغیر هستند؛ اما محدوده رایج بین کشورها حق امتیازهایی به میزان ۵ تا ۱۰ درصد است.

انتخاب نرخ مالیات به نوعی منعکس‌کننده رانت اقتصادی بالاتر در بخش نفت است. کشورهایی که از ترتیبات تسهیم تولید یا مالیات بر رانت منبع استفاده نمی‌کنند، به جای آن، نرخ مالیات بر درآمد بالاتری برای بخش نفت و گاز نسبت به سایر فعالیت‌های اقتصادی در نظر می‌گیرند. برخی از کشورها مالیات بر درآمد و مالیات بر رانت منبع را باهم ترکیب کرده و نرخ آن را بر مبنای نرخ بازده تعیین کرده‌اند. درحالی‌که تعداد کمی از کشورها، زمانی که قیمت‌های نفت از سطح قیمت‌های^۳ و^۴ معینی بالاتر برود، نرخ مالیات بر درآمد بالاتری را به اجرا درمی‌آورند. بعضی از کشورها، برای طرح‌های گاز طبیعی که رانت منبع‌های پایین‌تر، نیازهای سرمایه‌گذاری بالاتر و به‌مراتب ریسک بیشتری نسبت به طرح‌های نفتی دارند، مالیات‌های سبک‌تری^۵ وضع کرده‌اند. موضوعات کلیدی در زمینه توسعه گاز، عبارت از شناسایی بازاری برای گاز و تعیین باصرفه‌ترین روش‌های حمل گاز به بازار است.

همچون سایر بخش‌های اقتصادی، انگیزه‌های سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز به

۵. به دلیل آنکه برخی از کشورها برای طرح‌های خاص از طریق قوانین جداگانه یا به‌طور قراردادی شرایط مالی ویژه‌ای در نظر می‌گیرند، اطلاعات فقط نشان‌دهنده شرایط کلی مالی و یا قراردادهای متداول در بخش نفت هستند، با در نظر داشتن اینکه یک طرح خاص ممکن است در عمل تحت شرایط مالی متفاوت فعالیت کند.

۲. در کل بر مبنای مشاهدات می‌توان انتظار داشت که: ۱. کشورهای با ذخایر نفتی اثبات شده زیاد و هزینه‌های اکتشاف و توسعه نسبتاً پایین، قادر به اتخاذ نظام‌های مالی انعطاف‌ناپذیرتر خواهند بود و ۲. کشورهای با هزینه بالا و ذخایر نفتی اندک مجبور به ارائه شرایط مالی آسان‌تر هستند تا در جذب سرمایه‌گذاری موفق باشند.

3. Trigger Level

۳. اصطلاح بازار بین‌المللی کالا اشاره به قیمتی دارد که تولیدکنندگان یا عرضه‌کنندگان یک کالای معین توافق می‌کنند تا چنانچه بهای بازار به آن قیمت رسید کالا را در بازار عرضه کنند تا تقاضای مازاد را تأمین کنند - م.

4. Lenient Taxation

شکل گسترده‌ای وجود دارند. رایج‌ترین آنها تأمین کامل هزینه جاری اکتشاف یا هزینه‌های توسعه، استهلاک نزولی^۱ و امتیازات مالیاتی برای سرمایه‌گذاری هستند. تعطیلات مالیاتی^۲ یا نرخ‌های مالیاتی کاهش‌یافته کمتر رایج هستند؛ اما برخی کشورها برای طرح‌های کوچک‌تر یا برای تشویق سرمایه‌گذاری در نواحی کمتر کشف شده، این نوع امتیازات را اعطا می‌کنند. بسیاری از کشورها، معافیت از عوارض گمرکی و معافیت از مالیات بر ارزش افزوده برای واردات اعطا می‌کنند، البته گاهی فقط برای تجهیزات خاصی که بعد از استفاده صادر شوند، این معافیت‌ها اعطا می‌شود. روش انگیزشی دیگری که رایج است، مقررات منعطف انتقال زیان به سال بعد^۳ است، که در بعضی از کشورها و برای مدت زمان نامحدود در نظر گرفته می‌شود.

جدول ۶-۲ ویژگی‌های اصلی نظام‌های مالی نفت، کشورهای در حال توسعه منتخب

کشور	حق امتیاز	تسهیم تولید ^۱	نرخ مالیات بر درآمد	مالیات بر رانت منبع	مالیات بر سود انتقالی ^۲	انگیزش‌های سرمایه‌گذاری ^۳	سهم سرمایه دولت ^۴
آفریقا							
آنگولا	...	(P) ۸۰-۱۵٪	۵۰٪	*	...	بله (E)	۲۵٪
کامرون	قابل مذاکره	*	۴۸.۶۵٪	*	۲۵٪	بله (O)	۵۰٪
چاد	۱۲.۵۰٪	*	۵۰٪	*	۲۰٪	*	۱۰٪
گابن	۱۰-۲۰٪	(V) ۸۵-۶۵٪	سهم دولت	*	...	بله (E)	(C) ۱۵٪
موزامبیک	۸٪	۱۰-۵۰٪	۴۰٪	*	...	بله (E)	*
نیجر	۱۲.۵۰٪	*	۴۵٪	*	۱۸٪	بله (E)	...
نیجریه	۰-۲۰٪	۲۰-۶۵٪	۵۰-۸۵٪	*	۱۰٪	بله (Cr, E)	متغیر
سودان	*	۶۰-۸۰٪	*	*	*	...	*
آسیا و اقیانوسیه							
بنگلادش	*	(V) ۸۵-۶۵٪	*	*	...	بله (I)	*

5. Accelerated Depreciation Allowances
 6. Tax Holidays
 3. Flexible Loss Carry – forward Provision

جدول ۶-۲ ویژگی‌های اصلی نظام‌های مالی نفت، کشورهای در حال توسعه منتخب

کشور	حق امتیاز	تسهیم تولید ^۱	نرخ مالیات بر درآمد	مالیات بر رانت منبع	مالیات بر سود انتقالی ^۲	انگیزش‌های سرمایه‌گذاری ^۳	سهم سرمایه دولت ^۴
برونئی	۸-۱۲.۵٪	*	۵۵٪	*	*	بله (A)	۵۰٪
کامبوج	۱۲.۵۰٪	۴۰-۶۵٪	۲۰٪	*	*	بله (E)	*
اندونزی	...	۷۵-۹۰٪	۳۰٪	*	۱۵٪	بله (Cr, A, I)	۱۰٪
مالزی	۱۰٪	۵۰-۷۰٪	۳۸٪	۷۰٪	*	بله (U, E, A)	۲۵٪
گینه جدید پاپوا	۲٪	*	۴۵٪	۲۰-۲۵٪	*	بله (Cr, I)	۲۲.۵ (C)٪
فیلیپین	*	۶۰٪	۳۲٪	*	۱۵-۳۲٪	بله (E)	*
تایلند	۳.۵-۱۰.۵٪	*	۵۰٪	*	۱۰٪	بله (E)	*
ویتنام	۶-۲۵٪	۶۵-۸۰٪	سهم دولت	طبق فرمول	۱۵٪	بله (H)	۱۵٪
خاورمیانه							
الجزیره	۱۰-۲۰٪	(P) ۶۰-۸۸٪	سهم دولت	*	۲۰٪	*	۳۰٪
بحرین	*	۷۰٪	۴۶٪	*	...	*	*
مصر	۱۰٪	(V) ۷۰-۸۷٪	سهم دولت	*	*	بله (I)	*
اقتصادهای در حال گذار							
آذربایجان	*	(P) ۵۰-۹۰٪	۳۲٪	*	۱۵٪	بله (U, O, E)	۷.۵-۲۰٪
قزاقستان	تا ۲۰٪	قابل مذاکره	۳۰٪	۰-۳۰٪	۱۵٪	...	۵۰٪
جمهوری قرقیزستان	*	(V) ۶۰-۸۰٪	سهم دولت	*	۱۵٪	بله (H)	*
ترکمنستان	۳-۱۵٪	۴۰-۶۰٪	۲۵٪	*	۱۵٪	...	*
ازبکستان	۵٪	۷۵٪	۲۵٪	*	۱۵٪	...	۵۰ (C)٪

* وجود ندارد.

۱. تسهیم تولید مرتبط با مقدار فیزیکی تولید (V)، یا سودآوری تحقق‌یافته (P).

۲. برای افراد غیرمقیم - مالیاتی است که به سودهایی که قرار است از کشور خارج شود، تعلق می‌گیرد - م.

۳. انگیزه‌های سرمایه‌گذاری: تعطیل مالیاتی (H)، استهلاک نزولی (A)، اعتبار مالیاتی (Cr)، مخارج جاری اکتشاف

و یا هزینه‌های توسعه (E)، معافیت گمرکی واردات تجهیزات و کالاهای سرمایه‌ای (I)، انتقال نامحدود زیان به سال بعد (U) و سایر (O).

۴. حداکثر سهم سرمایه که دولت می‌تواند داشته باشد، اغلب به‌صورت تعهدی^۱ است (C).

Source: Barrows (1997); Petrocash (online); Coopers & Lybrand (1998); Pricewaterhouse, Coopers (1999) and International Bureau of Fiscal Documentation (Various).

اتخاذ توافقات تسهیم تولید در بخش نفت و گاز بسیار گسترش یافته است، به‌طوری‌که دوسوم کشورهای مورد بررسی از این روش به‌عنوان نظام مالی اصلی‌شان استفاده می‌کنند. رویه رایج، نظام مبتنی بر قاعده^۲ است، که براساس آن سهم سود نفت به حجم تولید مرتبط می‌شود. به‌طور معمول ۵۰ تا ۶۰ درصد از سود نفت به دولت تعلق می‌گیرد ولی در برخی از کشورها سهم بالاتری برای دولت در نظر می‌گیرند. کشورها در تعیین سقف برای هزینه‌های مجاز، که مجری طرح می‌تواند به‌عنوان هزینه نفت مطالبه کند، متفاوت عمل می‌کنند. در برخی کشورها، حتی اگر مالیات بر درآمد به‌طور اسمی حق دولت از درآمد شرکت محسوب شود، اما در عمل از محل سهم دولت از تولید پرداخت می‌شود.

میزان مشارکت مستقیم کشورها در طرح‌ها به‌عنوان صاحبان سرمایه متفاوت است. کشورها معمولاً حق داشتن سهام در یک طرح را حفظ می‌کنند. این مشارکت اغلب بر مبنای سود حاصل شده^۳ انجام می‌گیرد که به‌موجب آن سهم سرمایه دولت، از محل درآمد تولید به شرکت پرداخت می‌شود. با این حال، بسیاری از کشورها در عمل از حق مشارکت در سرمایه استفاده نمی‌کنند یا حداقل به‌طور کامل استفاده نمی‌کنند. علت این امر تا حدی به نیازهای پرخرج تأمین مالی که ناشی از مشارکت در طرح است مربوط می‌شود؛ به‌ویژه زمانی که سهم شرکای سرمایه ایجاد می‌کند که کشور آورده نقدی^۴ و سایر پرداخت‌های نقدی داشته باشد.

برخی الگوها هم به شکل منطقه‌ای مشاهده می‌شود. در آفریقا، در حدود یک‌دوم کشورهای مورد بررسی به تسهیم تولید اتکا می‌کنند. از میان نیم دیگر دارای یک نظام مالیات/ حق امتیاز، برخی مالیات بر رانت منبع را همراه با مالیات بر درآمد به‌کار می‌برند. در آسیا، توافق‌های تسهیم تولید رواج دارد. تنها تعداد محدودی از کشورها در منطقه اقیانوسیه،

1. Carried Basis

2. Formula - based

2. Carried Interest Basis

3. Cash Calls

مالیات بر رانت منبع را اعمال می‌کنند. در نیمکره غربی، به‌جز در منطقه کارائیب تسهیم تولید کاملاً نادر است و تعداد خیلی کمی از کشورها مالیات بر رانت منبع را اجرا می‌کنند. چند کشور آمریکای لاتین به‌ویژه در آرژانتین، شیلی و پرو در طی چند سال گذشته به‌منظور جذب سرمایه‌گذاری نرخ‌های مالیاتی را کاهش داده‌اند. در خاورمیانه، اکثر کشورها به روش تسهیم تولید اتکا می‌کنند، این رویه در بین کشورهای در حال گذار مورد بررسی هم رایج است.

۲-۲-۶ سیر تحول نظام‌های مالی منتخب

سیر تحول نظام‌های مالی برای فعالیت‌های فرادستی نفت و گاز در چهار کشور متفاوت (نروژ، اندونزی، قزاقستان و آنگولا)، به‌طور خلاصه در پیوست توضیح داده شده است. مقصود آن است که درباره تغییرات شیوه‌های متفاوت مالیات‌بندی بر نفت و گاز در طی زمان و در کشورهای مختلف دیدگاهی ارائه شود.

چهار ویژگی اصلی در مورد تحول پویای این نظام‌های مالی قابل ذکر است. اول، به‌نظر می‌رسد که شرایط مالی از قیمت نفت تأثیر پذیرفته و در دوره‌های کاهش قیمت، منعطف‌تر و سخاوتمندانه‌تر^۱ شده است و برعکس. کاهش قیمت‌های جهانی نفت به انتظار سودآوری کمتر و فعالیت‌های سرمایه‌گذاری کمتر منجر می‌شود و شواهدی وجود دارد که دولت‌های کشورهای میزبان به این شرایط با برقراری شرایط مالی جذاب‌تر واکنش نشان می‌دهند. این مشاهدات که در بیشتر کشورهای تولیدکننده نفت و گاز عمومیت دارد، در دوره‌هایی که تغییرات قیمت نفت پایدار است، تأیید می‌شوند. پیش‌بینی‌های محافظه‌کارانه درآمد نفت و گاز مؤید این فرضیه هستند که شرایط مالی آسان‌تر و منعطف‌تر، با قیمت‌های نفت و گاز پایین و ماندگار همراه هستند. دوم، شرایط مالی تحت تأثیر سیاست‌های مالیاتی مقرر در کشور اصلی شرکت‌های نفتی بین‌المللی قرار دارند. به‌عنوان مثال، اندونزی در سال ۱۹۷۸، شرایط قراردادهای تسهیم تولید خود را در پاسخ به عملکرد اداره خدمات درآمد داخلی آمریکا^۲ (که اعطای امتیاز مالیاتی برای مالیات بر درآمد پرداختی توسط دولت اندونزی به‌جای شرکت‌های آمریکایی را

1. Generous

2. US Internal Revenue Service

مجاز نمی‌داند) تغییر داد و نروژ در پی ایجاد مالیات بر سودهای بادآورده^۱ ایالات متحده، نرخ مالیات ویژه^۲ را افزایش داد و ذخایر استهلاک سرمایه^۳ را در سال ۱۹۷۹ محدود کرد. سوم، اعطای پاداش‌ها به منزله روشی برای جمع‌آوری درآمد نفت، به مرور زمان ساده‌تر و کم‌اهمیت‌تر شدند. چهارم، موارد بررسی شده نشان می‌دهند همچنان که نظام مالی نفت کامل می‌شود، نظام درآمدی هم پیشرفته‌تر می‌شود. به عنوان مثال، در سال ۱۹۷۲، نروژ نظام حق امتیازی تک‌نرخ را به نظامی چندنرخ مبتنی بر مقیاس تولید تغییر داده است. در سال ۱۹۹۵، قزاقستان مالیات فوق‌العاده بر سود را با طیفی از نرخ‌های شبیه به نرخ بازده‌های مختلف، معرفی کرد در سال ۱۹۸۸، اندونزی یک طرح تسهیم تولید تصاعدی^۴ را پذیرفته است، به این شکل که تولید بین دولت و پیمانکار براساس ماهیت حوزه و حجم تولید تقسیم می‌شود. در آنگولا، در قالب الگوی قرارداد تسهیم تولید ۱۹۸۸، پنج پارامتر تسهیم بین دولت و پیمانکار بر مبنای بازه‌های متفاوت نرخ بازدهی در نظر گرفته شد.

علت مهم وجود تفاوت زیاد در الگوهای مالی مشاهده شده بین کشورها، تفاوت قدرت چانه‌زنی آنان درباره شرایط مالی در زمان مذاکره با شرکت‌های نفت و گاز بین‌المللی است. قدرت چانه‌زنی یک کشور از شرایط ویژه آن کشور تأثیر می‌پذیرد. سخت‌ترین نظام‌های مالی بیشتر در کشورهایی که چشم‌اندازهای زمین‌شناختی بسیار جذاب همراه با ثبات سیاسی و اقتصادی (در سال‌های اخیر اندونزی نمونه بسیار خوبی برای این قبیل کشورهاست) دارند، برقرار می‌شود. در حالی که می‌توان استدلال کرد که در همه کشورها درجاتی از ریسک‌های سیاسی و تجاری وجود دارد، اما ریسک‌های مشخصی می‌توانند بر موقعیت مذاکره‌ای و شرایط مالی برخی از کشورها نسبت به سایر کشورها اثر بیشتری بگذارند.

در نروژ، یک ریسک مهم مربوط به موضوع رقابت‌پذیر بودن نفت و گاز این کشور در بازارهای رقابتی می‌شود. گرچه نروژ به داشتن یک نظام سیاسی باثبات و

3. Windfall Profit Tax

4. Special Tax Rate

5. Capital Depreciation Provisions

4. Progressive

چشم‌اندازهای زمین‌شناختی قوی شناخته می‌شود، اما این کشور باید با دیگر تولیدکنندگان دریای شمال (انگلستان، هلند و دانمارک) برای جذب سرمایه‌گذاری شرکت‌های بین‌المللی در فعالیتهای اکتشافی و تولیدی دریای شمال رقابت کند. بازار اصلی نفت و گاز دریای شمال، اروپای غربی است، بازاری که رقابتی و نسبتاً اشباع شده است. این ریسک مبتنی بر بازار، نروژ را وادار کرده تا در آینده به قواعد استهلاک، امکان کسر کردن بهره و سقف ادغام به‌طور منعطف‌تر توجه کند. باید پذیرفت که این مقررات موجب کاهش میزان اثربخشی مالیات ویژه (که بر اهمیت ترکیب مالیات بر رانت‌های فراوان با سقف ادغام محدود و مقررات ایجاد بدهی محدود^۱ تأکید دارند) می‌شود.

قزاقستان محلی برای سرمایه‌گذاری است که به دارا بودن ریسک‌های قابل توجه در تجاری کردن منابع شناخته می‌شود. محدودیت‌های جغرافیایی قزاقستان در دسترسی به آب‌های آزاد، این کشور را به خطوط لوله روسیه یا قدرت آن کشور در تضمین سرمایه‌گذاری برای ساخت مسیرهای جایگزین (از بین سایر کشورها) برای حمل نفت و گاز قزاقستان به بازارهای بین‌المللی، وابسته می‌سازد. هزینه‌های حمل‌ونقلی که باید به شرکت‌های صاحب خط لوله پرداخت شود، موجب توزیع رانت‌های بخش نفت بین کشورهای دیگر شده و بنابراین درآمد کمتری نصیب دولت قزاقستان می‌شود. تا زمان حاضر، این موضوع موجب تضعیف موقعیت مذاکره‌ای دولت شده و به مرور زمان به برقراری شرایط مالی آسان‌تری چون، ساده و مؤثر کردن پاداش‌ها و امکان کسر کردن پاداش‌ها و حق امتیازها از مالیات بر درآمد و مالیات فوق‌العاده بر سود منجر شده است. با وجود این، این وضعیت به‌طور چشمگیری در پی باز شدن خطوط لوله خصوصی کنسرسیوم خطوط لوله خزر^۲ در اواخر سال ۲۰۰۱ تغییر کرده است. در رویارویی با شرایط جدید، خطوط لوله انحصاری روسیه شرایط بهتر و دسترسی بیشتری را به صادرکنندگان قزاق اعطا کرده است. بنابراین، باز شدن خطوط لوله کنسرسیوم لوله خزر موجب جلب توسعه‌دهندگان حوزه‌های نفتی به‌علت کاهش هزینه‌های صادرات به بیش از نصف مقدار قبلی شده است. در این شرایط، مقامات قزاق که شرط ثبات مالی را برای

1. Thin Capitalization

2. Caspian Pipeline Consortium (CPC)

قراردادهای جدید در سال ۲۰۰۲ در نظر گرفته‌اند، بر تجدیدنظر در قراردادهای بلندمدت قبلی (در حوزه تنگیز)^۱ اصرار دارند تا عایدی بالاتری را نصیب خود کنند. این فشار مالی شدید ممکن است نتیجه معکوس داشته باشد، زیرا شورون^۲ (مجری طرح حوزه تنگیز) اخیراً اعلام کرده که توسعه فاز جدید خود که سه میلیارد دلار سرمایه‌گذاری و حدود دو برابر آن تولید را به همراه دارد، را در حالت تعلیق نگاه داشته است. در پایان، آنگولا - کشوری با چشم‌اندازهای زمین‌شناختی قوی^۳ - به‌عنوان منطقه سرمایه‌گذاری که دارای خطرهای سیاسی نسبتاً بالایی است، شناخته شده است. نظام مالی که مورد توافق سرمایه‌گذاران و دولت آنگولا قرار گرفته، مبتنی بر قرارداد تسهیم تولید است که یک شرط ثبات مالی را نیز دربردارد. سایر شرایط قراردادهای به مرور زمان اختیاری‌تر شده‌اند، به‌عنوان مثال الگوی قراردادهای تسهیم تولید برای تعیین حداکثر سهم جبران هزینه، ضریب بهبود^۴ و یک نرخ استهلاک برای هزینه‌های توسعه‌ای مورد استفاده قرار می‌گرفت. این شرایط در سال ۱۹۹۷ بر پایه قرارداد به قرارداد معین شدند. به‌علاوه، فهرست مخارج قابل قبول (به صلاحدید دولت) برای جبران هزینه گسترش یافته است.

۳-۶ نتیجه‌گیری

در بخش نفت طیف وسیعی از ابزارهای مالی برای طراحی یک نظام مالی در اختیار سیاستگذاران قرار دارد که سرمایه‌گذاری را جذب خواهد کرد و یک سهم منطقی از رانت اقتصادی را برای دولت تضمین می‌کند. برخی کشورها ممکن است به‌منظور تضمین یک جریان پایدار درآمد برای دولت، اتکای بیشتر به مالیات برمبنای تولید را ترجیح دهند. دیگران تأکید بیشتر را بر وضع مالیات برمبنای سود می‌گذارند تا انحراف از اهداف درآمدی را به حداقل برسانند. اما بیشتر کشورها هر دو حالت وضع مالیات بر تولید و سود را انتخاب کرده‌اند. شرایط مالی که کشور می‌پذیرد، نقاط قوت در مذاکرات

3. Tengiz Field

4. Chevron

3. Barrows (1989).

4. Uplift Factor

و تجارب چشم‌اندازهای زمین‌شناختی و سوابق^۱ طرح‌های قبلی آن کشور را نشان می‌دهد. امکان دارد که در طی مذاکرات، درآمد مالی بالقوه کم شود تا هزینه‌های بالای استخراج نفت (که بر بازار و حق‌بیمه‌های^۲ مربوط به ریسک‌های سیاسی و تجاری اثر می‌گذارد)، جبران شود.

روشن است که یک نظام مالی بهینه که برای همه طرح‌های نفتی و در همه کشورها مناسب باشد، وجود ندارد. کشورها در زمینه هزینه‌های اکتشاف، توسعه و تولید، اندازه و کیفیت ذخایر نفت و استنباط سرمایه‌گذار از ریسک‌های تجاری و سیاسی با یکدیگر تفاوت دارند. همین‌طور، طرح‌ها به‌قدری متفاوت‌اند که برای انتخاب یک نظام مالیاتی مناسب، به کمی انعطاف‌پذیری نیاز است. این موضوع گاه انتخاب روش «موردبه‌مورد» برای مذاکرات طرح را توجیه می‌کند، گرچه مطلوب است که چارچوب مالی منتخب به‌قدر کافی نسبت به تحول‌های پیش‌بینی نشده منعطف باشد تا نیاز به تغییرات بدون برنامه را حداقل کند. این عوامل بر میزان درآمد دولت تأثیر خواهند گذاشت. کشوری با ذخایر اثبات شده زیاد و هزینه‌های توسعه و اکتشاف پایین قادر به مذاکره برای سهم بالاتر درآمد نسبت به کشوری است که سابقه کمتر و شاید تا حدی نابرابر دارد، به‌ویژه اگر نااطمینانی نسبت به اندازه، کیفیت و هزینه‌های استخراج ذخایر نفتی‌اش وجود داشته باشد.

علی‌رغم این شرایط، این امکان وجود دارد که وقتی یک نظام مالی برای بخش نفت طراحی می‌شود، برخی از ویژگی‌های مطلوب مدنظر قرار گیرد. به‌طور ایدئال، در نظام مالی باید درآمد پیشاپیش با افزایش تصاعدی مناسب ترکیب شود تا دولت سهم کافی از رانت‌های اقتصادی تحت شرایط مختلف سودآوری ببرد. از طریق یک نظام مبتنی بر مالیات، مرکب از مالیات بر درآمد شرکت‌ها و مالیات بر رانت منبع مبتنی بر نرخ بازدهی (یا یک مالیات بر درآمد تصاعدی) و حق امتیازی در سطح متوسط برای تضمین درآمد پیشاپیش می‌توان به هدف فوق دست یافت. با این حال، از طریق توافق‌های تسهیم تولید که در آن سهم دولت به‌طور متوسط فزاینده بوده و مرتبط با قیمت

3. Track Record

4. Premiums

محصول یا نرخ بازده طرح هم باشد، می‌توان به اهداف فوق رسید. در هر حال، برای کشورهایی که دارای طرح‌های توسعه نسبتاً موفق هستند، رسیدن به هدف آخری و مذاکره بر آن دشوارتر خواهد بود. تحت شرایط فوق، یک نظام مالیاتی مبتنی بر رانت منبع، با توجه به اینکه نیاز به پیش‌بینی اطلاعات کمتری در مورد ظرفیت سودآوری طرح دارد، منعطف‌تر به نظر آید. با وجود این، در هنگام طراحی نظام مالی باید توانایی کشور در اجرای توانمندانه یک نظام پیچیده مبتنی بر مالیات‌بندی، در نظر گرفته شود. تلاش‌ها باید برای کاهش هرچه بیشتر بار اجرایی باشد، در حالی که تدابیر حفاظتی کافی برای مقابله با فرار مالیاتی، به‌ویژه خطر «قیمت‌گذاری انتقالی» حفظ می‌شوند.

مطالعات موردی در این مقاله دیدگاه‌های مفیدی درباره پویایی شرایط مالی به‌دست می‌دهند. اول، شواهدی وجود دارد مبنی بر اینکه شرایط مالی نسبت به قیمت‌های جهانی نفت (حداقل نسبت به تغییرات میان‌مدت پایدار)، به‌طور درون‌زا عکس‌العمل نشان می‌دهند. دوم، شرایط مالی که توسط کشورهای میزبان تعیین می‌شوند، تحت تأثیر سیاست‌های مالیاتی در کشورهای اصلی شرکت‌های نفت و گاز قرار دارند. سوم، همان‌طور که نظام مالی یک کشور تکامل می‌یابد، به پیشرفته‌تر شدن طرح‌های جمع‌آوری درآمد گرایش بیشتری نشان داده می‌شود.

در شرایطی که کشورها در جذب سرمایه‌گذاری برای استخراج نفت و گاز رقابت کنند و به‌ویژه اگر از نظام مالی برای تغییر فضای سرمایه‌گذاری غیرجذاب یا جبران ریسک سیاسی، تجاری یا بازاری طرح استفاده شود، سهم دولت از رانت اقتصادی ممکن است به مقدار زیادی کاهش یابد. اگرچه فشار برای اتخاذ یک نظام مالی سخاوتمند جهت جذب سرمایه‌گذاری، می‌تواند تقریباً غیرقابل کنترل باشد، اما فضای کلی سرمایه‌گذاری عامل تعیین‌کننده‌تری نسبت به عوامل مالیاتی هستند.^۱ به‌علاوه، برای سهم دولت از استخراج نفت و گاز باید حد پایینی وجود داشته باشد، به‌طوری‌که

۱. انگیزه‌های مالیاتی هم ممکن است در تعیین تصمیم مکان یک بنگاه کافی نباشند. در تحقیقی که اخیراً در مورد ۷۵ شرکت چندملیتی، شامل دوازده بنگاه در بخش انرژی صورت گرفته است، بیشتر بنگاه‌های بخش انرژی عوامل غیرمالیاتی نظیر، زمین‌شناسی یا فرصت‌های بازار را به‌عنوان عوامل مهم‌تر تعیین مکان شرکت وابسته عنوان کرده‌اند (واندر، ۲۰۰۱).

پایین‌تر از آن، برای کشور بهتر است که طرح را به تعویق اندازد به‌جای آنکه از سهم معقول خود از رانت اقتصادی صرف‌نظر کند.

از دیدگاه شرکت‌های نفتی چندملیتی، مسئله اصلی میزان جذابیت چشم‌اندازهای نفت و گاز، چگونگی تأثیر شرایط مالی بر ریسک، میزان منفعت مورد انتظار در صورت یافتن نفت و چگونگی این عوامل - برای هر نظام خاص - در مقایسه با فرصت‌های سرمایه‌گذاری در نقاط دیگر است.

در پایان، برای نظام مالیاتی هر کشور یک آزمون بازاری وجود دارد، به این معنی که آیا کشور می‌تواند موفق به جلب سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز شود؟ چنانچه پاسخ منفی باشد، می‌توان نتیجه گرفت که با توجه به هزینه‌های تولید، توسعه و اکتشاف، اندازه و کیفیت ذخایر نفت و تلقی سرمایه‌گذار از ریسک سیاسی و تجاری، نظام مالی برای کشور نامناسب است.

پیوست سیر تحول نظام‌های مالیاتی نفت در کشورهای منتخب

۱ سقف هزینه نفت / حق امتیاز

۱-۱ نروژ

- حق امتیازها از ۱۰ درصد به یک طیف ۸ تا ۱۶ درصد تغییر یافتند (۱۹۷۲).
- حق امتیازها برای حوزه‌های جدید افزایش یافتند^۱ (۱۹۸۷).
- حق امتیازها به تدریج از دور خارج شدند، به طوری که بعد از سال ۲۰۰۵ هیچ نوع حق امتیازی پرداخت نمی‌شود.

۱-۲ اندونزی

- جبران هزینه‌ها در سطح ۴۰ درصد تولید سالیانه محدود شد (۱۹۷۵-۱۹۶۰).
- بعد از سال ۱۹۷۳ جبران هزینه‌ها متوقف شد (بحران قیمت نفت در سال ۱۹۷۳ و اداره درآمد داخلی ایالات متحده امتیاز مالیاتی برای مالیات‌های پرداختی به اندونزی توسط شرکت دولتی پرتامینا^۲ را نپذیرفت).
- نحوه جبران هزینه بر مبنای روش کاهش مضاعف استهلاك باقی‌مانده^۳ قرار دارد. دوره زمانی از هفت سال به چهارده سال گسترش یافت (۱۹۷۶).
- حق امتیاز غیرنقدی، یعنی اولین قسمت نفت تولید شده و یک سهم ۲۰ درصدی از تولید نفت و گاز (قبل از هر نوع کاهش بابت جبران هزینه) بین پیمانکار و پرتامینا تقسیم می‌شود. نسبت تقسیم بر مبنای حجم تولید تغییر می‌کند (۱۹۸۸).

۱-۳ قزاقستان

- حق امتیاز ثابت (که از بیست میلیون دلار شروع و به طور سالیانه در طی سه سال، سالی ۱۰ میلیون دلار اضافه شد و در نهایت در سال چهارم به رقم چهل میلیون دلار ثابت ماند) و بعد از چهار سال، حق امتیاز ۱۸ درصد بود (اگر بازده اسمی از ۱۷ درصد فراتر می‌رفت، حق امتیاز ۲۵ درصد می‌شد) (۱۹۹۱).

1. Lifted

2. Pertamina

3. Double-declining Balance Depreciation Method

• در مذاکرات، قراردادهای شامل حق امتیازهایی تا ۲۰ درصد هم می‌شد (۱۹۹۵). قراردادهای تسهیم سود در سال ۱۹۹۷ ارائه شدند. مقدار^۱ جبران هزینه قابل مذاکره است.

۴-۱ آنگولا

• جبران هزینه به‌طور توافقی تعیین شد. اما در هر سال تا حداکثر ۵۰ درصد تولید سالیانه، محدود شد (۱۹۹۷-۱۹۸۸).
• بعد از سال ۱۹۹۷ حداکثر جبران هزینه مشخص نشد.

۲ مالیات بر درآمد

۱-۲ نروژ

• مالیات بر درآمد شرکت از ۵۰/۸ درصد به ۲۸ درصد کاهش یافت (۱۹۹۲).
• مالیات ویژه برابر با ۲۵ درصد درآمد کل که مالیات بر درآمد ۵۰/۸ درصدی شرکت از آن کسر شده بود (به دنبال چهار برابر شدن قیمت‌های نفت و گاز طی سال‌های ۱۹۷۵-۱۹۷۴)، تا ۳۵ درصد افزایش یافت (به دنبال افزایش شدید قیمت‌های نفت و گاز و ایجاد مالیات بر سودهای بادآورده از سوی ایالات متحده، ۱۹۸۰-۱۹۷۹)، تا ۳۰ درصد کاهش یافت (به دنبال افت قیمت‌های نفت و گاز، ۱۹۸۷)، تا ۵۰ درصد افزایش یافت (۱۹۹۲).

۲-۲ اندونزی

• تولید پس از کسر هزینه‌ها به‌نسبت ۳۵ و ۶۵ به نفع دولت تقسیم شد (۱۹۷۵-۱۹۶۰).
• با گذشتن از یک سطح مبنا، نسبت از ۶۵ درصد بالاتر می‌رود (۱۹۷۲). حداقل سهم دولت تا ۸۵ درصد افزایش می‌یابد. در سال‌های ۱۹۷۴-۱۹۷۵، مالیات بر شرکت‌های خارجی به اجرا درمی‌آید.

• مالیات قبلی که به‌نسبت ۱۵ و ۸۵ به نفع پرتامینا تقسیم شد، به قسمت‌های ذیل تفکیک می‌شود: بر سهم سود ۳۴ درصدی پیمانکار قبل از کسر مالیات، مالیات بر درآمد

_____ بخش دوم مواجهه با درآمدهای نفتی ۲۳۷

شرکت ۴۵ درصدی وضع می‌شود. همچنین شامل مالیات ۲۰ درصدی روی بهره، سود سهام و حق امتیازها بعد از کسر مالیات شرکت بود (۱۹۷۸).

۲-۳ قزاقستان

• حداکثر مالیات بر درآمد شرکت ۳۰ درصد تعیین می‌شود (۱۹۹۱).

۲-۴ آنگولا

• بر مبنای توافق تعیین شد. برابر با ۵۰ درصد سهم پیمانکار از سود نفت بود، اما تا ارزشی معادل مقدار در مبلغ مازاد بر سقف قیمت (با قیمت بازار تعیین می‌شود) کاهش یافت.

۳ مخارج قابل کسر

۳-۱ نروژ

- مقررات معافیت صنایع دریایی^۱ از پرداخت مالیات ویژه متوقف شد (۱۹۷۲).
- ۱۰ درصد ذخیره استهلاک سرمایه برای مدت پانزده سال (۱۹۷۵-۱۹۷۴). تعیین نرخ پایین‌تر و تعداد سال‌های کمتر (۱۹۸۰-۱۹۷۹). بعد از سال ۱۹۸۷ دیگر ادامه نیافت.
- در شرایط برقراری مالیات ویژه مجوز ۵ درصد ذخیره استهلاک در طی ۶ سال به‌عنوان یک استهلاک اضافی (به‌بود)، صادر شد (۱۹۹۲).
- هزینه‌های تأمین مالی قابل کسر (که برای شرکت‌های نفتی اجرا شد و نه برای اکتشافات جداگانه)^۲ در حد ۸۰ درصد تأمین مالی از خارج محدود شد. کسری‌های ایجاد شده بعد از اول ژانویه ۲۰۰۲ قابل انتقال به سال بعد همراه با افزایش بهره هستند.

۳-۲ اندونزی

- انتقال هزینه‌های جبران نشده به سال بعد، بدون امکان افزایش آنها، مجاز بود. هزینه‌های عملیاتی قابل جبران شامل بهره‌های پرداختنی و ام‌ها نمی‌شد (۱۹۷۵-۱۹۶۰).

1. Offshore

2. Individual Prospects

• بهره با در نظر داشتن محدودیت‌های زیر به‌عنوان یکی از هزینه‌های قابل جبران تلقی می‌شد: تأمین مالی باید بدون وابستگی صورت پذیرد؛ وام‌ها باید با نرخ‌هایی دریافت شوند، که بیش از نرخ‌های رایج تجاری نباشند؛ و طرح‌ها و مقدار تأمین مالی باید در محدوده بودجه مصوب برای هزینه‌های عملیاتی هر سال دیده شود تا به تصویب اولیه پرتامینا برسد (۱۹۷۶).

• معرفی مشوق‌های سرمایه‌گذاری (۱۹۷۵-۱۹۷۴).

• اعتبار سرمایه‌گذاری در حد ۲۰ درصد تولید، مشروط به دادن ضمانت به دولت در حد ۴۹ درصد سهم درآمد ناخالص حاصل شده در طول عمر میدان نفتی (۱۹۷۷).

• اعتبار سرمایه‌گذاری به ۱۷ درصد کاهش می‌یابد، مشروط به دادن ضمانت به دولت معادل ۲۵ درصد سهم درآمد ناخالص حاصل شده در طول عمر میدان نفتی (۱۹۸۴).

۳-۳ قزاقستان

• حق امتیازها و پاداش امضا از مالیات بر درآمد کسر می‌شوند (۱۹۹۷).

۳-۴ آنگولا

• ضریب افزایش^۱ ۱/۴ برای هزینه‌های توسعه و با استهلاک خطی پس از آن^۲ ۲۰ درصدی (۱۹۹۸).

• مقدار استهلاک خطی برای هزینه‌های توسعه تا ۲۵ درصد برای موافقت‌نامه‌های مربوط به دریا افزایش یافت.

• ضرایب استهلاک و افزایش بعد از سال ۱۹۹۷ مشخص نشدند.

• هزینه اکتشاف از محل مانده مصرف نشده^۳ نفت خام (که برای جبران هزینه‌ها در نظر گرفته شده است) در هر منطقه توسعه قابل جبران است، البته بعد از اینکه هزینه‌های تولید و توسعه جبران شدند. ابتدا هزینه‌های اکتشاف هر سال از محل مانده نفت خام مخصوص جبران هزینه‌ها (که نتیجه اکتشافات تجاری اخیر باشد) قابل جبران خواهند بود

1. Uplift
2. Subsequent Linear Depreciation
3. Unused Balance

و سپس مانده مجموع هزینه‌های اکتشاف که قبلاً جبران نشده باشد، به ترتیب و براساس آخرین تاریخ اکتشاف تجاری، از حوزه‌های توسعه قابل جبران خواهند بود.

انتقال پنج سال زیان هزینه‌های اکتشاف به سال بعد، که بعد از آن سهم پیمانکار از نفت خام برای جبران هزینه افزایش یافت. انتقال نامعین سایر انواع هزینه‌ها به سال بعد، بدون هیچ پرداختی در قالب الگوی جبران هزینه.

- بین سال‌های ۱۹۹۱ و ۱۹۹۷، فهرست هزینه‌های مورد پذیرش برای جبران هزینه بدین شرح گسترش یافت: اقلام فنی، بهداشتی، امنیتی و حسابرسی محیطی (که توسط حسابرس وابسته به مجری طرح یا از طرف سونان گل^۱ تهیه شد) و مطالعات در زمینه ارتباطات.
- طیف اقلامی که مشمول جبران هزینه می‌شوند تنها با تصویب قبلی سونان گل افزایش یافته است.

۴ سقف ادغام

۴-۱ نیروژ

- ۵۰ درصد زیان‌های سایر فعالیت‌ها در نیروژ از درآمد دریا قابل کسر شدن بودند. مقررات سقف ادغام دیگری وجود نداشت (۱۹۷۵-۱۹۷۴).

۴-۲ اندونزی

- کاربرد دارد.

۴-۳ قزاقستان

- در سال ۱۹۹۵ ارائه شد.

۴-۴ آنگولا

- برای هزینه‌های توسعه.

۵ مالیات بر رانت منبع / سود نفت

۵-۱ نروژ

- کاربردی نداشت.

۵-۲ اندونزی

- کاربردی نداشت.

۵-۳ قزاقستان

- مالیات بر سودهای سرشار، که با ۲۰ درصد نرخ بازده داخلی شروع می‌شود و شامل حداکثر چهار نرخ می‌شود، که قابل اجرا تا سقف‌های قید شده در قراردادهای انفرادی هستند (۱۹۹۵).
- امکان معافیت از حق امتیازها و پاداش امضاء قرارداد (۱۹۹۷).

۵-۴ آنگولا

- سود نفت منطقه توسعه‌یافته بین سونان گل (شرکت دولتی) و پیمانکار، طبق نرخ بازده اسمی بعد از کسر مالیات که حاصل ۲۵ درصد پیشرفت طرح است، تقسیم می‌شود. الگوی موافقت‌نامه تسهیم سود پنج طبقه نرخ بازدهی متفاوت (نامعین) با عوامل تسهیم متفاوت دارد.

۶ سایر پرداخت‌های غیرمالیاتی

۶-۱ نروژ

- کاربرد ندارد.

۶-۲ اندونزی

- پرداخت پاداش، در بین قراردادهای تسهیم تولید انفرادی به‌طور قابل توجهی متفاوت هستند. این نوع پرداخت‌ها در هزینه‌های عملیاتی (که قابل جبران از سهم تولید هستند)،

لحاظ نمی‌شدند، اما زمانی که عملیات سودآور شروع شد، در ازای بدهی‌های مالیاتی قابل پرداخت بودند (۱۹۶۰-۱۹۷۵).

- پاداش‌های امضاء بین یک تا پنج میلیون دلار هستند. بین دو تا پنج نوع پاداش تولید به‌نسبت حجم تولید در نظر گرفته می‌شود. کل تعهدات بابت پاداش بین پانزده تا پنجاه میلیون دلار متغیر است.

- الزام به پرداخت پاداش، طی سال‌ها به‌سرعت کاهش یافت. کل پاداش پرداختی گزارش شده از ۴۶ قرارداد تسهیم تولید طی سال‌های (۱۹۷۹-۱۹۸۲)، ۳۰۶ میلیون دلار بود که بسیار بیشتر از شصت میلیون دلار پاداشی بود که برای ۴۵ قرارداد تسهیم تولید در سال‌های (۱۹۸۷-۱۹۹۰) پرداخت شد.

۳-۶ قزاقستان

- پاداش‌های امضاء، اکتشاف تجاری و استخراج معدن (۱۹۹۲).
- پاداش‌های امضاء از مالیات بر درآمد و مالیات فوق‌العاده بر سود^۱ کسر می‌شود. سایر پاداش‌ها لغو شدند (۱۹۹۵)
- پاداش امضاء در سال ۱۹۹۷ لغو شد.

۴-۶ آنگولا

- پاداش امضاء به‌طور توافقی تعیین می‌شود.

۷ سرمایه دولت

۱-۷ نروژ

- ۳۵ درصد بر مبنای سودهای حاصله^۲ از همه پروانه‌های تازه صادر شده (۱۹۶۹).
- اداره منافع تأمین مالی مستقیم دولت^۳ در سال ۱۹۸۵ ایجاد شد. تا سال‌های اخیر این اداره سهمی را در همه پروانه‌های صادره به‌خود اختصاص می‌داد. در حال حاضر

1. Excess Profits Tax

2. Carried Interest

3. The State Direct Financial Interest (SDFI)

۲۴۲ تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت _____

سیاست تغییر کرده است و این اداره فقط سهمی از اکتشافاتی^۱ دارد که ارزش حال مورد انتظار بالایی دارند.

۷-۲ اندونزی

- به طور معمول ۱۰ درصد از قرارداد «نفت حاصل از اولین قسمت طرح^۲».

۷-۳ قزاقستان

- شرکت‌های دولتی تا ۵۰ درصد سهام می‌شوند (به عنوان شریک کاری کامل)، که سهم دولت معمولاً در طی اکتشاف پرداخت می‌شود.

۷-۴ آنگولا

- سونان گل باید به میزان حداقل ۵۱ درصد از سهام همه قراردادهای داشته باشد. مگر در اکتشافات درون آب به عمقی بیش از ۱۵۰ متر، که این سهم کاهش می‌یابد.

۸ ثبات مالی

۸-۱ نروژ

- کاربرد ندارد.

۸-۲ اندونزی

- کاربرد ندارد.

۸-۳ قزاقستان

- در ۱۹۹۶ ارائه شد. اما در ۲۰۰۲ برای همه قراردادهای جدید لغو شد.

۸-۴ آنگولا

- دولت آماده تجدیدنظر است، بدین دلیل که اثر منفی بر منافع اقتصادی طرفین قرارداد

1. Prospects

2. The First Tranche Petrolume (FTP)

_____ بخش دوم مواجهه با درآمدهای نفتی ۲۴۳

ندارد. سونان گل هزینه‌های پیمانکار بابت افزایش هزینه ترخیص کالا از گمرک، عوارض تمبر و اخذ مالیات آماری از واردات، را جبران می‌کند.

۹ تعیین قیمت توسط دولت برای جبران هزینه و/ یا محاسبات مالیاتی

۹-۱ نروژ

- معادل قیمت نفت خام مشابه که در طول یک دوره معین و توسط تجار مستقل در بازار آزاد تعیین می‌شد (۱۹۷۴-۱۹۷۵).
- قیمت‌های متعارف^۱ برای محاسبه درآمد جهت اهداف مالیاتی که توسط یک هیئت مستقل تعیین قیمت‌های متعارف مشخص می‌شود.

۹-۲ اندونزی

- بر مبنای راهنمای قیمت اوپک تعیین شد (۱۹۷۲).
- بر مبنای متوسط قیمت‌های نقدی ماهیانه برای سبدی متشکل از پنج نوع نفت خام مورد مبادله بین‌المللی (۱۹۸۸).

۹-۳ قزاقستان

- کاربرد ندارد.

۹-۴ آنگولا

- کاربرد ندارد.

کتابشناسی

- Baer, Katherine, Victoria P. Summers, and Emil M. Sunley, 1996, " A Destination Vat for CIs Trade," *Moct – Most*, Vol. 6, No. 3, pp. 87 – 106, Also, IMF Working Paper 96/35 (Washington: International Monetary Fund).
- Barrows, Gordon, 1988, " A Survey of Incentives in Recent Petroleum Contracts," in *Petroleum Investment Policies in Developing Countries*, ed. By N. Beredjick and T. Walde (London: Graham & Trotman).
- _____, 1997, *World Fiscal Systems for Oil* (Calgary: The Barrows Company Inc.).
- _____, 2000a, Angola: 1988 Model Production Sharing Agreement Between SONANGOL and International Companies; 1991 Model Production Sharing Agreement for Deep Water Blocks Between SONANGOL and International Companies; 1992 Model Production Contract; 1997 Model Production Sharing Agreement Between Sociedade Nacional de Combustiveis de Angola ___ Unidade Economica Estatal (Sonangol, UUE) and Contractor (Calgary: The Barrows Company Inc.).
- _____, 2000b, Kazakhstan: Tax Decree of the President of Kazakhstan dated 25 April 1995 as Amended on 28 February 1997 (Calgary: The Barroes Company Inc.).
- Baunsgaard, Thomas, 2001, "A Primer on Mineral Taxation," IMF Working Paper 01/139 (Washington: International Tax Summeries (New Tork: John Wiley & Sons Inc.).
- Coopers & Lybrand, 1998, *International Tax Summeries* (New York: John Wiley & Sons Inc.).
- Daniel, Philip, 1995, " Evaluating State Participation in Mineral Projects: Equity, Infrastructure and Taxation, " in *Taxation of Mineral Enterprises*, ed. By J. Otto (London: Graham & Troman).
- Frewer, Geoff, 2000, " Auctions vs. Discretion in the Licensing of Oil and Gas Acreage, "in *The Internatinal Experience: Markets, Regulations and the Environment*, ed. By G. MacKerron and Pearson (London: Imperial College Press).
- Gao, Zhiguo, 1994, "International Petroleum Contracts: Current Trends and New Directions, " *International Energy and Resources Law and Policy Series* (London: Graham & Troman).
- International Bureau of Fiscal Documentation, *African Tax Systems* (Amsterdam, Various Editions).

- _____, Taxation and Investment in Asia and the Pacific (Amsterdam, Various Editions).
- _____, Taxation and Investment in Central and East European Countries (Amsterdam, Various Editions).
- _____, Taxation and Investment in Caribbean (Amsterdam, Various Editions).
- _____, Taxation and Investment in the Middle East (Amsterdam, Various Editions).
- _____, Taxation in Latin America (Amsterdam, Various Editions).
- Kemp, A.G., 1987, Petroleum Rent Collection Around the World (Holifax: The Institute for Research on Public Policy).
- Machmud, T.N., 2000, The Indonesian Production Sharing Contract (The Hague: Kluwer Law International).
- Nellor, David C.L., and Emil M. Sunley, 1994, " Fiscal Regimes for Natural Resource Producing Developing Countries," IMF Paper on Policy Analysis and Assessment 94/24 (Washington: International Monetary Fund).
- Noreng, Oystein, 2002, "The Concept of Economic Resource Rent and Its Application in U.K. and Norwegian Petroleum Taxation, " expert testimony for the Centre for Energy Studies, BI Norwegian School of Management, Sandvika, Norway.
- Page, Bill, 2002, "Kazakhstan's New Tax Code," Tax Notes International, January.
- Palmer, Keith F., 1980, "Mineral Taxation Policies in Developing Countries: An Application of Resource Rent Tax, " Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 27, No. 3, pp. 517 – 42.
- Pricewaterhousecoopers, 1999, Corporate Taxes 1999-2000 (New York: John Wiley and Sons).
- Sunley, Emil M., and Thomas Baunsgaard, 2001, The Tax Treatment of the Mining Sector: An IMF Perspective, Presentation at the World Bank and International Finance Corporation Workshop on Sustainability and the Governance of Mining Revenue Sharing, Washington, April.
- Van Meurse, Pedro, 1988, "Financial and Fiscal Arrangements for Petroleum Development – An Economic Analysis, " in Petroleum Investment Policies in Developing Countries, ed. By N. Beredjick and T. Walde (London: Graham & Trotman).
- Wunder, Haroldene, 2001, "The Effect of International Tax Policy on Business Location Decisions, " Tax Notes International, Vol. 24 (December 24), pp. 1331-55.

فصل هفتم شرکت‌های ملی نفت (سیر تحولات، مباحث و چشم‌اندازها)

چارلز مک‌فرسون*

ترجمه: نیلوفر فراوانچی

مقدمه

نفت برای کشورهای در حال توسعه دارای اهمیت بسزایی است. در بسیاری از کشورهایی که تولیدکننده نفت هستند تولیدات این محصول در افزایش تولید ناخالص داخلی، درآمدهای دولت و درآمدهای ارزی سهم بسیار بالایی را داراست. برعکس، در کشورهای واردکننده نفت، واردات این محصول سهم معنی‌داری در هزینه‌های ارزی آنها دارد. همچنین در تمامی کشورهای در حال توسعه مالیات بر مصارف نفت سهم مهمی در درآمد مالی آنها دارد.

چگونگی عملکرد بخش نفت در این کشورها، رابطه غیرقابل انکاری با ساختار صنعت و الگوهای مالکیت دارد. به‌طور معمول، شرکت‌های ملی نفت نقش اصلی در تعیین نتایج عملکرد بخش نفت دارند.

این نوشتار، خاستگاه‌ها و سیر تحولات شرکت‌های ملی نفت، مباحثی که این شرکت‌ها با آن روبه‌رو بوده‌اند و چشم‌اندازهای آینده آنها را بررسی می‌کند.

در کمال تعجب باید بیان کرد که تحقیقات نظام‌مند اندکی، درباره شرکت‌های ملی نفت صورت گرفته است. ادبیات نظری مرتبط با شرکت‌های ملی نفت، با وجود اهمیت فراوان، بسیار کم است و داده‌های جامع، مرتب و منظم، تقریباً وجود ندارند.^۱ لذا، این

* Charles McPherson

۱. بحث شرکت‌های ملی نفت، در کتاب‌ها و مقالاتی مطرح شده است که موضوع اصلی آنها مبحثی غیر از شرکت‌های ملی نفت بوده است (و یا حداقل از دیدگاهی که در این نوشتار با آن برخورد شده نبوده است). مقاله ←

نوشتار گامی نخست در بررسی وضعیت شرکت‌های ملی نفت محسوب می‌شود. مباحث به‌جای تجزیه و تحلیل دقیق بر پایه مطالعات تجربی^۱ قرار دارند. و باید بیشتر به‌عنوان فرضیات قابل آزمون در نظر گرفته شوند، تا اینکه یافته‌های تحقیقاتی به‌حساب آیند. بانک جهانی به‌دلیل اثرگذاری عملکرد شرکت‌های ملی نفت بر وضعیت اقتصادی بسیاری از کشورهای عضو این بانک و محدود بودن تعداد مقالات ارائه شده (درزمینه مذکور) به انجام تحقیقات دیگری در رابطه با این موضوع تمایل نشان داده است.

۷-۱ خاستگاه‌ها و سیر تحولات شرکت‌های ملی نفت

تاریخچه تأسیس شرکت‌های ملی نفت به دهه ۱۹۲۰ برمی‌گردد، زمانی که شرکت وای. پی. اف^۲ در آرژانتین تأسیس شد. کمی بعد در دهه ۱۹۳۰ شرکت پمکس^۳ تأسیس شد. اما، پیدایش و تأسیس روزافزون شرکت‌های ملی نفت در دهه ۱۹۷۰، در پی یک جریان ملی‌گرایی جهانی و تمایل شدید به دخالت دولت در امور نفتی و مالکیت بر منابع نفت، آغاز گردید. سازمان کشورهای صادرکننده نفت اوپک در همان زمان تشکیل و اعضای آن توانستند به‌خوبی کنترل بازارهای بین‌المللی نفت را از دست شرکت‌های نفت بین‌المللی خارج کنند. اعضای این سازمان در کنترل این بازارها و افزایش چشمگیر قیمت‌های نفت کاملاً موفق بودند.

نفت به‌منزله یک کالای راهبردی مهم محسوب می‌شد یا به قول لنین^۴ و عنوان کتابی تازه انتشار یافته می‌توان نفت را یکی از «ارتفاعات مسلط»^۵ بر اقتصاد برشمرد.^۶ از این‌رو، نفت به‌عنوان کالایی که باید از سوی دولت کنترل شود، محسوب شد. اما، برای این هدف قوانین و مقررات کافی تنظیم نگردیده بود. مشارکت مستقیم از طریق ایجاد مالکیت راه‌حلی برای این مسئله به‌نظر رسید و به‌این ترتیب موجب گسترش شرکت‌های

→ ارائه شده توسط مومر (Mommer, 2002)، که مباحثی درزمینه اقتصاد سیاسی شرکت پمکس مکزیک و شرکت نفت ونزوئلا را دربردارد، یک نمونه قابل اشاره است.

1. Armchair Empiricism
2. Yacimientos Petroliferos Fiscales (YPF)
3. Petroleos Mexicanos (Pemex)
4. Lenin
5. Commanding Heights
6. Yergin and Stanislaw (1998).

ملی نفت شد. انتظار می‌رفت که شرکت‌های ملی نفت در فعالیت‌های فرادستی، مانند اکتشاف و تولید نفت به همان گستردگی فعالیت‌های فرودستی، نظیر پالایش نفت خام، واردات محصولات و بازاریابی مشارکت کنند. انگیزه اصلی شرکت‌های ملی نفت در فعالیت‌های فرادستی، دستیابی به سهم بالایی از رانت اقتصادی حاصل از تولید نفت بود. در کشورهای تولیدکننده نفت شرکت‌های ملی نفت با شرکت در فعالیت‌های فرودستی، از محل ارزش افزوده تولید که بر اثر فعالیت‌های پالایش و بازاریابی ایجاد می‌شد، به منافعی دست می‌یافتند. در کشورهای واردکننده نفت، بروز شوک‌های نفتی دهه ۱۹۷۰ و توجه به تأمین به‌موقع و کافی عرضه، مسائل مربوط به نفت را به نقطه حساسی^۱ رساند و به تشکیل شرکت‌های ملی نفت فرودستی منجر شد. در هر دو گروه کشورهای صادرکننده و واردکننده نفت، نقش فرودستی شرکت‌های ملی نفت در اعمال کنترل بر قیمت‌گذاری محصولات نفتی برای مصرف‌کنندگان نهایی هم (که دارای حساسیت بالایی به دلایل سیاسی و اجتماعی است)، از اهمیت خاصی برخوردار بود.

امروزه، بیش از صد شرکت ملی نفت در تمامی کشورهای صادرکننده و بسیاری از کشورهای واردکننده نفت وجود دارد. در سال‌های اخیر، در تعدادی از کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (انگلستان، کانادا، نروژ و دانمارک) هم مانند کشورهای در حال توسعه، شرکت‌های ملی نفت تأسیس شده است.

در کشورهای در حال توسعه، شرکت‌های ملی نفت به‌سرعت تبدیل به کانونی برای دستیابی به طیف گسترده‌ای از مقاصد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی در سطح ملی شدند که فراتر از اهداف بخشی اولیه آنها بود. محدوده وظایف شرکت‌های ملی نفت با توجه به‌وجود وجوه نقد نامحدود، اندازه این شرکت‌ها (که اغلب شامل بزرگ‌ترین مؤسسات محلی با حاشیه سود بسیار زیاد می‌شدند) و تقریباً در اختیار داشتن انحصاری امکانات فنی و تجاری محلی، به‌سرعت گسترش یافت.

درضمن، انتظار می‌رفت که شرکت‌های ملی نفت بتوانند هم در زمینه‌های فنی و مهارت‌های مدیریتی و هم در سودآفرینی با شرکت‌های نفت بین‌المللی،^۲ رقابت کنند و قادر

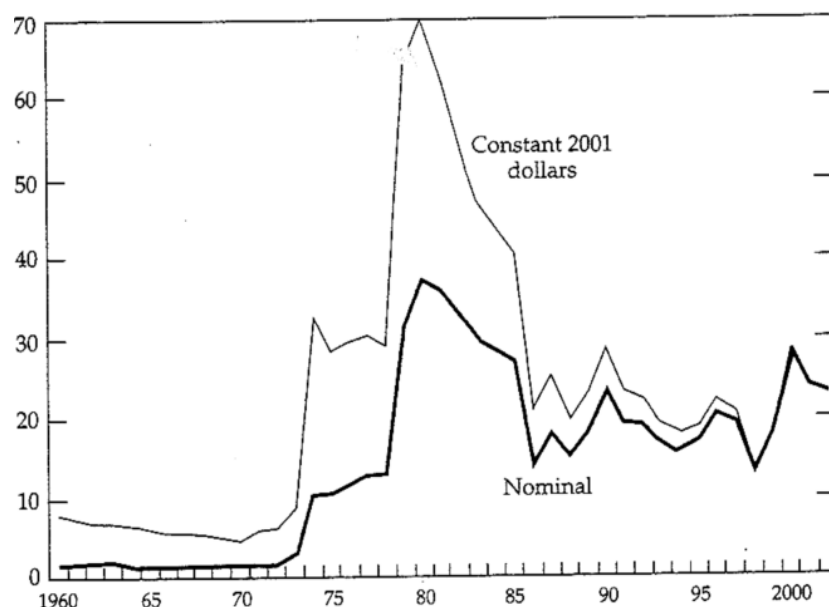
1. Center Stage

2. International Oil Companies (OICs)

به کاهش و حذف مؤثر نفوذ محلی شرکت‌های نفت بین‌المللی شده یا جانشین آنها شوند. با تداوم قیمت واقعی نفت در سطوح بالا، شرکت‌های ملی نفت و دولت‌های آنها، به این باور رسیدند که می‌توان به هر دو گروه مقاصد تجاری و غیرتجاری دست یافت. با این حال، سیاست اقتضاء می‌کرد که دستیابی به اهداف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی در اولویت قرار گیرد. با نادیده گرفتن دستیابی به اهداف تجاری نارسایی‌هایی به وجود آمد که با گردش چشمگیر وجوه نقد بر آنها سرپوش گذاشته شد.

با بروز بحران نفتی سال ۱۹۸۶، درآمد چشمگیر نفت هم به یکباره کاهش یافت. کاهش ممتد قیمت‌های واقعی نفت، نواقص فوق و وجود ناسازگاری در وظایف دوگانه شرکت‌های ملی نفت را آشکار کرد (نمودار ۱-۷). بنابراین در اواخر دهه ۱۹۸۰ و در دهه ۱۹۹۰ نگرانی روزافزون به عملکرد تجاری شرکت‌های ملی نفت بالا گرفت و در عین حال، عقلایی بودن برنامه امور غیرتجاری (که برای شرکت‌های ملی نفت تعیین شده بود)، به شدت مورد بحث و اعتراض قرار گرفت.

این مسائل به بررسی مجدد نقش شرکت‌های ملی نفت و نگاه جدی‌تر به سازمان‌دهی و چگونگی مدیریت آنها منجر شد. در پی خصوصی‌سازی کامل یا جزئی شرکت‌های ملی نفت، برخی از آنها از بین رفته‌اند و یا از وظایف این شرکت‌ها کاسته شده است. سایر شرکت‌ها هم به‌سوی تجاری کردن فعالیت‌هایشان در سطح گسترده حرکت کرده‌اند. اما تاکنون، بیشتر شرکت‌های ملی نفت حضور پراهمیت خود در کشورهايشان را حفظ کرده‌اند و در قالب یک گروه، همچنان بر صنعت نفت بین‌المللی تأثیر معنی‌داری دارند. شرکت‌های ملی نفت، در حدود ۹۰ درصد از ذخایر نفت دنیا را تحت کنترل دارند و ۷۳ درصد از تولید نفت در جهان توسط این شرکت‌ها صورت می‌گیرد. از بین پنجاه شرکت نفت عمده دنیا ۲۵ تای آنها را شرکت‌های ملی نفت تشکیل می‌دهند.^۱ اگر مطالب فوق را درباره شرکت‌های ملی نفت درست فرض کنیم، می‌توان انتظار داشت که فعالیت‌های این شرکت‌ها در زمینه‌های سیاسی، اجتماعی و توسعه، پیامدهای اساسی به دنبال داشته باشد.



نمودار ۷-۱ قیمت‌های نفت (قیمت نفت خام برحسب دلار آمریکا برای هر بشکه)

۷-۲ مباحث مطرح

این بخش نگاهی بر طیف وسیعی از موضوعات مربوط به شرکت‌های ملی نفت دارد، که در طی سی سال گذشته مطرح شده است. بیشتر این مباحث با یکدیگر مرتبط‌اند. این موضوع‌ها شامل کارایی تجاری، اهداف غیرتجاری، حکمرانی، وجوه نقد مورد نیاز و تضاد منافع می‌شود.

۷-۲-۱ کارایی تجاری

به‌جز برخی از موارد استثنا، شرکت‌های ملی نفت در این زمینه ضعیف عمل کرده‌اند. حسابرسی مدیریت شرکت ملی نفت اندونزی، که اخیراً انجام شده، زیان بیش از دو میلیارد دلار در سال^۱ که معادل ۱۰ درصد بودجه ملی است، را نشان می‌دهد. حسابرسی

1. Price Waterhouse Coopers (1998).

مشابه در مورد شرکت ملی نفت نیجریه،^۱ زیان سالیانه‌ای بین هشتصد میلیون تا یک میلیارد دلار را تخمین زده است.^۲ حسابرسی شرکت پرتامینا هزینه‌های مستقیم تولید را معادل پنجاه دلار در هر بشکه (برای تولیدات ناشی از عملکرد خود پرتامینا) محاسبه کرده است. این رقم در مقایسه با متوسط صنعت که معادل ۱.۲ دلار است، نشانگر یک شکاف معنی‌دار بین این دو عدد است.^۳ یک مقایسه موردی بین شرکت ملی نفت آذربایجان سوکار،^۴ و یک شرکت بزرگ نفتی بین‌المللی موبیل،^۵ که در منطقه آسیای مرکزی فعال است، بیانگر آن است که شرکت‌های ملی نفت راهی طولانی برای رسیدن به رکورد شرکت‌های نفت بین‌المللی در زمینه کارایی در پیش دارند. براساس همین مقایسه مشخص شده که سوکار و موبیل روی هم رفته ۶۵۰۰۰ نفر را استخدام کرده‌اند، البته باید ذکر شود که موبیل در صد کشور فعالیت می‌کند، نه در یک کشور و همچنین ۱.۶ میلیون بشکه نفت خام در روز در مقایسه با تولید صد هزار بشکه‌ای شرکت سوکار دارد. همچنین موبیل دارای ۳۳ پالایشگاه در مقایسه با دو پالایشگاه سوکار است.^۶

زیان‌های مربوط به ناکارایی در هر دو نوع عملیات فرادستی و فرودستی شرکت‌های ملی نفت قابل انتظار است. عملیات فرادستی به دلیل مقدار خالص درآمدی که در آن سطح ایجاد می‌شود، توجه زیادی را به خود جلب می‌کند. اما، به نظر می‌آید که زیان مستمر شرکت ملی نفت متوجه بخش فرودستی است. چالش‌های فنی و تأمین مالی باعث نگرانی اکثر شرکت‌های ملی نفت شد و در نتیجه آنها را مصمم ساخت تا با شرکت‌های نفت بین‌المللی، در زمینه عملیات فرادستی، اقدام به سرمایه‌گذاری مشترک و یا انعقاد نوع دیگری از قراردادهای کنند. نقش عملیاتی شرکت‌های نفت بین‌المللی بر این مشارکت‌ها، تضمین رعایت استانداردهای کارایی در حدودی مشابه یا نزدیک به استانداردهای حاکم بر عملیات شرکت‌های نفت بین‌المللی است. به این ترتیب زیان را حداقل در سطح طرح‌ها، به

1. Nigerian National Petroleum Company (NNPC)

2. World Bank (2000a).

۳. بخشی از این تفاوت می‌تواند با صرفه‌جویی در مقیاس توضیح داده شود. تولید حاصل از عملکرد خود پرتامینا نسبت به متوسط صنعت پایین‌تر است. در هر حال انتظار می‌رود که یافته‌ها معتبر باشند.

4. SOCAR

5. Mobil

۶. این مقایسه موارد بیشتری را دربرمی‌گیرد. برای مثال، تجزیه و تحلیل شرکت وای. پی. اف را در (Shaikh, 1996) ببینید.

حداقل می‌رساند (احتمال دارد که بر ناکارایی منابع انسانی و اقتصادی شرکت‌های ملی نفت تأثیری نداشته باشد). داستان بخش فروودستی ماجرای بسیار متفاوت است. گرچه اوضاع رو به تغییر است اما هنوز در بسیاری از کشورها، شرکت‌های ملی نفت انحصار پالایش نفت، حمل‌ونقل، انبارداری و واردات را در اختیار خود نگه داشته‌اند. در سال ۱۹۹۳، کمیته بانک جهانی در گزارشی (که یافته‌های آن هنوز هم معتبر به نظر می‌رسد)، زیان‌های سالیانه مربوط به ناکارایی عملیات شرکت ملی نفت در منطقه صحرای آفریقا^۱ را بیش از ۱/۴ میلیارد دلار اعلام کرد که معادل مبلغ وام پرداختی بانک جهانی برای برنامه‌های اجرایی در منطقه صحرای آفریقا در آن زمان بود.^۲

عوامل مختلفی در پایین نگاه داشتن سطح کارایی تجاری شرکت‌های ملی نفت دخیل بودند. یکی از عوامل مهم فقدان رقیب برای شرکت‌های ملی نفت، به‌ویژه در فعالیت‌های فروودستی، است. بر مبنای یک مطالعه اساسی ۱۰ ساله که اخیراً توسط مک‌کینزی،^۳ از مشاوران مدیریت بانک جهانی، انتشار یافته فقدان رقابت، عامل کلیدی در تبیین علت عملکرد ضعیف مؤسسات در کشورهای در حال توسعه بوده است. سایر علل مانند تعیین اهداف غیرتجاری برای شرکت‌های ملی نفت و موضوعات مربوط به حکمرانی، که در بخش‌های بعدی مورد تحلیل قرار می‌گیرند، از دیگر عوامل مؤثر هستند.

۷-۲-۲ اهداف غیرتجاری

همان‌گونه که قبلاً بیان شد، اهداف غیرتجاری - اعم از اجتماعی، اقتصادی یا سیاسی - تقریباً از همان آغاز، با اهمیت زیادی در دستور کار شرکت‌های ملی نفت قرار داشتند و از همان زمان تاکنون، نیل به آن اهداف دشوار بوده است. برای نمونه می‌توان اهداف زیر را مشاهده نمود:

۱. کارآفرینی: نفت یک صنعت سرمایه‌بر است و نه کاربر و نیازمند نیروی کار فراوان نیست. هنوز هم بیشتر دولت‌ها از بخش نفت خود و به‌ویژه از شرکت‌های ملی نفت انتظار اشتغال‌زایی دارند. چنین انتظاری احتمالاً براساس این تصور به‌وجود آمده است، که

1. Sub-Saharan Africa

۲. یافته‌ها در (Schloss (1993 به اختصار درج شده‌اند.

3. McKinsey, Presentation at the World Bank, March 2002.

شرکت‌های ملی نفت توانایی کارآفرینی و اشتغال‌زایی دارند. به‌طور نمونه، نرخ اشتغال در شرکت‌های ملی نفت برحسب شاغل به‌ازای هر بشکه یا برحسب شاغل به‌ازای هر دلار از درآمد خالص، از متوسط صنعت بالاتر است که خود گواهی بر موفقیت دولت‌ها در این زمینه است. تعداد بی‌شماری از این شاغلین از بهره‌وری بسیار پایینی برخوردارند که علت آن می‌تواند ناشی از عدم نیاز به نیروی کار آنها، یا به‌دلیل فقدان آموزش و دانش لازم باشد.

۲. **افزایش ظرفیت و امکانات محلی:** همواره از شرکت‌های ملی نفت انتظار می‌رود که ظرفیت و توانایی‌های فنی، تجاری و مدیریتی محلی در بخش نفت، خدمات مربوط به نفت و عرضه نفت و سایر امور مرتبط را توسعه دهند. این شرکت‌ها اغلب به‌قدر کافی مجهز نیستند تا بتوانند از عهده انجام این وظیفه برآیند زیرا تجربه عملیاتی محدودی (در فعالیت‌های فرادستی) دارند یا توانمندی آنها در انجام فعالیت تجاری، محدود شده است (بحث بعدی که پیرامون حکمرانی است را مطالعه کنید). دیدگاه متداول برای توسعه بخش‌های عرضه و خدمات، ادغام این فعالیت‌ها در شرکت ملی نفت، به‌صورت صددرصد یا به شکل شرکت‌های وابسته است که مشکلات خاص خود را ایجاد می‌کند (بحث تضاد منافع را در صفحات بعد ملاحظه نمایید).

۳. **بهبود زیرساخت‌های اجتماعی:** از شرکت‌های ملی نفت درخواست می‌شود که مدارس محلی، بیمارستان‌ها، فعالیت‌ها و خدمات اجتماعی را به‌طور مستقیم تأمین مالی و حمایت کنند. این وظیفه محول شده، می‌تواند برای شرکت‌های ملی نفت گران تمام شده و فراتر از توانمندی‌های اصلی آنها باشد. شرکت پمپکس به حمایت‌هایی از این‌گونه شهرت دارد. در روسیه، قطع این‌گونه حمایت‌های شرکت ملی نفت یکی از تنش‌زاترین جنبه‌های خصوصی کردن تعدادی از شرکت‌های نفت دولتی بود.

۴. **توسعه منطقه‌ای:** جاده‌های محلی، پل‌ها، فرودگاه‌ها، ارتباطات و آب همگی تحت این سرفصل قرار می‌گیرند.

۵. **توزیع مجدد/ انتقال درآمد:** رایج‌ترین مثال برای این مورد، تکلیف سیاسی متداول، مبنی بر فروش تولیدات نفتی زیر قیمت بازار - و معمولاً بسیار زیر قیمت بازار - از سوی دولت است. هزینه‌های چنین تصمیمات سیاستی، در بدو امر برای شرکت ملی نفت و در نهایت برای دولت، هنگفت است. هزینه سالیانه یارانه‌های اعطایی پرتامینا، بالغ بر سه میلیارد دلار،

برابر با ۱۵ درصد بودجه دولت محاسبه شده است. سیاست‌های مشابه که توسط شرکت ملی نفت ایران به اجرا درآمده است، هزینه‌هایی را به این شرکت تحمیل کرده که در یک برآورد محافظه‌کارانه معادل ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی آن کشور بوده است.^۱

۶. **وام‌گیری دولت:** امکان دارد که از شرکت‌های ملی نفت درخواست شود تا با استفاده از اهرم نفت، برای انجام فعالیت‌های غیرمرتبط با نفت، دولت را تأمین مالی کند. این نوع عملکرد در بسیاری از کشورها کاملاً رایج است. کمک‌های منظم^۲ سونان‌گل به بازارهای سرمایه، به نمایندگی دولت آنگولا، تنها یکی از نمونه‌های قابل ذکر است.

در بیشتر کشورها، دستیابی به این مقاصد در حوزه مسئولیت اصلی دولت دیده می‌شود اما در کشورهای تولیدکننده نفت، شرکت‌های ملی نفت به دلیل وجوه نقدی که تحت کنترل دارند و به خاطر توانمندی‌های اثبات شده‌شان،^۳ موظف به اجرای این امور هستند. حس توانمندی آنها در اجرای این امور به‌طور مطلق درست نیست، گرچه به‌طور نسبی صحیح به‌نظر می‌رسد. مرور زمان نشان داده است که شرکت‌های ملی نفت نمی‌توانند به‌طور هم‌زمان هم به این وظایف عمل کنند و هم در امور تجاری پیشرفت نمایند. تعهدات غیرتجاری، وجوه نقد مورد نیاز برای سرمایه‌گذاری مجدد را تلف کرده و توجه مدیریت را از انجام کسب و کار واقعی‌اش منحرف می‌نماید.

۳-۲-۷ حکمرانی

حکمرانی ضعیف هم یکی از عوامل مؤثر در تضعیف عملکرد شرکت‌های ملی نفت بوده است. اغلب آنها شفافیت، پاسخ‌گویی، نظارت بر امور تجاری، ساختارهای مدیریتی و واکنش مناسب^۴ تجاری ندارند.

وقتی که تنها یک سهام‌دار وجود دارد که آن هم دولت است، فشار کمی بر شرکت‌های ملی نفت برای رعایت شفافیت در فعالیت‌هایشان وجود دارد. درحقیقت، برای مالکان این شرکت‌ها بسیار راحت‌تر است که موارد مصرف وجوه را در پرده ابهام نگاه دارند. بسیاری از این وجوه با انگیزه‌های سیاسی یا شخصی به مصرف می‌رسند. تا این زمان، تنها تعداد

۱. برای اطلاعات بیشتر به فصول پانزدهم و شانزدهم این کتاب مراجعه کنید.

2. Regular Approaches

3. Perceived

4. Signaling

اندکی از شرکت‌های ملی نفت حساب‌های خود را که با استانداردهای حسابداری بین‌المللی سازگار هستند و یا تحت حسابرسی‌های مستقل یا خارجی قرار گرفته‌اند، را انتشار داده‌اند.^۱ به دلایل مشابه، کنترل‌های مالی داخلی، نظیر نظام‌های حسابداری و اطلاعات مدیریت و عملیات حسابرسی داخلی، اغلب جدی گرفته نمی‌شوند.

عدم تمایل به صرف‌نظر از اعمال نفوذ سیاسی بر شرکت‌های ملی نفت یا اعمال کنترل‌های محدودکننده و بسته به صلاحدید بر نحوه مصرف منابع مالی شرکت ملی نفت، موجب شده تا سیاست‌مداران^۱ به‌عمد از شفاف شدن این موضوع، که شرکت‌های ملی نفت از لحاظ سازمانی در ساختار دولت جای دارند، اجتناب کنند؛^۲ هیئت‌مدیره را بر مبنای مصالح سیاسی منصوب نمایند، بدون آنکه به میزان تخصص یا استقلال آنها در تصمیم‌گیری اهمیت داده شود؛^۳ از تشکیل مؤسسات دارای سرمایه کافی یا مستقل، یا از ایجاد واحدهای بازرگانی با انگیزه فعالیت تجاری در داخل مؤسسات جلوگیری می‌کنند. اغلب آیین‌نامه‌های^۲ بودجه‌ای، شرکت‌های ملی نفت را ملزم می‌کنند که تمامی درآمدهای خود را به دولت مسترد نمایند و در مقابل آنها را وادار می‌کنند تا به بودجه‌های تخصیص‌یافته سالیانه برای تأمین مالی عملیات در دست اجرا و سرمایه‌گذاری‌های جدید خود متکی باشند. این مقررات بودجه‌ای، توان شرکت‌های ملی نفت در برنامه‌ریزی را به‌سختی محدود کرده و موجب می‌شود، تا آنها نتوانند به تعهدات موجودشان در قبال تأمین مالی‌کنندگان یا شرکای سرمایه‌گذاری‌های مشترک، به‌صورت بهنگام و قابل پیش‌بینی عمل نمایند.

نمونه‌های این نوع رفتارها فراوان‌اند. تمرکز مستقیم دولت بر اعمال کنترل‌های سیاسی روی شرکت ملی نفت نیجریه، باعث شد تا این شرکت برای مدت ۱۰ سال هیچ نوع هیئت‌مدیره‌ای نداشته باشد. اخیراً هم در ونزوئلا، هیئت‌مدیره‌ای با تخصص بسیار بالا در شرکت ملی نفت با یک گروه برگزیده^۳ توسط سیاست‌مداران، جایگزین شد که این اتفاق در دنیای کشورهای ملی نفت بسیار نادر است. چندی پیش، شرکت ملی نفت نیجریه

۱. قابل ذکر است، که تنها ارقام درآمد خالص ۶ شرکت از ۲۵ شرکت ملی نفت، که در بین پنجاه شرکت ملی نفت برتر دنیا رتبه‌بندی شده‌اند، موجود است.

2. Procedures

3. Handpicked

واحدهای بازرگانی راهبردی^۱ را در ساختار سازمانی خود ایجاد کرد. درحالی که این واحدها هرگز به قدر کافی تأمین مالی نشدند و در مقابل وادار به تبعیت از مصوبات، حتی در مورد هزینه‌های بسیار جزئی گشتند. علاوه بر این، نظام انگیزشی نه عملکرد خوب را به موقع پاداش داده و نه عملکرد ضعیف را مجازات کرده است (به عنوان مثال، اکثر واحدهای بازرگانی راهبردی بر مبنای انتقال هزینه‌ها^۲ عمل کرده‌اند). این نوع برخورد انگیزشی نادرست، پاسخ گو نگه داشتن واحدها را دشوار کرده است. در نتیجه، شرکت ملی نفت نیجریه، بیشتر شبیه یک اداره دولتی عمل کرده تا یک بنگاه تجاری. نیجریه از لحاظ آسیبی که وابستگی بودجه سالیانه دولت به برنامه ریزی و تأمین مالی وارد می کند، هم نمونه قابل اشاره‌ای است. شرایط مشابه‌ای هم در مکزیک وجود دارد؛ در این کشور، مالیات‌های بالا تمام درآمد خالص پمپکس را به جیب دولت واریز می کند و در مقابل پمپکس مجبور است که به طور مستمر برای قلم به قلم بودجه خود با وزارت دارایی و اغلب تحت شرایط بسیار غیرشفاف، مذاکره کند. با این حال، به نظر می رسد که این وضعیت در حال تغییر باشد.

دخالت‌های بی جای دولت در امور حکمرانی شرکت‌های ملی نفت مانع دستیابی آنها به اهداف تجاری شده است. همچنین، این نوع دخالت‌ها منجر به اطلاق اصطلاح «دولت در دولت» به شرکت‌های ملی نفت شده است. نبود شفافیت و پاسخ گویی در شرکت ملی نفت - صندوق تأمین مالی رایگان^۳ دولت - امکان اتخاذ رفتار مشابه برای دولت و موجبات تضعیف حکمرانی در سایر سطوح کشوری را فراهم کرده است، که پیامدهای منفی برای توسعه اقتصادی و اجتماعی و ثبات سیاسی به دنبال دارد. این شرایط همان نفرین منابع است، که نظرهای بسیاری را در تحقیقات و مباحث سیاست گذاری در سال‌های اخیر جلب نموده است.^۴

۷-۲-۴ وجوه نقد مورد نیاز

شرکت‌های ملی نفت به واسطه فراهم نمودن وجوه نقد، از جذابیت خاصی برای دولت‌ها برخوردارند، اما از سوی دیگر این شرکت‌ها هم، بسیار تشنه مصرف وجوه نقد هستند. صنعت

1. Strategic Business Units (SBUs)

2. Cost Pas-through

۳. گاو شیرده، اما در اینجا با عبارت رسمی تری جایگزین گردید - م.

۴. کارل (Karl, 1997) یک بحث عالی درباره رابطه بین شرکت‌های ملی نفت و دولت‌های آنها و پیامدهای حکمرانی در سطح کشوری دارد.

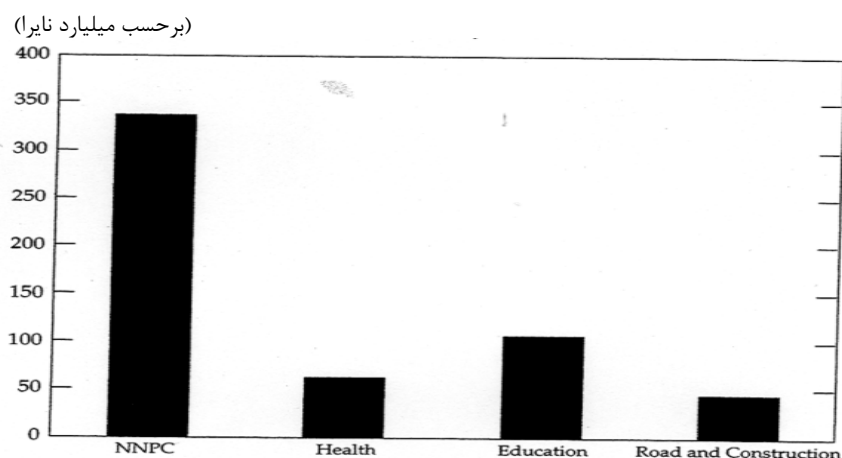
نفت، بسیار سرمایه‌بر و نیازمند وجوه نقد است. درخواست‌های بودجه‌ای شرکت‌های ملی نفت در مقایسه با نیازهای سایر بخش‌ها، به‌ویژه نسبت به بخش‌های اجتماعی نظیر آموزش و بهداشت و حتی نسبت به زیرساخت‌های فیزیکی مانند حمل‌ونقل، اغلب بسیار زیاد است. به دنبال رقابت برای تأمین مالی نیازها در بخش نفت، احتمال دارد سرمایه‌گذاری‌ها با تأخیر انجام شوند یا به‌طور بهینه انجام نشوند و نیازهای اجتماعی، که بسیاری از مواقع فوری نیز هستند، تأمین مالی نشوند. نمودار ۲-۷ وضعیت دشوار تأمین مالی نیازهای شرکت ملی نفت نیجریه را به‌خوبی نشان می‌دهد.

مکزیك با شرایط بدتری روبه‌روست. بدون سرمایه‌گذاری‌های جدید و کلان، تولید نفت در مکزیك کم خواهد شد. با این حال دولت انتظار دارد که در آینده نزدیک، تقاضا برای زیرساخت‌های اجتماعی و فیزیکی خیلی سریع افزایش یابد، چرا که جمعیت بسیار جوان مکزیك به‌سرعت در حال رشد است و نیاز روزافزون به امکانات یاد شده محسوس است. با اینکه در گذشته، تأمین مالی اولویت‌های غیرنفتی مکزیك و شرکت پمکس، با دشواری امکان‌پذیر بود اما در آینده غیرممکن خواهد بود.

بحث در مورد وجوه نقد مورد نیاز شرکت‌های ملی نفت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است؛ زیرا: ۱. تحت شرایط مناسب، بیشتر کشورهای تولیدکننده نفت مشکلی در جذب سرمایه‌گذاری بخش خصوصی ندارند؛ و ۲. پیشرفت در طراحی شیوه‌های مالیات‌بندی بر نفت، دولت‌ها را قادر ساخته است، تا به شکل اثربخشی، سهم مهمی از رانت‌های بخش نفت را فقط از طریق نظام مالیاتی از بخش خصوصی دریافت کنند، بدون آنکه خود (از طریق شرکت ملی نفت) سرمایه‌گذاری کنند و خطرات سرمایه‌گذاری را متحمل شوند.^۱ خطراتی که همیشه همراه کسب و کار در بخش نفت است و به‌هیچ‌وجه هم به مرحله اکتشاف محدود نمی‌شود، این سؤال را مطرح می‌کند که آیا سرمایه‌گذاری در بخش نفت، روش مناسبی برای مصرف منابع مالی متعلق به عموم مردم است؟^۲

۱. مقاله سانلی، بانزگارد و سی‌مارد را در فصل ششم همین کتاب ببینید. در مورد رابطه جایگزین بین مالیات‌بندی و مشارکت شرکت ملی نفت در کشور نیجریه به مقاله بانک جهانی (2000c) مراجعه کنید.

۲. بحث جالب دیگری درست برعکس می‌بحث فوق است، به این صورت که سرمایه‌گذاری در بخش نفت، حداقل زمانی که به‌صورت سرمایه‌گذاری مشترک با شرکت‌های نفت بین‌المللی باشد، بسیار ایمن‌تر و مطمئن‌تر از سرمایه‌گذاری بخش عمومی در خارج از بخش نفت است (که اغلب تلف یا از آن سوءاستفاده می‌شود).



Sources: Central Bank of Nigeria and IMF Staff Estimates.

نمودار ۷-۲ مقایسه تخصیص‌های بودجه در نیجریه در سال مالی ۲۰۰۲^۱

۷-۲-۵ تضاد منافع

در بسیاری از کشورها، انتظار می‌رود که شرکت‌های ملی نفت مسئول تدوین و اجرای سیاست‌ها در بخش نفت باشند و مقررات حاکم بر بخش را به اجرا درآورند. با اینکه وزارت‌خانه‌ها و سازمان‌های دولتی دیگری برای اجرای این وظایف وجود دارند اما به دلیل آنکه معمولاً از منابع و پشتیبانی تخصصی و سیاسی لازم برای انجام آن وظایف برخوردار نیستند، باعث دخالت شرکت‌های ملی نفت در امور سیاستگذاری شده و شرایط را برای تضاد منافع آماده می‌کنند.

برای یک فعال اصلی در بخش نفت، تدوین خط‌مشی سیاستی بخش و هم‌زمان اجرای مقررات خودنگاشته بسیار نامناسب است. این ترتیبات که از نوع وظایف متضاد^۲ هستند، شرایط را به زیان شرکای موجود یا بالقوه در بخش خصوصی تغییر می‌دهند و به احتمال قوی می‌توان اثبات کرد که برای حمایت از منافع عموم مردم زیان‌آور است.

۱. مصارف بودجه‌ای برنامه‌های اجتماعی و زیربنایی تنها شامل مخارج دولت فدرال (جاری و عمرانی) می‌شود.

مقدار نامعلومی از مصارف نیز در سطح دولت‌های استانی هزینه می‌شود.

۲. در متن عبارت «شکارچی غیرقانونی شکاربان هم شد» آمده است - م.

زیان‌های ناشی از این تضاد منافع، بنابر ماهیت دقیق وظایفی که به شرکت ملی نفت محول شود، بسیار متنوع خواهند بود، نظیر: ترجیح عملیات شرکت‌های ملی نفت بر دیگران در تصویب اعتبارات، برتری دادن به توسعه و مناطق کشف شده، مجازات تبعیض‌آمیز متخلفین یا چشم‌پوشی از تخلف در مقررات و اخاذی از محل اعطای مجوزها.

یکی از موارد ویژه، موضوع بهبود امکانات و ظرفیت‌های محلی است که پیشتر به آن اشاره شد و اغلب در زمره وظایف شرکت ملی نفت تعیین می‌شود. از جمله این وظایف، سیاستگذاری در زمینه اشتغال و خرید کالاها و خدمات لازم برای عملیات نفتی را می‌توان نام برد. سپردن این وظایف به شرکت‌های ملی نفت، موجب تشویق پارتی‌بازی در استخدام داوطلبان و سبب اعطای اولویت‌های غیرقابل توجیه به مؤسسات محلی (که اغلب به صورت رسمی یا غیررسمی با شرکت ملی نفت یا مدیران آن وابستگی و ارتباط دارند) در عرضه کالاها و خدمات می‌شود. مجریان شرکت نفت بین‌المللی، برای حداقل دو کشور اصلی تولیدکننده نفت، یعنی آنگولا و اندونزی، برآوردهایی انجام داده‌اند که نشان می‌دهد وجود این نوع انحرافات در فرایند خرید کالاها و خدمات به تعلل و تأخیر در انجام امور و در حدود ۲۰ تا ۳۰ درصد افزایش در هزینه‌های رایج صنعت منجر شده است و هم‌زمان نیز باعث ایجاد تنش‌هایی غیرضروری بین شرکت ملی نفت و شرکت نفت بین‌المللی گردیده است. هزینه‌های افزایش یافته از طرفی موجب کم شدن درآمدها و سود شرکت نفت بین‌المللی و از سوی دیگر کاهش بودجه مصوب دولت برای شرکت ملی نفت و/یا شرکت‌های وابسته به آن می‌شود.

۶-۲-۷ آمادگی برای اصلاحات

شناخت گسترده‌گی مشکلات و موضوعاتی که قبلاً توضیح داده شد، عرصه را برای انجام اصلاحات در بخش نفت و تجدیدنظر در وظایف محول شده به شرکت‌های ملی نفت در بسیاری از کشورها آماده کرده که تعداد آنها هم رو به افزایش است. در آغاز دهه ۱۹۹۰، درست قبل از اینکه آرژانتین اقدام به اجرای برنامه اصلاحات در بخش نفت کند، شرایطی در آن کشور حاکم بود که منعکس‌کننده بحث فوق است. مواردی که در آن زمان باید اصلاح می‌شدند، عبارت بودند از: عملکرد ضعیف شرکت ملی نفت «وای. پی.

اف» در مقایسه با استانداردهای حاکم بر صنعت نفت، ذخایر و تولید در حال کاهش، طیف وسیعی از وظایف غیرتجاری و فرعی،^۱ مداخلات سیاسی مکرر، رقابت در درخواست‌های بودجه‌ای و موضوع انجام وظایف متضاد. در بسیاری از کشورهای دیگر نیز، فهرست مشابه‌ای برای بخش نفت می‌توان تهیه کرد یا تهیه شده است.

۷-۳ چشم‌انداز

مجموعه قابل توجه‌ای از راه‌حل‌ها در پاسخ به مشکلاتی که در قسمت قبل مرور گردید، پیشنهاد شده و/ یا اتخاذ شده‌اند که همگی آنها در کنار هم چشم‌انداز آینده شرکت‌های ملی نفت را به تصویر می‌کشند. راه‌حل‌های پیشنهادی به‌ترتیب عنوان در قسمت‌های بعد مورد بحث قرار می‌گیرند.

۷-۳-۱ کارایی تجاری

اصلاحات لازم برای ناکارایی‌های تجاری مشاهده شده در شرکت‌های ملی نفت، طیف وسیعی را شامل گردیده و دربردارنده اقلام زیر هستند:

۷-۳-۱-۱ عملکرد مطابق با ملاک‌های استاندارد

در این قسمت شاخص‌های کلیدی کارایی عملیاتی و مالی مربوط به شرکت ملی نفت و شرکت‌های نفت بین‌المللی با یکدیگر مقایسه می‌شوند. به‌منظور اینکه مقایسه یاد شده حداکثر اثرگذاری را داشته باشد، نتایج آن باید انتشار عمومی یابند. پمکس و چندین شرکت بزرگ ملی نفت دیگر به‌طور مستمر از عملکرد خود ارزیابی‌هایی^۲ انجام می‌دهند، اما نتایج آنها به‌ندرت انتشار می‌یابد. به‌طور معمول مشاوران بین‌المللی کارآزموده و متخصص این ارزیابی‌ها را انجام می‌دهند.

۷-۳-۱-۲ رقابت محدود

می‌توان در سطح محدود بین شرکت‌های ملی نفت که از یکدیگر مستقل باشند، یا بین

1. Noncore

2. Benchmarking

شرکت‌های فرعی وابسته به یک شرکت ملی نفت مادر رقابت ایجاد کرد. چین این روش را با ایجاد رقابت بین سه شرکت نفت دولتی - سی.ان.پی. سی^۱، سینوپک^۲ و سی.ان.ا. سی^۳ - به اجرا درآورده است.

۷-۳-۱-۳ رقابت بدون قید و شرط

این نوع رقابت بین شرکت ملی نفت و مجریان بخش خصوصی انجام می‌گیرد. البته حالت مطلوب آن است که هر دو رقیب تحت شرایط یکسان و بدون مداخلات بیرونی (مانند دخالت دولت یا قوانین به نفع شرکت ملی نفت) به رقابت بپردازند، اما در عمل، اغلب این شرکت ملی نفت است که از موقعیت برتر خود نفع می‌برد. رقابت بدون قید و شرط بیشترین رواج را در سطح خرده‌فروشی (بازاریابی تولیدات نفتی) دارد اما در بخش فرادستی هم دیده می‌شود. به‌عنوان نمونه در برزیل، شرکت‌های بخش خصوصی در زمینه دریافت پروانه‌های اکتشاف و تولید، در رقابت با شرکت نفت دولتی پتروبراس^۴ بسیار موفق هستند؛ و در نیجریه، دولت اعلام کرده است که برنامه اعطای پروانه ساخت پالایشگاه منطقه سبز^۵ به بخش خصوصی را در دست بررسی و اجرا دارد. پالایشگاه جدید با پالایشگاه موجود متعلق به شرکت ملی نفت رقابت خواهد کرد.

۷-۳-۱-۴ سرمایه‌گذاری مشترک

همان‌طور که قبلاً اشاره شد، سرمایه‌گذاری مشترک در بخش فرادستی، بین شرکت ملی نفت و شرکت‌های نفت بین‌المللی یا (به‌ندرت) بخش خصوصی داخلی، بسیار رایج است. براساس بررسی‌های اخیر بانک جهانی، ۳۴ مورد از ۴۹ مورد یا به عبارتی ۷۰ درصد از کشورهای در حال توسعه تولیدکننده نفت، اقدام به سرمایه‌گذاری مشترک به شکل‌های مختلف در بخش‌های فرادستی خود کرده‌اند.^۶ در این نوع سرمایه‌گذاری‌ها، شرکت ملی نفت به‌ندرت

1. CNPC

2. Sinopec

3. CNOOC

4. Petrobras

5. Green field

6. Bacon (1999).

مجری طرح است اما از مهارت‌های فنی، مدیریتی و تجاری شریک (شرکا) خود بهره می‌برد.

۷-۳-۱-۵ خصوصی‌سازی محدود

عبارت از فروش قسمتی از شرکت ملی نفت به عموم مردم یا یک سرمایه‌گذار راهبردی است. معمولاً و البته نه همیشه، فروش به یک سرمایه‌گذار راهبردی به شکل مزایده یا بر مبنای مذاکره و چانه‌زنی، در راستای حفظ موقعیت نظارتی و سرپرستی شرکت ملی نفت بوده و مزایایی مشابه با سرمایه‌گذاری مشترک غیررسمی را به همراه دارد. فروش جزئی به عموم مردم، گرچه مشکلات نظارتی که در فروش به سرمایه‌گذار راهبردی وجود دارد، را نخواهد داشت، اما انضباط حاکم بر بازار سهام را بر عملکرد تجاری شرکت‌های ملی نفت تحمیل می‌نماید. این روش آثار مثبت گسترده‌تری در زمینه کمک به توسعه بازارهای سرمایه محلی نیز به همراه دارد.

۷-۳-۱-۶ انتقال^۱ دارایی‌های غیر عملیاتی یا فرعی

اولین گروه چنین دارایی‌هایی که باید انتقال یابند، آنهایی هستند که خارج از محدوده کسب و کار نفت قرار دارند. اما بسیاری از فعالیت‌های فرعی که در حیطه عرضه و خدمات هم قرار دارند باید برای انتقال در نظر گرفته شوند. انتقال دارایی‌های فرعی که از جمله عملیات رایج برنامه اصلاحات در شرکت ملی نفت است، به مدیریت، این امکان را می‌دهد که تمرکز خود را بر فعالیت‌های اصلی که دارای مزیت نسبی هستند بگذارد. می‌توان انتظار داشت که دارایی‌های انتقال یافته درست مانند دارایی‌های باقی‌مانده، تحت مالکیت‌های جدید و به دلیل توجه بیشتری که به آنها می‌شود، کارایی بهتری داشته باشند. انتقال دارایی‌های فرعی متعلق به شرکت ملی نفت الجزایر به نام سوناتراچ^۲ یکی از برنامه‌های اصلی و در دست اجرای این کشور برای ارتقای کارایی در شرکت ملی نفت الجزایر است.

۷-۳-۱-۷ خصوصی‌سازی کامل

به معنی واگذاری شرکت ملی نفت به‌طور کامل به بخش خصوصی از طریق فروش به یک

1. Divestiture

2. Sonatrach

سرمایه‌گذار راهبردی، عموم مردم یا ترکیبی از هر دو است. زیرا در این نوع واگذاری ارتباط بین این شرکت و مالکیت دولتی و وظایف چندگانه و متضاد همراه آن نوع مالکیت، به‌طور کامل قطع می‌شود. انتظار می‌رود که خصوصی‌سازی کامل نسبت به سایر راه‌حل‌ها با هدف کارایی تجاری، بتواند کاراتر عمل کند. در هر حال، انتظار هم می‌رود که این روش دشوارترین راه فروش باشد. مخالفان خصوصی‌سازی بسیار متنوع‌اند و طیف گسترده‌ای را شامل می‌شوند. از بین آنها می‌توان کسانی را یافت که به دلایل عقیدتی (مانند ملی‌گرایان) با مالکیت خصوصی مخالف‌اند؛ این گروه معتقدند که خصوصی‌سازی دست‌کم به مالکیت جزئی بیگانگان و تسلط آنها بر منابع کشور منجر می‌شود. در کنار این گروه، دسته‌ای هم وجود دارند که به‌طور مستقیم علاقه‌مند به حفظ وضعیت موجود هستند؛ از جمله کارکنان، کسانی که از خدمات غیرتجاری فراهم شده توسط شرکت‌های ملی نفت منتفع می‌شوند و کسانی که از عدم شفافیت و وظایف متضاد شرکت ملی نفت در جهت اهداف سیاسی و شخصی خود استفاده می‌کنند.

اثبات شده که یکی از کلیدهای موفقیت در خصوصی‌سازی، سازوکار مورد استفاده برای انجام این مقصود است. روش‌های مختلفی پیشنهاد یا اجرا شده‌اند. مطلوبیت سیاسی این روش‌ها دارای اهمیت حیاتی بوده و به این موارد بستگی دارد: ۱. حداقل بخشی از مالکیت در اختیار گروه‌های محق، مانند کارکنان و صندوق‌های بازنشستگی آنها، نواحی محلی و یا انجمن‌ها قرار گیرد؛ ۲. ایجاد یک شبکه تأمین اجتماعی برای حمایت از گروه‌هایی که از خصوصی‌سازی زیان می‌بینند؛ ۳. استفاده شفاف و مفید از درآمدهای خصوصی‌سازی؛ ۴. طراحی عملیات به شکلی که موجب بهبود سریع عملکردها شود. سازوکارهای خصوصی‌سازی که در سه کشور آمریکای لاتین و روسیه اتخاذ شده گزینه‌های خوب و بد را نشان می‌دهند (کادر ۱-۷). تمرکز بر موضوع کارایی، بدون انجام عملیات اصلاحی موازی در سایر قسمت‌ها، نظیر وظایف غیرتجاری، حکمرانی و تضاد منافع (که در بخش‌های بعدی شرح داده می‌شوند)، چندان به موفقیت نمی‌انجامد.

کادر ۱-۷ برنامه‌های خصوصی‌سازی در شرکت‌های ملی نفت

آرژانتین (وای. پی. اف)

فعالیت‌های فرعی به کارکنان/ سرمایه‌گذاران بخش خصوصی واگذار شد. سهام (وای. پی. اف) بین دولت‌های فدرال (۵۵ درصد) و محلی (۳۵ درصد) و ۱۰ درصد باقی‌مانده نیز بین کارکنان توزیع شد. ۵۰ درصد از سهام دولت‌های فدرال و محلی، طی سه سال در بازارهای سرمایه بین‌المللی فروخته شد. شرایط اعطای پروانه برای جذب بخش خصوصی تسهیل شد. سرمایه‌گذاری قابل توجه جدید، با روش مشارکت (از طریق خرید سهام)، بین شرکت ملی نفت و عموم مردم.

بولیوی (وای. پی. اف. بی)

(وای. پی. اف. بی) به سه شرکت مستقل تقسیم شد. ۵۰ درصد از سهام هریک هم به یک سرمایه‌گذار راهبردی در بخش خصوصی انتقال یافت. به‌منظور تأمین سرمایه مورد نیاز شرکت‌های ایجاد شده، به‌جای خرید دارایی‌ها از روش پیشنهاد قیمت استفاده گردید که از آن طریق، برنده با تأمین دارایی‌های سرمایه‌ای، در شرکت سرمایه‌گذاری کرد. سهم دولت از طریق صندوق‌های بازنشستگی به مردم بولیوی انتقال یافت. خصوصی‌سازی فعالیت‌های فرودستی که دارای حساسیت سیاسی بودند به آینده موکول شد.

برزیل (پتروبراس)

خصوصی‌سازی جزئی. سهم دولت از ۸۲ درصد به ۵۰ درصد کاهش یافت. از نظر سیاسی، حفظ مالکیت دولتی مطلوب است. سهام به بخش خصوصی محلی و بین‌المللی، افراد و مؤسسات سرمایه‌گذار فروخته شد. فروش‌های آتی بر مبنای کسب درآمد از محل فروش سهام برای تأمین منافع محلی انجام خواهند شد. مدیران پتروبراس به این نکته پی برده‌اند که باید رقابت‌پذیرتر باشند. مدیران انتصابی توسط دولت بیشتر زیر سؤال هستند.

روسیه (شرکت‌های دولتی که به‌طور عمودی ادغام شده‌اند)

نظارت بر منافع ناشی از شرکت‌های دولتی که به‌صورت غیررقابتی به رهن گروه‌های سرمایه‌گذار خصوصی درآمده است. مختار بودن دولت در مطالبه بدهی‌ها و بازپس‌گیری مالکیت‌های منتقل شده به بخش خصوصی. فرایند غیرشفاف به‌شدت مورد خشم و اعتراض مردم قرار گرفت.

۷-۳-۲ وظایف غیرتجاری

اکثر بسته‌های سیاستی مربوط به اصلاحات که شرکت‌های ملی نفت به کار می‌گیرند، انجام وظایف اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را به دولت واگذار می‌کنند و به این ترتیب شرکت ملی نفت را در انجام فعالیت‌های تجاری آزاد می‌گذارند. در هر حال، رهاسازی^۱ فعالیت‌های غیرتجاری از قید وابستگی به شرکت‌های ملی نفت کاری بسیار دشوار است. دوران گذار نیازمند توجه و دقت خاصی است. معمولاً، بهترین نوع عملکرد در زمینه گذار، شامل شبکه‌های تأمین اجتماعی انتقالی برای افراد و مؤسساتی (کارکنان، مدارس، بیمارستان‌ها و غیره) است که بیشترین تأثیرپذیری منفی را در اثر قطع حمایت‌های شرکت ملی نفت خواهند داشت و آسیب‌های جدی می‌بینند. توجه دولت به فقدان راه‌های جایگزین قابل اجرا^۲ برای استخدام در سوکار یکی از موانع اصلی اجرای برنامه اصلاحات در شرکت ملی نفت در کشور آذربایجان است. خارج کردن وظایف غیرتجاری از فهرست مسئولیت‌های شرکت‌های ملی نفت موفقیت‌آمیز نخواهد بود، مگر آنکه مؤسساتی که از شرکت‌های ملی نفت مستقل می‌شوند به قدر کافی از نظر مالی کارکنان مناسب و مدیریتی تأمین شوند.

۷-۳-۳ حکمرانی

از الزامات حیاتی برای یک حکمرانی خوب داشتن شفافیت است و با انتشار حساب‌های شرکت ملی نفت که از سوی مؤسسات مستقل به دقت حسابرسی شده باشند، آغاز می‌شود. رعایت شفافیت نه تنها برای کمک به حکمرانی خوب دارای اهمیت می‌باشد، بلکه شرط لازم^۳ برای دستیابی به منابع مالی تجاری از طریق ارزیابی ترازنامه شرکت است که بر تأمین مالی از طریق تضمین نفتی^۴ (و با تسلط^۵ بر منابع نفت) ترجیح دارد. مادامی که شرکت‌های ملی نفت در موقعیتی باشند که از طریق تضمین با نفت تأمین مالی کنند، نمی‌توانند شکافی را که بین آنها و شرکت‌های نفت بین‌المللی وجود دارد، پر نمایند.

-
1. Weaning
 2. Viable alternatives
 3. Sine qua non
 4. Oil - backed
 5. Sovereign

هر سیاستی غیر از خصوصی سازی کامل در پیش گرفته شود، باز هم تجاری کردن شرکت ملی نفت برای تضمین یک حکمرانی خوب از ضروریات است. تجاری کردن مستلزم تشکیل هیئت مدیره‌ای است که در رهبری و نظارت مستقل و بی طرفانه، به قدر کافی توانا باشد. همین طور، تجاری نمودن به معنای تجدید ساختار داخلی سازمان بر مبنای سودگرایی و ایجاد واحدهای کسب و کاری است که به اندازه کافی تأمین مالی و یا به سرمایه لازم تجهیز شده و در عین حال مستقل و پاسخگو هستند. وظایف برنامه ریزی برای شرکت و نظارت جدی بر تأمین مالی از محل منابع داخلی دارای اهمیت برابر هستند. در پایان، باید ذکر کرد که یک شرکت ملی نفت نمی تواند رفتار تجاری داشته باشد، مگر آنکه، مجوز نگاهداری وجوه نقد خالص و کافی برای انجام وظایف جاری و کوتاه مدت را داشته باشد و در ضمن برای یک افق زمانی معقول برنامه ریزی نماید.^۱

۷-۳-۴ وجوه نقد مورد نیاز

توجه به درخواست هایی که برای وجوه نقد عمومی در رقابت هستند، می تواند یک عامل تعیین کننده کلیدی در تصمیم گیری برای حرکت به سوی خصوصی سازی جزئی یا کامل شرکت ملی نفت باشد. با عملیات خصوصی سازی، شرکت می تواند مقدار قابل ملاحظه ای وجه نقد را به یک باره کسب کند و از طرف دیگر تقاضای قابل توجه سالیانه برای بودجه را کاهش داده یا حذف می کند، که این مورد هم به همان میزان دارای اهمیت است. اما دولت ها به جای آنکه به طور آشکار اقدام به خصوصی سازی شرکت ملی نفت کنند، با روشی بسیار متداول تر تقاضای بخش نفت برای بودجه را کاهش می دهند؛ بدین ترتیب که بر قراردادهای شرکت ملی نفت با بخش خصوصی سازی اتکا می نمایند. قراردادهایی که فقط به منظور ایجاد تأخیر در پرداخت سهم سرمایه ای شرکت ملی نفت در عملیات ها، یا اجتناب از آن بسته می شوند. نمونه ای از این دست قراردادهای همان تسهیم تولید یا شراکت در درآمدهای حاصل از تولید بدون مشارکت در

۱. گاهی اوقات، مسئله پیچیده نامعلوم بودن علت و معلول مانند قضیه نامعلوم بودن مرغ و تخم مرغ، مانع از برطرف کردن این نیازها می شود. یک حکمرانی خوب، بستگی خاصی به حق داشتن سهم کافی از خالص وجوه نقد دارد، در حالی که امکان دارد چنین حقی توسط دولت یا قوه مقننه به دلیل حکمرانی ضعیف شرکت ملی نفت انکار شود. یعنی دقیقاً همان قضیه نامعلوم بودن علت و معلول در اینجا صادق است.

هزینه‌هاست.^۱ از این طریق، بخشی از مسئولیت تأمین مالی به بخش خصوصی انتقال می‌یابد که از بعد تأمین مالی معادل با خصوصی‌سازی جزئی است. به این ترتیب، سهم سرمایه اسمی دولت با تمام خطرات همراه آن، به بخش خصوصی منتقل می‌شود و به همین جهت هم، بخش خصوصی نیازمند پاداشی شایسته برای جبران این خطرات است.

شایان ذکر است، انتقال وظیفه تأمین مالی به شرکت‌های بین‌المللی نفت در بخش خصوصی که دسترسی بهتری به منابع مالی دارند (نسبت به شرکت‌های ملی نفت و یا دولت‌های آنها)، موجب کاهش هزینه‌های عملیاتی کل می‌شود.^۲

۷-۳-۵ تضاد منافع

ساده‌ترین راه‌حل برای موضوع تضاد منافع، ابتدا انتقال وظایف سیاست‌گذاری و نظارت از شرکت ملی نفت به دولت، یا در حالت ایدئال به یک وزارتخانه و یک دستگاه نظارتی شبه‌مستقل است و سپس آزاد گذاشتن شرکت ملی نفت برای آنکه نقش اصلی و اولیه خود، یعنی تجارت را ایفا نماید. البته با توجه به مقاومت احتمالی گروهی که منافعشان به خطر می‌افتد و ناتوانی معمول در تأمین وزارتخانه یا دستگاه مربوطه از نظر ظرفیت، منابع، جبران خدمات و مهارت‌های لازم برای اجرای مناسب این وظایف، بیان راه‌حل فوق ساده‌تر از عمل به آن است.

گرچه ممکن است عملیاتی کردن وظایفی که در اینجا پیشنهاد شد و دارای ترکیب مثلث‌وار هستند (یعنی آنچه که از آن به عنوان الگوی مثلثی نروژی^۳ نام برده می‌شود)، دشوار باشد، اما اثبات شده که در تعدادی از کشورها کارایی داشته است. در نروژ، از جمله مسئولیت‌های وزارت نفت سیاست‌گذاری و اعطای پروانه و مالیات‌بندی نفت و موضوعات مالی مرتبط با آن است که با همکاری وزارت دارایی صورت می‌گیرد. هیئت‌مدیره شرکت ملی نفت نروژ درعین حال که استقلال خود را حفظ می‌کند، به

1. Carried Interest Provisions

۲. شرکت تأمین مالی نفت (۲۰۰۲). احتمالاً بیشترین هزینه تأمین مالی زمانی پیش می‌آید، که شرکت‌های ملی نفت به تأمین مالی از طریق تجارت دسترسی نداشته باشند و لذا از شرکای خود در شرکت نفت بین‌المللی وام بگیرند.

3. Norwegian Trinity Model

وزارت نفت هم گزارش می‌دهد. همچنین مشاور وزارت نفت در زمینه مسائل فنی بوده و مسئول مدیریت تمامی داده‌های فنی و اجرای مقررات فنی است. انتظار می‌رود که شرکت ملی نفت نروژ، استات اویل، تمرکز خود را بر عملیات تجاری بگذارد؛ وظیفه‌ای که اخیراً با خصوصی‌سازی جزئی تقویت شد. به نظر می‌رسد، که کشورهایی که این مدل را به کار گرفته‌اند عملکرد بهتری نسبت به کشورهایی که وظایف شرکت ملی نفت آنها در ابهام قرار دارد، داشته‌اند.

۶-۳-۷ خط‌مشی اصلاحات

با اشاره به شرایط قبل از اصلاحات یک کشور، می‌توان در مورد مسائلی که منجر به انجام اصلاحات در شرکت ملی نفت می‌شوند، به اختصار توضیح داد. به همین ترتیب، اشاره به خط‌مشی اصلاحات در یک کشور (مانند آرژانتین و البته نه تنها مختص آرژانتین) کمک می‌کند تا مجموعه‌ای از راه‌حلهایی که برای آن مسائل اندیشیده شده‌اند، را در یک‌جا جمع کرد. در اوایل دهه ۱۹۹۰، دولت آرژانتین در واکنش به شرایطی که عملکرد بخش را تضعیف می‌کرد و قبلاً هم توضیح داده شد، خط‌مشی خود که محدودکننده نقش دولت در سیاست‌گذاری، قانونگذاری و نظارت بر بخش بود، را به اجرا گذاشت. این خط‌مشی شامل مواردی از این قبیل بود: دوری جستن دولت از انجام فعالیت‌های تجاری از طریق خصوصی‌سازی (وای. پی. اف)، خدمات نفتی‌اش و شرکت‌های وابسته به آن؛ معرفی انگیزه‌های مالی و سایر موارد انگیزشی برای افزایش رقابت و میزان مشارکت بخش خصوصی؛ و خارج نمودن بازارهای فرودستی از قید کنترل دولت. خط‌مشی اتخاذ شده موفق بود، زیرا به پس‌انداز قابل توجه برای دولت، افزایش کارایی، ورود سرمایه‌گذاران جدید به بخش و افزایش معنی‌دار سرمایه‌گذاری منجر شد.

کادر ۲-۷ تعدادی از ابتکارات اخیر و در دست اجرا برای انجام اصلاحات در شرکت ملی نفت را نشان می‌دهد و نه تنها شرایط آینده آنها را، بلکه شرایط آتی احتمالی سایر شرکت‌های ملی نفت را که هنوز در حال اجرای اصلاحات هستند، را هم بیان می‌کند.

کادر ۲-۷ خط‌مشی‌های اخیر و در دست اجرای اصلاحات در شرکت‌های ملی نفت
(دهه ۱۹۹۰ تاکنون)

الجزایر

منع شرکت سوناتراچ^۱ از انجام وظایف سیاستگذاری و تدوین مقررات.
تجاری کردن شرکت سوناتراچ.
ورود بخش خصوصی به تمامی مراحل کسب و کار.
آزادسازی قیمت‌ها در بخش فرودستی.

آرژانتین

خصوصی‌سازی شرکت‌های وای. پی. إف و گز دل استاد.^۲
افزایش مشارکت بخش خصوصی.

بولیوی

خصوصی‌سازی شرکت وای. پی. إف. بی.
افزایش مشارکت بخش خصوصی.

برزیل

خصوصی‌سازی جزئی شرکت پتروبراس.
تجاری نمودن شرکت پتروبراس.
افزایش مشارکت بخش خصوصی.

چین

خصوصی‌سازی جزئی شرکت‌های ملی نفت از طریق فروش سهام.
ایجاد سه شرکت ملی نفت که در رقابت با یکدیگر باشند.

اندونزی

پایان دادن به موقعیت انحصاری شرکت پرتامینا.
تجاری کردن پرتامینا.

1. Sonatrach
2. Gas Del Estado

تشویق تازه‌واردان به صنعت نفت.

پایان دادن به انحرافات قیمتی در بخش فرودستی.

نیجریه

خصوصی‌سازی برنامه‌ریزی شده فعالیت‌های فرودستی.

تجاری نمودن شرکت این. این. پی. سی.

روسیه

خصوصی‌سازی شرکت‌های در تملک دولت.

۷-۴ نتیجه‌گیری

فضایی که در آن شرکت‌های ملی نفت شکل گرفتند (یعنی دهه ۱۹۷۰ که برای اولین بار تشکیل شدند)، تا به حال تغییر بسیار زیادی یافته است.

اول، محیط خیلی بیشتر از سابق آماده تجاری شدن است. کنترل سودآوری منابع کافی نیست. قیمت‌های واقعی نفت به سرعت در حال کاهش هستند و همه بنگاه‌ها، از جمله شرکت‌های ملی نفت باید به‌طور فزاینده‌ای بر مهارت‌های فنی و مدیریتی اتکا کرده و برای بقا و عملکرد کارا، با زبردستی عمل کند.

دوم، انتظارات گروه‌های مختلف جامعه مدنی از دولت و مؤسسات در مالکیت دولت و به‌ویژه شرکت‌های ملی نفت، با توجه به مقدار قابل توجه درآمد تحت کنترل آنها، تغییر یافته و بسیار فراتر از رسیدن به اصل سودآوری است که شامل شفافیت و پاسخ‌گویی در کنار کارایی می‌باشد.

سوم، تلقی نفت به‌منزله یکی از ارتفاعات مسلط تغییر یافته است. گسترش بازارهای پیچیده و رقابتی جهان برای نفت خام و تولیدات نفتی، باعث کالا شدن^۱ نفت و کاهش ارزش راهبردی آن برای بسیاری از فعالان بازار شده است. علاوه بر این، الگوهای ساختاری جدیدی ارائه شده‌اند که با تکیه بر رقابت، مشارکت بخش خصوصی جای اتکا بر مالکیت

دولتی و مقررات آسان ولی کارا در حفاظت از منافع مردم موفق بوده‌اند. درحالی‌که تعداد زیادی از شرکت‌های ملی نفت گام‌های مشخصی برای تطبیق با فضای تغییر یافته خود در پیش دارند، تعداد رو به تزاید دیگری فرایند تغییرات اساسی و ژرف را آغاز کرده‌اند. در بسیاری از کشورها، نظیر آرژانتین، بولیوی، کانادا، پرو و انگلستان، شرکت ملی نفت به دنبال خصوصی‌سازی کاملاً یا واقعاً از میان رفته است. در سایر کشورها، خصوصی‌سازی محدود، تجاری نمودن شرکت ملی نفت و مشارکت مستقیم و فزاینده بخش خصوصی به‌عنوان مسیر اصلاحات پذیرفته شده است. این مسیر در برزیل، اندونزی، نیجریه و پاکستان بحث روز بوده یا در حال پیگیری است. برنامه‌های اصلاحات در شرکت ملی نفت با موانع جدی روبه‌رو است، مانند برخورد‌های عقیدتی، ملی‌گرایی، منافع برخی از گروه‌ها و سوءظن. برای موفقیت این برنامه‌ها نیاز به حمایت از بالاست و در همان حد پشتیبانی آرا عمومی ضروری است. به‌طور طبیعی، موارد یاد شده باید بخشی از یک بسته اصلاحات اقتصادی، سیاسی و اجتماعی گسترده‌تر باشند. این مراحل اصلاحات باید به‌نحوی طراحی شوند که توانمندی نهادی برای پذیرفتن وظایفی که شرکت ملی نفت از انجام آنها منع می‌گردد، را ضمانت کند. درضمن در خلال دوران گذار و انتقال، گروه‌های اجتماعی که از آثار سوء تغییرات سیاستی ضربه‌پذیر هستند، باید به‌خوبی حمایت شوند. شرایط فعلی هنوز نشانگر روزهای اولیه چنین تحولات ساختاری است، اما شواهد موجود حاکی از آن است که رهنمودهای نوین در فضای شرکت‌های ملی نفت، منافع رو به رشد قابل توجهی را به‌دلیل فرصت‌های بیشتر و سرمایه‌گذاری‌های فزاینده، تخصیص منابع بهتر و کاهش زیان‌ها ایجاد می‌کند.

کتابشناسی

- Bacon, Robert, 1999, *Global Energy Sector Reform in Developing countries: A Score card* (Washington: World Bank Energy Sector Management Assistance Program).
- Gupta, Sanjeev, Christian Schiller, and Henry Ma, 1999, "Privatization, Social Impact, and Social Safety Nets," IMF Working Paper 99/68 (Washington: International Monetary Fund).
- Karl, Terry Lynn, 1997, *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro – States* (Brekeley: University of California Press).
- McKinsey & Company, 2002, *Lessons Learned from Ten Years of Economic Reasearch by the McKinsey Global Institute*, Presentation at the World bank (March).
- Mommer, Bernard, 2002, *Global Oil and the Nation State* (Oxford: Oxford University Press).
- Petroleum Finance Company, 2002, *Presentation to the National Oil Companies Forum* (Algeria), April.
- Petroleum Intelligence Weekly, 2000, PIW's Top 50: *How the Firms Stack Up*, (March).
- PricewatwrhouseCoopers, 1998, *Pertamina's Restructuring Blyeprint: The Roadmap Towards A World – Class Oil And Gas Company* (July).
- Schloss, Miguel, 1993, "Does Petroleum Procurement and Trade Matter?" *Finance & Development*, Vol. 30 (March), pp. 44 – 46.
- Shaikh, Hafeez, 1996, *Argentina's Privatization Program – A Review of Five Cases* (Washington: World Bank).
- World Bank, 2000a, *Nigerian National Petroleum Companny Management Audit*, December (Washington).
- _____, 2000b, *Nigeria Petroleum Sector Review*, December (Washington).
- _____, 2000c, *Nigeria Petroleum Taxation and State Participation*, December (Washington).
- Yergin, Daniel, and Joseph Stanislaw, 1998, *The Commanding Heights* (New York: Simon and Schuster).

فصل هشتم تخصیص درآمد حاصل از وضع مالیات بر نفت

چارلز ای. مک‌لور جونیور*

ترجمه: نیلوفر فراهانچی

مقدمه

در این مقاله، در زمینه چگونگی تخصیص درآمدهای حاصل از وضع مالیات بر نفت توضیحاتی ارائه می‌شود. به عبارتی، این موضوع مورد بحث قرار می‌گیرد که در یک نظام چندسطحی دولت، این نوع درآمدها باید به چه سطحی از دولت (ملی یا استانی یا هر دو) تعلق گیرد. همچنین، به روش‌های تخصیص درآمد به سطح دولت‌های محلی اشاره می‌شود. تخصیص درآمدهای حاصل از وضع مالیات بر نفت یکی از بخش‌های «نظریه تخصیص مالیات» است. این نظریه مطرح می‌کند که مالیات را چه کسی (چه سطحی از دولت)، بر چه چیزی و چگونه باید وضع کند.^۱ در این نوشتار موضوع مالیات‌بندی (نفت) مشخص است و تنها به پرسش‌های چه کسی و چگونه، باید پاسخ داده شود. درآمدهای حاصل از نفت می‌تواند تنها به یک سطح از دولت یا هر دو سطح مرکزی و محلی تخصیص یابد. این نوشتار بر بحث تخصیص محلی متمرکز شده است، یعنی آیا دولت‌های محلی باید قدرت وضع مالیات بر نفت را داشته باشند؟ چرا؟ و (در صورت مثبت بودن پاسخ) چگونه؟

تحلیلی که در اینجا ارائه می‌شود بهترین کاربرد را تا قبل از اکتشاف نفت داراست.

* Charles E. McLure, Jr.

۱. این نوع طرح پرسش از عنوان نوشتاری ماسگریو (Masgrave, 1983) اقتباس شده است. دیدگاه‌هایی که در اینجا به‌طور مختصر به آنها اشاره شده، به‌صورت مشروح در نوشته‌های مختلف مک‌لور مورد بحث قرار گرفته‌اند (McLure, 1994, 1998, 1999, 2000).

تا قبل از اکتشاف نفت، تصمیمات مربوط به تخصیص درآمد را باید در کمال بی‌خبری^۱ اتخاذ کرد. در این مرحله میزان درآمد حاصله و مناطق غنی از نفت مشخص نیستند. همچنین، در این مرحله، گروه‌های ذی‌نفع^۲ ناحیه هنوز معلوم نیستند و یک نگاه ملی به هزینه‌های انطباق و اجرا،^۳ توزیع عادلانه^۴ و تخصیص کارا^۵ وجود دارد. زمانی که نفت کشف شده باشد، نحوه برخورد سیاسی بسیار متفاوت خواهد بود. چنانچه ذخایر بسیار باارزش باشند و به‌ویژه از نظر جغرافیایی در نقاط خاصی متمرکز باشند، منافع منطقه‌ای بروز می‌کند و یک نگاه متفاوت به مباحث توزیعی مطرح شده - یعنی توزیع درآمد بین دولت مرکزی و دولت‌های محلی و نیز بین خود دولت‌های محلی چگونه باشد - و بر سایر مباحث سیاسی غلبه می‌کند. اگر میزان درآمد حاصل از نفت بالا باشد، امکان دارد چنین بحث و جدل‌هایی بسیار تند باشند.^۶

این نوشتار توجه خود را معطوف به چگونگی تقسیم قدرت وضع مالیات بین دولت مرکزی و بالاترین سطح دولت محلی می‌کند. اگرچه مطالب این نوشتار اشاره به نظام‌های فدرال دارند اما قسمت اعظم ایده‌های ارائه شده در این مقاله، همراه با اصلاحاتی آشکار برای نظام‌های متمرکز^۷ نیز به کار می‌روند. همچنین، فرض شده که اندازه‌ای از درآمد در بین است که به سؤال این تحقیق اهمیت می‌دهد. در پایان، مانند سایر ادبیات معمول در زمینه فدرالیسم مالی،^۸ فرض می‌شود که دولت‌های محلی به خواسته‌های شهروندان حوزه خود پاسخ می‌دهند.^۹

1. Veil of Ignorance

2. Vested Interest

3. Compliance and Administration Costs

4. Distributional Equity

5. Allocative Efficiency

۶. قیمت‌های بالای انرژی در دهه ۱۹۷۰، که از یک سو مصرف‌کنندگان آمریکایی را با پرداخت بهای بالاتر و از سوی دیگر مناطق غنی از نفت را با مطلوبیت افزایش درآمدها روبه‌رو ساخته بود، به جنگی جدید بین ایالات منجر شد. جنگ بین ایالات مصرف‌کننده و گروه‌های موسوم به اعراب چشم‌آبی اتفاق افتاد. در تگزاس برچسب‌هایی روی سپر ماشین‌ها با این مضمون که «بگذارید شرقی‌ها در تاریکی منجمد شوند» دیده می‌شد.

7. Unitary Systems

8. Fiscal Federalism

۹. پرادهوم (Prud'homme, 1995)، اتکا به این فرض بنیادی را برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه مورد تردید قرار داده است.

۸-۱ اشکال تخصیص درآمد

قبل از پاسخ‌گویی به این پرسش که چه کسی باید مالیات بر نفت را وضع کند، بهتر است سؤال شود که دولت‌های محلی چگونه باید مالیات بر نفت را وضع کنند و به عبارت دیگر درآمدهای نفتی چگونه باید به دولت‌های محلی منتقل شوند (البته در صورتی که تمایلی برای این امر وجود داشته باشد). گذشته از پرسش‌های مهمی چون چه کسی و تحت چه شرایطی پول را دریافت می‌کند، نکات اساسی مربوط به تخصیص درآمد که باید مورد ملاحظه قرار گیرند؛ عبارت‌اند از: چه کسی مبنای مالیاتی را تعیین می‌کند؟ چه کسی نرخ (نرخ‌های) مالیاتی را معین می‌کند؟ و چه کسی امور مالیاتی را اداره می‌کند؟ تمامی موارد فوق در کنار هم مشخص می‌کنند که دولت‌های محلی تا چه حد در ایجاد و افزایش درآمد نفت استقلال دارند.

رهنمودهای زیر براساس میزان توانایی و اختیار دولت‌های محلی در ایجاد و افزایش درآمدهای ناشی از نفت، رتبه‌بندی و به ترتیب توضیح داده شده‌اند.^۱ به جز رهنمود اول، سایر موارد را می‌توان با توجه به جزئیات خاص باهم ادغام کرد.

۸-۱-۱ دریافت حق امتیاز از بابت مالکیت محلی بر منابع

چنانچه دولت‌های محلی مالک منابع طبیعی باشند درآمد ناشی از استخراج منابع در قالب حق امتیاز به آنان (به عنوان مالک) تعلق می‌گیرد. لذا، آنها نیازی به وضع مالیات برای کسب درآمد ندارند. گرچه امکان دارد که این دولت‌ها، درآمدهای نفتی را به یکی از چهار روش ذیل هم دریافت دارند. این شرایط در کانادا در اندازه محدود اما قابل توجه در آلاسکا حاکم است، ولی در سایر نقاط آمریکا وجود ندارد.^۲ دلیلی مبنی بر اینکه وضع مالیات در سطح ملی نتواند میزان عایدی دولت‌های محلی از محل مالکیت بر ذخایر نفت را کاهش دهد وجود ندارد. گرچه این مورد به تفصیل بحث نمی‌شود، اما بیشتر نگرانی‌های مشابه که به عنوان تخصیص مالیات مطرح می‌شوند (مانند عدم توازن مالی

۱. متأسفانه در زمینه موضوع مورد بحث هیچ نوع واژگانی که به طور یکسان مورد پذیرش باشد وجود ندارد. لذا، اصطلاحاتی که بیشتر رهنمودها را به روشنی و دقت توضیح می‌دهند، در این نوشتار مورد استفاده قرار گرفته است.
۲. در ایالات متحده آمریکا، برعکس بیشتر نقاط دیگر دنیا، حق مالکیت خصوصی بر معادن به جز در مورد زمین‌هایی که در مالکیت بخش عمومی هستند رایج است.

عمودی^۱ و نابرابری‌های مالی افقی^۲ همان قدر که به تعیین مالکیت بر منابع طبیعی مرتبط هستند به تخصیص مالیات هم مربوط می‌شوند.

۸-۱-۲ قانونگذاری و اداره مالیاتی محلی

دولت‌های محلی می‌توانند حق قانونی در زمینه وضع مالیات بر منابع طبیعی و دریافت آن را داشته باشند. این شرایط در ایالات متحده آمریکا و کانادا برقرار است. اختیار وضع مالیات در سطح محلی می‌تواند انحصاری بوده یا با اختیارات ملی همراه باشد و ممکن است قانون اساسی یا قوانین ملی چنین حقوق قانونی را محدود کنند. به عنوان مثال، این امکان وجود دارد که برای وضع انواع مالیات‌ها بر نفت، تعیین نرخ‌های مالیاتی و حتی تعریف پایه مالیاتی، برای دولت‌های محلی محدودیت‌هایی در نظر گرفته شود. به طور نمونه، شاید ضروری باشد که در برخی از شروط اصلی قرارداد نظیر پرداخت اضافی بابت کاهش ذخایر،^۳ از قانون ملی تبعیت شود یا تطبیق^۴ لازم فراگیرتر باشد. وجود تطبیق اطاعت از قوانین و اجرای آنها^۵ را بدون نیاز به توافق جدی در مورد استقلال مالی ایالات تسهیل می‌کند. تطبیق در ایالات متحده آمریکا ضرورتی ندارد و فقدان وحدت رویه در ایالات مختلف (به عنوان نمونه در مورد وضع مالیات بر درآمد شرکت‌ها) اطاعت از قوانین و اجرای آنها را دشوار می‌کند و شکاف‌ها و همپوشانی‌های^۶ نامطلوبی در پایه‌های مالیاتی ایالات پدید می‌آورد. این رویه حداکثر استقلال در مالیات‌بندی بر نفت را در سطح محلی و استانی فراهم می‌آورد، به جز در مواردی که دارای محدودیت جدی بوده و قانون ملی در مورد آنها اعمال می‌شود.

۸-۱-۳ مالیات‌های ویژه محلی اضافه بر مالیات‌های ملی^۷

تطبیق می‌تواند در حدی فراگیر باشد که موجب استفاده دولت‌های محلی از پایه مالیاتی

-
1. Vertical Fiscal Imbalance
 2. Horizontal Fiscal Disparities
 3. Depletion Allowances
 4. Conformity
 5. Compliance and Administration
 6. Gaps and Overlaps
 7. Subnational Surcharges on National Taxes

مشابه با دولت مرکزی شود. دولت مرکزی به منظور اداره امور مالیاتی می‌تواند به‌طور ارادی، اجباری یا برطبق ضرورت، پایه مالیاتی را یکسان کند. در هر صورت، نتیجه آن یک مالیات محلی افزون‌بر مالیات ملی است. در حالی که استقلال مالی دولت‌های محلی در دو رهنمود قبلی صدمه می‌بیند، مهم‌ترین جنبه استقلال، یعنی قدرت تعیین نرخ‌های مالیات محلی و کسب درآمد از نفت، در هر سه رهنمود حفظ می‌شود.

امکان دارد که دولت‌های محلی، مالیات محلی مازاد بر مالیات ملی را خود جمع‌آوری کنند یا دولت مرکزی این مالیات‌های محلی را برای آنها وصول کند. در کانادا، انتخاب نحوه اداره امور مربوط به مالیات بر درآمد به‌صورت مرکزی یا محلی، برای استان‌هایی که پایه مالیاتی دولت مرکزی را پذیرفته‌اند، اختیاری است. سایر استان‌ها، در عین حال که مبانی مالیاتی خود را اجرا می‌کنند، اما به‌شدت به تعریفی که دولت مرکزی از درآمد مشمول مالیات ارائه می‌دهد، متکی هستند.

مالیات‌های محلی می‌تواند بر پایه مالیاتی ملی یا بر مبلغ مالیات ملی وضع شود. همان‌طور که در کشور کانادا تا زمان حاضر وجود داشته است، میزان استقلال دولت‌های محلی در صورتی که مالیات محلی بر پایه مالیاتی ملی وضع شود، بیشتر از زمانی خواهد بود که بر مبلغ مالیات ملی وضع شود. در حالت دوم، ساختار مالیات‌های محلی بستگی به ساختار مالیات ملی دارد.

۴-۱-۸ تسهیم مالیات

در این نوشتار از عبارت تسهیم مالیات برای توصیف عمل بازگرداندن درآمدهای^۱ حاصل از مالیات‌های ویژه به دولت‌های محلی براساس محل اخذ^۲ استفاده می‌شود، یعنی استانی که درآمد در آن اتفاق افتاده است (یا تصور می‌شود که در آن به‌وجود آمده است). به‌طور مفهومی، می‌توان از دو طریق این نظام را بررسی کرد:

۱. به‌عنوان یک نظام مالیات ویژه^۳ که در آن، دولت محلی فاقد قدرت انتخاب نرخ مالیاتی است،

1. Returning Revenues
2. Derivation Basis
3. Surcharge System

۲. به عنوان یک نظام کمک بلاعوض^۱ زیرا دولت‌های محلی فاقد همه جنبه‌های استقلال مالی در افزایش درآمد هستند. نرخ‌های تسهیم، می‌توانند در کلیه مناطق یکسان باشند یا مانند اتحاد جماهیر شوروی سابق، در مناطق مختلف با یکدیگر متفاوت باشند. در حالت دوم، تسهیم مالیات به تدریج به تسهیم درآمد تبدیل می‌شود و شباهت تسهیم مالیات و کمک‌های بلاعوض آشکار است.

۵-۱-۸ تسهیم درآمد

در روش تسهیم درآمد، به جای آنکه درآمد مانند روش تسهیم مالیات بین مناطقی که درآمد از آنجا کسب شده است تقسیم شود، بر مبنای یک فرمول مشخص بین مناطق محلی تسهیم می‌شود. همانند روش تسهیم مالیات، تسهیم درآمد نیز استقلال مالی در سطح محلی را مجاز نمی‌داند.^۲ تسهیم درآمد یکی از راه‌های برطرف کردن عدم توازن مالی عمودی است. دولت مرکزی می‌تواند درآمدهای نفتی‌اش را با دولت‌های محلی به صورتی تسهیم کند که ناهمگونی‌های مالی افقی ناشی از موقعیت جغرافیایی استقرار ذخایر نفتی را جبران کند.

جداول ۱-۸ و ۲-۸ ویژگی‌های اصلی چهار روش تخصیص درآمد به دولت‌های محلی را به طور خلاصه نشان می‌دهند.

1. Grant System

۲. در روش تسهیم درآمد نسبت به سایر روش‌ها دولت‌های محلی انگیزه کمتری برای مصرف وجوه عمومی به صورتی که بهره‌وری را افزایش دهد دارند. در شیوه‌هایی که درآمد بر مبنای مناطق ایجاد آن تقسیم می‌شود، انگیزه‌ای در دولت‌های محلی ایجاد می‌شود که وجوه عمومی را به گونه‌ای مصرف کنند که بهره‌وری را در مناطق تحت اختیارشان بالا برده و به این ترتیب درآمدها را آسان‌تر افزایش دهند. در مقام مقایسه، به طور کلی تسهیم درآمد کلاً انگیزه کمتری از این نوع را ایجاد می‌کند، زیرا میزان وجوه در دسترس دولت‌های محلی وابستگی کمتری به تلاش‌های آنها برای افزایش بهره‌وری دارد و حتی ممکن است تأثیر منفی بر عملکرد آنها داشته باشد. برای آگاهی بیشتر به مقاله کاریگا و وین‌گاست (Careaga and Weingast, 2001) مراجعه کنید. به نظر می‌رسد که سهولت افزایش درآمد در جوامعی که دولت‌های آنها به خواسته‌های مردم پاسخ نمی‌دهند اهمیت بیشتری نسبت به جوامعی که به خواسته‌های مردم توجه می‌شود، دارد. انگیزه مصرف درآمد در زمینه‌هایی که فرصت‌های شغلی، دستمزدها، بازده سرمایه و ارزش زمین را افزایش دهد - موضوعات مهمی برای رأی‌دهندگان است - در هر دو روش وجود دارد، خواه روش تسهیم درآمد باشد یا استفاده از شیوه‌هایی که درآمد را بر مبنای مناطق ایجاد آن توزیع می‌کند.

جدول ۸-۱ وظایف در چهار روش تخصیص درآمدهای حاصل از مالیات بر نفت به دولت‌های محلی

روش تخصیص درآمد				شرح
تسهیم درآمد	تسهیم مالیات	مالیات ویژه محلی	قانونگذاری و اداره جداگانه	
ملی	ملی	ملی	محلی	انتخاب پایه مالیاتی
ملی	ملی	محلی	محلی	انتخاب نرخ مالیات
ملی	ملی	ملی یا محلی	محلی	اداره امور مالیاتی
طبق فرمول	محل ایجاد	محل ایجاد	محل ایجاد	منطقه وصول درآمد

مأخذ: مؤلف.

جدول ۸-۲ آثار چهار روش تخصیص درآمدهای حاصل از مالیات بر نفت به دولت‌های محلی

روش تخصیص درآمد				آثار
تسهیم درآمد	تسهیم مالیات	مالیات ویژه محلی	قانونگذاری و اداره جداگانه	
ندارد	ندارد	ندارد	دارد	استقلال مالی محلی در زمینه پایه مالیاتی
ندارد	ندارد	دارد	دارد	استقلال مالی محلی در زمینه نرخ‌های مالیاتی
ندارد	ندارد	احتمال دارد	دارد	استقلال مالی محلی در زمینه مدیریت
کم	کم	کم	بالقوه زیاد	دوباره‌کاری / هزینه‌های انطباق و اجرا
احتمال دارد	ندارد	ندارد	ندارد	کاهش نابرابری‌های مالی

مأخذ: همان.

نکات اساسی در این جداول عبارت‌اند از:

۱. تنها قانونگذاری و اداره مجزا و مالیات ویژه محلی جداگانه، استقلال محلی در زمینه نرخ‌های مالیاتی را ایجاد می‌کند و به‌عبارتی کلید استقلال مالی محلی هستند.
۲. قانونگذاری و اداره مستقل، سطح غیرقابل قبولی از دوباره‌کاری^۱ و هزینه پذیرش

و اجرا را در پی دارد و لذا این روش برای بسیاری از کشورها، به‌ویژه کشورهای در حال توسعه مناسب نیست.

۳. به‌جز در روش تسهیم درآمد، انتقال درآمد به دولت‌های محلی براساس مناطق ایجاد آن سبب ایجاد نابرابری‌های مالی افقی می‌شود.

۴. تنها از روش تسهیم درآمد (و برابرسازی افقی) می‌توان برای جبران نابرابری‌های مالی افقی استفاده کرد.

۲-۸ ملاحظات اقتصادی در تخصیص درآمد

ملاحظات اقتصادی متعددی با مسئله تخصیص درآمد مرتبط هستند که به اهم آنها اشاره می‌شود:

۱. **فواید وضع مالیات:** دولت‌های محلی باید به مالیات‌های دریافتی (یا سایر وجوه) دسترسی داشته باشند. درواقع این مالیات‌ها جبران خدماتی است که دولت‌های محلی به بهره‌برداران از منابع طبیعی منطقه ارائه می‌دهند (یا جبران هزینه‌های ایجاد شده است). هزینه‌هایی که دولت‌های محلی و یا شهروندان آنها به‌تبع بهره‌برداری سرمایه‌گذاران از منابع طبیعی متحمل می‌شوند شامل این موارد است: هزینه‌های مربوط به جاده‌هایی که برای حمل ماشین‌آلات سنگین مورد نیاز است، هزینه‌های بیمارستان‌هایی که برای مداوای کارکنانی که در حال انجام کار مجروح می‌شوند، مورد استفاده قرار می‌گیرند و هزینه‌هایی که با صدمه زدن به محیط زیست و ایجاد مشکل برای سلامتی ایجاد می‌شود. مالیات‌هایی (و سایر وجوه) از این نوع، باید در حد امکان به‌صورتی وضع شوند که پوشش‌دهنده هزینه‌هایی باشند که دولت‌های محلی و شهروندان آنها متحمل می‌شوند. این موضوع دلالت بر این دارد که احتمالاً مالیات بر رانت منابع یا ارزش تولید، به‌طور بهینه برای این مقصود طراحی نمی‌شود و به‌نظر می‌رسد که مالیات بر مقدار تولید بسیار مناسب‌تر باشد. این نوع مالیات در مباحث بعدی مورد مطالعه قرار نمی‌گیرد.

۲. **حق تصمیم‌گیری:**^۱ به‌طور معمول، دولت‌های ملی توانایی بیشتری برای ایجاد درآمد نسبت به دولت‌های محلی دارند. این موضوع در کنار مزایای دولت غیرمتمرکز اشاره به این دارد که

1. Subsidiarity

دولت‌های محلی باید به درآمدهای حاصل از هرگونه مالیاتی که برای آنها نامناسب نیست، دسترسی داشته باشند. برای مثال، مالیات‌هایی که در امر تجارت بین‌الملل اختلال ایجاد می‌کنند، برای آنها مناسب نیستند. این اصل که اصطلاحاً آن را حق تصمیم‌گیری می‌نامند به بررسی سایر ملاحظات اقتصادی ناشی از وضع مالیات‌های محلی منجر می‌شود تا مشخص شود که وضع چه نوع مالیات‌هایی توسط دولت‌های محلی صحیح نیست. در ادامه، پیامدهای تمرکز جغرافیایی درآمدهای نفتی نادیده گرفته می‌شود و سپس، این پیامدها در نظر گرفته می‌شود. مباحث قانونی و سیاسی در بخش بعدی مطرح می‌شوند.

۸-۲-۱ ملاحظات که مستقل از تمرکز جغرافیایی^۱ هستند

۸-۲-۱-۱ درآمدهای ناپایدار

درآمدهای نفتی به‌طور آشکاری ناپایدار هستند. دولت‌های ملی برای جبران این ناپایداری، در موقعیت بهتری نسبت به دولت‌های محلی قرار دارند زیرا آنها از بودجه‌های بزرگ‌تر (نسبت به تولید ناخالص داخلی) درآمدهای غیرنفتی بیشتر، دسترسی بیشتر به بازارهای اعتباری و توان استفاده از سیاست‌های پولی برخوردارند. درضمن، دولت‌های ملی بهتر از دولت‌های محلی (با امکانات فنی و سیاسی) قادر به مقاومت در مقابل اصرار بر افزایش مخارج در زمان بالا بودن درآمدهای جاری (یا حتی استقراض در ازای درآمدهای آتی) هستند. البته این موضوع، امری اجتناب‌ناپذیر نیست.

۸-۲-۱-۲ وضع مالیات بر رانت منابع

مالیات بر رانت منابع (به‌استثنای مالیات بر سود) نوعی از مالیات بر نفت است که به‌دلیل حداقل کردن انحراف در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، بر سایر انواع آن ترجیح دارد. همچنین این نوع مالیات از پیچیدگی بیشتری در مراحل اجرایی برخوردار است.^۲

1. Geographical Concentration

۲. مک‌لور (McLure, 1994) به مشکلات اجرایی سه نوع مالیات بر رانت اقتصادی اشاره دارد. این مشکلات شامل مسائل رایج مالیات بر درآمد، مانند لزوم مقابله با قیمت‌گذاری انتقالی در معاملات بین شرکت‌های مربوط به هم، مبحث زمان‌بندی (در شناسایی درآمد و مخارج) و شاید هم انجام تعدیلات به‌دلیل تورم می‌شود. علاوه بر این، از آنجاکه رانت اقتصادی عبارت از باقی‌مانده درآمد پس از کسر تمامی هزینه‌هاست، که شامل هزینه ضمنی مربوط به سهام سرمایه نیز هست، آگاهی از بازدهی معمولی سرمایه‌گذاری صاحبان سهام ضرورت دارد.

بنابراین به نظر می‌رسد که دولت‌های ملی از توانایی بیشتری در اجرای مالیات بر رانت نسبت به دولت‌های محلی برخوردار باشند. دولت‌های محلی بیشتر به مالیات بر تولید اتکا می‌کنند، مالیاتی که موجب گزینش ناکارآمد کالاها برای تولید^۱ (زمانی که دیگر درآمدها کفاف هزینه‌ها، از جمله مالیات را نکند، تولید قطع می‌شود) هستند.^۲ به نظر می‌رسد که مالیات بر رانت نسبت به سایر انواع مالیات بر منابع طبیعی، ناپایدارتر باشد. همین ویژگی این نوع مالیات را برای دولت‌های محلی نامناسب می‌سازد.

۳-۱-۲-۸ سقف ادغام^۳

چنانچه وضع مالیات بر منابع طبیعی از لحاظ اقتصادی بی‌اثر^۴ باشد، اجازه انتقال زیان ایجاد شده به دوره مالی بعد که از محل درآمد آن دوره جبران شود، اهمیت می‌یابد. موضوع پوشش هزینه‌های ایجاد شده در یک منطقه با درآمد حاصل از منطقه دیگر ازسوی مالیات‌دهندگان، مبحث جالبی است که در این نوشتار پیگیری نمی‌شود. احتمال نمی‌رود که دولت‌های محلی اجازه دهند که از درآمدهای‌شان برای جبران هزینه‌های منطقه دیگری استفاده شده و کاهش یابد. دولت‌های ملی توانایی صدور این مجوز را از طریق سقف ادغام دارند.

۴-۱-۲-۸ جابه‌جایی منطقه‌ای^۵

وضع مالیات محلی بر آن دسته از فعالیت‌های اقتصادی که امکان تغییر مکان دارند، موجب تصمیمات ناکارآمد درباره محل استقرار متأثر از مالیات^۶ می‌شود. وضع مالیات محلی بر نفت این مزیت را نسبت به بسیاری از مالیات‌ها که منابع نفتی آن به لحاظ جغرافیایی ثابت هستند را دارد.

1. Inefficient High Grading

۲. حتی بدتر از این، ممکن است این دولت‌ها به مالیات بر دارایی، که موجب اتمام زودرس ذخایر نفتی می‌شود، اتکا کنند.

3. Ring Fencing

4. Neutral

5. Locational Mobility

6. Tax - motivated

۵-۱-۲-۸ صادرات مالیات^۱

مالیات‌ها زمانی صادر می‌شوند که درآمد واقعی افراد غیرمقیم با وضع مالیات محلی کاهش یابد (احتمالاً از طریق کاهش درآمد شرکت‌هایی که در مالکیت افراد غیرمقیم هستند). صادرات مالیات ناعادلانه است، مگر آنکه بار مالیاتی آن از طریق منافعی که مالیات‌دهندگان کسب می‌کنند (یا پوشش هزینه‌های آنها) جبران شود. همچنین، اگر یک منطقه محلی بتواند مالیات غیرمفید^۲ خود را صادر کند، آن انگیزه‌ای برای گسترش خدمات عمومی فراتر از حدی می‌شود که منافع اجتماعی نهایی^۳ خدمات عمومی با هزینه‌های اجتماعی نهایی^۴ وضع مالیات برابر است، زیرا فقط مالیات‌های افراد مقیم برای تصمیم‌گیری در مورد سطح مناسب مالیات‌بندی و مصرف آن در نظر گرفته می‌شود.^۵ این موضوع مبین آن است که دولت‌های محلی نباید مالیات‌هایی وضع کنند که صادر می‌شوند.^۶

صدور مالیات به مصرف‌کنندگان نفت احتمالاً از آنچه گاهی تصور می‌شود، کمتر رایج است. این واقعیت که نفت صادر می‌شود، به معنای این نیست که مالیات بر نفت هم می‌تواند صادر شود. صادرات مالیات بر نفت به میزان اهمیت منطقه وضع مالیات در بازارهای جهانی بستگی دارد. به جز برخی از موارد استثنا، تسلط لازم بر بازار وجود ندارد.^۷

1. Tax Exporting

2. Nonbenefit Taxes

3. Marginal Social Benefits

4. Marginal Social Costs

۵. این حقیقت که مناطق مختلف محلی ممکن است به‌طور متقابل مالیات‌ها را به افراد مقیم ساکن در مناطق دیگر کشور صادر کنند، دلیل آن نیست که صادرات مالیات آثار مذکور بر کارایی را ندارد. مالیات‌های وارد شده تنها یک اثر درآمدی دارند، درحالی‌که صادرات مالیات با تأثیر بر قیمت مالیاتی خدمات عمومی، اثر جانشینی هم دارد.

۶. در مقایسه، افراد معدودی معتقدند که دولت‌های ملی نباید مالیات‌هایی وضع کنند که صادر می‌شوند فقط به این دلیل که هزینه خدمات عمومی را در سطح مناطق محلی کاهش می‌دهد. پاسخ‌های مختلف به این پرسش ظاهراً مشابه به تفاوت بین شرایط دو سیاست برمی‌گردد. هر دو جوابی بهترین ترتیبات مالی از دیدگاه ملی هستند.

۷. در این نوشتار فرض می‌شود که پیامدهای فعالیت‌های یک منطقه باید به‌طور مجزا مورد بررسی قرار گیرد. زمانی که مناطق تولیدکننده نفت با تبانی مالیات‌ها را افزایش می‌دهند (به‌عنوان مثال، تحت حمایت آپک)، امکان دارد که انتقال به مصرف‌کنندگان اتفاق افتد. باید توجه کرد که در هر حال، اگر فعالیت‌های آپک به قیمت‌های بالاتر و سود بیشتر شرکت‌های نفتی منجر شود و بعد از آن کشوری مالیات‌هایش را برای کسب بخشی از سود افزایش دهد، مالیات به مصرف‌کنندگان منتقل نمی‌شود. این عملیات آپک است که موجب افزایش قیمت‌ها می‌شود نه مالیات.

زمانی صادرات مالیات به مالکان غیرمقیم اتفاق می‌افتد که ذخایر نفتی دارای مالکیت خصوصی باشند. صادرات مالیات به مالکان دارای امتیاز بهره‌برداری از ذخایر نفتی زمانی رخ می‌دهد که افزایش غیرمنتظره مالیات طبق قرارداد منع نشده باشد.^۱

۸-۲-۱-۶ تکرار هزینه‌های انطباق و اجرا

وضع مالیات توسط دولت‌های ملی و محلی به‌طور هم‌زمان، می‌تواند باعث تکرار هزینه‌های انطباق و اجرا شود. انطباق و اجرا می‌تواند پیچیده‌تر شود، چنانچه دولت‌های محلی از مالیات‌های مشابه منتفع نشوند، پایه‌های مالیاتی را به طریقی مشابه تعریف نکنند، یا در امور اجرایی مالیات مشارکت نکنند. روش‌های مالیات ویژه (محلی)، تسهیم مالیات و تسهیم درآمد از میزان تکرار و پیچیدگی می‌کاهند.

۸-۲-۱-۷ عدم توازن مالی عمودی

اگر درآمدهای نفتی کلاً به دولت‌های محلی اختصاص یابند، حالت غیرمعمولی از عدم توازن مالی عمودی پدید می‌آید، به‌طوری‌که دولت‌های محلی درآمد کافی داشته اما دولت مرکزی فاقد آن خواهد بود. در چنین شرایطی، بهتر است که بخشی از درآمد برای دولت مرکزی تخصیص یابد.

۸-۲-۲ ملاحظات اقتصادی مربوط به تمرکز جغرافیایی

۸-۲-۲-۱ نابرابری‌های مالی افقی

تخصیص درآمدهای نفتی برحسب منطقه ایجادکننده آنها، مناطق غنی از منابع را قادر می‌سازد که سطح معینی از خدمات عمومی را به کمک مالیات‌های غیرنفتی که پایین‌تر از سطح مالیات‌های سایر نقاط هستند ارائه دهند، یا با سطح معینی از مالیات‌های غیرنفتی سطحی بالاتر از خدمات عمومی نسبت به سایر نقاط ارائه دهند. نتیجه این

۱. وجود اعتبارات مالیاتی خارجی برای مالیات بر درآمد کشور مبدأ، شکل رایجی از صادرات مالیات به خزانه‌داری‌های کشورهای اصلی شرکت‌های نفتی چندملیتی را موجب می‌شود. این وضعیت مختص مالیات بر نفت نیست و بنابراین بیشتر بررسی نمی‌شود.

شرایط را می‌توان هم از بعد عدالت در توزیع و هم کارایی اقتصادی مورد بحث قرار داد.

۸-۲-۲-۲ توزیع ناعادلانه^۱

دلایل وجود نابرابری افقی در توزیع، کاملاً واضح است؛^۲ غیرمنصفانه است اگر افراد مقیم مناطق غنی از نفت، از خدمات عمومی بیشتر بهره‌مند شده یا مالیات کمتری (یا هر دو) نسبت به افراد مقیم سایر مناطق بپردازند.

۸-۲-۲-۳ تصمیمات محلی غیراقتصادی

مالیات‌های پایین‌تر و مصارف عمومی بیشتر که با وجود درآمدهای نفتی امکان‌پذیر می‌شود، می‌تواند سبب جذب نیروی کار و سرمایه به مناطق غنی از نفت بیش از مقدار بهینه شود.^۳ شواهد تجربی مبین آن است، که این قبیل اخلال‌ها مسئله قابل توجهی نمی‌توانند باشند، مگر آنکه استخراج نفت در مناطقی متمرکز باشد که از تراکم جمعیتی بسیار پایین (نظیر آلاسکا) برخوردار باشند.^۴

۸-۲-۲-۴ هزینه‌های دولتی اتلاف‌کننده منابع

مصرف درآمدهای نفتی برای برنامه‌ها و طرح‌های دولتی در مناطقی که از ارزش اجتماعی کمتری نسبت به سایر مناطق برخوردارند، پیامد دیگر نابرابری مالی افقی است. درحالی‌که

1. Distributional Inequity

۲. درواقع، مفهوم وجود برابری، اگر عوامل تولید (سرمایه و نیروی کار) متحرک باشند، بیشتر مفهومی ظاهری است تا واقعی. در بسیاری از نمونه‌های مالیات‌بندی متفاوت، نابرابری‌های افقی ایجاد می‌شود (البته قبل از آنکه این نابرابری‌ها تعدیل شوند)، که با انجام تعدیلات به‌طور چشمگیری کاهش یافته یا حذف می‌شوند. به عبارت دیگر، وقتی سرمایه و نیروی کار با توجه به تفاوت‌های موجود در نرخ‌های دستمزد، بازده سرمایه، مالیات‌ها و سطح خدمات عمومی ارائه شده تعدیل شوند، نابرابری ناچیزی باقی می‌ماند یا به کلی از بین می‌رود. آنچه هم که باقی بماند در بهای زمین انعکاس می‌یابد.

۳. برای اطلاع به بیشتر مقالات بودوی و فلتیز (Boadway and Flatters, 1982) و مک‌لور (McLure, 1983) مراجعه کنید.

۴. به مقاله میزکوسکی و تدر (Mieskowski and Toder, 1983) مراجعه کنید. واقعیت این است که آلاسکا دارای آب‌وهوای نسبتاً نامساعدی است که این احتمال را که تصمیمات محلی به‌طور قابل توجهی انحراف یابند، را کاهش می‌دهد.

اگر این درآمدها در مناطق دیگری خرج می‌شدند، از ارزش اجتماعی بالاتری بهره‌مند می‌شدند. یکی از حالت‌های خاص اتلاف منابع که عمومیت هم دارد، سرمایه‌گذاری محلی درآمدهای نفتی، به‌ویژه در فعالیت‌های فراوری^۱ فرودستی غیراقتصادی است.^۲

۸-۲-۳ یکسان‌سازی: رفع نابرابری‌های مالی افقی

زمانی که تخصیص درآمدهای نفتی به مناطق محلی موجب نابرابری‌های مالی افقی نامعقول می‌شود یکسان‌سازی الزامی می‌شود. اینجاست که تسهیم درآمد موضوعیت پیدا می‌کند. سایر اشکال تخصیص درآمد، درآمد را به مناطق ایجاد آن هدایت می‌کنند و به‌این‌ترتیب موجب بروز نابرابری‌های مالی افقی می‌شوند. در مقایسه روش تسهیم درآمد برای هدایت درآمد به مناطقی که ایجادکننده آن هم نیستند، طراحی شده و بنابراین، نابرابری‌های مالی افقی را کاهش می‌دهد.

۸-۳ ملاحظات قانونی و سیاسی

اکثر نکاتی که در بالا مطرح شد، بیانگر آن هستند که درآمدهای حاصل از نفت (غیر از درآمدهایی که برای جبران هزینه ارائه خدمات عمومی و هزینه‌های اجتماعی ناشی از استخراج منابع نفت مورد نیاز هستند) باید برای دولت‌های ملی ذخیره شوند. اما صرف‌نظر از چگونگی حل مشکلات مورد اشاره فوق، امکان دارد که مباحث اصلی‌تری نظیر اولویت‌های قانونی و سیاسی ذیل مطرح باشند:

اول، امکان دارد که قانون اساسی یک کشور اختیار وضع مالیات بر نفت را به دولت‌های محلی تفویض نماید. این مطلب می‌تواند کلیه مباحث مطرح شده قبلی را تحت‌الشعاع قرار دهد.

دوم، این امکان وجود دارد که دولت‌های محلی ادعا کنند که منابع طبیعی میراث^۳

1. Processing

۲. این موضوع حتی در سطح ملی نیز عمومیت دارد. به مقاله گلب و همکاران (Gelb and Associates, 1988) مراجعه شود. تجارب بسیار متفاوت دولت آلاسکا (که یک الگوی سرمایه‌گذاری منطقی را پیاده کرد) و آلبرتا و مردم بومی آلاسکا (که الگوی توسعه را دنبال کردند)، بسیار گویا هستند. آلاسکا به نرخ بازده بسیار بالاتری دست یافت. مقاله مک‌لور (McLure, 1994) و ادبیات ارائه شده در آن را ببینید.

3. Patrimony

مناطقى هستند که در آن یافت شده‌اند،^۱ این موضوع بحثی فلسفی را مطرح می‌کند مبنی بر اینکه، آیا منابع طبیعی میراث یک ملت هستند یا میراث مناطقی که در آن کشف شده‌اند؟

سوم، برای آنکه یک اتحادیه^۲ به‌طور مستمر وجود داشته باشد باید دولت‌های محلی مجاز به وضع مالیات بر نفت باشند. این موضوع زمانی که با تمایلات تجزیه‌طلبانه ناشی از اختلافات قومی و نژادی همراه شود از اهمیت خاصی برخوردار می‌شود، مانند مورد تاتارستان در روسیه.^۳

چهارم، امکان دارد که دولت‌های محلی مناطق نفت‌خیز به دولت مرکزی در تحویل درآمدهای متعلق به آنها تحت نظام‌های بر مبنای مالیات ویژه و تسهیم مالیاتی اعتماد نکنند. این دولت‌ها احتمالاً ترجیح می‌دهند که مالیات‌هایشان را خود مدیریت کنند، حتی اگر تعریف پایه مالیات‌شان به‌سختی محدود شده باشد.

۱. به مقاله لینک (Link, 1978) و نوشته‌های اسمیت (Smith, 1980) مراجعه کنید.

2. Federation

۳. مقالات لیتواک (Litvack, 1994) و مک‌لور، والیچ و لیتواک (۱۹۹۵) را ببینید. توانایی تگزاس و آلاسکا در حفظ اکثر زمین‌های عمومی - و توانایی آلاسکا در تصمیم‌گیری در مورد زمین‌هایی که به دارا بودن ذخایر نفت معروف بودند - احتمالاً در تمایل آنها برای تبدیل شدن به یکی از ایالات آمریکا مؤثر بوده باشد.

کتابشناسی

- Boadway, Robin W., and Frank R. Flatters, 1982, "Efficiency and Equalization Payments in a Federal System of Government: A Synthesis and Extension of Recent Results," *Canadian Journal of Economics*, Vol. 15, No. 4 (November), pp. 613-33.
- Careaga, Maite, and Barry R. Weingast, 2001, "Fiscal Federalism, Good Governance, and Economic Growth in Mexico" in *In Search of Prosperity: Narratives on Economic Growth*, ed. By Dani Rodrik (Princeton: Princeton University Press), pp. 399-435.
- Gelb, Alan, and Associates, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse* (New York: Oxford University Press for the World Bank).
- Link, Arthur A., 1978, "Political Constraint and North Dakota's Coal Severance Tax," *National Tax Journal*, Vol. 31, No. 3 (September), pp. 263-68.
- Litvack, Jennie I., 1994, "Regional Demands and Fiscal Federalism," in *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, ed. By Christine I. Wallich (Washington: World Bank), pp. 218-40.
- McLure, Charles E., Jr., 1983. "Fiscal Federalism and Taxation of Economic Rents," in *State and Local Finance: The Pressure of the 80's*, ed. By George Break (Madison: University of Wisconsin Press), pp. 133-60.
- _____, 1994, "The Sharing of Taxes on Natural Resources and the Future of the Russian Federation," in *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, ed. By Christine Wallich (Washington: World Bank), pp. 181-217.
- _____, 1998, "The Revenue Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints," in *Public Budgeting and Financial Management*, Vol. 9, No. 4 (Winter), pp. 652-83.
- _____, 1999, "Tax Assignment", in *Fiscal Transition in Kazakhstan* (Manila: Asian Development Bank), pp. 273-316.
- _____, 2000, "Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy," *Bulletin for International Fiscal Documentation*, Vol. 54, No. 12 (December), pp. 626-35.
- _____, Christine I. Wallich, and Jennie I. Litvack, 1995, "Special Issues in Federal Finance," in *Decentralization of the Socialist State: Intergovernmental Finance in Transition Economies*, ed. By Richard M. Bird, Robert D. Ebel, and Christine I. Wallich (Washington: World Bank), pp. 379-404.

- Mieszkowski, Peter, and Eric Toder, 1983, "Taxation of Energy Resources," in *Fiscal Federalism and the Taxation of Natural Resources*, ed. By Charles E. McLure, Jr., and Peter Mieszkowski (Lexington, Massachusetts: Lexington Books), pp. 65-91.
- Musgrave, Richard A., 1983, "Who Should Tax, Where, and What?" in *Tax Assignment in Federal Countries*, ed. By Charles E. McLure, Jr. (Canberra: Centre for Research on Federal Financial Relations), pp. 2-19.
- Prude'homme, Remy, 1995, "On the Dangers of Decentralization," *World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 2 (August), pp. 201-20.
- Smith, Roger S., ed. 1980, *The Alberta Heritage Savings Trust Fund*, A Special Issue of *Canadian Public Policy*, Vol. 6 (February), pp. 141-8.

فصل نهم مباحث و تجارب کشورها درباره تخصیص درآمد نفت

احتشام احمد، اریک موتو**

ترجمه: حسن مشاری

مقدمه

موضوع تخصیص درآمدهای نفتی در کشورهایی با سطوح چندگانه دولت موجب بروز مباحثی چون حق مناطق محلی از درآمد منابع طبیعی، توانایی حاکمیت‌های محلی در مقایسه با دولت مرکزی برای تثبیت درآمدها در واکنش به عدم اطمینان و بی‌ثباتی بهای نفت، برابری و توزیع مجدد درآمد بین دولت‌های محلی و تأمین سطح پایداری از خدمات عمومی توسط دولت‌های محلی و مسائل زیست‌محیطی شده است. همراه با تخصیص درآمد منابع طبیعی و به‌ویژه نفت، ملاحظات اقتصاد سیاسی نیز به‌وجود می‌آید که در تقاضا برای سهم مستقیم از درآمدهای نفتی از سوی مناطق نفت‌خیز، منعکس می‌شود. عوامل مؤثر در تعیین تخصیص مناسب درآمد شامل مواردی چون ثبات اقتصاد کلان، کارایی و ملاحظات مربوط به توزیع مجدد درآمدها می‌شود که به‌طور مرسوم در ادبیات موضوع مورد توجه قرار می‌گیرد.

این مقاله به تشریح روش‌های تخصیص درآمد نفت به سطوح مختلف تقسیمات کشوری، از کشورهای بزرگ فدرال^۱ تا کشورهای کوچک یکپارچه^۲ می‌پردازد. در این نوشتار

* مؤلفان از نظرات جورجیو بروسو، جفری داویس، جین هندل، چارلز مک‌لور و رونالدو اوزاسکی و همین‌طور اطلاعات دریافتی از سوی آلیر، باور، دابان، دنینگر، اسپجو، فاسانو، گین سو، هرشوفر، لروث، رامباران، شوارتز، ویوانگو و زاخارف درباره کشورها استفاده کردند و خطاهای احتمالی را مربوط به‌خود می‌دانند.

** Ehtisham Ahmad and Eric Mottu

1. Large Federations
2. Small Unitary States

بنابر مطالعات کشوری گونه‌شناسی ساده‌ای از روش‌های موجود شامل متمرکزسازی کامل^۱، تمرکززدایی کامل^۲ و برنامه‌های گوناگون تسهیم درآمد^۳ مانند تعریف انواع مختلف پایه‌های درآمدی ارائه می‌شود.

اگرچه تعداد زیادی از کشورهای تولیدکننده نفت در این مقاله مورد ملاحظه قرار می‌گیرند اما کشورهای کانادا، کلمبیا، اندونزی، مکزیک، نیجریه، روسیه، امارات متحده عربی، آمریکا و ونزوئلا که دارای مناسبات سیاسی و حقوق متفاوتی هستند به‌صورت تفصیلی بررسی خواهند شد.

دلایل مربوط به متمرکزسازی درآمدهای نفتی مبتنی بر ملاحظات ذیل است. دولت مرکزی به‌طور مناسبی قادر به جذب بی‌ثباتی و عدم اطمینان بهای نفت است، زیرا معمولاً نسبت به حاکمیت‌های محلی دارای پایه مالیاتی گسترده‌تر است که با قیمت‌های نفتی همبستگی کمتری دارد. و اگر دولت‌های محلی مناطق نفت‌خیز دارای دیگر مالیات‌های تخصیصی نیز باشند، ممکن است انگیزه کمتری برای استفاده از پایه‌های مالیاتی غیرنفتی داشته باشند که این امر می‌تواند به سیاست به بهای فقر همسایه^۴ در داخل کشور در میان ایالت‌ها و تخصیص نامناسب عوامل تولید منجر شود. علاوه بر آن، دولت مرکزی قادر است با توزیع مجدد درآمد نفت میان مناطق صاحب و فاقد منابع به برابری افقی^۵ کمک کند. نفت به‌عنوان یک منبع تمام شدنی نمی‌تواند همانند یک منبع بلندمدت فعال درآمد، برای دولت‌های محلی در نظر گرفته شود.

دلایل اصلی تخصیص درآمدهای نفتی به حکومت‌های محلی عمدتاً جنبه سیاسی داشته و ناظر به مواد قانونی تعیین‌کننده حق مالکیت محلی یا منطقه‌ای منابع طبیعی، یا حق وضع مالیات بر پایه‌های مشخص یا منابع درآمدی است. ترتیب معمول دیگر یعنی تسهیم درآمدها، اغلب نتیجه تلاش‌های انجام گرفته از سوی دولت‌های مرکزی برای فرونشاندن تمایلات جدایی‌طلبانه در مناطق تولیدکننده منابع طبیعی است. در این نوشتار، مزایا و مشکلات همراه با این مباحث با در نظر گرفتن ترتیبات مناسب برای انواع کشورها مورد بررسی قرار می‌گیرد.

-
1. Full Centralization
 2. Full Decentralization
 3. Revenue Sharing
 4. Beggar-thy-neighbor
 5. Horizontal Equity

از آنجاکه درآمد نفت در کشورهای کوچک یکپارچه، الزاماً متمرکز می‌شود، ممکن است مورد آنها بی‌اهمیت جلوه کند، اما ملاحظات مهمی درباره آنها وجود دارد و همچنین پیش‌شرط‌های ثبات اقتصاد کلان در چنین کشورهایی همانند شرایط لازم برای تمرکززدایی درآمدهای نفتی به حاکمیت‌های محلی در کشورهای یکپارچه و بزرگ‌تر و کشورهای فدرال است.

در این نوشتار، مزایا و نواقص انواع روش‌ها و قابلیت آنها در ثبات اقتصاد کلان و انضباط مالی مورد ارزیابی قرار گرفته و چنین استنتاج می‌شود که متمرکزسازی درآمدهای نفتی، در صورت همراهی با تخصیص سایر پایه‌های مالیاتی به دولت‌های محلی و توأم با یک نظام انتقال مالی برای مدیریت مسائل مربوط به توزیع یا یکسان‌سازی^۱، روشی مطلوب خواهد بود. گزینه دیگر، تخصیص پایه‌های مالیاتی نفتی باثبات‌تر به دولت‌های محلی تولیدکننده نفت نظیر مالیات بر تولید همراه با طراحی نظام انتقال مالی مناسبی که یک سطح حداقل از منابع مالی را برای تمام دولت‌های محلی به‌منظور تأمین مالی سطح پایداری از خدمات عمومی تضمین کند، است. راه‌حل دیگر که ارجحیت کمتری دارد، تسهیم درآمد نفت است. در این روش به‌دلیل خارج شدن میزان زیادی از درآمدها از دست دولت مرکزی موانع و پیچیدگی‌هایی در مدیریت اقتصاد کلان پدید می‌آید. با انتقال کامل بی‌ثباتی درآمد نفت به دولت‌های محلی، این گزینه قادر به تأمین مالی باثبات خدمات عمومی محلی نخواهد بود و گسترش تمایلات جدایی‌طلبانه را مهار نخواهد کرد، زیرا مناطق نفت‌خیز می‌توانند با حفظ تمام درآمدهای نفتی خود در وضعیت بهتری قرار گیرند.

۹-۱ تجارب مربوط به تخصیص درآمد نفت

به‌ندرت می‌توان به اطلاعاتی درباره درآمدهای نفتی که برحسب سطوح دولت تفکیک شده باشند، دست یافت. جدول ۹-۱ برای هر دو گروه کشورهای فدرال و یکپارچه، مجموعه درآمدهای نفتی و کل درآمدها را در طی دوره زمانی ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ ارائه می‌دهد. ویژگی اصلی و مشخص این اطلاعات آن است که در تمام کشورهای بزرگ و همچنین گروه کشورها (کوچک، بزرگ، کشورهای اصلی تولیدکننده و غیره) درآمدهای

نفتی بی‌ثبات‌تر از کل درآمدهاست. به‌طورکلی بی‌ثباتی درآمد نفت، به‌عنوان انحراف استاندارد نسبت به میانگین تعریف شده، برای کشورهای فدرال و یکپارچه تقریباً یکسان است. بااین‌حال، در هر گروه، تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای میان کشورها وجود دارد. به‌طور مثال در کشورهای یکپارچه، بی‌ثباتی درآمد نفت در کشورهایی مانند ایران، اندونزی و کلمبیا بالاتر از عربستان سعودی یا کویت است که بیانگر توانایی پایین‌تر آنها در استفاده از تعدیلات مقداری برای جبران تغییرات قیمتی است. الگوی مشابهی نیز در رابطه با کشورهای فدرال نظیر نیجریه، ایالات متحده و ونزوئلا مشاهده می‌شود که نسبت به مکزیک، روسیه، یا امارات متحده عربی در معرض بی‌ثباتی بیشتر درآمد نفت قرار دارند.

جدول ۹-۱ بی‌ثباتی درآمد نفت در کشورهای منتخب (۱۹۹۷-۲۰۰۰)^۱

کشور	درآمد نفت (درصد از تولید ناخالص داخلی) ^۱	بی‌ثباتی (درصد) ^۲	کل درآمدها و کمک‌ها (درصد از تولید ناخالص داخلی) ^۱	بی‌ثباتی (درصد) ^۲	درآمد نفت (درصد از کل درآمد) ^۱	پوشش
کشورهای یکپارچه ^۳	۱۶۶	۱۲۶	۳۲۸	۲۷۶	۴۸۲	—
الجزایر	۲۱۴	۱۳۳	۳۲۷	۲۵۹	۶۴۴	دولت مرکزی
آذربایجان	۵۷	۵۱	۱۹۶	۲۹۱	۲۸۶	دولت عمومی
بحرین	۱۳۰	۱۵۱	۲۴۶	۲۶۳	۵۱۹	نفت و گاز
کلمبیا	۲۶	۲۸	۲۷۷	۳۸۳	۹۴	بخش عمومی غیرمالی
اکوادور	۷۴	۱۵۹	۲۵۱	۳۲۱	۳۱۳	بخش عمومی غیرمالی
اندونزی	۵۶	۱۱۵	۱۷۵	۳۲۷	۳۱۱	نفت و گاز. دولت عمومی ^۴

جدول ۹-۱ بی‌ثباتی درآمد نفت در کشورهای منتخب (۱۹۹۷-۲۰۰۰)^۱

کشور	درآمد نفت (درصد از تولید ناخالص داخلی) ^۱	بی‌ثباتی (درصد) ^۲	کل درآمدها و کمک‌ها (درصد از تولید ناخالص داخلی) ^۱	بی‌ثباتی (درصد) ^۲	درآمد نفت (درصد از کل درآمد) ^۱	پوشش
ایران	۱۳.۳	۴۲.۰	۲۵.۵	۱۸.۲	۴۹.۸	نفت و گاز. دولت مرکزی ^۵
کویت	۳۸.۶	۱۹.۲	۶۰.۷	۱۳.۳	۶۳.۰	نفت و گاز ^۶
لیبی	۲۳.۰	۸.۰	۳۹.۰	۱۴.۷	۵۹.۹	دولت متحده
نروژ	۸.۹	۳۰.۸	۵۲.۳	۴.۰	۱۶.۹	دولت عمومی
عمان	۳۰.۲	۱۵.۶	۳۹.۵	۶.۹	۷۶.۰	دولت عمومی
قطر	۱۶.۷	۲۷.۴	۲۸.۶	۱۹.۹	۵۷.۳	دولت عمومی ^۴
عربستان سعودی	۲۴.۶	۲۷.۴	۳۳.۶	۱۵.۵	۷۲.۰	دولت مرکزی
یمن	۲۱.۶	۳۱.۹	۳۳.۱	۲۰.۴	۶۳.۸	دولت مرکزی
کشورهای فدرال ^۳	۱۲.۷	۲۸.۲	۲۹.۰	۹.۹	۴۴.۷	_____
کانادا	_____	۲۵.۹ ^۷	۴۶.۲	۰.۵	_____	دولت عمومی ^۴
مکزیک	۵.۳	۱۷.۷	۲۱.۵	۴.۴	۲۴.۷	بخش عمومی. به‌استثنای مالیات بر بنزین
نیجریه	۲۳.۸	۳۹.۳	۳۱.۸	۲۸.۶	۷۲.۴	دولت عمومی
روسیه	۳.۸	۲۶.۴	۱۳.۱	۱۴.۲	۲۸.۸	نفت و گاز. دولت فدرال
امارات متحده عربی	۱۸.۲	۲۲.۴	۳۴.۶	۶.۳	۵۲.۰	دولت عمومی

جدول ۹-۱ بی‌ثباتی درآمد نفت در کشورهای منتخب (۱۹۹۷-۲۰۰۰)^۱

کشور	درآمد نفت (درصد از تولید ناخالص داخلی) ^۱	بی‌ثباتی (درصد) ^۲	کل درآمدها و کمک‌ها (درصد از تولید ناخالص داخلی) ^۱	بی‌ثباتی (درصد) ^۲	درآمد نفت (درصد از کل درآمد) ^۱	پوشش
ایالات متحده	—	۱۶	۲۹.۹	۳۱.۱ ^۸	—	دولت عمومی ^۹
ونزوئلا	۱۲.۲	۳۴.۶	۲۵.۹	۱۳.۸	۴۵.۷	بخش عمومی. (به‌استثنای فعالیت‌های غیر جاری)

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول (گزارش‌های کشوری) و برآوردهای مؤلفان.

۱. میانگین دوره ۱۹۹۷-۲۰۰۰

۲. به‌عنوان انحراف استاندارد در درصد میانگین در دوره ۱۹۹۷-۲۰۰۰ تعریف شده است.

۳. میانگین غیرموزون.

۴. شروع سال مالی در اول آوریل.

۵. شروع سال مالی در بیستم مارس.

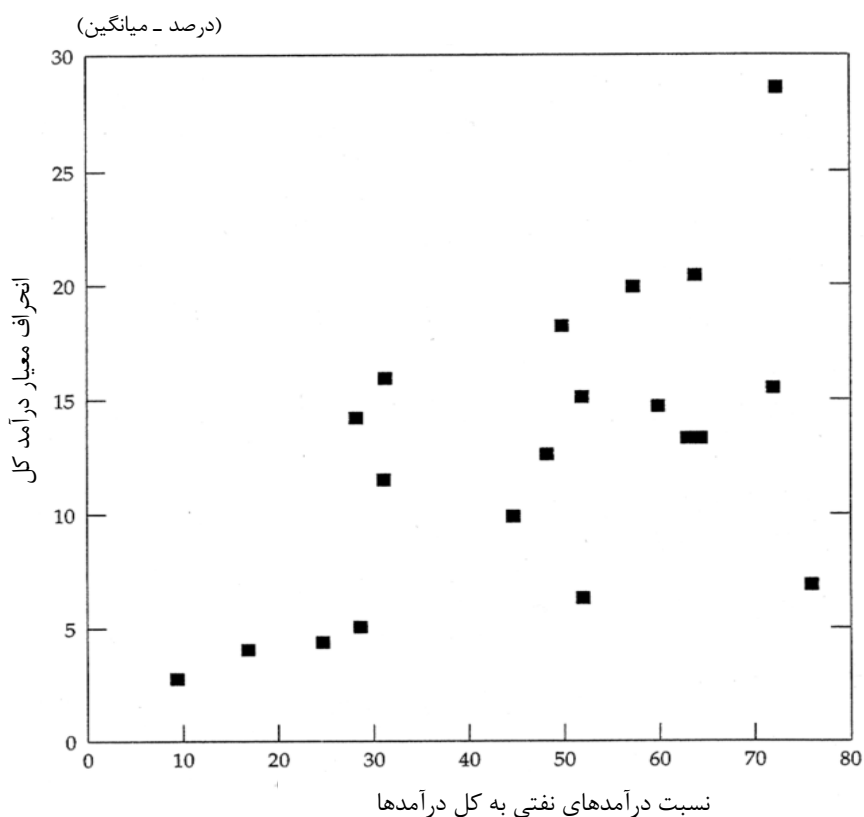
۶. پایان سال مالی در سی‌ام ژوئن.

۷. درآمد منابع در استان‌های آلبرتا و ساسکچوان.

۸. درآمد نفت در ایالت آلاسکا.

۹. پایان سال مالی در سی‌ام سپتامبر.

این اطلاعات بی‌ثباتی بیشتر کل درآمدها، هنگامی که سهم درآمدهای نفتی از کل درآمد بالاتر باشد را تأیید می‌کند. این موضوع، که به‌وضوح می‌توان آن را در نمودار ۹-۱ مشاهده کرد، بر کشورهای دلالی دارد که فاقد پایه‌های درآمدی غیرنفتی هستند و همچنین دولت‌های محلی که به میزان زیادی به تخصیص یا تسهیم درآمد نفت متکی هستند.



* براساس اطلاعات موجود در جدول ۹-۱.

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول (گزارش‌های کشوری) و برآوردهای مؤلفان.

نمودار ۹-۱ بی‌ثباتی کل درآمدها در کشورهای منتخب تولیدکننده نفت (۱۹۹۷-۲۰۰۰)*

روش ویژه برای تخصیص درآمدهای نفتی در کشورهای فدرال و یکپارچه را می‌توان به چهار دسته اصلی طبقه‌بندی کرد: تمرکززدایی کامل، متمرکزسازی کامل، تخصیص پایه‌های مالیاتی مشترک و تسهیم درآمد. جدول ۹-۲ طبقه‌بندی تعدادی از کشورهای تولیدکننده نفت براساس تخصیص درآمد نفت را در آنها نشان می‌دهد. اصول کلی تخصیص مالیات و ترتیبات تسهیم درآمد در پیوست این فصل موجود است.

از آنجاکه دولت‌های محلی در کشورهای یکپارچه کوچک اغلب دارای مسئولیت قابل توجهی در مخارج نبوده یا اینکه دارای منابع درآمدی دیگری هستند، در بیشتر این کشورها درآمدهای نفتی متمرکز می‌شود. چالش اصلی در این کشورها مربوط به توسعه پایه‌های درآمدی غیرنفتی و اجرای سیاست تثبیت و پس‌انداز درآمد بی‌ثبات نفت در سطح ملی است.

کشورهای یکپارچه بزرگ (مانند کلمبیا و اندونزی) مایل به استفاده از ترتیبات تسهیم درآمد برای دولت‌های محلی هستند، اما این ترتیبات به بروز مشکلات زیادی در رابطه با مدیریت اقتصاد کلان منجر می‌شود. به‌طور کلی مناطق نفت‌خیز از این ترتیبات چون که به بی‌ثباتی بالقوه سیاسی منتهی می‌شود ناخشنودند.

همین مسائل در کشورهای فدرال و به‌ویژه نیجریه نیز مطرح‌اند. درحالی‌که مسئولیت مربوط به مخارج در دولت‌های محلی در طول زمان نسبتاً بدون تغییر باقی می‌ماند، اما درآمد نفت انتقالی از طریق ترتیبات تسهیم درآمد به میزان زیادی بی‌ثبات است که به مشکلات عمده در مدیریت مالی منجر می‌شود، زیرا این دولت‌ها به سبب فقدان پایه‌های درآمدی دیگر، توانایی مقابله با آنها را نخواهند داشت.

جدول ۲-۹ طبقه‌بندی تخصیص درآمد نفت در کشورهای یکپارچه و فدرال

شرح	تمرکززدایی کامل	متمرکزسازی کامل	پایه‌های درآمدی مشترک	تسهیم درآمد
کشورهای یکپارچه		الجزایر		کلمبیا (D)
		آذربایجان		اکوادور (C)
		بحرین		
		اندونزی (تا سال ۲۰۰۰)		اندونزی (از ۲۰۰۱) (C)
		ایران		قزاقستان
		عراق		
		کویت		
		لیبی		

جدول ۹-۲ طبقه‌بندی تخصیص درآمد نفت در کشورهای یکپارچه و فدرال

شرح	تمرکززدایی کامل	متمرکزسازی کامل	پایه‌های درآمدی مشترک	تسهیم درآمد
		نروژ		
		عمان		
		قطر		
		عربستان سعودی		
		بریتانیا		
		یمن		
کشورهای فدرال	امارات متحده عربی*		کانادا	مکزیک (C)
			ایالات متحده	نیجریه (D)
				روسیه (D)
				ونزوئلا (D)

مأخذ: برآوردهای مؤلفان.

توضیح: C = نسبتاً متمرکزکننده، D = با ترتیبات نسبتاً تمرکززا.

* با ترتیبات تسهیم درآمدی از پایین به بالا

دو کشور فدرال آمریکا و کانادا به‌جای تسهیم درآمد نفت که به‌صورت متمرکز جمع‌آوری می‌شود، پایه‌های مالیات بر نفت را به دولت‌های محلی تخصیص می‌دهند (مشترک با دولت فدرال). این تخصیص مالیاتی موجب پاسخ‌گویی بیشتر دولت‌های ذی‌نفع می‌شود. نابرابری‌های درآمدی^۱ نسبت به مناطق غیرنفت‌خیز را می‌توان از طریق نظام یکسان‌سازی ملی (کانادا) مورد توجه قرار داد. تنها یک کشور یعنی امارات متحده عربی است که تمرکززدایی کامل را در درآمد نفت اجرا کرده و دارای ترتیب تسهیم درآمدی سعودی^۲ است.

این ترتیبات با تفصیل بیشتری در بخش‌های پیش رو مورد بحث قرار می‌گیرد.

1. Revenue Disparities

2. Upward Revenue-sharing Arrangement

۹-۲ کشورهای یکپارچه

بیشتر کشورهای کوچک یکپارچه، بازتابی از الگوی متمرکزسازی کامل هستند. تمام درآمدهای نفتی، متعلق به دولت مرکزی بوده و عواید مالیاتی استخراج و تولید نفت، در درآمد عمومی دولت مرکزی قرار می‌گیرد. این گروه شامل کشورهای عضو شورای همکاری خلیج فارس^۱ مانند بحرین، کویت، عمان، قطر، عربستان سعودی و یمن (مورد امارات متحده عربی تا حدودی متفاوت بوده و با کشورهای فدرال مورد بررسی قرار خواهد گرفت) می‌شود. بیشتر کشورهای بزرگ یکپارچه تولیدکننده نفت (الجزایر، آذربایجان، اندونزی تا سال ۲۰۰۰، ایران، عراق، لیبی، نروژ و انگلستان) نیز از این الگو پیروی می‌کنند.

مزایای مربوط به متمرکزسازی کامل درآمدهای نفتی عبارت‌اند از:

۱. دولت مرکزی به سبب وجود پایه‌های گوناگون مالیاتی مستقل از نفت به‌طور کامل نوسانات درآمد نفت را جذب می‌کند.
۲. در صورت تخصیص درآمد نفت به دولت مرکزی، نابرابری‌های موجود میان مناطق مختلف به‌طور بالقوه کاهش می‌یابد، زیرا دولت مرکزی برای ایجاد سازوکارهای یکسان‌سازی افقی^۲ در موقعیت بهتری قرار دارد.
۳. فضای کمتری برای رقابت مضر در «مسابقه کاهش»^۳ سایر مالیات‌های محلی^۴ نسبت به وضعیتی که درآمد نفت به مناطق یا نواحی تخصیص می‌یابد، ایجاد می‌شود.^۵

۹-۲-۱ مباحث مربوط به کشورهای کوچک یکپارچه

برخی واکنش‌های سیاستی نسبت به بی‌ثباتی بهای نفت و ویژگی پایان‌یافتنی آن در

-
1. Gulf Cooperation Council (GCC)
 2. Horizontal Equalization Mechanisms
 3. Race to the Bottom

۴. رقابت بین دولت‌های محلی موجب کاهش نرخ‌های مالیاتی و نتایج غیربهبوده در خدمات عمومی می‌شود. رجوع شود به:

Breton (2002).

۵. مایزکوسکی و تودر (۱۹۸۳) دریافتند که کاهش کارایی ناشی از مهاجرت سرمایه و نیروی کار به ایالت‌های تولیدکننده انرژی ایالات متحده (که دارای درآمدهای نفتی هستند) از ۲ تا ۹ درصد درآمد جمع‌آوری شده در تغییر است.

کشورهای کوچک تولیدکننده نفت قابل توجه است. نخست آنکه بیشتر کشورهای تولیدکننده نفت، ضرورت توسعه یک پایه درآمدی غیرنفتی قابل ملاحظه را برای به حداقل رساندن نوسان درآمد کل مورد توجه قرار داده‌اند. این پایه درآمدی برای جبران کاهش تعرفه‌های گمرکی نیز که در دهه گذشته ناشی از همکاری‌های منطقه‌ای یا عضویت برخی از کشورهای تولیدکننده نفت در سازمان تجارت جهانی رخ داد، مورد نیاز است. کشورهایی مانند آذربایجان به پیشرفت‌های قابل توجهی در بنیان نهادن مالیات بر ارزش افزوده دست یافته‌اند.

دوم، برخی کشورها با ایجاد صندوق تثبیت^۱ به منظور هموار کردن درآمدها و به تبع آن مخارج در طول زمان، سعی در مدیریت بی‌ثباتی بهای نفت داشته‌اند.^۲ نمونه‌های این کشورها آذربایجان، نروژ، عمان و ونزوئلاست. یکی از مشکلات اصلی این ترتیبات، احتمال ایجاد یک سازوکار بودجه‌ای موازی است که اغلب نسبت به بودجه عمومی دارای نظارت کمتری است. این مشکل به‌ویژه در سطح محلی و به‌خصوص در کشورهای در حال توسعه مطرح است. واکنش نروژ به این مشکل بالقوه قابل توجه است: تمام منابع مالی ورودی به صندوق نفت به پارلمان (که مسئول تصویب هر نوع انتقال از صندوق به بودجه است) گزارش می‌شود و تمام مصارف باید از محل بودجه عمومی انجام پذیرد.^۳

سوم، متناهی بودن مدت استخراج نفت گاهی با ایجاد یک صندوق پس‌انداز^۴ و براساس سهمی از درآمد سالیانه نفت که برای نسل‌های آینده اندوخته می‌شود، مورد توجه قرار می‌گیرد. برای مثال می‌توان از صندوق ذخیره کویت برای نسل‌های آینده^۵ نام برد که برداشت از آن محدود است. با این حال، دولت مجاز شد که به‌منظور بازسازی کشور در پایان جنگ از سوی عراق از صندوق مذکور استقراض کند. نه صندوق تثبیت و نه صندوق پس‌انداز الزاماً موجب ثبات مالیه عمومی^۶ یا افزایش مؤثر پس‌انداز عمومی

1. Stabilization Fund

۲. برای یک بحث کامل درباره مزایا و معایب صندوق‌های تثبیت، فصل یازدهم این کتاب را ببینید.

۳. فصل دوازدهم این کتاب را ببینید.

4. Savings Fund

5. Kuwaiti Reserve Fund for Future Generations (RFFG)

6. Public Finances

نمی‌شوند، به وضعیت کلی سیاست مالی بستگی دارد. مشکلات بالقوه مذکور ممکن است از منافع بالقوه آن بیشتر بوده و ایجاد چنین صندوقی باید از همان ابتدا به‌دقت مورد ارزیابی قرار گیرد.

۹-۲-۲ روندهای مربوط به کشورهای بزرگ یکپارچه

در حالی که کشورهای کوچک در جست‌وجوی راه‌حلی برای مشکلات ناشی از نوسان درآمدهای نفتی هستند، کشورهای بزرگ یکپارچه (و کشورهای فدرال) برای تدارک ترتیبات تسهیم درآمد یا تخصیص پایه‌های درآمدی نفتی^۱ به مناطق یا نواحی نفت‌خیز فشار قابل توجهی را متحمل می‌شوند. علاوه بر مشکلاتی که مناطق کوچک تولیدکننده نفت با آن مواجه‌اند، برای تسهیم یا تخصیص درآمدهای نفتی به مناطق یا نواحی تولیدکننده باید موضوعات ذیل نیز مورد توجه قرار گیرد:

۱. تعیین قلمرو دریافت‌کننده سهمیه،^۲ به‌ویژه اگر واحد مورد نظر ناحیه^۳ یا بخش^۴ باشد، دشوار به‌نظر می‌رسد. به‌طور معمول، چاه نفت یک ناحیه به لحاظ فنی ممکن است به ذخایر قلمرو نواحی دیگر متصل باشد.

۲. تخصیص این درآمدها به نواحی یا مناطق تولیدکننده ممکن است موجب تشدید نابرابری‌های افقی میان نواحی یا مناطق شود.

۳. همان‌طور که قبلاً ذکر شد، این امر ممکن است با کاهش ستاندن مالیات غیرنفتی (در یک مسابقه کاهش مالیات‌های غیرنفتی) در نواحی نفت‌خیز، به اختلال در توسعه اقتصادی منجر شود.

۴. ایفای وظیفه ایجاد ثبات توسط دولت مرکزی دشوارتر می‌شود.

اگر دولت‌های محلی میزان زیادی از درآمدهای پرنوسان نفتی را دریافت کنند، برقراری انضباط مالی دشوار خواهد بود. با توجه به سطوح نسبتاً پایین درآمد و نیازهای عمرانی مناطق، در کشورهای در حال توسعه، دولت‌ها ممکن است نتوانند در مقابل

1. Assign Oil-revenue Bases

2. Largesse

3. District

4. County

وسوسه مصرف پول‌های بادآورده نفتی^۱ در دوره‌های افزایش قیمت، مقاومت کنند. علاوه بر آن، هنگامی که روال‌های مدیریت مخارج و گزارش‌دهی مقدماتی باشند، شفافیت در مدیریت مخارج که شرط لازم یک صندوق تثبیت مؤثر است، در سطح مرکزی مشکل در سطح محلی بسیار دشوارتر خواهد بود.

در صورتی که دولت‌های منطقه‌ای میزان قابل ملاحظه‌ای از خدمات و امور زیربنایی لازم برای بهره‌برداری از منابع طبیعی را تأمین کنند، دریافت‌هایی را برای جبران هزینه‌های مربوطه می‌توان در نظر گرفت. با این توجیه که سهمی از درآمدها (مانند سهمی از حق امتیازها) را تحت اصل ارتباط مالیات با بهره‌مندی^۲ باید به آنها بازگرداند. در این رابطه مالیات بر تولید یا مالیات استحصال^۳ نیز می‌تواند باشد.^۴ این جایگزین‌های تسهیم درآمد نفت نیز ممکن است فی‌نفسه دارای بی‌ثباتی کمتری نسبت به درآمدهای نفتی باشند و بدین ترتیب به‌عنوان منابع درآمدی دولت‌های محلی مناسب‌تر به‌نظر می‌رسند.

در حالی که تولید نفت، منبع درآمدی مناسبی برای دولت محلی محسوب نمی‌شود، واقعیت‌های اقتصاد سیاسی حاکی از این است که در صورت مطمئن نبودن از کمک مرکز برای مخارج منطقه‌ای، ایجاد شکلی از مالیات بر منابع طبیعی اجتناب‌ناپذیر است. استدلال‌های اقتصادی متعددی (براساس اصل بهره‌مندی و آثار خارجی)^۵ نیز وجود دارند که می‌توانند وضع مالیات بر چنین منابعی را توجیه کنند. علاوه بر آن، از آنجاکه از بخش نفت و گاز مالیات بر درآمد گرفته می‌شود، یک روش ترک سوار^۶ با آن و با سایر منابع (مالیات‌های خاصی که همراه با مالیات بر درآمد ستانده می‌شود - م) را می‌توان در نظر گرفت (کاملاً جذاب بوده و در صورتی که برای تمام منابع درآمدی اعمال شود می‌تواند از تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای جلوگیری کند). بنابراین میزانی از مالیات‌ها یا عوارض بر نفت و گاز به دولت‌های منطقه‌ای تعلق می‌گیرد.

1. Oil Windfall

2. Benefit-tax Linkage Orinciple

3. Severance Taxes

۴. مالیات استحصال بر استخراج و برداشت از منابع طبیعی وضع می‌شوند.

5. Benefit Principle and Externalities

6. Piggybacking Arrangement

مطالعه موردی زیر، شامل اندونزی، کلمبیا و نیجریه (که در قسمت سوم و ذیل کشورهای فدرال مورد بررسی قرار می‌گیرد) برخی از مشکلات فوق را توضیح می‌دهند.

۹-۲-۲-۱ اندونزی

تا پیش از سال ۲۰۰۰، تمام درآمدهای نفت و گاز به دولت مرکزی تعلق می‌گرفت و تحت تأثیر ترتیبات تسهیم درآمدی در سطح دولت‌های استانی و ناحیه‌ای قرار نداشت. بین سال‌های ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰، درآمد نفت و گاز ۳۳ درصد از کل درآمد دولت مرکزی را تشکیل می‌داد (۵/۶ درصد تولید ناخالص داخلی).

هنگامی که قوانین مربوط به تمرکززدایی در سال ۲۰۰۱ به اجرا درآمد، مسئولیت مخارجی نظیر آموزش، بهداشت و امور زیربنایی محلی به استان‌ها و نواحی منتقل شد. این قوانین ترتیبات تسهیم درآمد را برای درآمد نفت و گاز ساحلی نیز بنیان نهاد که به‌موجب آن از ابتدای سال ۲۰۰۱، ۱۵ درصد درآمد نفت و ۳۰ درصد درآمد گاز به استان‌ها، نواحی و نواحی هم‌جوار صاحب منابع انتقال می‌یافت.^۱ با وجود این، برخلاف ایالات متحده و کانادا که استان‌ها مالک منابع طبیعی هستند و دارای حق مطالبه مالیات از عواید این منابع هستند، در اندونزی این حقوق متعلق به کل کشور است.

با توجه به ملاحظات اقتصاد سیاسی در اندونزی، به رسمیت شناختن مطالبات محلی برای سهمی از رانت منابع، اجتناب‌ناپذیر می‌کرد. با این حال، تسهیم منابع نفت به مناطق تولیدکننده ممکن است به تنهایی خواسته جدایی‌طلبان منطقه‌ای را برآورده نسازد، زیرا آنها ترجیح می‌دهند که تمام درآمدهای نفتی خود را تصاحب کنند.^۲ بنابراین، از نظر سیاسی ایجاد سطح قابل قبولی از تسهیم منابع، به‌ویژه درآمدهای نفت و گاز، بین مرکز و مناطق تولیدکننده ممکن است دشوار به‌نظر برسد. در این زمینه فضای

۱. علاوه بر آن، حداقل ۲۵ درصد درآمد دولت مرکزی (پس از تسهیم درآمد)، باید به تمامی دولت‌های سطوح پایین‌تر از طریق یک سازوکار انتقال عمومی، منتقل شود و کمک‌های اضافی نیز برای اهداف به‌خصوص توزیع می‌شود (IMF, 2002).

۲. با این حال به‌دلیل هزینه‌های ناشی از جدایی ممکن است تعادل کمتر از ۱۰۰ درصد باشد. برای بحث در این مورد رجوع شود به احمد و سینگ (۲۰۰۳). در سال ۲۰۰۱ در اندونزی، استان آسه پیشنه‌اد یک معامله نامتقارن مبتنی بر نگهداری ۵۵ درصد درآمد نفت و ۴۰ درصد درآمد گاز را پذیرفت.

زیادی برای ایجاد اختلاف وجود دارد. از این رو، وحدت ملی باید بر عوامل دیگری نظیر دفاع، هویت ملی و خدماتی که مرکز می‌تواند با کارایی بالاتری ارائه کند، متمرکز شود. تسهیم درآمد نفت و گاز احتمالاً افزایش بیشتر نابرابری‌های منطقه‌ای در ظرفیت‌های درآمدی را به همراه خواهد داشت، چرا که منابع درآمدی نفت و گاز در تعداد اندکی از استان‌ها و نواحی متمرکز هستند. برآوردها نشان می‌دهد که نواحی موجود در پنج استان، حدود چهارپنجم سهمیه منطقه‌ای را دریافت می‌کنند، در حالی که سایر نواحی که در ۲۵ استان دیگر قرار دارند، دارای سهمیه‌ای برابر یا نزدیک به صفر از درآمد نفت و گاز هستند. بنابراین، تنها راه باقی‌مانده پرداخت‌های انتقالی یکسان‌سازی برای استان‌ها یا نواحی غیرتولیدکننده نفت و گاز است.^۱ سرانجام اینکه، درآمد حاصل از تولید نفت و گاز به میزان بالایی بی‌ثبات بوده و منبع بادوامی برای تأمین مالی قلمداد نمی‌شود.^۲ در مجموع، خطرات قابل ملاحظه‌ای در تسهیم درآمدهای نفت و گاز در اندونزی وجود دارد. تسهیم درآمد نفت می‌تواند موجب گسترش نابرابری‌های منطقه‌ای شود. از آنجا که قیمت‌های بی‌ثبات نفت به اختلاف بودجه و درآمدهای محقق شده منجر می‌شود، مدیریت آن به‌ویژه در سطح محلی دشوار است. همچنین عملکرد نظام کمک‌های بلاعوض را پیچیده می‌کند و به «خواسته‌های برآورده نشده»^۳ دامن زده و به میزان قابل توجهی کسری بودجه دولت مرکزی را افزایش می‌دهد.

۹-۲-۲-۲ کلمبیا

جمهوری یکپارچه کلمبیا دارای دولت‌های محلی قابل توجه‌ای است. مسئولیت‌های قابل ملاحظه‌ای در رابطه با مخارج و همین‌طور درآمد، براساس قانون اساسی سال ۱۹۹۱ به

1. Ahmad and Mansoor (2002)

۲. برای مثال در اواسط دسامبر سال ۱۹۹۸، بهای پایه نفت خام میناس در حدود ۱۰ دلار در هر بشکه متوقف شد که در مقایسه با قیمت مفروض هر بشکه ۱۳ دلار در بودجه مرکزی، موجب کاهش میانگین درآمد ماهیانه به ششصد میلیون دلار در سه‌ماهه سوم ۱۹۹۸ در مقایسه با یک میلیارد دلار درآمد ماهیانه در سه‌ماهه چهارم ۱۹۹۷ شد. تقویت ارزش روپیه به حدود ۷۵۰۰ روپیه برای هر دلار از ۱۰۶۰۰ روپیه مفروض در بودجه مرکزی، کاهش در درآمدها را برحسب پول ملی تشدید کرد. درآمدهای حاصل از نفت به‌طور چشمگیری در طی دوره افزایش قیمت نفت در سال ۱۹۹۹ و اوایل ۲۰۰۰ بالا رفت. این الگوی نوسانی در طول سال‌های ۲۰۰۱ تا ۲۰۰۲ ادامه یافت.

3. Unsatisfied Aspirations

نواحی و شهرداری‌ها واگذار شده است. استان‌ها وظایف محول شده از طرف دولت مرکزی را اجرا می‌کنند (مانند اندونزی). در نتیجه، شهرداری‌ها کارکردهای متعدد مهمی را عهده‌دار بوده و مخارج آنها بیش از یک‌سوم کل مخارج بخش عمومی غیرمالی را دربرمی‌گیرد (میانگین ۳۵ درصد در طی دوره ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰). شهرداری‌ها مسئول اصلی مخارج مربوط به بهداشت و آموزش^۱ و همین‌طور هزینه‌های عمرانی محلی هستند.

تا سال ۲۰۰۱، انتقالات اجباری از دولت مرکزی به دولت‌های محلی توسط قانون تعیین می‌شد که ۴۶/۵ درصد درآمدهای جاری دولت مرکزی در سال ۲۰۰۲ را تشکیل می‌داد. این امر محدودیت قابل ملاحظه‌ای را به توان مالی دولت مرکزی تحمیل می‌کرد. از آنجاکه دولت‌های محلی به‌طور کامل از توان خود برای جمع‌آوری مالیات‌ها استفاده نمی‌کردند، سهم بزرگی از درآمد آنها (نزدیک به یک‌دوم) از سوی دولت مرکزی یا شرکت‌های دولتی تأمین می‌شد که سبب وابستگی آنها به انتقالات بین‌دولتی می‌شد. به‌هرحال در سال ۲۰۰۱ اصلاحاتی در قانون اساسی به‌تصویب رسید که موجب پایان یافتن انتقال وجوه از محل درآمدهای جاری دولت مرکزی به دولت‌های محلی شد.

در این رابطه، درآمد نفت سهم قابل توجهی از درآمد کل بخش عمومی غیرمالی را تشکیل می‌دهد که به‌طور متوسط برابر ۸ درصد طی دوره ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ است (در حدود ۲/۵ درصد تولید ناخالص داخلی).^۲ این درآمد میان سطوح مختلف دولت و شرکت‌های دولتی تقسیم می‌شود. درآمد نفت شامل مازاد عملیاتی شرکت نفت دولتی (اکوپترول) و انتقالات مستقیم از اکوپترول به صندوق تثبیت و پس‌انداز درآمدهای نفتی^۳ است.^۴ بخشی از مازاد عملیاتی به دولت مرکزی منتقل و بخش دیگر به‌عنوان حق امتیاز به دولت‌های محلی که عمدتاً شامل مناطق تولیدکننده، بنادر، یا مناطق محل عبور خطوط لوله است، پرداخت می‌شود. منابع دریافتی از صندوق تثبیت و پس‌انداز نفت، براساس رابطه‌ای که در قانون تدوین شده (در این رابطه جمعیت و عملکرد درآمد مالیاتی

۱. به‌دلیل دشواری‌های موجود در تعیین حقوق معلمان توسط شهرداری‌ها، تنها بخشی از عملکرد آموزش مورد تمرکز دایمی قرار گرفت.

۲. این سهم از ۵/۵ درصد در سال ۱۹۹۷ به حدود ۱۴ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت.

3. Fondo de Ahorro Estabilizacion Petrolera (FAEP)

۴. اهداف صندوق، پس‌انداز بخشی از درآمدهای نفتی و تثبیت نوسانات درآمد نفت است.

لحاظ می‌شوند) میان تمام دولت‌های محلی و اکوپترول تقسیم می‌شود. درمجموع سهم قابل ملاحظه‌ای از درآمد نفت از طریق انتقالات مستقیم به صندوق تثبیت و پس‌انداز نفت یا از طریق پرداخت حق امتیاز، به دولت‌های محلی تعلق می‌گیرد. قانون نظام تسهیم درآمد نفت برای اجتناب از تأثیر ملاحظات سیاسی بر استفاده از درآمد نفت، تدوین شد. باین‌حال، این سهمیه‌ها از درآمد نفت (همراه با انتقالات تضمینی) برخی دولت‌های محلی را به استقراض‌هایی فراتر از توانایی بازپرداخت آنها ترغیب کرد که تأثیرات زیان‌باری بر ثبات اقتصاد کلان داشته است. تعدادی از دولت‌های محلی تا مرز ورشکستگی پیش رفته و در سال ۲۰۰۰، هفت استان و دو شهرداری مجبور به تجدید ساختار بدهی شدند. علاوه بر آن، تسهیم حق امتیازهای مربوط به نفت، نسبتاً به نفع دولت‌های محلی کوچک و ثروتمند نفت‌خیز بوده و در نهایت موجب تشدید نابرابری‌های منطقه‌ای می‌شود.^۱

۹-۳ کشورهای فدرال

بیشتر کشورهای فدرال از برخی اشکال تسهیم درآمد یا تخصیص پایه‌های مالیاتی استفاده می‌کنند. در الگوی تسهیم درآمد، درآمدهای نفتی توسط دولت مرکزی (یا در مورد امارات متحده عربی توسط یک دولت محلی) جمع‌آوری و مجدداً براساس قانون یا یک رابطه مشخص میان تمام یا برخی سطوح دولت توزیع می‌شود. تخصیص پایه‌های مالیاتی مشخص به سطوح مختلف دولت، راه‌حل دیگر است. برخی از این پایه‌های مالیاتی می‌تواند مشترک باشد.

۹-۳-۱ ترتیبات تسهیم درآمد

ترتیبات تسهیم درآمد نفت انواع بسیار زیادی دارد. برخی از آنها قاعده یا رابطه یکسانی را برای تسهیم درآمدهای نفت و سایر انتقالات مالی به کار می‌برند. درحالی‌که ترتیبات دیگر دارای قواعد متفاوتی هستند. برخی از ترتیبات طرفدار اصل محل استخراج^۲

۱. احمد و بائر (۱۹۹۷).

هستند که بر مبنای آن سهم هریک از دولت‌های محلی متناسب با منبع درآمد نفتی قلمرو آنهاست. سایر ترتیبات از ضوابطی چون جمعیت، نیازها، یا ظرفیت مالیاتی (نتیجه تسهیم درآمد شبیه به انتقالات می‌شود) تبعیت می‌کنند.^۱ برخی ترتیبات تسهیم درآمد میزان نسبتاً بالایی از درآمد را برای حاکمیت‌های محلی فراهم می‌آورند (که تا اندازه‌ای ترتیبات تمرکززدایی به حساب می‌آیند)، سایر ترتیبات میزان اندکی از درآمدها را تأمین می‌کنند (که ترتیبات تمرکزگرا محسوب می‌شوند) (جدول ۲-۹). دسته اول شامل کلمبیا، نیجریه، روسیه، ونزوئلا و دسته دوم را اکوادور، اندونزی و مکزیک تشکیل می‌دهند.

مزیت اصلی تسهیم درآمد، به‌ویژه اگر نفت منبع اصلی درآمد باشد، تسهیل انتقال منابع مالی به دولت‌های محلی است. اگرچه مناسبات اداری اغلب در پی متمرکزسازی تخصیص مالیات‌ها از جمله درآمدهای نفتی است، اما تسهیم درآمد راهی برای توزیع مجدد منابع مالی به دولت‌های محلی را فراهم می‌آورد. همچنین فرمول تسهیم را می‌توان با توجه به نگرانی‌های گوناگون مربوط به یکسان‌سازی یا جبران نیازهای ویژه منطقه‌ای طراحی کرد. با این حال، تسهیم درآمد دارای اشکالات عمده‌ای در ارتباط با مدیریت اقتصاد کلان و انضباط مالی است.^۲ ترتیبات تسهیم درآمد، پایه درآمدی را که دولت مرکزی می‌تواند برای ثبات اقتصادی یا تعدیل وضعیت سیاست مالی استفاده کند را کاهش می‌دهند. این درآمدهای توزیعی ممکن است متناسب با نیازهای مصرفی دولت‌های محلی نباشد و باعث آسیب‌پذیری دولت‌های محلی در مقابل نوسانات شدید بالقوه درآمدهای نفتی شود. به‌علاوه، روند حرکت این ترتیبات به سمت بی‌ثباتی و مجادلات سیاسی است. گزینه جایگزین برای تسهیم درآمد، تخصیص پایه‌های درآمدی ویژه (مانند مالیات بر تولید) به سطوح محلی است. مالیات‌های ویژه مرتبط با تولید نفت، به‌جای قیمت، به‌نسبت باثبات‌تر بوده و با خسارت به محیط زیست رابطه مثبت دارد. ایالات متحده و کانادا از جمله این مصادیق هستند.

۱-۳-۹ مکزیک (تسهیم محدود درآمد)

درآمد نفت در مکزیک سهم قابل ملاحظه‌ای از درآمد بخش عمومی را تشکیل می‌دهد

1. Ahmad and Craig (1997).

۲. تر - میناسیان (۱۹۹۷b).

که نزدیک به یک سوم در سال‌های ۱۹۹۷ الی ۲۰۰۰ بوده است. در طی این دوره، درآمدهای حاصل از حق استخراج نفت،^۱ مالیات بر نفت مازاد^۲ و درآمد خالص شرکت ملی نفت^۳ بالغ بر ۵/۳ درصد تولید ناخالص داخلی است.

اگرچه بیشتر درآمد نفت متعلق به دولت مرکزی است، اما بخش کوچکی از آن بر مبنای رابطه‌ای نظام‌مند، که توسط قانون هماهنگ مالی تدوین شده میان دولت‌های محلی تقسیم می‌شود.^۴ به‌طور مشخص دولت‌های سطوح پایین اولاً، ۲۰ درصد حق عادی استخراج نفت و ثانیاً، ۳/۱۷ درصد حق ویژه استخراج نفت را دریافت می‌کنند. سهم مربوط به حق عادی استخراج نفت به صندوق وجوه عمومی واریز و بر مبنای یک رابطه ثابت و با در نظر گرفتن ویژگی‌های هریک از ایالات، میان آنها توزیع می‌شود.^۵ سهم مربوط به حق ویژه استخراج نفت به‌منظور جبران خسارت محیط زیست ناشی از استخراج و فروش نفت به شهرداری‌های مستقر در مناطق نفت‌خیز یا مناطق محل عبور نفت تخصیص می‌یابد.^۶

از آنجاکه در سال‌های اخیر منابع مالی به یک صندوق عمومی مشترک منتقل و بر مبنای یک رابطه شفاف توزیع شده، تسهیم درآمد حاصل از نفت به مناقشات سیاسی قابل ملاحظه‌ای منجر شده است. به‌استثنای بخش کوچکی از انتقالات به شهرداری‌های درگیر در تولید و صادرات نفت، هیچ‌گونه رابطه مستقیمی میان دولت‌های محلی تولیدکننده نفت و درآمدهای نفتی در ترتیبات کلی تسهیم درآمد وجود ندارد. علاوه بر

1. Oil Extraction Rights

2. Oil Excess Return Levies

3. Net Income of the State-owned Oil Company

۴. دولت‌های محلی دارای مسئولیت‌های قابل ملاحظه‌ای در مخارج هستند که بیشتر شامل تدارکات آموزشی (مدارس ابتدایی و متوسطه)، بهداشت عمومی و خدمات اجتماعی، امور زیربنایی، اجتماعی، امنیت و امور رفاهی است. بیشتر درآمد آنها به شکل انتقالات مشروط و ترتیبات تسهیم درآمد برعهده دولت مرکزی بوده که در مجموع حدود ۷ درصد تولید ناخالص داخلی را دربرمی‌گیرد.

۵. علاوه بر آن، هر ایالت یک سهم ۲۰ درصدی از مالیات بر فروش بنزین و مجموع مالیات‌های ارزش افزوده دریافت می‌کنند. آنها حداقل ۲۰ درصد از سهم خود را باید میان شهرداری‌ها بازتوزیع کنند. انتقالات دولت مرکزی مبتنی بر برآوردهای درآمدی مندرج در بودجه سالیانه است، اما به‌منظور تطبیق با درآمدهای تحقق‌یافته همراه به‌طور خودکار تعدیل می‌شوند.

۶. آمیوا - هیورتا (۱۹۹۷).

آن، از آنجاکه درآمد نفت، بخش کوچکی از درآمد حاکمیت‌های محلی را تشکیل می‌دهد، تسهیم درآمد نفت منشأ بی‌ثباتی مالی نبوده است.

۹-۳-۱-۲ نیجریه (تسهیم جامع درآمد)

نفت، منبع اصلی درآمد در نیجریه است که بالغ بر ۸۲ درصد درآمد کل دولت عمومی، یا ۴۰ درصد تولید ناخالص داخلی را (در سال ۲۰۰۰) تشکیل می‌دهد.^۱ پس از کسر اقلام موسوم به هزینه‌های اولیه،^۲ براساس روشی که مطابق آن، رقم باقی‌مانده (بیش از ۷۵ درصد درآمد ناخالص نفت) باید میان دولت فدرال و دولت‌های محلی تقسیم شود، درآمد نفت بین دولت فدرال و دولت‌های محلی و ایالتی تسهیم می‌شود. به‌طور مشخص، طبق قانون اساسی سال ۱۹۹۹، حق کنترل و جمع‌آوری درآمد نفت به دولت فدرال واگذار شده، اما حداقل ۱۳ درصد از درآمد خالص نفت به ایالت‌های نفت‌خیز اختصاص می‌یابد. علاوه‌بر آن حدود نیمی از خالص عواید (پس از کسر هزینه‌های اولیه)، براساس رابطه‌ای که هر پنج سال توسط پارلمان تعیین می‌شود، میان دولت‌های ایالتی و محلی توزیع مجدد می‌شود. عواید مازاد بر درآمدهای پیش‌بینی شده در بودجه نیز به همان طریق و پس از اختصاص ۱۳ درصد، مجدداً میان ایالت‌های نفت‌خیز توزیع می‌شود.

این رابطه براساس بهای نفت مندرج در اسناد بودجه به‌صراحت تعریف شده است. اگر قیمت واقعی از قیمت پیش‌بینی شده در بودجه تجاوز کند، عواید مازاد باید توزیع شده و الزاماً نباید مصرف شوند بلکه می‌توان آنها را برای استفاده در سال‌های پیش رو پس‌انداز کرد. در صورتی که قیمت‌ها پایین‌تر از حد انتظار باشند، رقم واقعی توزیع می‌شود.

۱. درآمدهای نفتی شامل:

الف) عواید حاصل از صادرات نفت خام شرکت ملی نفت نیجریه (NNPC)،

ب) مالیات بر سود و حق امتیازهای شرکت‌های تولیدکننده نفت (معمولاً شرکت‌های ترکیبی با مالکیت عمده دولتی)،

ج) فروش داخلی نفت و فروش منابع گاز است.

۲. هزینه‌های اولیه عمدتاً شامل سهم دولت از هزینه تولید نفت و پروژه‌های اولویت‌دار شرکت ملی نفت، بازپرداخت بدهی خارجی و ۱۳ درصد تخصیصی به ایالت‌های نفت‌خیز است.

دولت‌های ایالتی و محلی^۱ به میزان زیادی وابسته به ترتیبات تسهیم درآمد دولت فدرال هستند.^۲ در سال ۱۹۹۹، معادل ۷۵ درصد درآمد دولت ایالتی، شامل سهم مالیات ارزش افزوده (۸۵ درصد درآمد کل) و ۹۴ درصد درآمد دولت محلی از توزیع مجدد درآمد از سوی دولت فدرال تأمین که بیشتر آن مربوط به درآمد نفت بوده است. درآمد توزیع شده از سوی دولت فدرال به دولت‌های محلی از ۷/۴ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ به حدود ۱۵/۳ درصد در سال ۲۰۰۱ افزایش یافت.

مطالبات مناقشه‌برانگیز درباره منابع نفتی و فقدان انضباط مالی دولت‌های محلی در نیجریه دو چالش اصلی تحمیل شده از سوی الگوی فدرالیسم مالی است.^۳ از آنجاکه در ترتیبات تسهیم درآمد نفت اصول استخراج و توزیع با یکدیگر ترکیب می‌شوند، این مجادلات کماکان وجود خواهند داشت. به دلیل وجود نابرابری‌های قابل توجه در پراکندگی منابع طبیعی، نفت تولیدی در خشکی و دریا تنها در تعداد اندکی از ۳۶ ایالت متمرکز است. تعدادی از ایالت‌های نفت‌خیز مدعی هستند که آنها باید کنترل کامل درآمدهای نفتی خود را در دست داشته باشند. سایر ایالت‌ها در مخالفت با این ادعا ابراز می‌دارند که ۱۳ درصد سهم متعلق به ایالت‌های نفت‌خیز باید در مورد درآمد حاصل از تولید نفت دریایی^۴ (که حدود ۴۰ درصد درآمد نفت را تشکیل می‌دهد) نیز اعمال شود. موافقت‌نامه تسهیم درآمد موجب بروز مشکلات شدید سیاسی شد که درخواست ایالت‌های نفت‌خیز را برای افزایش سهم درآمدهای نفتی و تقاضای ایالت‌های غیرنفت‌خیز را برای توزیع مجدد بیشتر منابع نفتی در پی داشت.

هیچ سازوکار حقوقی مناسبی برای اعمال انضباط مالی بر سطوح پایین دولت وجود ندارد. قیمت‌های بالای نفت در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱ به افزایش توزیع منابع مالی به دولت‌های محلی به‌ویژه ایالت‌های نفت‌خیز منجر شد، بدون آنکه مسئولیت‌های

1. State and Local Governments

۲. دولت‌های ایالتی و محلی مسئول تأمین آموزش، بهداشت، امور عمومی و امور زیربنایی و رفاهی منطقه‌ای هستند. با این حال، اطلاعات اندکی در مورد بودجه دولت‌های محلی و همین‌طور اطلاعات بسیار کمتر درباره سطح دقیق و ترکیب مخارج آنها وجود دارد. به‌طور کلی، فرض بر این است که مخارج دولت‌های محلی برابر درآمد آنهاست، اما برخی دولت‌های محلی دارای بدهی‌های انباشته قابل ملاحظه‌ای به بانک‌ها هستند.

۳. صندوق بین‌المللی پول (۲۰۰۱).

4. Off-shore Production

متناظر با مخارج جدید تعریف شود. از آنجاکه این انتقالات خیلی زود به مصرف رسید، افزایش ناگهانی در تقاضای کل موجب افزایش تورم و کاهش شدید ارزش پول در بازارهای موازی شد.

تسهیم درآمد، فضای زیادی را برای تحرک در بخش مالی فراهم نمی‌سازد و بار تعدیلات اقتصادی را برعهده دولت فدرال که تنها کمتر از نیمی از درآمد کشور را در اختیار دارد، قرار می‌دهد.

کمال مطلوب آن است که منابع مالی دولت‌های محلی و ایالتی، مستقل از نوسانات قیمت نفت بوده و متناسب با وظایف اجرایی و ظرفیت کارآمد آنها برای مصرف چنین منابعی باشد. این امر مستلزم تغییر از نظام انتقالی مبتنی بر تسهیم درآمدهای بی‌ثبات منابع طبیعی به نظامی است که شرایط باثباتی را برای تأمین مالی حداقل خدمات عمومی محلی فراهم سازد.

۳-۱-۳ روسیه

درآمدهای حاصل از نفت و گاز در روسیه قابل توجه بوده و طبق برآورد به‌عمل آمده درآمد نفت در حدود ۲۵ درصد و با احتساب درآمد گاز ۴۰ تا ۵۰ درصد درآمد کل را در سطح فدرال تشکیل می‌دهد. این برآورد شامل درآمدهای مرتبط با نفت و گاز حاصل از مالیات بر سود، مالیات بر ارزش افزوده، مالیات بر تولید، عوارض صادرات و برخی دیگر از مالیات‌های منابع معدنی است. بیشتر این مالیات‌ها توسط دولت فدرال جمع‌آوری و میزان مشخصی از آن براساس مذاکرات قبلی یا برحسب نظام‌هایی با نرخ ثابت میان دولت‌های محلی تسهیم می‌شود. با این حال، مالیات‌های مربوط به منابع طبیعی عمدتاً توسط دولت‌های محلی جمع‌آوری شده و منبع اصلی درآمد اختصاصی مناطق نفت‌خیز است. این مالیات‌ها شامل حق امتیازهای تولید نفت خام، عوارض مربوط به استفاده از ذخایر معدنی و هزینه‌های اکتشاف است.

از آنجاکه منابع طبیعی از جمله نفت تنها در معدودی از مناطق متمرکز هستند، تمرکززدایی مالیات بر روی این منابع موجب نابرابری‌های قابل توجه درآمدی میان مناطق صاحب منابع و سایر مناطق می‌شود. در سال ۱۹۹۷، پنج منطقه ثروتمند روسیه تنها با

سهمی برابر ۵/۵ درصد از جمعیت کشور، ۵۳ درصد مجموع درآمد دولت‌های محلی را از طریق جمع‌آوری مالیات و عوارض مربوط به منابع طبیعی، به خود اختصاص دادند.^۱ فشارهای قابل ملاحظه‌ای برای کنترل محلی بر منابع طبیعی وجود دارد که طی آن مناطق صاحب منابع طبیعی با درآمدهای سرانه بالا تمایل شدیدی برای خودمختاری بیشتر به‌ویژه برای کنترل درآمد حاصل از منابع طبیعی از خود نشان می‌دهند. علی‌رغم آنکه مباحث اقتصادی به‌منظور حداقل رساندن نابرابری‌های مالی افقی از متمرکزسازی رانتهای نفتی^۲ جانب‌داری می‌کنند، اما مناطق نفت‌خیز مخالف آن هستند.^۳ تسهیم درآمد، همان‌طور که در دیگر کشورهای تولیدکننده نفت (مانند نیجریه) مشهود است، نمی‌تواند از مناطق نفت‌خیز در مقابل نوسانات قیمتی به‌خوبی محافظت کند، ممکن است گزینه رضایت‌بخشی به‌شمار نیامده و آنها همواره در پی سهم بیشتری باشند. تخصیص بخشی از پایه درآمدی (مانند مالیات بر تولید) و اجرای نظام انتقالات مالی مناسب و قابل اطمینان را می‌توان جایگزینی برای آن دانست.

۹-۳-۱-۴ ونزوئلا

درآمد نفت سهم عمده‌ای از درآمد دولت مرکزی ونزوئلا را تشکیل می‌دهد که به‌طور میانگین ۴۷ درصد درآمد کل در طی دوره ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ است (در حدود ۹ درصد تولید ناخالص داخلی). درآمدهای نفتی شامل حق امتیازها، مالیات بر درآمد و سود سهام است که تمام آن به دولت مرکزی تعلق می‌یابد.

دولت‌های محلی با مخارجی در حدود یک‌سوم مخارج دولت مرکزی نقش مالی نسبتاً مهمی در ونزوئلا ایفا می‌کنند. بیشتر درآمد دولت‌های محلی ناشی از ترتیبات تسهیم درآمد و انتقالات است که موجب وابستگی آنها به دولت مرکزی است. برآورد انجام شده نشان می‌دهد که حدود نیمی از درآمد دولت‌های محلی مربوط به نفت است. علاوه بر دریافت ۲۰ الی ۲۵ درصد از کل درآمد دولت مرکزی از طریق برنامه‌های مختلف، دولت‌های محلی ۲۰ تا ۳۰ درصد از حق امتیازهای مربوط به نفت را نیز وصول می‌کنند.

1. Martinez-vazquez and Boex (2000).

2. Centralizing Oil Rents

3. Mclure (1994a) and (1994b).

ترتیبات تسهیم درآمد موجب تداوم مجادلات مالی و سیاسی است. دولت مرکزی بر این باور است که منابع تخصیص یافته به دولت‌های محلی بیش از اندازه بوده و کنترل اندکی بر روش‌های مصرف این وجوه وجود دارد. از طرف دیگر، دولت‌های ایالتی و محلی، خواهان افزایش سهم درآمد خود هستند. قرار است درباره موضوع تسهیم درآمد نفت، در متن پیش‌نویس قانون مالیه عمومی دولت‌های ایالتی و محلی دوباره مذاکره شود.

۵-۳-۹ امارات متحده عربی

امارات متحده عربی کشوری فدرال و شامل هفت امارت است که در سال ۱۹۷۱ تشکیل شد.^۱ هریک از امارات جایگاه قابل ملاحظه‌ای از لحاظ خودمختاری سیاسی و اقتصادی داشته و دارای مالکیت و کنترل کامل بر منابع نفتی خود هستند. درآمد نفت و گاز به‌طور میانگین حدود نیمی از درآمد کل دولت متحده را در دوره ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ تشکیل می‌دهد (۱۸ درصد تولید ناخالص داخلی).

درآمد نفت و گاز از طریق حق امتیازها، انتقال سود شرکت‌ها و دریافت مالیات بر درآمد به دولت‌های اماراتی تعلق می‌یابد. به‌طور میانگین ۵۸ درصد درآمد ابوظبی که بزرگ‌ترین امارت است، ناشی از حق امتیازها و مالیات‌های مربوط به نفت خام در طی دوره ۱۹۹۷ تا ۲۰۰۰ است (حدود ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی).

تأمین مالی دولت فدرال غالباً از طریق ترتیبات تسهیم درآمدی از پایین به بالا انجام می‌گیرد که به‌موجب آن امارات تولیدکننده نفت، یعنی ابوظبی و تا حدودی دبی و شارجه، به‌صورت نقدی یا غیرنقدی در آن مشارکت می‌کنند. این خدمات و مشارکت‌های انجام شده که ۶۰ درصد تا ۱۰۶ درصد درآمد نفت ابوظبی است، در حدود دوسوم درآمد دولت فدرال را تشکیل می‌دهد. از آنجاکه هر ساله بین دولت فدرال و هریک از امارات، میزان مشارکت‌های نقدی مورد مذاکره قرار می‌گیرد، در سال‌های پرنوسان بهای نفت، روند همواری در منابع مالی دولت فدرال وجود دارد که علی‌رغم نوسانات قیمتی، شرایط به‌نسبت باثباتی را از لحاظ منابع درآمدی برای آن فراهم می‌آورد.

۱. هفت امارت عبارت‌اند از: ابوظبی، عجمان، دبی، فجیره، رأس‌الخیمه، شارجه و ام‌القیوان.

۹-۳-۲ پایه‌های درآمدی مشترک:^۱ آمریکای شمالی

تخصیص پایه‌های مالیاتی ویژه که ممکن است بین سطوح دولت مشترک باشد، جایگزین جالب توجهی برای تسهیم درآمد است. ایالات متحده و کانادا مثال‌هایی از این الگو هستند، اگرچه کانادا دارای نظامی متمایل به تمرکززدایی کامل است.

۹-۳-۲-۱ ایالات متحده

در ایالات متحده پایه‌های مالیاتی درآمد منابع طبیعی به ایالت‌ها که طبق قانون اساسی دارای قدرت حاکم بوده و مالک منابع (به‌استثنای زمین‌های ملی) هستند واگذار می‌شود، البته با پرداخت سهمی از پایه مالیات بر درآمد مطابق با اصول سیاسی و تاریخی خاص آن.^۲ آلاسکا که حدود چهارپنجم درآمد آن را درآمد نفت تشکیل می‌دهد، مثال جالب توجهی از روش‌های مورد استفاده ارائه می‌دهد.

ایالت آلاسکا درباره نفت اقدام به وضع مالیات بر دارایی (۲ درصد ارزش تخمینی)، مالیات بر استحصال نفت بین ۱۲/۲۵ تا ۱۵ درصد و شامل حداقل مالیات بر هر بشکه، حق امتیازها، مالیات ویژه بر تولید برای ضایعات مخاطره‌آمیز^۳ و مالیات بر درآمد شرکت می‌کند. مالیات بر درآمد شرکت مانند دیگر مناطق دنیا، بر درآمد خالص شرکت‌ها وضع می‌شود که در آلاسکا تحت یک رابطه سه عاملی به‌شرح زیر اعمال می‌شود:

۱. درصدی از فروش شرکت و تعرفه‌های دریافتی از عملیات انجام شده در آلاسکا،

۲. درصدی از تولید انجام شده در آلاسکا،

۳. درصدی از مالکیت دارایی‌های آلاسکا با حاشیه نرخ حداکثر ۹ درصد. تمامی مالیات‌ها و حق امتیازهای ایالتی به‌منظور تأمین اهداف مالیات بر درآمد فدرال قابل کسر هستند.

مزیت اصلی این نظام در آن است که دولت محلی را در رابطه با درآمدهای نفت و استفاده احتمالی از آنها برای پس‌انداز و مصرف، به‌طور کامل پاسخ‌گوی گزینه‌های سیاستی مالی خود می‌کند. در آلاسکا صندوقی به‌منظور پس‌انداز بخشی از درآمد نفت

1. Overlapping Revenue Bases

2. Mclure (1946).

3. Surcharge for Hazardous Spill

برای نسل‌های آینده تشکیل شده است^۱ (مانند استان آلبرتا در کانادا).

۲-۳-۹ کانادا

در کانادا نیز مالیات بر منابع طبیعی که عمدتاً شامل نفت است، به استان‌ها تخصیص می‌یابد. این استان‌ها، مالیات‌ها (شامل مالیات‌های حداقل) و حق امتیازهایی را بر منابع طبیعی وضع می‌کنند.^۲ با این حال، درآمدهای نفتی تنها در چند استان متمرکز است که می‌توان از آلبرتا^۳ که یک‌چهارم و ساسکاچوان^۴ که یک‌دهم این درآمدها را تصاحب می‌کنند، نام برد. اما درآمدهای نفتی در مجموع تنها ۳/۵ درصد درآمد کل دولت‌های محلی را تشکیل می‌دهند. اگرچه تمرکززدایی درآمد نفت موجب نابرابری‌هایی در ظرفیت مالی استان‌ها شده، اما نظام یکسان‌سازی دولت فدرال با استفاده از کمک‌های یکسان‌سازی اعطایی از سوی استان‌های نسبتاً غنی که شامل استان نفت‌خیز آلبرتا نیز می‌شود، این مشکلات را مدنظر قرار می‌دهد.

با این حال تمرکززدایی و وضع حق امتیازهای نفت و گاز به مالیات‌بندی سنگین بر این صنایع (احتمالاً مانعی برای سرمایه‌گذاری شده است) نسبت به سایر صنایع منجر شده است. علاوه بر آن، استان‌های تولیدکننده نفت، مالیات بر درآمد و فروش خود را نسبت به استان‌های غیرنفتی کاهش داده‌اند. برخی پژوهشگران کانادایی، تخصیص مالیات‌های مربوط به منابع طبیعی از استان‌ها به مرکز را ترجیح می‌دهند، اما تحقق این امر به دلیل محدودیت‌های سیاسی و حقوق قانونی استان‌ها ناممکن به نظر می‌رسد.^۵

کانادا و ایالات متحده، ابزارهایی به منظور جبران نواقص تخصیص درآمدهای نفتی

۱. صندوق دائمی آلاسکا در سال ۱۹۷۶ به منظور پس‌انداز بخشی از درآمدهای بزرگ نفتی ناشی از بهره‌برداری از منابع نفتی ایالت تأسیس شد. این صندوق در حدود یک‌پنجم درآمد نفت و سایر انتقالات احتیاطی ایالت را دریافت می‌کند و بخشی از درآمدها را پس‌انداز و بخشی دیگر را میان افراد مقیم ایالت به شکل سود سهام سالیانه توزیع می‌کند. در پایان سال ۲۰۰۰، مجموع رقم موجود در صندوق بالغ بر ۲۵ میلیارد دلار و برحسب خالص دارایی (حدود ۹۵ درصد تولید ناخالص داخلی ایالت) شد.

۲. برای بحث بیشتر در مورد نقش رانت منابع طبیعی در طراحی نظام انتقالی کانادا رجوع شود به:

Boadway and Hobson (1993).

3. Alberta

4. Saskatchewan

5. IP and Mintz (1992).

به دولت‌های محلی به شرح ذیل مورد استفاده قرار می‌دهند. اول، ایالت‌های نفت‌خیز در این دو کشور، با هدف محافظت از بودجه خود در مقابل نوسانات درآمد نفت و جلوگیری از هزینه‌های دولتی بیش از حد، صندوق‌های نفتی را ایجاد کرده‌اند. دوم، نظام یکسان‌سازی دولت فدرال کانادا با استثنا کردن استان‌های نفت‌خیز از چارچوب یکسان‌سازی، درآمد هنگفت آنها را جبران می‌کند. سوم، استفاده از روش ترک سوار برای مالیات بر درآمد شرکت‌ها و اشخاص که به موجب آن استان‌ها می‌توانند نرخ‌های مالیاتی خود را بر پایه مالیاتی فدرال قرار دهند که با فراهم آوردن نوعی منبع پایدار درآمدی به کاهش بی‌ثباتی درآمد نفت کمک می‌کند.

۹-۴ گزینه‌های سیاستی

در این بخش، با توجه به تجربیات کشورها، گزینه‌های سیاستی گوناگون تخصیص درآمد نفت به سطوح مختلف دولت، با هدف تأمین مالی سطح باثباتی از خدمات عمومی دولت‌های محلی، مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

در شرایط طبیعی (بدون وجود محدودیت‌ها)، متمرکزسازی درآمد نفت بهترین انتخاب است که باید با شرایط زیر همراه باشد:

۱. تخصیص متناسب درآمد به‌نحوی که دولت‌های محلی قادر به کنترل حاشیه برخی از نرخ‌های عمده مالیاتی باشند (شرط لازم برای پاسخ‌گویی)،

۲. انتقالات همراه با شفافیت مناسب و بر مبنای اصول یکسان‌سازی. این منابع مالی امکان تأمین سطح باثباتی از خدمات عمومی و در صورت لزوم، تأمین پروژه‌های بزرگ زیربنایی را توسط دولت‌های محلی فراهم می‌آورد. بدین ترتیب به مباحث مربوط به بی‌ثباتی و عدم اطمینان درآمد نفت، نابرابری درآمدهای نفتی میان دولت‌های محلی و انضباط مالی و پاسخ‌گویی پرداخته می‌شود.

با این حال، به دلیل واقعیت‌های سیاسی در بیشتر کشورها، برخی از مراتب کنترل محلی بر پایه‌های منابع طبیعی یا درآمدها که می‌تواند شکلی از تسهیم درآمد یا تخصیص پایه‌های درآمدی باشد، ضروری به نظر می‌رسد.

از آنجاکه ترتیبات تسهیم درآمد، حجم زیادی از درآمد را از کنترل دولت مرکزی

خارج می‌کند، موجب پیچیدگی مدیریت اقتصاد کلان می‌شود. تسهیم یک منبع بزرگ درآمدی مانند مالیات نفت، توانایی دولت مرکزی را برای مدیریت سیاست‌های مالی ضدادواری^۱ یا اجرای تعدیل مالی مؤثر کاهش می‌دهد. دولت مرکزی ممکن است درآمد ناچیزی را برای اعمال سیاست‌های مهم اقتصاد کلان در اختیار داشته باشد و دولت‌های محلی از سیاست تعیین شده از سوی دولت مرکزی، به‌خصوص در مورد تعدیلات مالی پیروی نکنند.^۲ به‌علاوه، با انتقال کامل بی‌ثباتی درآمد نفت به دولت‌های محلی، تسهیم درآمد قادر به تأمین سطح باثباتی از خدمات عمومی محلی نخواهد بود. سرانجام اینکه، چون توافق بر سر سهم درآمدهای قابل تسهیم دشوار به‌نظر می‌رسد، تسهیم درآمد همیشه موجب کاهش تمایلات جدایی‌طلبانه نمی‌شود. دولت‌های محلی مناطق نفت‌خیز ترجیح می‌دهند که تمام درآمد نفت را خود تصاحب کنند.

بنا به دلایل فوق، تسهیم پایه‌های مالیاتی، با تخصیص اجزای باثبات به دولت‌های محلی (مانند مالیات‌های مشخص بر تولید)، بر تسهیم درآمد ارجحیت دارد. برای مثال، از آنجاکه درآمد دارای همبستگی با تخریب محیط زیست است، این نوع مالیات در زمینه‌های زیست‌محیطی مطلوب‌تر به‌نظر می‌رسد. این تخصیص‌های درآمدی موجب پاسخ‌گویی قوی‌تر در رابطه با موضوعات مربوط به دولت‌های محلی که نرخ‌های مالیاتی و نحوه استفاده از درآمد نفت را تعیین می‌کنند، می‌شود و می‌تواند تأمین مناسب مالی را به‌طور بالقوه برای آنها فراهم آورد. با این حال، درآمدهایشان را باید در مقابل تخصیص مخارج آنها سنجید و نظام‌های انتقالی متناسب را طراحی کرد. به‌علاوه دولت‌های محلی کماکان در معرض بی‌ثباتی بهای نفت قرار داشته و پایه درآمد نفت در مقاطعی از زمان ممکن است ناکافی باشد.

از این‌رو، برای تخصیص درآمد نفت به دولت‌های محلی، شرایط متعددی را باید در نظر گرفت.

1. Countercyclical Fiscal Policies

۲. در آرژانتین چندین معاهده (البته غیرمرتبط به درآمد نفت) بین دولت فدرال و استان‌ها در سال‌های ۱۹۹۰، با هدف تسهیم بار تعدیلات مالی به امضا رسید. از این‌رو ثابت شد که ایجاد این ترتیبات (همه استان‌ها مشارکت نکردند) و اجرای آنها (سازوکارهای اثرگذاری ضعیف بودند) مشکل است. رجوع شود به: Schwartz and Liuksila (1997) and Jimenez and Devoto (2002).

- نفت را نباید به صورت انحصاری به دولت‌های محلی تخصیص داد، به عبارت دیگر باید از مراتب همپوشانی در پایه مالیاتی نفت استفاده کرد.
- در صورت امکان، مبالغ درآمد مربوطه باید به میزان نسبتاً کوچک نگه داشته شوند.
- اگر تخصیص به درآمدهای بزرگ یا پرنوسان منجر شود، حفاظت و شفافیت مناسب (مانند آلاسکا) لازم است. در بیشتر کشورهای در حال توسعه، امکان فراهم آمدن این امر در سطح محلی ممکن به نظر نمی‌رسد.
- سایر منابع درآمدی باثبات باید به دولت‌های محلی تخصیص یابد، از قبیل مالیات بر تولید و مالیات بر درآمد ترک سوار که با انتقالات باثبات از مرکز تکمیل می‌شود.
- در صورت فراهم آمدن این شرایط و به دلایل فوق، تخصیص پایه‌های مالیاتی نفت به دولت‌های محلی می‌تواند جایگزین مناسبی برای تسهیم درآمد نفت باشد.

پیوست مالیات محلی،^۱ تخصیص درآمد و ترتیبات تسهیم درآمد

۱ مالیات محلی و تخصیص درآمد

در روش‌های واگذاری مسئولیت جمع‌آوری درآمد به دولت‌های مرکزی و دولت‌های محلی،^۲ باید در پی ارتقای کارایی اقتصادی، عدالت در توزیع، ثبات اقتصاد کلان و پاسخ‌گویی بود. نخست، این ترتیبات دست‌کم باید ناکارایی احتمالی اقتصادی یا انحراف در محل فعالیت‌ها یا واحدهای اقتصادی را با محدود کردن تفاوت‌های گسترده در بار مالیاتی^۳ میان مناطق و از طریق محدود کردن رقابت مالیاتی بیش از اندازه،^۴ فراهم آورد. به‌منظور تحدید تغییرات ناشی از مالیات در فعالیت‌های تجاری، باید پایه‌های مالیاتی تحرک‌ناپذیرتر^۵ به دولت‌های محلی تخصیص یابد.

دوم، این روش‌ها باید با در اختیار گذاشتن سهم عادلانه‌ای از پایه مالیاتی ملی برای تمام دولت‌های محلی و ایجاد انگیزه‌های مثبت نسبت به توسعه اقتصاد محلی، از عدالت در توزیع حمایت کند. کمک‌های یکسان‌سازی باید توزیع نابرابر پایه مالیاتی را تصحیح کرده یا از مناطق مواجه با هزینه‌های بسیار زیاد حمایت کند، اما در رابطه با میزان یکسان‌سازی قابل دسترس محدودیت‌هایی وجود دارد. بنابراین، پایه مالیاتی محلی مطلوب، اولین چیزی است که باید به‌طور نسبتاً یکسان میان مناطق توزیع شود. سوم، این روش‌ها باید ابزارهای تثبیت را برای دولت مرکزی فراهم کرده و در مقابل، بودجه دولت‌های محلی را از نوسانات ادواری محافظت کند. از این‌رو، مالیات‌های محلی باید نسبت به تغییرات تولید ناخالص داخلی و درآمد ملی نسبتاً غیرحساس باشد. این ضوابط در جدول ۱ خلاصه شده است.

علاوه‌بر این ضوابط، مسئولیت‌های مربوط به جمع‌آوری درآمد باید همراه با مسئولیت‌های مربوط به مخارج باشد. این امر منافع مربوط به مخارج عمومی را به قیمت آنها، یعنی مالیات‌های وضع شده برای تأمین مالی مرتبط می‌سازد. چنین ارتباطی موجب ارتقای مسئولیت مالی و پاسخ‌گویی سیاستگذاران محلی نسبت به رأی‌دهندگان‌شان

1. Subnational Taxation

2. Subnational Governments (SNGs)

3. Tax Burden

4. Excessive Tax Competition

5. More Immobile Tax Base

بخش دوم مواجهه با درآمدهای نفتی ۳۲۳

می‌شود. دولت‌های محلی هنگامی که تصمیم به افزایش مخارج دارند، به‌جای اتکا به انتقالات دریافتی از دولت مرکزی، باید نرخ‌های مالیاتی نهایی را تغییر دهند.

جدول ۱ ضوابط تخصیص مسئولیت جمع‌آوری درآمد

شرح	مالیات دولت مرکزی	مالیات دولت محلی
تحرك پذیری پایه مالیاتی	تحرك پذیر	تحرك ناپذیر
توزیع پایه مالیاتی	نا برابر	یکسان در دولت‌های محلی
حساسیت نسبت به تولید ناخالص داخلی	بالا	پایین

براساس این ضوابط، اینکه مالیات بردرآمد شرکت‌ها، مالیات بر ارزش افزوده، مالیات بر منابع طبیعی و مالیات بر تجارت بین‌الملل باید به دولت‌های مرکزی واگذار شود، به‌طور کلی مورد پذیرش است. مالیات بر درآمد شخصی، دست‌کم به‌صورت محدود، برای تخصیص به سطح محلی مناسب به‌نظر می‌رسد، زیرا تحرك پذیری اشخاص و خانوارها، محدودتر از فعالیت‌های تجاری است. باین‌حال، به‌منظور به حداقل رساندن انحرافات و جابه‌جایی نیروی کار و سرمایه ناشی از مالیات، ترجیح آن است که تعریف پایه مالیاتی محلی در سراسر کشور یکسان بوده و تفاوت نرخ‌ها در دولت‌های محلی به‌نسبت کوچک باشد. مالیات بر فروش و مالیات یک‌مرحله‌ای بر فروش^۱ را می‌توان به‌شرط عدم تفاوت‌های فاحش در نرخ‌ها در میان مناطق، به دولت‌های محلی واگذار کرد. مالیات بر دارایی، مالیات پروانه تجاری و عوارض استفاده از خدمات محلی نیز از آنجاکه پایه آنها نسبتاً تحرك ناپذیر هستند، مالیات‌های محلی بالقوه مناسبی هستند.

۲ تخصیص مالیات و روش‌های تسهیم درآمد

پایه‌های مالیاتی را می‌توان به‌طور انحصاری به سطحی از دولت (تفکیک پایه‌های مالیات)^۲ یا مشترک میان چندین سطح (پایه‌های مشترک مالیاتی) تخصیص داد. در حالت دوم، دولت مرکزی و دولت‌های محلی از پایه پایه مالیاتی یکسانی (برای مثال

1. Single - stage Sales and Excise Taxes

2. Separation of Tax Bases

درآمد اشخاص) استفاده می‌کنند که ممکن است دارای جداول و نرخ‌های متفاوتی باشد. هنگامی که مالیات به یک سطح یا سطح دیگری تخصیص یابد، امکان تسهیم دریافت‌های مالیاتی میان سطوح دولت همچنان باقی است (تسهیم درآمد). این امر مستلزم تعریف سهم دریافتی‌های قابل تخصیص به دولت‌های محلی و یک رابطه مناسب برای توزیع این سهم میان دولت‌های محلی مختلف است. به‌طور نمونه، این رابطه را می‌توان یا بر مبنای درآمدی که در هر یک از مناطق جمع‌آوری شده (اصل محل کسب) یا براساس ضابطه دیگری مانند جمعیت، نیازهای هزینه‌ای (ارزیابی نیازها) و ظرفیت مالیاتی (پایه منبع درآمدی) بنیان نهاد.

کادر ۱ تخصیص‌های درآمدی و خودمختاری مالی دولت‌های محلی

مالیات‌های اختصاصی: نرخ و پایه تحت کنترل دولت محلی است.

پایه مالیاتی مشترک: پایه مالیاتی، کشوری است اما نرخ‌های کل (دولت‌های ملی و محلی) تحت کنترل دولت‌های محلی قرار دارد.

درآمدهای غیرمالیاتی: عوارض و کارمزدها تحت کنترل دولت‌های محلی است اما گاهی با شروط مشخصی توسط دولت مرکزی تعیین می‌گردد.

تسهیم درآمد: نرخ‌ها و پایه مالیاتی، کشوری است. سهمی ثابت به دولت‌های محلی تخصیص می‌یابد که براساس اصل محل کسب یا برخی روابط مبتنی بر منابع یا نیازهاست.

کمک‌های مربوط به اهداف کلی (کمک‌های مالی دولت مرکزی): توسط دولت مرکزی تعیین می‌شود اما دولت‌های محلی نیز برای تعیین چگونگی مصرف آنها آزادند. میزان دریافتی ممکن است دارای یک مؤلفه یکسان‌سازی باشد.

کمک‌های مشخص یا کمک‌های مشروط: دولت مرکزی برنامه مخارجی که این وجوه باید در آنها به مصرف برسند، را مشخص می‌کند.

علاوه بر ترتیبات تسهیم درآمد یا مالیاتی، کمک‌های بلاعوض از سوی دولت مرکزی به دولت‌های محلی اغلب مؤلفه مهمی از انتقالات مالی بین‌دولتی است. کمک‌ها می‌تواند

به صورت انتقالات غیرمشروط^۱ برای اهداف کلی، یا مشروط به مصارف مشخص شده توسط اعطاکننده (برای مثال تأمین مالی برنامه‌ها یا پروژه‌های به‌خصوص)^۲ باشند. کادر ۱ ترتیبات گوناگون ممکن برای تخصیص درآمد به دولت‌های محلی که به کاهش سطح استقلال مالی آنها منجر می‌شود را خلاصه کرده است.

1. Unconditional Transfers
2. Norvegaard (1997).

کتابشناسی

- Ahmad, Ehtisham, and Katherine Bqer, 1997, "Colombia," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. By Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund), PP. 457-503.
- Ahmad, Ehtisham, and Jon Craig, 1997, "Intergovernmental Transfers," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. By Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund), PP.73-107.
- Ahmad, Ehtisham, and Ali Mansoor, 2002. "Indonesia: Managing Decentralization," IMF Working Paper 02/136 (Washington: International Monetary Fund).
- Ahmad, Ehtisham, and Raju J. Singh, 2003, "Political Economy of Oil-Revenue Sharing in a Developing Country: Illustrations from Nigeria," IMF Working Paper 03/16 (Washington: International Monetary Fund).
- Ahmad, Ehtisham, and Vito Tanzi, eds., 2002, *Managing Fiscal Decentralization* (London: Routledge).
- Alaska Permanent Fund Corporation, 2001, *An Alaskan's Guide to the Permanent Fund* (Juneau, Alaska).
- Amieva-Huerta, Juan, 1997, "Mexico," in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. By Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund), PP.570-97.
- Boadway, Robin, and Paul A.R. Hobson, 1993, "Intergovernmental Fiscal Relations in Canada," Canadian Tax Paper No. 96 (Toronto: Canadian Tax Foundation).
- Boadway, Robin, and Anwar Shah, 1994, "Fiscal Federalism in Developing/Transition Economies: Some Lessons from Industrialized Countries," in *National Tax Association, Proceeding of the 86th Annual Conference on Taxation*, 1993 (Columbus, Ohio), PP.64-71.
- Breton, Albert, 2002, "An Introduction to Decentralization Failure," in *Managing Fiscal Decentralization*, ed, by Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (London: Routledge).
- Brosio, Giorgio, 2000, "Decentralization in Africa," IMF Conference on Fiscal Decentralization, November 20-21, 2000. Available via the Internet: <http://www.imf.org>.
- International Monetary Fund, 2001, Nigeria: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report No. 01.32 (Washington).

- _____, 2002, Indonesia: Selected Issues, IMF Staff Country Report No. 02/154 (Washington).
- IP. Irene K., and Jack M. Mintz., 1992, Dividing the Spoils: The Federal-Provincial Allocation of Taxing Powers (Toronto: C.D. Howe Institute).
- Jime'nez, Juan Pablo, and F.Devoto, 2002, "Argentina: Coordination of Subnational Borrowing," in Managing Fisical Decentralization, ed. By Ehtisham Ahmad and Vito Tanzi (London: Routledge).
- Krelove, Russell, Janet G. Stotsky, and Charles L. Vehorn, 1997. "Canada," in Fiscal Federalism in Theory and Practice, ed. By Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund), PP.201-25.
- Martinez-Va'zquez, Jorge, and Jameson Boex, 2000, Russia's Transition to a New Federalism (Washington: World Bank).
- McLure, Jr., Charles E., 1983, "Fiscal Federalism and the Taxation of Economic Rents."in State and Local Finance: The Pressures of the 1980s, ed. By George F.Break (Madison, Wisconsin: University of Wisconsin Press), PP. 133-60.
- _____, 1994a, "The Taxation of Natural Resources and the Future of the Russian Federation," in National Tax Association: Proceedings of the 86th Annual Conference on Taxation, 1993 (Columbus, Ohio), PP. 87-91.
- _____, 1994b, "The Sharing of Taxes on Natural Resources and the Future of the Russian Federation," in Russia and the Challenges of Fiscal Federalism, ed. By Christine I. Wallich (Washington: World Bank), PP.181-217.
- _____, 1998, "The Revenue Assignment Problem: Ends, Means, and Constraints," Journal of public Budgeting: Accounting, and Financial Management, Vol. 9 (Winter), PP. 652-83.
- _____, 2000, "Tax Assignment and Subnational Fiscal Autonomy," Bulletin for International Fiscal Documentation, Vol. 54 (December), PP. 626-35.
- _____, 2001, "The Tax Assignment Problem: Ruminations on How Theory and Practice Depend on History," National Tax Journal (Washington), Vol. 54, No. 2, PP. 339-64.
- Mieszkowski, Peter, 1983, "Energy Policy, Taxation of Natural Resources, and Fiscal Federalism," in Tax Assignment in Federal Countries, ed. By Charles E. McLure, Jr, (Canberra: Australian National University), PP. 129-45.
- _____, and Eric Toder, 1983, "Taxation of Energy Resources," in Fiscal federalism and the Taxiation of Natural Resources, ed. By Chales E. McLure, Jr. and Peter Mieszkowski (Lexington, Massachusetts: Lexington Books), PP. 65-91.

Norregaard, John, 1997, "Tax Assignment, "in *Fiscal Federalism in Theory and practice*, ed. By Tereza Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund), PP. 49-72.

Schwartz, Gerd, and Claire Liuksila, 1997, "Argentina, "in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. By Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund), PP.387-422.

Tanzi, Vito, 1996, "Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects, "Annual World Bank Conference on Development Economics, 1995, ed. By M. Bruno and B. Pleskovic (Washington: World Bank), PP. 295-316.

Ter-Minassian, Teresa, 1994a, "Intergovernmental Fiscal Relations in a Macroeconomic Perspective: An Overview, "in *Fiscal Federalism in Theory and Practice*, ed. By Teresa Ter-Minassian (Washington: International Monetary Fund), PP. 3-24.

_____, 1997b, "Decentralization and Macroeconomic Management, "IMF Working Paper 97/155 (Washington: International Monetary Fund).

فصل دهم درآمد نفت و تمرکززدایی مالی

جیورجیو بروسیو*

ترجمه: حسن مشاری

مقدمه

اگرچه به لحاظ نظری درآمدهای حاصل از نفت و گاز، به استثنای مواردی خاص مانند جبران خسارات زیست محیطی و اجتماعی و تأمین نیازهای زیربنایی مناطق نفت خیز نمی تواند منبع مطلوبی برای تأمین مالی دولت های محلی باشد، اما نقش این درآمدها در بودجه های محلی تمام کشورها در حال افزایش است. در تطابق با روند عمومی فعلی به سمت دولت های غیرمتمرکز، در مقررات ملی و سیاست های مالیاتی بخش نفت، حق دولت های محلی برای دارا بودن سهم بیشتری از منابع ایجاد شده در این بخش، هرچه بیشتر به رسمیت شناخته می شود. درحقیقت، تعداد زیادی از کشورهای تولیدکننده نفت و گاز طبیعی، اخیراً روش های تسهیم^۱ را برای سطوح مختلف دولت تعریف کرده اند (جدول ۱-۱۰). روند مشابهی نیز برای مردم بومی و سازمان های رسمی و غیررسمی آنها در حال وقوع است.^۲ تخصیص رانت نفت میان سطوح دولت اصولاً از الگویی کاملاً مشابه با الگوی رانت های سایر منابع معدنی پیروی می کند.

تمرکززدایی، قدرت چانه زنی دولت های محلی را از طریق نهادینه سازی خواسته های آنها، به ویژه هنگامی که نیروهای گریز از مرکز^۳ فعال باشند، افزایش می دهد. با نادیده

* Giorgio Brosio

1. Sharing Arrangements

2. Andrews-Speed and Rogers, (1999); Clark and Clark, (1999); O'Faircheallaigh, (1998); United Nations ESCAP, (2001).

3. Centrifugal Forces

گرفتن مشکلات متعدد برای جوامع محلی از طریق فعالیت‌های اکتشاف و استخراج، این خواسته‌ها نیز تشدید شده‌اند. درحقیقت، در صورت نادیده گرفتن مشکلات مناطق ازسوی دولت مرکزی، نمی‌توان به سهولت سیاست‌مداران محلی را از صلاحیت حاکمیت ملی بر منابع طبیعی براساس اصول دقیق نظری و مباحث فنی توجیه کرد.

بنابراین، هماهنگ کردن مطالبات متضاد^۱ و استفاده مؤثر از درآمد ایجاد شده از منابع نفت و گاز طبیعی، کار بزرگی محسوب می‌شود. باین‌حال، ابزارهای لازم همراه با شواهد حاکی از چگونگی کاهش این مناقشات و تخفیف مشکلات مربوطه، برای دولت‌ها فراهم است. برای مثال هنگامی که مقاومت سیاسی در برابر تقاضای مناطق نفت‌خیز برای سهمی از منابع ناممکن باشد، طرح تسهیم درآمد که تصمیم‌سازی‌های مالیاتی را در اختیار دولت مرکزی قرار می‌دهد، بهتر از نظامی است که قدرت وضع مالیات بر نفت را به دولت‌های محلی واگذار کند. دلیل این امر آن است که وضع مالیات بر نفت در سطح دولت مرکزی بهتر از دولت محلی قابل مدیریت است (کادر ۱-۱۰). سازوکارهای یکسان‌سازی نیز به‌منظور تسهیم بخشی از درآمد نفت برای مناطق غیرنفت‌خیز و کاهش مشکلات مربوط به عدالت و کارایی ناشی از تخصیص درآمد نفت به مناطق نفت‌خیز، باید مورد استفاده قرار گیرد.

ترتیب این مقاله به‌صورت ذیل است: در قسمت اول، ویژگی‌های اصلی فعالیت‌های مربوط به استخراج نفت که روابط بین‌دولتی^۲ را تحت تأثیر قرار می‌دهد، ارائه می‌شود. قسمت دوم، به مرور جنبه‌های مثبت و منفی تخصیص درآمد نفت به دولت‌های محلی می‌پردازد. اگرچه استدلال اصلی در مخالفت با تسهیم درآمد، بر تمرکز مکانی قابل ملاحظه^۳ این درآمدها قرار دارد، اما نمی‌توان به لحاظ کارایی و عدالت^۴ مطالبات نواحی نفت‌خیز را به‌طور کامل نادیده گرفت. نظام‌های تسهیم درآمد نفت و ویژگی‌های اصلی آنها، با تأکید بیشتر بر تسهیم پایه‌های مالیاتی و با تمرکز بر بحث نامناسب بودن منابع طبیعی برای تشکیل پایه‌های مالیات‌های محلی در قسمت سوم مورد بررسی قرار می‌گیرند و شواهدی از دستیابی روزافزون دولت‌های محلی به درآمد نفت در این قسمت

1. Conflicting Claims

2. Intergovernmental Relations

3. Sizable Geographical Concentration

4. Efficiency and Equity Grounds

ارائه می‌شود. قسمت چهارم سازوکارهای یکسان‌سازی را مورد تحلیل قرار می‌دهد. توجه این قسمت بر چگونگی و میزان وسعت تعدیل این سازوکارها برای سازگار کردن نابرابری‌های قابل ملاحظه درآمد نفت در میان مناطق است. در انتها، مطالب جمع‌بندی می‌شوند.

اگرچه در این نوشتار کشورهای در حال توسعه به‌صراحت مورد بررسی قرار نمی‌گیرند، اما مباحث مطرح شده به‌نحوی به آنها مربوط می‌شود.

۱-۱۰ تأثیر ویژگی‌های استخراج نفت بر تخصیص درآمد

هنگام بحث درباره آثار استخراج نفت بر روابط بین‌دولتی، برخی از ویژگی‌های آن دارای اهمیت‌اند. اولین و مهم‌ترین ویژگی، تمرکز قابل ملاحظه مکانی تولید نفت است که متداول‌ترین مورد در کشورهای بزرگ و متوسط است. تولید نفت در کلمبیا تنها در دو استان انجام می‌گیرد. ناحیه سیبریایی تیومن^۱ تقریباً دوسوم کل نفت روسیه را تولید می‌کند و در آرژانتین بیشتر از یک‌سوم کل محصول نفت، تنها در یک استان به نام نیوکین^۲ حاصل می‌شود. علاوه بر آن، در تعدادی از کشورها، نفت در نواحی کم‌جمعیت مورد اکتشاف و بهره‌برداری قرار می‌گیرد. احتمالاً بارزترین مثال ناحیه تیومن روسیه است که تنها ۱ درصد از جمعیت روسیه را تشکیل می‌دهد. استان نیوکین در آرژانتین نیز با جمعیتی معادل ۱/۵ درصد کل جمعیت، مورد مشابهی قلمداد می‌شود.

هنگامی که رانت‌های نفت به‌طور انحصاری به دولت‌های محلی تخصیص یابد، موجب عدم توازن افقی^۳ گسترده می‌شود که به معنی نابرابری‌های بسیار بزرگ در درآمد سرانه مناطق محلی است. برای مثال در آلاسکا، درآمد نفت خام در سال ۱۹۸۱ به اوج خود یعنی ۳/۳ میلیارد دلار رسید که سرانه آن حدود ۸۰۰۰ دلار می‌شد. در حال حاضر، سود سهام صندوق دائمی آلاسکا^۴ که بیشتر درآمد نفت در آن ذخیره می‌شود، نزدیک به ۲۰۰۰ دلار سرانه می‌باشد.^۵ بدیهی است که وجود نابرابری‌های چشمگیر در میان

1. Tyumen

2. Neuquen

3. Horizontal Imbalances

4. Alaska Permanent Fund

حاکمیت‌های محلی فشارهای سیاسی را در پی خواهد داشت که موجب فراهم آمدن زمینه‌های نظری برای یکسان‌سازی ملی این منابع می‌شود. درعین‌حال، مناطق کم‌جمعیت، به‌ویژه در دموکراسی‌های ضعیف با سازوکارهای محدود کنترل و مقابله،^۱ وزن کمی در سیاست‌های ملی دارند که با انتقال حق مالکیت درآمد نفت به دولت ملی، احتمال زیان دولت‌های محلی از اجبار به تحمل هزینه‌های استخراج بدون دستیابی به منافع حاصل از آن را افزایش می‌دهد. به‌طور کلی، هنگامی که قدرت دولت‌های محلی در مرکز اندک باشد، تقاضای آنها برای تمرکززدایی منابع و اختیارات^۲ افزایش می‌یابد.

دومین ویژگی، سرعت زیاد برداشت از منابع نفت و گاز طبیعی است که گاهی موجب پدیده «تجمع فزاینده مردم»^۳ می‌گردد. اکتشاف و تولید، نیروی کار و سرمایه را جذب می‌کند؛ درحالی‌که ذخایر ممکن است به‌سرعت پایان یابند. پروژه‌های بزرگ مستلزم سرمایه‌گذاری‌های گسترده بوده و نواحی کوچک جغرافیایی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. حتی زمانی که دولت‌های محلی از درآمد نفت بهره‌مند نباشند، اثر اقتصادی نفت بر جوامع محلی قابل ملاحظه و اداره آن دشوار است. جریان ورودی نیروی کار^۴ و جمعیت همراه با مخاطرات مربوط به آن مانند اختلالات اجتماعی و خسارات زیست‌محیطی می‌تواند قابل ملاحظه باشد. علاوه بر آن، اکتشاف نفت و تا حدودی کمتر، تولید آن آثار خارجی مالی^۵ عمده‌ای در پی خواهد داشت، مانند افزایش اجاره زمین و افزایش هزینه‌های زندگی در نزدیکی این مناطق. این زیان‌ها را می‌توان به‌طور بالقوه با توسعه بیشتر در سطح محلی (اگرچه آثار خارجی اقتصادی مؤثر بر قیمت نهاده‌ها و عوامل به‌طور جدی مانع آن می‌شود) و از طریق ساخت زیربنای حمل‌ونقل و ارتباطات، جبران کرد. گرفتاری دولت‌های محلی در رفع خسارات، تأمین امور زیربنایی و گوناگون‌سازی رشد را نمی‌توان انکار نمود، اما انجام آنها نیازمند منابع و مهارت‌های لازم است.

سومین ویژگی، نوسانات قابل ملاحظه و غیرقابل پیش‌بینی قیمت‌های نفت است.

1. Checks and Balances

2. Powers

3. Boomtown

۴. برای مثال در اداره تولید نفت کاسانارا در کلمبیا بیش از هفت هزار کارگر، از جمعیتی کمتر از ۲۰۰۰۰۰ نفر، در طول دوره ساخت‌وساز جذب منطقه شدند.

5. Pecuniary Externalities

براساس شواهد تجربی،^۱ به نظر نمی‌رسد که قیمت‌ها دارای میانگینی مشخص و ثابت باشند. به عبارت دیگر، تصویری از یک قیمت «متعارف» وجود ندارد که قیمت در عمل در پایان دوره‌های رکود و رونق به آن بازگردد. از این رو، بی‌ثباتی درآمد نفت بسیار بیشتر از سایر منابع درآمدی است. این امر، موجب به خطر افتادن مدیریت مالی و کارایی مخارج^۲ به‌ویژه در کشورهایی که پایه درآمدی آنها بستگی زیادی به منابع طبیعی دارد، می‌شود.

سرانجام اینکه، سیاست انرژی در تمام دنیا، به‌ویژه هنگامی که بخش نفت سهم بزرگی از فعالیت‌های اقتصادی را تشکیل داده یک مسئولیت ملی است.^۳ سهم بالای درآمد نفت از درآمد کل، آثار زیان‌بار کشف نفت بر سازمان‌دهی مالیاتی و تنوع اقتصادی را نشان می‌دهد و درعین حال موجب کشمکش‌های شدید میان تعدادی از رقبای نیرومند و سازمان‌یافته بر سر تقسیم «سهم»^۴ خواهد بود که علاوه بر شرکت‌های تولیدکننده، شامل دولت‌های ملی و محلی، جوامع محلی و در برخی از کشورها ارتش نیز می‌شود.^۵

۲-۱۰ مباحث نظری موافق و مخالف تأمین مالی دولت‌های محلی با درآمد منابع

طبیعی

در این بخش سودمند بودن درآمد نفت به عنوان یک منبع مالی برای دولت‌های محلی را بررسی می‌کنیم. از آنجاکه به لحاظ کارایی و عدالت، هزینه‌های تولید و استخراج نفت در نواحی نفت‌خیز باید جبران شود، تخصیص درآمد خالص، به جای ناخالص بررسی می‌شود. پیش از تحلیل موضوع تخصیص درآمد، این هزینه‌ها به اختصار مورد ملاحظه قرار می‌گیرند.

۱. برای مطالعه بیشتر فصل پنجم و یازدهم را مطالعه کنید.

2. Efficiency of Spending

۳. برای مثال در نیجریه حدود ۸۲ درصد و در ونزوئلا بیشتر از ۵۰ درصد کل درآمد عمومی ناشی از نفت می‌باشد.

4. Pie

۵. در نوامبر سال ۲۰۰۰ کمیته اقتصادی کنگره اکوادور رابطه‌ای را تدوین کرد که براساس آن ارتش ۴۵ درصد حق امتیازهای مربوط به تولید شرکت ملی نفت اکوادور (در حدود ۱۲۷ میلیون دلار براساس ارزش تولید سال ۱۹۹۹) را در قبال درخواست ۵۰ درصدی تمام حق امتیازهای نفت خام، دریافت می‌کند. علاوه بر آن، در این رابطه سهم ارتش به یک دوره سه‌ساله محدود می‌شد که به موقعیت سی‌ساله آن خاتمه می‌داد.

۱-۲-۱ هزینه‌های اضافی سرمایه‌گذاری در امور زیربنایی

اگرچه بیشترین سرمایه‌گذاری انجام شده برای استخراج نفت و سایر منابع طبیعی به‌طور مستقیم توسط شرکت‌های تولیدکننده انجام می‌گیرد، اما در امور زیربنایی محلی نیز معمولاً سرمایه‌گذاری‌های اضافی لازم است. احداث جاده‌های منتهی به مناطق تولیدی، بهسازی فرودگاه‌ها و بنادر، توسعه مدارس، مراکز بهداشتی و خدمات عمومی، مواردی هستند که باید به جمعیت رو به رشد و جذب شده به این نواحی خدمات ارائه دهند. اگر تقاضا برای این خدمات از سطح مورد انتظار در زمان عدم استخراج منابع طبیعی و نفت تجاوز کند، دولت‌های مناطق تولیدکننده، واجد دریافت وجوه این هزینه‌های اضافی خواهند بود. از آنجاکه رانت نفت، درآمدی فراتر از میزان مورد نیاز برای پوشش کامل هزینه‌های ضروری تولید است، ملاحظات مربوط به کارایی و عدالت ایجاب می‌کند که پیش از توزیع این رانت، هزینه‌های انجام شده توسط دولت‌های محلی مسترد شوند. به عبارت دیگر، تنها رانت خالص باید مورد تخصیص قرار گیرد.

میزان این ارقام، تا اندازه‌ای برحسب اصل قیمت‌گذاری ظرفیت حداکثر بر مبنای هزینه‌های اکتشاف و تولید نفت تعیین می‌شود.^۱ براساس این اصل، هزینه توسعه ظرفیت تولید باید توسط کسانی که از آن بهره‌مند می‌شوند پرداخت شود. این شرکت‌ها، مصداق رانندگانی هستند که در ساعات اوج ترافیک رانندگی می‌کنند. با این حال، اجرای مؤثر اصل بار حداکثر آسان نخواهد بود، زیرا بهره‌مند واقعی توسعه یعنی شرکت‌های تولیدکننده نفت یا جمعیت محلی باید تعیین شود.

۱-۲-۲ جبران خسارات وارده به محیط زیست

مباحث فوق در مورد هزینه‌های زیست‌محیطی نیز صادق است. این هزینه‌های اجتماعی باید به هزینه‌های انجام شده از سوی شرکت‌های تولیدکننده اضافه گردد تا رانت کل ایجاد شده از طریق یک پروژه تعیین و به منطقه مربوطه مسترد شود. خسارات زیست‌محیطی وارده از طریق نفت ممکن است قابل ملاحظه و هزینه ترمیم آنها بسیار زیاد باشد. بارزترین مثال، تخریب محیط زیست با اشتعال گاز طبیعی به جای استخراج آن است.

1. McLure (1983).

روش‌های فنی مشخصی برای ارزیابی خسارات وارده به محیط زیست وجود دارد. بدین‌منظور استانداردهای ملی یکسانی را باید مورد استفاده قرار داد، به‌نحوی که استانداردهای زیست‌محیطی برای نواحی نفت‌خیز بالاتر یا پایین‌تر از استانداردهای به‌کار رفته برای نواحی مرتبط با سایر فعالیت‌های اقتصادی نباشد. مشابه هزینه‌های ظرفیت‌سازی امور زیربنایی،^۱ خسارات وارده به محیط زیست نیز مستلزم ارزیابی مشترک و مذاکره میان سطوح مختلف دولت است.

۳-۲-۱۰ تخصیص رانت خالص و کارایی

برحسب نحوه استفاده از منابع نفتی، انحرافات^۲ نیز ممکن است پدید آید. در این راستا، درآمد حاصل از منابع طبیعی مشابه با درآمد حاصل از هر پایه مالیاتی دیگر است. دسترسی نابرابر دولت‌ها به درآمد، این امکان را به آنها می‌دهد که آن را نابه‌جا به مصرف برسانند. همان‌طور که در ادبیات موضوع خاطرنشان شد^۳ انحراف در تخصیص نیروی کار و سرمایه اجتناب‌ناپذیر است، مگر آنکه مصرف این درآمدها از سوی دولت‌های محلی برای سیاست‌های عمران کشور^۴ نظیر تأمین کالاهای عمومی ملی، احداث امور زیربنایی ملی، یا سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی براساس همان اصولی که سرمایه‌گذاران خصوصی رعایت می‌کنند، باشد. دلیل این امر آن است که دولت‌های محلی صاحب منابع انرژی، می‌توانند نرخ‌های مالیاتی پایین‌تری را اعمال کرده، یا یارانه‌های بیشتری را به عرضه‌کنندگان نیروی کار و سرمایه اعطا کنند. از آنجا که مکان اشخاص (و سرمایه) را درآمد پس از کسر مالیات یا پرداخت یارانه تعیین می‌کند، مهاجرت عوامل تولید ارتباطی به بهره‌وری عوامل یا امکانات زندگی در نواحی نفت‌خیز ندارد، بنابراین به‌طور بالقوه به کاهش کارایی منجر می‌شود.^۵

1. Infrastructure Capacity Costs

2. Distortions

3. Boadway and Flatters (1982); McLure (1983).

4. Country Building Policies

۵. مقدار این کاهش به کشش‌های مهاجرت عوامل خاص منطقه بستگی دارد. برای مثال، کشش مهاجرت در آلاسکا مطمئناً بسیار پایین‌تر از سایر ایالات آمریکا می‌باشد. اما این کشش در کشورهای در حال توسعه که فرصت‌های شغلی در سراسر کشور کمیاب است و به‌خصوص هنگامی که نفت در نواحی مساعد آب و هوایی و نه‌چندان دورافتاده نفتی کشف شود، قابل توجه خواهد بود.

در مناطق نفت خیز، کاهش قابل ملاحظه در کارایی می‌تواند ناشی از مصرف نادرست درآمد نفت نیز باشد. مصرف نادرست نیز به نوبه خود می‌تواند حاصل ظرفیت جذب ناکافی و یا فساد مالی باشد که این مشکل از طریق تمرکز منطقه‌ای رانت نفت تشدید می‌شود. به دلیل عدم برتری ذاتی دولت مرکزی در مدیریت وجوه، میزان درآمد نفت به تنهایی موجب چالش بزرگ‌تری برای دولت‌های کوچک‌تر به خصوص در کشورهای در حال توسعه با رسوم جدید خودگردانی محلی است.^۱

در ارتباط با ارزیابی تأثیر احتمالی فساد مالی نیز همین مباحث به کار می‌رود. رواج فساد جدا از سایر عوامل؛ به سطح اطلاعات، نظام سیاسی، رسوم اداری، همگونی حاکمیت‌های محلی و ترکیب مخارج بخش‌ها در سطوح محلی و ملی بستگی دارد. باین‌حال، تمرکز منابع در حاکمیت‌های کوچک می‌تواند به تضعیف محدودیت‌های رفتار فساد مالی منجر شود. در تعدادی از کشورها، دسترسی به درآمد نفت موجب فساد مالی و تضعیف کلی نهادهای عمومی شده است. باین‌حال، شواهد تجربی تقریباً حاکی از نقش انحصاری دولت‌های مرکزی است، چرا که تا همین اواخر رانت نفت به مرکز اختصاص داشت.^۲

۴-۲-۱۰ تخصیص درآمد خالص و ترتیبات قانونی

به استثنای مورد کنفدراسیون‌ها^۳ که نفت و درآمد آن، جزئی از دارایی اعضای آن و نه خود کنفدراسیون است، در دیگر موارد نمی‌توان به ترتیبات قانونی به منظور تعیین ملاکی برای سهم مالکیت^۴ در تخصیص بین‌دولتی رانت‌های نفت استناد کرد. دلیل این امر آن است که

۱. مطالعات انجام شده توسط بانک جهانی در مورد ناحیه تولیدکننده نفتی کاسانارا در کلمبیا، خطر اتلاف درآمدهای نفتی را هنگامی که در یک دوره کوتاه زمانی به سطح قابل ملاحظه‌ای برسد را نشان می‌دهد. کاسانارا که در سال ۱۹۹۱ تأسیس شد یکی از جدیدترین بخش‌های کلمبیاست. حق امتیازهای نفتی تا سال ۱۹۹۴ ناچیز بود اما پس از آن ۷۳ درصد درآمد کل بخش را در سال ۱۹۹۷ تشکیل می‌داد. براساس قانون، دولت‌های محلی باید ۱۰۰ درصد حق امتیازها را در پروژه‌های اولویت‌دار بخش‌های آموزش، بهداشت عمومی، سیستم‌های فاضلاب و تأمین آب، سرمایه‌گذاری کنند. باین‌حال، در سال ۱۹۹۶ تنها ۴۰ درصد حق امتیازها در این بخش‌های اولویت‌دار مصرف شد. (Davy, McPhail and Sandoval Moreno, 1999)

2. Bergesen, Haugland and Lunde (2000); Oxfam (2000).

3. Confederations

4. Equity Criteria

حمایت اصلی شهروندان از ایالات کنفدراسیون^۱ است و چیزی برای کنفدراسیون مقرر نمی‌شود، مگر اینکه حاصل تصمیم یکایک ایالت‌های عضو باشد.^۲ در مورد فدراسیون‌ها، ماهیت آنها به‌خودی‌خود نمی‌تواند کمکی به فرونشاندن مجادلات بر سر حقوق مالکیت کند. به عبارت دیگر، درحالی‌که قانون یک کشور فدرال، حقوق مالکیت را به ایالت‌های خود اختصاص می‌دهد، ممکن است در قانون کشوری دیگر مخالف آن عمل شود. گذشته از آن، قوانین تحت تأثیر تفسیرهای متضاد قرار داشته و می‌توانند مورد اصلاح قرار گیرند.

کانادا و نیجریه مثال‌های خوبی از گستردگی تفسیرهای ممکن ترتیبات قانونی و آرای متضاد درباره اصلاحات احتمالی فراهم می‌آورند. استان‌های غیرنفت‌خیز کانادا به‌طور مرسوم طرفدار این اصل هستند که کانادا کشور و جامعه‌ای واحد است. در این صورت، منابع طبیعی به دولت فدرال متعلق بوده و باید میان تمام استان‌ها تسهیم و یا برای اهداف عمران کشوری^۳ مورد استفاده قرار گیرند. استان‌های نفت‌خیز دارای نظری متضاد بوده و با تأکید بر تقدم استان‌ها، اعتقاد دارند که دولت فدرال^۴ نباید دارای حق گرفتن منابع طبیعی از محل تولید آنها باشد.^۵

در نیجریه، مناقشات بین منطقه‌ای بر سر نفت منشأ گرایش به تجزیه‌طلبی، جنگ‌های داخلی و اضمحلال پی‌درپی دموکراسی شده است. به‌طور مرسوم، ایالت‌های نفت‌خیز دارای این دیدگاه‌اند که فدرالیسم منصف^۶ متضمن اتخاذ اصل استخراج^۷ است و (منابع متعلق به مکان تولید آنهاست). این ایالت‌ها، اصلی را مطرح کرده‌اند که بر مبنای آن فدرالیسم منصف به معنای توزیع مجدد است.^۸

1. Confederated States

۲. حتی زمانی که رأی اکثریت مورد نیاز باشد، ایالت‌های کنفدراسیون دارای حق وتو هستند که در نهایت از طریق خروج از اتحادیه عملی می‌شود.

3. Country Building Purposes

4. National Majorities

۵. این مطلب را نیز باید خاطرنشان کرد که استان‌های کانادایی واقع در ساحل آتلانتیک، هنگامی که چشم‌انداز اکتشافات نفتی در آنها روشن‌تر شد، به تدریج از دیدگاه عمران کشوری به عمران استانی روی آوردند (سیمون، ۱۹۸۰ و مک‌میلان، ۱۹۸۲).

6. Equitable Federalism

7. Derivation Principle

8. IKein and Briggs-Anigboh (1998).

۵-۲-۱۰ تخصیص درآمد خالص و اصول عدالت توزیعی

نظریه‌های عدالت توزیعی برای درک تکامل ترتیبات قانونی مرتبط با تخصیص رانت‌های حاصل از منابع طبیعی مفید می‌باشند تا ایجاد ضوابط مشخص برای تخصیص درآمد. در این مورد، یک مثال همراه با تفسیری ساده از روش راولس^۱ ارائه می‌شود. هنگامی که درباره ذخایر نفتی و ارزش آنها دانش اندکی (یا هیچ) وجود داشته باشد، استدلال نظریه عدالت راولس این است که به دلیل عدم اطمینان قابل ملاحظه درباره توزیع ذخایر نفتی در بین نواحی گوناگون کشور، این درآمدها باید متمرکز شوند. به عبارت دیگر، یکایک افراد در صورتی که مجبور به تصمیم‌گیری تحت عدم اطلاع^۲ باشند و با خطر احتمالی عدم دریافت درآمد مواجه بوده و به نظر برسد که مناطق آنها دارای هیچ‌گونه ذخایری نباشد و حقوق مالکیت نفتی تمرکززدایی شود به متمرکزسازی رأی می‌دهند. تجربه نشان می‌دهد که وقتی آگاهی از امکان وجود اکتشافات نفتی عظیم همگانی می‌شود اما به دلیل عدم اکتشاف هنوز توزیع واقعی میان مناطق نامشخص است، مقررات قانونی حقوق مالکیت منابع طبیعی دارای تفصیل بیشتری شده و مالکیت و کنترل منابع طبیعی به دولت مرکزی واگذار می‌شود.^۳

هنگامی که عدم اطلاع در مورد مکان واقعی نفت رفع شود (همان‌طور که در برخی از کشورهای آمریکای لاتین در اوایل دهه ۱۹۹۰ اتفاق افتاد)، قوانین اتخاذ شده در آن دوره به سمت شناسایی صریح حقوق دولت محلی از درآمد نفت تغییر می‌یابد (مانند آرژانتین و کلمبیا). دلیل این امر آن است که حاکمیت‌های صاحب منابع نفتی فشار فزاینده‌ای را برای به رسمیت شناختن حقوق مالکیت خود بر قانونگذاران وارد می‌آوردند.

حاکمیت‌های دارای ثروت یکسان به اصول عدالت راولس^۴ که از حقوق نواحی دارای منابع طبیعی کمتر، حمایت می‌کند متوسل نمی‌شوند بلکه به معیار عدالت نوزیک^۵

1. Rawlsian

2. Veil of Ignorance

۳. پیش از آن، وقتی که دانش بسیار اندکی درباره نفت وجود داشت، این موضوع توسط قوانین نادیده گرفته می‌شد یا آنکه مالکیت منابع نفتی به دولت‌های محلی واگذار می‌شد.

4. Rawlsian Principles of Justice

5. Nozick's Criteria of Justice

مراجعه می‌کنند. بحث آنها این است که ذخایر نفت و منافع حاصل از استخراج آنها به‌طور قانونی مترتب بر حقوق مالکیت است و هیچ راهی برای محروم کردن حاکمیت‌های منتفع از این حقوق وجود ندارد.

براساس سیاست‌های توزیعی و اجتماعی جاری کشورها، تصور یک تابع رفاه اجتماعی کشوری که تمام درآمد نفت را به حاکمیت‌های تولیدکننده نفت تخصیص می‌دهد، دشوار است. درعین‌حال تصور یک تابع رفاه اجتماعی که به‌طور کلی مطالبات حاکمیت‌های نفت‌خیز برای تصاحب سهمی از رانت خالص نفت را نادیده می‌گیرد نیز مشکل است. به‌عبارت‌دیگر، تا حال حاضر جهت‌گیری‌های سیاسی به‌سمت توزیع ثروت است و نه یکسان‌سازی کلی که به معنای تخصیص متمرکز بیشترین سهم از رانت خالص نفت و در نظر گرفتن سهمی کوچک برای حاکمیت‌های نفت‌خیز است. این امر را می‌توان به مصلحت‌اندیشی سیاسی نسبت داد چرا که برای حفظ وحدت و ساختار ملی ضروری است. بدین‌ترتیب سهم سطوح ملی و محلی بدون آنکه هیچ‌یک از طرفین در ارتباط با تخصیص دارای حق وتو باشند باید مورد مذاکره قرار گرفته و در معرض مذاکرات مجدد قرار داشته باشد.

نتیجه هر مذاکره به توزیع قدرت چانه‌زنی میان رقیبان بستگی دارد. در مورد منابع طبیعی، دولت مرکزی ابزار بسیاری برای انحراف مذاکرات به نفع خود یا تصحیح نتایج آن دارد. این مطلب را می‌توان به‌وضوح در اقدامات دولت فدرال در کانادا و پس از اولین شوک نفتی مشاهده کرد.^۱ برای خنثی کردن انتقال بیش از اندازه منابع به نفع استان آلبرتا، دولت کانادا به اتخاذ تصمیماتی معدود اما کاملاً مؤثر به‌شرح ذیل متوسل شدند:

- نگاه داشتن قیمت‌های داخلی پایین‌تر از قیمت‌های بازار. این نظام به نفع مصرف‌کنندگان است، (اما دارای هزینه‌های کارایی و عدالت می‌باشد).
- وضع مالیات بر صادرات برای فروش خارجی نفت، کاهش آزادی عمل برای مالیات‌های محلی.

- حذف کسورات برای حق امتیازها و مالیات‌های محلی در محاسبه مالیات بر درآمد دولت مرکزی (برای شرکت‌ها).

1. McLure (1983).

• اصلاح رابطه مورد استفاده برای یکسان سازی به نحوی که دولت های محلی تولیدکننده و مالیات پذیر،^۱ مورد جریمه واقع شدند.

۱۰-۳ تسهیم درآمد نفت میان سطوح دولت

برای تسهیم درآمد حاصل از منابع طبیعی میان سطوح دولت مرکزی و محلی از سه نظام استفاده می شود:

۱۰-۳-۱ تسهیم پایه مالیاتی

در این نظام، دولت های محلی می توانند بر منابع طبیعی واقع در قلمرو خود به وضع مالیات های ویژه اقدام کنند و همان گونه که از گذشته در بیشتر فدراسیون ها مرسوم بوده، بدون داشتن محدودیت، پایه مالیاتی و نرخ های مالیاتی را تعیین کنند. در دیگر نظام های غیرمتمرکز، نرخ های مالیاتی با توجه به محدودیت های اعمال شده توسط دولت مرکزی تعیین می شوند. در برخی از کشورها، هم پوشانی پایه های مالیاتی^۲ وجود دارد که معنای آن دسترسی بیش از یک سطح از دولت به پایه مالیاتی نفت یکسان است.

۱۰-۳-۲ تسهیم درآمد مالیاتی

در این نظام پایه های مالیاتی، نرخ های مالیاتی و سهم درآمدهای متعلق به دولت های محلی تولیدکننده یا دولت های محلی محل عبور منابع طبیعی، توسط دولت مرکزی تعیین می شود که در حال حاضر متداول ترین نظام است.^۳ مثال هایی از این نظام را می توان در کشورهای فدرال نظیر استرالیا، برزیل، آرژانتین، روسیه و کانادا (در مورد

1. Tax-prone

2. Overlapping of Tax Bases

۳. در شرایط کنونی به منظور هدایت سهم درآمد حاصل از منابع طبیعی به سمت بخش عمومی دو نظام جایگزین برای مالیات بندی به کار می رود که شامل درآمد ناشی از مزایده های حق بهره برداری از منابع و حقوق سهام شرکت های نفتی است. در این موارد، دولت مرکزی مزایده را هدایت و نتیجه آن را تسهیم می کند یا سهمی از سهام شرکت های تولیدکننده را به دست گرفته و سپس بخشی از آن را به واحدهای محلی انتقال می دهد.

«آتلانتیک آکورد»^۱ مربوط به «نیوفوندلاند»^۲ و دولت استانی «لابرادور»^۳ و همین‌طور در کشورهای غیرفدرال مانند کلمبیا، بولیوی، پاپوا گینه نو و ایتالیا (فهرست کامل‌تری از این ترتیبات در جدول ۱-۱۰ فراهم شده است) مشاهده کرد. روند سال‌های اخیر حاکی از آن است که درآمد حاصل از نفت دریایی نیز، که در همه حال مایملک دولت مرکزی محسوب می‌شود، میان دولت‌های محلی همسایه تسهیم می‌شود. کانادا، استرالیا، برزیل و ایتالیا مصادیق این امر هستند. از آنجاکه هزینه‌های زیربنایی مربوط به تولید و اکتشاف نفت دریایی بسیار پایین‌تر بوده و تقریباً هیچ‌گونه آثار خارجی ندارد، تسهیم آن با دولت‌های محلی بیانگر شدت فشار و دشواری مقاومت در برابر آنهاست.^۴

در تعدادی از کشورها مانند بولیوی و کلمبیا، بخشی از درآمد حاصل از منابع طبیعی در صندوق‌های یکسان‌سازی جداگانه ذخیره و سپس به حاکمیت‌های محلی غیرتولیدکننده تخصیص می‌یابند. نظام‌های یکسان‌سازی مالی که دارای ساختار مناسبی برای دولت‌های محلی باشند (مانند استرالیا و کلمبیا)، درآمد حاصل از منابع طبیعی را نیز در تعیین ظرفیت مالی مناطق ذی‌نفع دربرمی‌گیرند. دلیل این امر آن است که حتی در حاکمیت‌های غیرتولیدکننده، درآمد دولت محلی به نوعی از طریق دسترسی به منابع طبیعی و روند پرنوسان آنها تعیین می‌شود.

۳-۳-۱۰ تسهیم درآمد غیرنقدی

براساس این نظام که نقش کوچکی در تخصیص درآمد نفت ایفا می‌کند، دولت‌های محلی تولیدکننده و یا محل عبور منابع طبیعی، براساس قوانین صریح کشوری، در قبال تدارک امور زیربنایی برای شرکت‌هایی که از این منابع بهره‌برداری می‌کنند، سهمی از درآمد ایجاد شده در قلمرو خود را تصاحب می‌کنند. متداول‌ترین مثال در این مورد طرح اعتبار مالیاتی امور زیربنایی^۵ پاپوا گینه نو است، که تا ۲ درصد تعهدات کل مالیاتی توسعه‌دهندگان را می‌توان در طرح‌های زیربنایی استان در سال مربوطه مورد

1. Atlantic Accord

2. New Foundland

3. Labrador

۴. در فصل نهم کتاب خلاصه‌ای از طرح‌های مرتبط با تسهیم درآمد ارائه شده است.

5. Infrastructure Tax Credit Scheme

مصرف قرار داد، با این شرط که طرح‌های مذکور توسط اداره نفت و معدن، دولت استانی و اداره مالیات به تصویب رسیده باشد.^۱ این نظام نباید با رویه متداول شرکت‌های تولیدکننده که به صورت داوطلبانه تأمین امور زیربنایی و خدماتی نواحی فعالیت خود را به انجام می‌رسانند، اشتباه شود. این کار به منظور کاهش مشکلات ایجاد شده از طریق فعالیت آنها و برای ارتقای روابط با جوامع و دولت‌های محلی انجام می‌پذیرد.^۲

به کار بردن هم‌زمان این نظام‌ها ایرادی ندارد. برای مثال در پاپوا گینه نو، طرح اعتبار مالیاتی امور زیربنایی با تسهیم درآمد حاصل از حق امتیازهای مربوط به نفت همراه است، در صورتی که در سایر کشورها تسهیم پایه مالیاتی با تسهیم درآمد همراه است. در کادر ۱-۱۰ ارزیابی این نظام‌ها ارائه شده است.

۴-۱۰ درآمدهای نفتی و نظام‌های یکسان‌سازی

وجود نابرابری در درآمدهای حاصل از نفت و مشکلات ناشی از آن را می‌توان از طریق سازوکارهای یکسان‌سازی کاهش داد. به‌ویژه در شرایطی که قانون یا توافقات پیشین سهم قابل ملاحظه‌ای از درآمدهای نفتی را به حاکمیت‌های تولیدکننده اعطا کرده و نتوان آنها را به‌سادگی مورد تجدیدنظر قرار داد.

۱-۴-۱۰ یکسان‌سازی درآمدهای خالص در برابر درآمدهای ناخالص

اگر درآمد نفت تنها کفاف جبران خسارات زیست‌محیطی و بازپرداخت هزینه‌های زیربنایی بخش‌ها را بکند، منبع مازادی فراهم نمی‌آید. همان‌طور که خاطرنشان شد فقط درآمد مازاد بر این هزینه‌ها و جبران‌ها باید در یکسان‌سازی مورد نظر قرار گیرد.

خالص‌سازی درآمدها معمولاً برای مالیات‌های مربوط به منابع غیرطبیعی انجام نمی‌پذیرد. فرض نظام‌های یکسان‌سازی این است که هیچ‌گونه هزینه‌ای برای جمع‌آوری مالیات‌های مشمول فرایند یکسان‌سازی وجود ندارد. این فرض، با توجه به اینکه تمام واحدهای دولت محلی به پایه مالیاتی یکسانی دسترسی دارند و به دلیل تشابه گسترده در هزینه‌های جمع‌آوری در مناطق گوناگون، فرضی ساده و منطقی است. با این حال، در

1. Andrews-Speed and Rogers, (1999).

2. Davy, McPhail and Filer (1995); Labonne (1995).

مورد نفت و سایر منابع طبیعی ممکن است این فرض صادق نباشد. از این رو، لحاظ درآمدهای ناخالص در برنامه‌های یکسان‌سازی، بدون در نظر گرفتن میزان هزینه حاکمیت‌های تولیدکننده برای ایجاد پایه مالیاتی، ظرفیت درآمد حاصل از منابع طبیعی را در مقایسه با سایر پایه‌های مالیاتی یا نسبت به پایه مالیاتی مشابه در سایر حاکمیت‌ها بالا می‌برد.

کانادا با کاهش ۳۰ درصدی درآمد منابع طبیعی مورد یکسان‌سازی تا حدودی این مسئله را حل کرده است. این شرط جبرانی تنها در مورد استان‌هایی که دارای ۷۰ درصد یا بیشتر از کل پایه مالیاتی حاصل از یک منبع درآمدی باشند، اعمال می‌شود.^۱ راه حل دیگر، که بسیار عادلانه‌تر اما اجرای آن دشوارتر است و در استرالیا نیز به طور گسترده‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد، یکسان‌سازی درآمدهای خالص مؤثر از طریق طبقه‌بندی جزء به جزء هزینه‌های زیربنایی است.

کادر ۱-۱۰ ارزیابی نظام‌های تسهیم درآمد نفت

۱ تسهیم پایه‌های مالیاتی

از نقطه نظر دولت‌های محلی، بنا به دلایل زیر منابع طبیعی یک پایه مالیاتی بهینه را فراهم می‌آورد:

- پایه مالیاتی تحرک‌ناپذیر است، بنابراین وضع مالیات تأثیری بر مکان آن نخواهد داشت.
- بار مالیاتی منابع طبیعی تا حدود زیادی به خارج از حاکمیت‌های تولیدکننده منتقل می‌شود، این امر از فشارهای سیاسی که معمولاً همراه با وضع مالیات‌ها می‌باشد جلوگیری می‌کند.
- حاکمیت‌های محلی می‌توانند به طور کامل از موقعیت مطلوب منابع طبیعی بهره‌برداری کنند. با این حال، ضرورت انتخاب نظام‌های مالیات‌گذاری اثربخش، مشکلات اداری و ارتباط منافع ملی با سیاست انرژی، عواملی هستند که در برابر واگذاری درآمد به دولت‌های محلی قرار می‌گیرند. برای مثال، مالیات بر جریان واقعی وجوه نقد^۲ بنگاه‌های تولیدکننده (که مالیات رانت منبع^۳ نیز نامیده می‌شود)^۴ دارای طراحی پیچیده و مدیریت آن تا حد زیادی برای دولت‌های محلی مشکل است.

1. Courchene (1998).

2. Actual Cash Flow

3. Rent Resource Tax

4. Garnaut and Clunies Ross (1975 and 1983); Boadway and Flatters (1993); Otto (1995); Emerson (2000); Sunley and Baunsgaard (2001).

مالیات بر درآمد عمومی (یا ویژه بخش نفت) نیز معرف مشکلاتی است که ناشی از الزامات اطلاعاتی پیچیده آن بوده و مستلزم وجود یک نظام مالیاتی پیشرفته برای اداره امور شرکت‌های بزرگ بین‌المللی است.^۱ علاوه بر آن، اعمال مالیات‌های بر درآمد یا جریان وجوه ایجاب می‌کند که بدهی‌های مالیاتی در شروع پروژه‌های جدید منفی باشد. بنابراین، جمع‌آوری مالیات تنها پس از عملیاتی شدن پروژه تحقق می‌یابد، باری که به‌نظر نمی‌رسد دولت‌های محلی قادر به تحمل آن باشند (به‌ویژه با توجه به نیاز آنها برای ایجاد امور زیربنایی پیش از شروع تولید).

در نتیجه، انتخاب ابزارهای مالیاتی به مالیات‌های مبتنی بر تولید نظیر حق امتیازها و مالیات‌های استحصال^۲ محدود می‌شود^۳ که در حقیقت متداول‌ترین ابزار مورد استفاده برای دستیابی به سهمی از رانت از سوی دولت‌های محلی می‌باشند (Otto, 2001 و جدول ۱-۱۰). آنها با تضمین جریان‌های درآمدی پایدارتر نسبت به ابزارهای پیشین دارای مزایای آشکاری برای دولت‌های محلی هستند.^۴ بالین حال، هنوز هم بحث هماهنگی سیاست در بخش انرژی در مورد آنها مطرح است. به‌عبارت دیگر، انتخاب نرخ‌های مالیاتی، با تعیین جریان تولید که به‌صراحت یک اولویت سیاست ملی به‌خصوص در اقتصادهای تخصصی نفت است، مداخله در سیاست انرژی خواهد بود. بر این اساس، به‌منظور اطمینان دولت‌های محلی از تأمین مالی مخارج ناشی از نفت مانند حفاظت محیط زیست و ایجاد امور زیربنایی، در برابر تمایلات ائتلاف‌های ملی، توصیه می‌شود که حق امتیازها با سقف مشخصی از میزان کل توسط یک واحد محلی جمع‌آوری شود.

۲ طرح‌های تسهیم درآمد

از آنجا که دولت‌های محلی در قبال تعیین نرخ‌های مالیاتی خود مسئول نیستند، نمی‌توان این نظام را به‌عنوان یک ابزار کلی برای تأمین مالی آنها توصیه کرد. با وجود این، در مورد درآمد نفت آن جایگزین مناسب‌تری نسبت به تسهیم پایه مالیاتی است، زیرا تعیین نرخ مالیاتی توسط دولت مرکزی ترجیح دارد.

۳ طرح‌های اعتبار مالیاتی امور زیربنایی

این طرح‌ها، برای دولت‌های بسیار کوچک و جوامع غیرمتمشکل محلی با ظرفیت اجرایی ناکافی

۱. برای مثال، هنگامی که یک شرکت در مناطق مختلف در حال عملیات اجرایی باشد، توزیع مبالغ جمع‌آوری شده میان دولت‌های محلی آنها دشوار است.

2. Severance Tax

۳. این اقلام، مالیات بر فروش هستند که بر تولید نفت توسط ایالت‌های ایالات متحده اعمال می‌شوند.

۴. در برخی از طرح‌های کنونی برای جلوگیری از افزایش شدید در جمع‌آوری مالیات‌ها در طول دوره‌های افزایش شدید بهای نفت، از نرخ‌های نزولی مالیاتی استفاده می‌شود.

مناسب هستند. طرح‌های اعتباری زیربنایی به برقراری روابط کاری میان شرکت‌های تولیدکننده و صاحبان سرمایه محلی کمک می‌کند. سطوح بالاتر دولت نیز کماکان باید در فرایند تصمیم‌گیری، به‌ویژه در نظارت بر اجرای پروژه‌ها، دخیل باشند.

۲-۴-۱۰ نظام‌های یکسان‌سازی

دو نظام اصلی برای یکسان‌سازی وجود دارد که مبتنی بر ملاحظات زیر هستند:

- انتقال درآمد نفت به چارچوب یکسان‌سازی کلی، مانند استرالیا و کانادا،
- استفاده از نظام یکسان‌سازی جداگانه برای نفت و سایر منابع طبیعی، مانند بولیوی و کلمبیا.

مزیت اصلی نظام‌های یکسان‌سازی کلی، گردآوری کل درآمدهای حاصل از منابع نفتی و غیرنفتی در کنار یکدیگر است که میزان عدالت یکسان‌سازی را افزایش می‌دهد. در اصول (و همین‌طور در عمل، در صورت وجود منابع کافی)، نظام‌های یکسان‌سازی کلی می‌توانند به‌طور کامل نابرابری‌های توزیع جغرافیایی منابع طبیعی را جبران کنند. با این حال، هنگامی که نفت به‌طور گسترده‌ای متمرکز باشد، ۱. جبران کامل ممکن است به‌دلیل فشار بیش از حد به منابع دولت مرکزی، یا ناسازگاری قابل ملاحظه با توافقات پیش از یکسان‌سازی درباره سهم دولت‌های محلی که از نظر سیاسی غیرقابل پذیرش است، امکان‌پذیر نباشد و ۲. اجرای این نظام مستلزم برطرف کردن مشکلات فنی پیچیده‌ای است که در بخش بعد تشریح می‌شود.

دو نوع سازوکار یکسان‌سازی وجود دارد: الگوی یکسان‌سازی عمودی،^۱ نظیر نظام‌های کانادایی و استرالیایی که در آن کمک‌ها از سوی دولت مرکزی به دولت‌های محلی اعطا می‌شود و الگوی یکسان‌سازی افقی^۲ مانند نظام آلمان که کمک‌ها از حاکمیت‌های به‌نسبت غنی‌تر به حاکمیت‌های به‌نسبت فقیرتر و بدون تأمین مالی از طرف دولت مرکزی، پرداخت می‌شود.^۳

1. Vertical Equalization Model

2. Horizontal Equalization Model

۳. در این نوشتار به‌منظور ساده‌سازی مطلب، با کنار گذاشتن ملاحظات مربوط به ضرورت مخارج، تنها یکسان‌سازی ظرفیت مالی مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در الگوی عمودی، چولگی توزیع درآمدهای مورد یکسان‌سازی، مقدار کل کمک‌های اعطایی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.^۱ به عبارت دقیق‌تر، در نظام‌های یکسان‌سازی بدون سقف^۲ مانند نظام یکسان‌سازی کانادا، حد بالایی برای میزان کل پرداختی دولت فدرال وجود ندارد و هرگاه پایه مالیاتی استاندارد (پایه مالیاتی مرجع استان‌ها برای یکسان‌سازی درآمدها) افزایش یابد، با فرض ثابت بودن سایر عوامل، میزان کل کمک‌های نیز ناگزیر به افزایش است. بنابراین منابع دولت مرکزی ممکن است در معرض فشارهای شدیدی قرار گیرد به‌طوری‌که تغییر در رابطه موجود ضرورت یابد، همان‌طور که با اولین شوک نفتی در کانادا اتفاق افتاد. افزایش بیش از اندازه قیمت‌های نفت در آن زمان موجب حجیم شدن درآمدهای آلبرتا که تقریباً تمام تولید نفت کانادا در آن انجام می‌شود، شد. پایه مالیاتی استاندارد^۳ (و پس از آن میانگین کل کشور) افزایش یافت که با فرض برابری سایر عوامل، مستلزم گسترش کمک‌ها شد. از آنجاکه دولت فدرال تنها به ۱۰ درصد درآمدهای نفت دسترسی داشت، رعایت رابطه موجود باعث تأمین پرداخت‌های یکسان‌سازی از محل درآمدهای مالیاتی خودش شد که در پی آن با گزینه کسری بودجه^۴ یا انقباض مخارج^۵ خودش مواجه می‌شد. علاوه بر آن، شکاف میان آلبرتا و سایر استان‌ها به قدری بزرگ می‌شد که حتی استان ثروتمندی نظیر انتاریو طرف‌دی‌نفع انتقالات قرار می‌گرفت (اگرچه سرانجام از طریق پایه مالیاتی قلمرو خود از سوی دولت فدرال تأمین مالی شدند).

در طی سالیان متمادی دولت‌های کانادا در رابطه مذکور اصلاحات مهمی به شرح ذیل ایجاد کرده‌اند:

۱. با یک نگاه اجمالی به رابطه مورد استفاده در کانادا (محاسبه ظرفیت مالیاتی در استرالیا نیز تقریباً همین است)، این نکته تشریح می‌شود:

$$TT = \sum Ti$$

$$Ti = ts (TBs/P - TBi/Pi) Pi$$

که TT کل کمک اعطایی، T کمک اعطایی به هریک از استان‌ها، t نرخ مالیاتی، TB پایه مالیاتی، P جمعیت، s استاندارد (که می‌تواند میانگین کشوری، یا مانند کانادا میانگین گروه منتخبی از استان‌های بالاتر از میانگین باشد) و i نمایانگر استان‌های بهره‌مندی است که تفاوت داخل پرائز برای آنها مثبت است.

2. Open-ended Systems

3. Standard Tax Base

4. Deficits

5. Squeezing its Own Expenditure

۱. پایه مالیاتی آبرتا از استاندارد یکسان سازی،
۲. حذف استان‌هایی نظیر انتاریو از پرداخت‌های یکسان سازی که دارای پایه مالیاتی غیرنفتی بالاتر از میانگین کشوری بودند،
۳. حذف سهمی از پایه مالیات نفتی از نظام یکسان سازی،
۴. تعیین سقف میزان کل پرداختی برای یکسان سازی. بدیهی است که این تغییرات محدودیتی بر اثر یکسان سازی این سازوکار دربرداشت.^۱
نظام‌های یکسان سازی عمودی بسته،^۲ مانند نظام استرالیا که از سال ۲۰۰۱ شروع و تأمین آن از طریق وصول مالیات کالاها و خدمات تأمین مالی می‌شود، بنا به تعریف فشار زیادی را بر بودجه فدرال وارد نمی‌سازند. با این حال، هنگامی که توزیع درآمدهای نفتی دارای اریب بالایی^۳ باشد، ظرفیت یکسان سازی آنها با همان مشکلات نظام‌های باز مواجه می‌شود.

الگوهای افقی از لحاظ ساختاری دارای مشکلات یکسان نیستند. درجه یکسان سازی در رابطه لحاظ می‌شود و آن با تغییرات ناگهانی در میزان کل و در چولگی یا توزیع درآمد نفت به مخاطره نمی‌افتد. به علاوه فشار بر بودجه دولت مرکزی وارد نمی‌آید. زیرا در صورت تعیین استاندارد بر مبنای میانگین کشوری، کل کمک اعطایی از محل خالص پرداختی حاکمیت‌ها برابر کل کمک دریافتی از سوی حاکمیت‌های ذی‌نفع خواهد بود.^۴
بار اصلی تا اندازه‌ای بر دوش حاکمیت‌های نفت خیز، به ویژه اگر دارای سهم ناچیزی از جمعیت کل کشور باشند، خواهد بود. به عبارت دقیق‌تر، سهم درآمد نفتی آنها

۱. این معیارها را می‌توان به طرق مختلف با یکدیگر ترکیب کرد و باید در نظر داشت که ابزارهای مورد نیاز برای تعدیل تأثیر شرایط استثنایی بر پایداری سازوکارهای یکسان سازی را تضعیف نکند.

2. Vertical Closed-ended Equalization Systems

3. Skewed

۴. یک رابطه نمونه مبتنی بر یکسان سازی ظرفیت مالیاتی که به مفهوم استاندارد سازی درآمدها است، عبارت است از:

$$TTj = \alpha [ts (TBj - TBs)]$$

$$TTi = \alpha [ts (TBs - Tbi)]$$

که در آن علاوهر نمادهای اشاره شده در رابطه قبل، j حاکمیت‌های پرداخت کننده و i حاکمیت‌های بهره‌مند است. بنابراین، TTj عبارت از کل کمک‌های پرداختی توسط حاکمیت‌های پرداخت کننده، TTi کل کمک‌های دریافتی حاکمیت‌های بهره‌مند و α درجه یکسان سازی انجام شده از طریق این سازوکار است که بین صفر، یعنی هیچ نوع یکسان سازی و یک، به معنی یکسان سازی کامل (درآمد سرانه برابر) متغیر است.

مستقیماً مرتبط با سهم جمعیت آنها از کل جمعیت کشور است. اگر یکسان‌سازی برای برابری کامل درآمدهای سرانه تدوین شده باشد، سهم درآمدهای در نظر گرفته شده برای حاکمیت‌های تولیدکننده برابر سهم جمعیت آنها خواهد بود.^۱

نظام‌های افقی و عمودی را همان‌طور که کورچین (۱۹۷۹) پیشنهاد کرد، می‌توان با یکدیگر ترکیب نمود. برای مثال، درحالی‌که درآمد نفت در معرض نظام افقی خواهد بود، درآمد غیرنفتی را می‌توان به نظام عمودی اختصاص داد. با وجود این، مشکلات و ویژگی‌های اجرای یکسان‌سازی، به‌طور اساسی تغییر نمی‌یابند.

به‌طور کلی نظام‌های یکسان‌سازی جداگانه، تنها از طریق درآمد نفت تأمین شده و شامل سایر منابع درآمدی نمی‌باشند. این نظام‌ها اصولاً به‌منظور حفظ سهمی از درآمد کل نفت کشور برای حاکمیت‌های غیرتولیدکننده یا دارای تولید اندک و توزیع آن بر مبنای تفاوت بین درآمد منابع آنها و میانگین کشوری (مانند بولیوی)^۲ و یا سایر نیازها یا شاخص‌های مرتبط با ظرفیت درآمدی هستند. مثلاً در کلمبیا، صندوق حق امتیازهای ملی^۳ براساس پروژه‌های عمرانی ارائه شده توسط حاکمیت‌های محلی، تخصیص می‌یابد که دلیل آن فراهم آوردن فرصت بهره‌مندی حاکمیت‌های غیرتولیدکننده از فرصت‌های رشد ناشی از بهره‌برداری از منابع نفت و گاز طبیعی است.

اثر یکسان‌سازی سازوکارهای جداگانه، همانند نظام‌های یکسان‌سازی کلی، ناشی از سهم نسبی درآمد منابع طبیعی اعطایی به حاکمیت‌های تولیدکننده و غیرتولیدکننده و

۱. یک مثال ساده، شدت محدودیت درباره سهم حاکمیت‌های تولیدکننده را تشریح می‌کند. فرض کنید که تنها یک منطقه تولیدکننده، با جمعیتی معادل ۵ درصد جمعیت کل کشور وجود داشته باشد. اگر کل درآمد نفت برابر ۱۰۰۰۰ واحد و جمعیت کل برابر ۱۰۰ باشد، در آن صورت میانگین کشوری برابر ۱۰۰ خواهد بود. برای دستیابی به سطحی از یکسان‌سازی مشابه با آلمان که درآمد سرانه آن برای مناطقی که دارای منابع طبیعی کمتر هستند معادل ۰/۹ از میانگین کشوری است، سهم منطقه تولیدکننده باید برابر ۱۴/۵ درصد از کل باشد. درحقیقت، اگر پرداخت سرانه یکسان‌سازی معادل ۹۰ باشد، باید به ۹۵ نفر پرداخت شود. بنابراین پرداخت کل برابر ۸۵۵۰ بوده که در آن صورت ۱۴۵۰ واحد در اختیار منطقه تولیدکننده باقی خواهد ماند. این سهم بسیار پایین‌تر از نرخ‌های تسهیمی است که در حال حاضر به مناطق تولیدکننده در کل کشورهای موجود در جدول ۱-۱۰ تعلق می‌یابد.

۲. برای دستیابی به این هدف، درآمد حاصل از منابع طبیعی از طریق وجوه تخصیصی از محل بودجه دولت مرکزی تکمیل می‌شود. بنابراین، الگوی بولیوی روشی مبتنی بر نظام یکسان‌سازی جداگانه محض نیست. علاوه بر آن، این نظام تنها محدود به درآمدهای حاصل از نفت نبوده و تمام منابع طبیعی را دربرمی‌گیرد.

3. National Royalties Fund

سهم نسبی آنها از جمعیت کل است. اثربخشی یکسان‌سازی با مستثنا نمودن منابع درآمد غیرنفتی به مخاطره می‌افتد. بنابراین، در صورتی که تفاوت بین درآمد نفت و میانگین کشوری در دو بخش فرضی یکسان باشد، یک بخش ثروتمند (با درآمد مالیات غیرنفتی بالا) همان‌طور که در بولیوی شاهد آن هستیم، همان میزان منابع را که یک بخش فقیر دریافت می‌کند تصاحب می‌نماید.

در کشورهای صنعتی که دارای نظام‌های آماری پیشرفته ملی هستند، نظام‌های جداگانه از نظر عملی دارای علت وجودی نیستند. اما، در کشورهای در حال توسعه که نظام‌های یکسان‌سازی برای تخصیص وجوه غالباً متکی به آمار قدیمی جمعیت^۱ هستند، نظام‌های جداگانه را به دلیل سادگی بیشتر آنها می‌توان به‌طور موقت بررسی کرد.

۳-۴-۱۰ نکات فنی طرح‌های یکسان‌سازی منابع طبیعی

اجرای طرح‌های یکسان‌سازی منابع طبیعی، به‌ویژه هنگامی که این منابع در یک یا چند استان متمرکز باشند، با دشواری‌هایی مواجه است. نخست آنکه باید مشخص شود که آیا منابع طبیعی را برای اهداف یکسان‌سازی باید به‌طور جداگانه مورد بررسی قرار داد یا خیر و دوم، ایجاد یک ضابطه عمومی برای تعیین پایه مالیاتی.

هنگامی که یک منبع واحد، تنها در یک حاکمیت محلی متمرکز باشد، یکسان‌سازی ظرفیت مالیاتی به یکسان‌سازی ساده درآمدی تبدیل می‌شود زیرا تنها یک نرخ مالیاتی واحد اعمال می‌شود. بنا به تعریف، مالیات‌های وصولی واقعی برابر ظرفیت مالیاتی است.

مشکل دوم، مربوط به کاربرد ضابطه عمومی برای تعیین پایه مالیاتی است. هنگامی که توزیع حوزه‌های نفتی و معدنی از نظر جغرافیایی متمرکز باشد،^۲ یا هنگامی که دولت‌های محلی از مالیات‌های متفاوت یا ضوابط متفاوت برای تعیین پایه مالیاتی استفاده کنند، آنگاه، یک پایه مالیاتی مشترک باید مورد استفاده قرار گیرد. در حال حاضر در استرالیا از روش ارزش افزوده برای محاسبه پایه درآمدی مشابه حاصل از منابع طبیعی برای هریک از ایالت‌ها استفاده می‌شود. هم‌اکنون پایه درآمدی از ارزش افزوده

1. Rapidly Obsolete Population Figures

۲. در استرالیا، استخراج طلا و نفت در غرب استرالیا و زغال‌سنگ در نیوساوت ولز و کوئینزلند انجام می‌گیرد.

کل صنعت معدن، شامل نفت و گاز، پس از کسر برخی از هزینه‌های اکتشاف و برخی ذخایر برای هزینه‌های سرمایه‌ای آتی، محاسبه می‌شود.^۱

۵-۱۰ نتیجه‌گیری

در این نوشتار روش‌ها، مزایا و نواقص تخصیص درآمد خالص نفت و گاز طبیعی به دولت‌های محلی مورد بررسی قرار گرفت. دو بحث اصلی در مخالفت با تخصیص محلی، تمرکز جغرافیایی گسترده این درآمد و بی‌ثباتی آن می‌باشد. با این حال، تجربیات اخیر بین‌المللی روند فزاینده‌ای را در تسهیم درآمد نفت میان تمام سطوح دولت نشان می‌دهد. علاوه بر آن درآمد نفت دریایی نیز قابل تسهیم است، اگرچه تنها معدودی از مباحث نظری از این سیاست جانب‌داری می‌کنند.

به‌طور عمده، این روندها برحسب مصلحت سیاسی^۲ تشریح می‌شوند. تمرکززدایی که در حقیقت تفویض اختیار قدرت به دولت‌های محلی است، موجب افزایش وزن این دولت‌ها شده و تقاضای آنها برای افزایش سهم منابع طبیعی واقع در قلمرو آنها را نهادینه می‌سازد. در ارتباط با ابزار مورد استفاده برای تخصیص درآمد، مناسب‌ترین گزینه تسهیم درآمد بوده و وضع مالیات محلی بر نفت می‌تواند مشکل‌آفرین باشد. پیچیدگی اجرایی و وصول مالیات و همچنین تداخل مالیات‌های محلی با سیاست انرژی، که عمدتاً جزء مسئولیت‌های دولت مرکزی است، دلیل این امر می‌باشد.

۱. بحث‌هایی در ارتباط با اندازه‌گیری این دو نوع کسورات به‌وجود آمده است. در مورد اول، به‌منظور فراهم آمدن شرایط ادامه اکتشاف برای فعالیت‌های معدنی (حداقل در رابطه با اجاره عملیاتی)، ارزش اکتشاف از ارزش افزوده باید کسر شود. با این حال، دستیابی به اطلاعات قابل مقایسه در مورد اکتشاف، به‌ویژه برای شرکت‌هایی که دارای اجاره عملیاتی و سوداگرانه باشند، دشوار خواهد بود. در مورد دوم، در نظام استرالیا نیز میانگین ۱۰ ساله هزینه‌های سرمایه‌ای در هریک از حاکمیت‌ها از ارزش افزوده کسر می‌شود. موضوع دیگر مورد بحث، چگونگی بررسی عملیات انجام شده در یک ایالت (که دارای شبکه حمل‌ونقل ریلی می‌باشد) برای پرداخت نرخ‌های بالاتر بار به‌جای حق امتیازهای بالاتر در مورد زغال‌سنگ می‌باشد. این شبه‌حق امتیاز به ارزش افزوده بخش معدن در آن ایالت اضافه می‌گردد، چرا که تنها به‌دلیل ترتیبات غیرمعمول حمل‌ونقل به‌عنوان هزینه بخش ثبت می‌شود. در این رابطه فرض در نظر گرفته آن است که هزینه بار برابر با پرداخت حق امتیاز بوده و بنابراین باید به همان ترتیب لحاظ شود (Commonwealth Grants Commission, 2002).

جدول ۱۰-۱ نظام‌های تسهیم درآمد نفت در کشورهای منتخب

نام کشور	تولید خشکی	تولید دریایی	نظام یکسان‌سازی برای درآمد نفت	پایه و منبع حقوقی
آرژانتین	حق امتیازها با نرخ حداکثر ۱۲ درصد به استان‌های تولیدکننده پرداخت می‌شود.	ایالت‌ها حق امتیازها و مالیات بر فروش را در پروژه‌های خشکی و آب‌های ساحلی وضع و حق امتیازها را در مورد آب‌های ساحلی با دولت مشترک‌المنافع تسهیم می‌کنند.	صندوق ذخیره نفت ^۱ و جوه وصولی را بین دولت فدرال و استان‌ها توزیع می‌کند.	Ley de Federalizacion de Hidrocarburos 24.145.
استرالیا		دولت مشترک‌المنافع مالیات رانت منابع نفتی (PRRT) ^۲ یا عوارض نفت خام و حق امتیاز پروژه‌های دریایی را وضع و حق امتیاز را با ایالت‌ها تسهیم می‌نماید. مالیات رانت منابع نفتی پروژه‌های دریایی ۷۵ درصد برای دولت فدرال و ۲۵ درصد برای غرب استرالیا تسهیم می‌شود.	تا میزان ۱۰ درصد مالیات‌های نفت از طریق صندوق جبران ^۳ میان استان‌های پایین‌تر از میانگین کشوری حق امتیازهای سرانه توزیع می‌شود.	به منابع مراجعه شود.
بولیوی	حق امتیازهای نفت و همین‌طور ۲۵ درصد وجوه وصولی از محل مالیات ویژه هیدروکربن‌ها به دولت‌های استانی تخصیص می‌یابد.	حق امتیازهای مربوط به حق امتیازهای مربوط به فلات قاره بدین‌شرح توزیع می‌شوند: ۲۲/۵ درصد به سهم حق امتیازهایی که بیش از ۵ درصد ارزش تولید باشند بدین‌شرح توزیع می‌شوند: ۵۲/۵		Law 1702 of 1996. (ley de participacion popular, 1994 www.congreso.gov.bo/11eyes/eyes/155.htm.)
برزیل		سهم حق امتیازهای مربوط به فلات قاره بدین‌شرح توزیع می‌شوند: ۲۲/۵ درصد به	۵ درصد سهم اولیه براساس قانون ۷۷۹۰ سال ۱۹۸۹ توزیع می‌شود.	Law 9478 of 1997. عواید حاصل از

جدول ۱۰-۱ نظام‌های تسهیم درآمد نفت در کشورهای منتخب

نام کشور	تولید خشکی	تولید دریایی	نظام یکسان‌سازی برای درآمد نفت	پایه و منبع حقوقی
کلمبیا	درصد به ایالات تولیدکننده، ۱۵ درصد به شهرهای مناطق تولیدکننده، ۷/۵ درصد به شهرهای مناطق محل عبور و ۲۵ درصد باقی‌مانده به دولت فدرال منتقل می‌شود. علاوه بر آن، نظام تسهیمی نیز وجود دارد که از طریق آن درآمد ناخالص تولید (منهای سرمایه‌گذاری‌ها، هزینه‌ها، مالیات‌ها و حق امتیازها) توزیع می‌شود: ۴۰ درصد به ایالت‌های تولیدکننده، ۱۰ درصد به شهرهای مناطق تولیدکننده و ۵۰ درصد به وزارت‌خانه‌های فدرال.	ایالت‌های تولیدکننده تحت پوشش، ۳۲/۵ درصد به شهرهای تحت پوشش مناطق تولیدکننده، ۷/۵ درصد به شهرهای مناطق محل عبور، ۷/۵ درصد به صندوق ویژه ^۴ به‌منظور توزیع میان تمام ایالت‌ها و شهرهای آنها. سهم باقی‌مانده به دولت فدرال.	صندوق ملی عواید حاصله را براساس زمین به ایالت‌ها تعلق دارد. پروژه‌های عمرانی که توسط ادارات و شهرهای ارائه می‌شود، توزیع می‌کند که دریایی توسط توافق قانونی دریایی در	براساس قانون اساسی حق مالکیت زمین به ایالت‌ها تعلق دارد. پروژه‌های عمرانی که توسط توافق قانونی دریایی در
کانادا	استان‌ها برای وضع مالیات و حق امتیاز بر منابع طبیعی آزاد می‌باشند.	دولت فدرال دارای حق وضع حق امتیاز می‌باشد. یک نظام تسهیم در استان لابرادور و نیوفوندلاند در حال اجراست.	به منابع مراجعه شود.	

جدول ۱۰-۱ نظام‌های تسهیم درآمد نفت در کشورهای منتخب

نام کشور	تولید خشکی	تولید دریایی	نظام یکسان‌سازی برای درآمد نفت	پایه و منبع حقوقی
	اعمال می‌شود تعیین می‌شوند. عواید حاصل بدین‌شرح توزیع می‌شوند: ۴۷٫۵ درصد به دستگاه‌های مناطق تولیدکننده، ۲۵ درصد به شهرداری‌های مناطق تولیدکننده، ۸ درصد به شهرداری‌های محل عبور و بنادر و ۱۹٫۵ درصد به صندوق ملی		شامل مناطق تولیدکننده نیز می‌شود.	سال ۱۹۷۹ و حق امتیازها توسط قانون نفت (زمین‌های زیر آب رفته) ۱۹۶۷ مدیریت می‌شوند.
اندونزی	۷۰ درصد حق امتیازهای فروش نفت و گاز طبیعی به استان‌های آسه و ایریان جایا ^۵ که دارای موقعیت ویژه خودمختاری می‌باشند، تعلق می‌گیرد. سایر استان‌های تولیدکننده ۳ درصد حق امتیازهای نفت و ۶ درصد گاز را دریافت می‌کنند. دولت‌های محلی ۶ و ۱۲ درصد دریافت می‌کنند.			Mining Royalties Act, 1992.
ایتالیا	حق امتیازهای خشکی در سطح ۷ درصد تولید خالص سالیانه یا ارزش معادل آن تعیین می‌شوند.	۴ درصد حق امتیازهای دریایی به مناطق پرداخت می‌شود. حق امتیازهای تولید		Law 141 of 1994.

جدول ۱-۱۰ نظام‌های تسهیم درآمد نفت در کشورهای منتخب

نام کشور	تولید خشکی	تولید دریایی	نظام یکسان‌سازی برای درآمد نفت	پایه و منبع حقوقی
	هیچ‌گونه حق امتیازی بر تولید سالانه پایین‌تر از ۲۰۰۰۰۰ تن نفت مایع تعلق نمی‌گیرد مناطق تولیدکننده ۵۵ درصد حق امتیازها و شهرداری‌های مناطقی که تجهیزات و چاه‌ها در آن قرار دارند، سهم ۱۵ درصدی از حق امتیازها را دریافت می‌کنند.	در آب‌های داخلی نیز به مناطق تخصیص می‌یابد.		
مالزی	۵ درصد حق امتیازهای نفت به ایالت‌های صباح، ساراواک و ترنگو ^۱ تخصیص می‌یابد.			Decree no. 625/96.
نیجریه	بهموجب قانون اساسی، ۱۳ درصد کل درآمد نفت میان ایالت‌های تولیدکننده توزیع می‌گردد. این ایالت‌ها به انتقالات عمومی نیز دسترسی دارند.			قانون اساسی
پاپوا گینه‌نو	حق امتیاز ۲ درصدی بر فروش میان دولت استانی (۸۰ درصد) و صاحبان زمین (۲۰ درصد) تسهیم می‌شود. علاوه‌بر آن، کمک ویژه‌ای معادل حق امتیاز ۱ درصدی براساس مینای استخراج			به منابع مراجعه شود.

جدول ۱-۱ نظام‌های تسهیم درآمد نفت در کشورهای منتخب

نام کشور	تولید خشکی	تولید دریایی	نظام یکسان‌سازی برای درآمد نفت	پایه و منبع حقوقی
پرو	۲۰ درصد مالیات بر درآمد وصولی از فعالیت‌های معدنی میان دولت‌های منطقه‌ای و ۳۰ درصد میان دولت‌های محلی توزیع می‌شود.			قانون جولای سال ۲۰۰۱.
فیلیپین	بر اساس تسهیم درآمد ثروت ملی، ۴۰ درصد درآمدهای معدنی به دولت‌های محلی تولیدکننده بازمی‌گردد.			به منابع مراجعه شود.
روسیه	حق امتیاز نفتی با نرخ مالیاتی ۶ تا ۱۶ درصد به‌شرح ذیل تسهیم می‌شود: ۴۰ درصد به فدراسیون، ۳۰ درصد به استان‌ها و جمهوری‌های تولیدکننده، ۳۰ درصد به نواحی و شهرها، مالیات بر فروش: نرخ‌های مشخص متغیر به‌شرح زیر تسهیم می‌شوند: ۳۰ درصد به فدراسیون، ۷۰ درصد به دولت‌های سطح اول.	حق امتیازها توسط دولت فدرال تعیین و بدین‌صورت تسهیم می‌شود: ۴۰ درصد به فدراسیون، ۶۰ درصد به مناطق، نواحی و شهرها.		قانون فدراسیون روسیه در مورد منابع زیرزمینی، ۱۹۹۲ و اصلاحات بعدی.

جدول ۱۰-۱ نظام‌های تسهیم درآمد نفت در کشورهای منتخب

نام کشور	تولید خنثی	تولید دریایی	نظام یکسان‌سازی برای درآمد نفت	پایه و منبع حقوقی
ایالات متحده	ایالت‌ها برای وضع مالیات و حق امتیاز، به‌استثنای زمین‌هایی که در مالکیت دولت فدرال قرار دارد، آزاد می‌باشند.			

ماخذ: Otto (2001); PricewaterhouseCoopers (1998); Garnaut and Ross (1983); متن حقوقی مندرج در جدول را می‌توان در پایگاه‌های رسمی دولت کشورهای مربوطه نیز ملاحظه کرد. دیگر منابع استفاده شده در مورد هر یک از کشورها عبارتند از: برای آرژانتین، San Miguel (1999); برای استرالیا، Government of Australia (2001); برای کانادا، The Atlantic Accord (1985); Government of Canada و Rodgers (1998); برای اندونزی، Daniel and Others (2000); United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific (2001). برای پاپوا گینه نو، Gray (1998).

هنگامی که درآمد نفت با دولت‌های محلی تسهیم شود، یکسان‌سازی به‌منظور کاهش نابرابری‌ها و تخفیف مشکلات، امری ضروری است. با وجود این، هنگامی که درآمد نفت قابل ملاحظه و از لحاظ مکانی بسیار متمرکز باشد، محدودیت‌هایی برای شدت یکسان‌سازی وجود خواهد داشت.

کتابشناسی

- Andrews-Speed, Philip, and Christopher D. Rogers, 1999, "Mining Taxation Issues for the Future," *Resource Policy*, Vol. 25, PP.221-27.
- Bergesen, Helge Ole, Torleif Haugland, and Leiv Lunde, 2000, *Petro-States-Predatory or Developmental?* (Dundee:Fridtjof Nansen Institute and Econ Centre for Economic Analysis).
- Boadway, Robin W., and Frank R. Flatters, 1982, *Equalization in a Federal State* (Ottawa: Economic Council of Canada).
- _____, 1993, "The Taxation of Natural Resources: Principles and Policy Issues," *World Bank Policy Research Working Paper No.1210* (Washington: World Bank).
- Clark, Allen L., and Jennifer Cook Clark, 1999, "The New Reality of Mineral Development: Social and Cultural Issues in Asia and Pacific Nations," *Resources Policy*, Vol. 25, No.3, PP.189-96.
- Commonwealth Grants Commission, 2002, "Update Report on State Revenue Sharing Relativities," *Working Papers*, Vol. 2 (Canberra).
- Courchene, Thomas J., 1979. *Refinancing the Canadian Federation: The 1977 Fiscal Arrangements Act* (Toronto: C.D. Howe Research Institute).
- _____, 1998, "Renegotiating Equalization: National Polity, Federal State, International Economy," *C.D. Howe Commentary*, No. 113 (Toronto: C.D. Howe Research Institute).
- Daniel, Philip, Keith Palmer, Alistair Watson, and Roland Brown, 2000, *Review of Fiscal Regimes for Mining and Hydrocarbons* (Independent State of Papua New Guinea: Asian Development Bank).
- Davy, Aidan, and Kathryn Mcphail, 1998, "Integrating Social Concerns into Private Sector Decisionmaking: A Review of Corporate Practices in the Mining, Oil, and Gas Sector," *World Bank Discussion Paper No. 384* (Washington: World Bank).
- _____, and Fabian Sandoval Moreno, 1999, "BPXC's Operations in Casanare, Colombia: Factoring Social Development Paper No. 31" (Washington: World Bank).
- Emerson, Craig, 2000"Mining Taxation and Mineral Processing Policies," in *Resource Tax Policy in Countries of the Asia Pacific Region*, ed. By Terry

Dwyer (Canberra: Australian National University).

Filer, Colin, 1995, "Participation, Governance and Social Impact: The Planning of the Lihir Gold Mine," in *Mining and Mineral Resource Policy Issues in Asia-Pacific: Prospects for the 21st Century*, ed. By Donald Denoon, Chris Ballard, Glenn Banks, and Peter Hancock (Canberra: Australian National University).

Garnaut, Ross, 1995, "Mining Dilemmas of Governance," in *Mining and Mineral Resource Policy Issues in Asia-Pacific: Prospects for the 21st Century*, ed. By Donald Denoon, Chris Ballard, Glenn Banks, and Peter Hancock (Canberra: Australian National University).

_____, and A. Clunies Ross, 1975, "Uncertainty, Risk Aversion and the Taxing of Natural Resource Projects," *Economic Journal*, Vol. 85, No. 338, PP. 272-87.

_____, 1983, *Taxation of Mineral Rents* (Oxford: Clarendon Press).

Government of Australia, Department of Industry, Tourism and Trade (ISR), 2001, "Competitive Australia. Petroleum Taxation" (Canberra). Available via the Internet: <http://www.isr.gov.au>.

Government of Canada, 1985, "The Atlantic Accord. Memorandum of Agreement between the Government of Canada and the Government of Newfoundland and Labrador on Offshore Oil and Gas Resource Management and Revenue Sharing" (Ottawa). Available via the Internet: http://www.gov.ns.ca/fairness/pdf/aa_mou.pdf.

Gray, Dale F., 1998, "Evaluation of Taxes and Revenues from the Energy Sector in the Baltics, Russia, and other Former Soviet Union Countries," IMF Working Paper 98/34 (Washington: International Monetary Fund).

Ikein, Augustine A., Contort Briggs-Anigboh, 1998, *Oil and Fiscal Federalism in Nigeria: The Political Economy of Resource Allocation in a Developing Country* (Aldershot: Ashgate).

Labonne, Beatrice, 1995, "Community and Mineral Resources: from Adversarial Confrontation to Social Development through Participation, Accountability and Sustainability," in *Mining and Mineral Resource Policy Issues in Asia-Pacific: Prospects for the 21st Century*, ed. by Donald Denoon, Chris Ballard, Glenn Banks, and Peter Hancock (Canberra: Australian National University).

McLure, Charles E., Jr., 1983, "Fiscal Federalism and the Taxation of

Economic Rents," in *State and Local Finance: the Pressure of the 1980's*, ed. by George Break (Madison: University of Wisconsin Press), pp. 133-60.

_____, 1994, "The Sharing of Taxes on Natural Resources and the Future of the Russian Federation," in *Russia and the Challenge of Fiscal Federalism*, ed. by Christine Wallich (Washington: World Bank), pp. 181-217.

McMillan, Melville, 1982, *Natural Resource Prosperity: Boon or Burden for Canadian Federalism* (Canberra: Australian National University).

Mieszkowski, Peter, and Eric Toder, 1983, "Taxation of Energy Resources," in *Fiscal Federalism and the Taxation of Natural Resources*, ed. by Charles E. McLure Jr. and Peter Mieszkowski (Lexington, Massachusetts: Lexington Books), pp. 65-91.

O'Faircheallaigh, Ciaran, 1998, "Indigenous People and Mineral Taxation Regimes," *Resource Policy*, Vol. 24, pp. 187-94.

Otto, James M., ed., 1995, *The Taxation of Mineral Enterprises* (London: Graham & Trotman).

Otto, James M., 2001, *Fiscal Decentralization and Mining Taxation* (Washington: World Bank Group Mining Department).

Oxfam America, 2001, *Extractive Sectors and the Poor*, Global Policy Forum (New York).

PricewaterhouseCoopers, 1998, "Comparative Mining Tax Regimes." Available via the Internet: www.pwcglobal.com.

Rodgers, Barry, 1998, "Canada's Experience in Attracting and Managing Upstream Petroleum Investments in the Offshore," a paper presented at the Seminar on Attracting & Managing Upstream Petroleum Investments in Russia Sponsored by the International Energy Agency and the Ministry of Fuel and Energy of the Russian Federation. (Calgary: Canadian Institute of Resources Law). Available via the Internet: <http://www.iea.org/nmcl/russia/4-can.htm>.

San Miguel, Diego Nicolas, 1999, "Is Mining a Model of Fiscal Federalism in Argentina? A Comparative Study with Canada and Australia," CEPMPL

Annual Review 3. Available via the Internet: <http://www.dundee-ac.uk/ccpmlp/car/html/car3.htm>.

Scott, Anthony, 1980, "Comments on Simeon, Courch6ne and Melville papers," in *Canadian Public Policy*, SL_, plement, pp. 206-10.

Simeon, Richard, 1980, "Natural Resource Revenues and Canadian Federalism: A Survey of the Issues," in *Canadian Public Policy*, Supplement, pp. 182-91.

Sunley, Emil, and Thomas Baunsgaard, 2001, "The Tax Treatment of the Mining Sector: An IMF Perspective," background paper prepared for the World Bank Workshop on the Taxation of the Mining Sector, Washington, April.

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, Committee on Environment and Natural Resources Development, Note by the secretariat, 2001, "Selected Issues Relating to the Work of the Committee on the Environment and Natural Resource Development: Policy Issues in Decentralizing the Management of Mineral Resources Development to Benefit Local Communities" (Bangkok). Available via the Internet: <http://w-ww.unescap.org/55/ell26e.htm>.

بخش سوم

ساختارهای نهادی برای
مواجهه با بی‌ثباتی
درآمدهای نفتی

فصل یازدهم صندوق‌های تثبیت و ذخیره منابع تجدیدناپذیر: تجربه و پیامدهای سیاست مالی

جفری داویس، رولاندو اوزاسکی،
جیمز ا. دانیل، استیون بارنت**
ترجمه: رضا حریری، محمد راستی

مقدمه

کشوری که دارای منابع پایان‌پذیر فراوان نظیر نفت است، می‌تواند سود بسیاری از آنها ببرد اما درآمدهای حاصل از بهره‌برداری از این منابع می‌تواند چالش‌هایی را نیز به وجود آورد. سیاستگذاران امور مالی باید در مورد سطح مخارجی که می‌توان برنامه‌ریزی کرد و از تکانه‌های درآمدی ناشی از بی‌ثباتی و پیش‌بینی‌ناپذیری قیمت‌های منابع دور نگهداشت، تصمیم بگیرند. همچنین، لازم است تصمیماتی درباره میزانی که منابع را باید برای نسل‌های آینده ذخیره کرد گرفت.

برخی کشورها که وابسته به صادرات نفت و دیگر منابع تجدیدناپذیر هستند، به‌منظور کمک به اجرای سیاست مالی، صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر را ایجاد کرده‌اند یا در حال بررسی برای ایجاد آنها هستند. بی‌ثباتی اخیر در قیمت‌های نفت به اهمیت این بحث در کشورهای مختلف افزوده است. این صندوق‌ها می‌توانند شکل‌های مختلفی داشته باشند و طیفی از نهادهای جداگانه

* Jeffrey Davis, Rolando Ossowski, James A. Daniel and Steven Barnett

** این مقاله، نسخه کوتاه و بازنگری شده از مقاله‌ای است که نخست به‌عنوان مقاله گاهنامه‌ای صندوق بین‌المللی پول به شماره ۲۰۵ منتشر شد (داویس و دیگران، ۲۰۰۱). نسخه اولیه آن در کتابی که توسط دانشگاه آلبرتا منتشر گردید آورده شد (اوزاسکی، ۲۰۰۲).

دارای اختیار و مستقل تا صندوق‌هایی را دربرگیرند که عملاً موجودی آنها اندکی بیش از یک حساب دولتی است. توجه کلی چنین صندوق‌هایی آن است که بخشی از درآمدهای دولت که ناشی از بهره‌برداری از یک منبع تجدیدناپذیر است، باید برای هنگامی کنار گذاشته شود که این درآمدها کاهش می‌یابند. حال علت این کاهش درآمد می‌تواند افت قیمت یا تمام شدن آن منبع یا هر دو باشد. هدف از ایجاد صندوق‌های تثبیت، کاهش اثر درآمد بی‌ثبات بر دولت و اقتصاد است. غرض از ایجاد صندوق‌های ذخیره، به‌وجود آوردن منبعی از ثروت برای نسل‌های آینده است.

پیامدهای عملیاتی و اثربخشی این صندوق‌ها در قسمت‌های ذیل مورد بحث قرار می‌گیرند. قسمت اول، در مورد برخی پیامدهای مهم سیاست مالی متکی به درآمدهای منابع تجدیدناپذیر بحث می‌کند. قسمت دوم، منطق ایجاد این صندوق‌ها را تشریح می‌کند و مهم‌ترین ویژگی‌های طراحی آنها را توضیح می‌دهد. در قسمت سوم، جنبه‌های عملیاتی این صندوق‌ها - از جمله؛ رابطه آنها با بودجه، مباحث مدیریت دارایی و حاکمیت، شفافیت و پاسخ‌گویی - بررسی می‌شود. در قسمت چهارم، یک ارزیابی مقدماتی از اثربخشی این صندوق‌ها با استفاده از شواهد اقتصادسنجی و مطالعات موردی کشوری صورت می‌گیرد. در انتها نیز به نتیجه‌گیری پرداخته می‌شود.

۱-۱۱ درآمدهای منابع تجدیدناپذیر: پیامدهای سیاستی

کشوری که دارای درآمدهای مالی فراوان حاصل از بهره‌برداری از یک منبع تجدیدناپذیر، مانند نفت است، نوعاً با دو مشکل مهم مواجه است: اولاً، جریان درآمد، نامطمئن و بی‌ثبات است و ثانیاً، سرانجام روزی به پایان خواهد رسید. گاهی اوقات، هدف از پیشنهاد ایجاد این صندوق‌ها، حل هر دو این مشکلات است. نخست اینکه به یک صندوق ممکن است به‌عنوان یک تثبیت‌کننده درآمدهای بودجه نگریسته شود. وقتی قیمت منبع انرژی، بالا است، صندوق منابع را دریافت خواهد کرد و سپس در هنگامی که قیمت پایین است، وجوه را به بودجه تزریق می‌کند. دوم اینکه به یک صندوق ممکن است به‌عنوان راهی برای ذخیره کردن بخشی از درآمد حاصل از بهره‌برداری از حجم محدود منابع نگریسته که پس از پایان یافتن آن، درآمدی را به‌دست می‌دهد. صندوق‌ها را همچنین

می‌توان به دلایل دیگری ایجاد کرد: به‌منظور مقابله با بی‌ثباتی نرخ ارز واقعی و بیماری هلندی،^۱ برای اهداف نقدینگی و اقتصاد سیاسی و ارتقای حکمرانی و شفافیت.

۱-۱۱ بی‌ثباتی و عدم اطمینان به جریان درآمد

یک منبع درآمد مالی بی‌ثبات و نامطمئن مدیریت مالی، برنامه‌ریزی بودجه و استفاده کارآمد از منابع عمومی را دشوار می‌کند، به‌ویژه هنگامی که بخش بزرگی از کل درآمد را تشکیل می‌دهد. بخش منابع تجدیدنپذیر، یک منبع مهم ارز خارجی و درآمدهای مالی در بسیاری از کشورهاست که آنها را در برابر متغیرهای بیرونی - که عمدتاً خارج از کنترل سیاستگذاران و عوامل داخلی هستند - آسیب‌پذیر می‌سازد (جدول ۱-۱۱). عدم اطمینان و بی‌ثباتی درآمدهای منابع تجدیدنپذیر که عمدتاً نتیجه نوسانات عظیم پیش‌بینی‌ناپذیر و مکرر در قیمت‌های بین‌المللی کالا است، نوعاً بیشتر از عدم اطمینان و بی‌ثباتی دیگر انواع درآمد است.

وقتی درآمد شدیداً و به‌طور غیرمنتظره کاهش می‌یابد، مخارج نیز غالباً به‌شدت افت می‌کند که معمولاً پرهزینه است. کاهش هزینه‌های جاری می‌تواند بسیار دشوار و ناخوشایند باشد و ممکن است در نظر مردم از نظر اجتماعی مخرب باشد، به‌ویژه اگر در چارچوب یک استراتژی جامع میان‌مدت تعدیل مخارج صورت نگیرد. کاهش هزینه‌های سرمایه‌ای ممکن است سبب ناتمام گذاشتن پروژه‌های ارزشمندی شود که بازدهی هزینه اضافی کمی برای آنها بالا باشد. در نتیجه، بهره‌وری سرمایه‌گذاری عمومی آسیب ببیند. اما اگر علی‌رغم تکانه‌های منفی دائمی بزرگ هزینه‌ها کاهش داده نشوند، پایداری مالی را می‌توان مورد تردید قرار داد. برداشت از ذخایر^۲ به‌منظور هموار کردن تعدیل نزولی مخارج در واکنش به یک تکانه درآمدی منفی یا دور نگه داشتن کامل مخارج از چنین تکانه‌ای، باید متأثر از اندازه‌ای که تکانه درآمدی موقتی یا دائمی است، باشد. اگر تکانه موقتی باشد، دولت می‌تواند تا زمانی که درآمد به وضع سابق بازگردد، از پس‌انداز خود برداشت کند و اگر دائمی باشد، برداشت از ذخیره باید برای هموار کردن تعدیل نزولی مخارج صورت گیرد، اما نباید از تعدیل

۱. منظور از بیماری هلندی، تمایل درآمدهای فراوان منابع انرژی به بالا بردن ارزش نرخ ارز واقعی است که موجب صدمه زدن به بخش قابل دادوستد غیرمتکی به منابع می‌شود.

2. Dissaring

مخارج جلوگیری کرد. اگر مخارج نسبت به یک شوک دائمی تعدیل نشود، می‌توانند ناپایدار باشد. در این حالت، دولت به‌طور مداوم از ذخیره برداشت می‌کند و سرانجام مجبور به تعدیل می‌شود. به‌ویژه، تکانه‌های شدید منفی قیمت بازنگری عمده در توانایی بازپرداخت دیون را ایجاب می‌کند (همان‌طور که در تکانه قیمت نفت سال ۱۹۸۶ رخ داد)، تعدیل‌های بزرگ حتی در صورت وجود، سازوکارهای هموار کردن را ضروری می‌کند.

جدول ۱۱-۱ شاخص‌های کشورهای منتخب دارای صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر

کشور ^۱	درآمد منابع تجدیدناپذیر ^۲ (درصد از کل درآمد دولت)	صادرات منابع تجدیدناپذیر ^۳ (درصد از تولید ناخالص داخلی)	میانگین اندازه تکانه خارجی منابع تجدیدناپذیر ^۴ (درصد تفاضلی تولید ناخالص داخلی)
شیلی	۸/۶	۱۰/۱	۱/۷
کویت ^۵	۵۹/۳	۳۹/۷	۵/۹
نروژ	۱۴/۴	۱۲/۱	۱/۶
عمان	۷۷/۳	۳۵/۹	۵/۳
پاپوا گینه نو	۱۱/۴	۲۷/۹	۳/۴
ونزوئلا	۵۸/۲	۱۹/۱	۴/۹

۱. منبع تجدیدناپذیر برای کویت، نروژ، عمان و ونزوئلا نفت، برای شیلی، مس و برای پاپوا گینه نو، طلا، مس و نفت است.

۲. ۱۹۸۵-۱۹۹۹.

۳. ۱۹۷۵-۱۹۹۹.

۴. میانگین مقدار مطلق اختلاف سالیانه در نسبت صادرات منابع تجدیدناپذیر به تولید ناخالص داخلی.

۵. به‌جز دوره ۱۹۹۳-۱۹۹۱.

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول، چشم‌انداز اقتصاد جهانی (شماره‌های مختلف) و برآوردهای مؤلفان.

در عمل تشخیص بین تکانه‌های درآمدی موقت و دائمی منابع تجدیدناپذیر غالباً دشوار است. با فرض اینکه علت بروز تکانه درآمدی، تغییر قیمت منبع است،^۱ تصمیم‌گیری در این مورد که آیا دولت باید تکانه را دائمی بداند یا موقت، باید نمایانگر سه نکته ذیل باشد.

۱. بررسی در این مورد که آیا تکانه‌های حجمی، موقت یا دائمی هستند، معمولاً آسان‌تر است.

نخست اینکه قیمت‌های نفت هیچ میانگین مشخص و ثابت زمانی ندارند. بارنت و ویوانکو (فصل پنجم همین کتاب) ویژگی‌های آماری قیمت‌های نفت را بررسی کرده و نتیجه گرفتند که هر تغییر قیمت نفت معین، اطلاعات زیادی را در مورد روند بلندمدت قیمت‌های نفت به دست نمی‌دهد. به‌ویژه، براساس شواهد آماری قیمت‌های نفت بازگشت معنی‌دار میانگین به‌خصوص از دهه ۱۹۸۰ به این سو، را نشان می‌دهند، اما این میانگین که قیمت نفت به آن بازمی‌گردد، در طی زمان ثابت نیست. به‌علاوه، همچنین ممکن است تکانه‌های دوره‌ای دائمی - یا حداقل بادوام‌تر - نظیر موارد سال‌های ۱۹۷۳ و ۱۹۸۶ وجود داشته باشد.

دوم اینکه شرط احتیاط آن است که هر تکانه منفی را باید دائمی و هر تکانه مثبت را موقتی بدانیم تا زمانی که خلافتش ثابت شود. هرچه وضعیت مالی دولت قوی‌تر باشد، نیازش به این توصیه، کمتر است، زیرا بهتر می‌تواند از عهده تأخیر در کاهش هزینه‌ها برآید. همچنین، هرچه تعدیل مخارج کم‌هزینه‌تر باشد، سرعت تعدیل باید بیشتر باشد. سوم اینکه ممکن است دلایل استثنایی برای این پرسش وجود داشته باشد که چرا قیمت کنونی یک منبع، احتمالاً در آینده تغییر خواهد کرد. برای مثال، ممکن است با اطمینان، بدانیم که تولید جهانی افزایش یا کاهش خواهد یافت. منابعی که بازارهای آتی دارند، باید این اطلاعات تا حدود زیادی در قیمت آینده منبع متجلی شود. برای مثال، پس از حمله عراق به کویت در سال ۱۹۹۰، قیمت نقدی نفت به‌شدت بالا رفت اما قیمت آتی نفت به‌طور معناداری کمتر افزایش یافت، زیرا بازارهای مالی انتظار داشتند که این وضعیت موقتی باشد.

در مدیریت مالی باید میان کشورهایی که اتکای زیادی به درآمد حاصل از منابع تجدیدناپذیر دارند و آنهایی که دارای پایه درآمد مالی گسترده‌تر هستند، تمایز قائل شد. برای کشورهایی که دارای ساختار تولید به‌نسبت متنوع و منابع درآمد مالی جایگزین هستند، اثر بی‌ثباتی قیمت منابع از شدت کمتری برخوردار خواهد بود. همان‌گونه که در قسمت چهارم بحث خواهد شد، این تمایز، پیامدهای مهمی برای صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر دارد.

۱۱-۱-۲ پایان‌پذیر بودن جریان درآمد

درآمد دولت از محل بهره‌برداری از منابع تجدیدناپذیر با سایر درآمدها تفاوت دارد، زیرا تا حدودی نمایانگر تمام شدن ثروت است. وقتی سهم چشمگیری از درآمد دولت از محل بهره‌برداری از چنین منابعی است، لازمه برقراری عدالت بین‌نسلی و پایداری مالی، توجه به ماهیت پایان‌پذیری این منابع و توجه به تحولات آینده ثروت خالص دولت است و تحلیل صرفاً مبتنی بر شاخص‌های تراز مالی می‌تواند گمراه‌کننده باشد. به‌ویژه، ثروت دولت را می‌توان به‌صورت مجموع ثروت مالی خالص و ثروت منابع دانست. بنابراین، اگر قرار باشد تمام درآمد حاصل از منابع تجدیدناپذیر مصرف شود، ثروت کمتر و فرصت‌های مصرفی کمتری برای نسل‌های آینده باقی خواهد ماند. از نظر مبانی عدالت بین‌نسلی، این عمل ناپسند محسوب می‌شود.

اینکه دقیقاً چقدر از درآمد حاصل از منابع تجدیدناپذیر باید به‌جای مصرف، پس‌انداز شود، پرسش پیچیده‌ای است که موضوع تحقیقات چشمگیری بوده است.^۱ به‌طور کلی، مصرف پایدار دولت با درآمد دائمی حاصل از ثروت خالص دولت (شامل ثروت منابع) رابطه دارد. در این رابطه، عواملی نظیر رشد جمعیت و تغییرات تکنولوژیک باید در نظر گرفته شود. همچنین در عمل، برآورد عواملی نظیر قیمت آینده منابع تجدیدناپذیر، مقدار منابع و هزینه استخراج آنها - با درجه معینی از اطمینان - دشوار است، به‌ویژه هنگامی که این عوامل به‌طور چشمگیر و مکرر تغییر می‌کنند.

به‌طور کلی ملاحظات پایداری مالی بلندمدت مستلزم پس‌انداز بخشی از درآمد حاصل از منابع تجدیدناپذیر و تعیین حدود دستوری برای کسر بودجه غیرمنابع تجدیدناپذیر^۲ است.^۳ این رویکرد، هم درآمدهای قابل استفاده را تثبیت می‌کند و هم امکان انباشت منابع مالی را فراهم می‌سازد که شرایط را برای زمان تمام شدن منابع طبیعی آماده می‌کند - و در نتیجه به اجرای سیاست‌های مالی - که در یک چارچوب زمانی بلندمدت‌تر تنظیم شده‌اند - کمک می‌کنند. عواملی که می‌توانند به تعیین

۱. رک. ترسمان (۱۹۹۱) و انگل و والدز (۲۰۰۰).

2. Nonresource Fiscal Deficit

۳. کشورهایی که به تازگی مقادیر فراوانی از منابع تجدیدناپذیر را کشف کرده‌اند ممکن است توجیهی برای مصرف درآمد اولیه این منابع داشته باشند، به شرط آنکه این درآمد کمتر از درآمد دائمی برآورد شده از محل منابع باشد.

دامنه‌ها برای سطح پایدار کسری بودجه غیرمنابع تجدیدناپذیر کمک کنند، در تحقیق بارنت و اوزاسکی در فصل سوم این کتاب مورد بحث قرار گرفته‌اند.

پس‌اندازهایی که هدف از آنها حفظ ثروت خالص دولت است، با پس‌اندازهای مالی که هدف از آنها هموار کردن روند تعدیل مخارج است - که پیش از این درباره آن بحث شد - فرق دارد. پس‌اندازهای نوع اول، بیانگر یک مفهوم اقتصادی از پس‌انداز - یعنی مازاد درآمد جاری بر مخارج جاری - است و تئوری گویا نیست که آیا آن را باید در کارهای عمومی سرمایه‌گذاری کرد یا آن را به‌صورت دارایی‌های مالی حفظ کرد. لذا مشخص نیست که آیا دولت باید مازاد یا کسری کل داشته باشد. در مقابل، پس‌اندازهای نوع دوم به پس‌اندازهای مالی مربوط هستند. برای مثال اگر دولتی پس‌اندازهای اقتصادی بالایی داشته باشد، اما در خلال دوران خوش اقتصادی، مبالغ فراوانی را صرف سرمایه‌گذاری‌های عمومی کند و در جمع کردن دارایی‌های مالی کوتاهی کند این شرایط نمی‌تواند به آن کمک کند تا تعدیل مخارج را در خلال دوران بد اقتصادی تأمین مالی کند.

۱-۱۱ بی‌ثباتی نرخ ارز واقعی و بیماری هلندی

درآمدهای فراوان ناشی از منابع تجدیدناپذیر بی‌ثبات؛ نه تنها پیامدهایی برای بخش مالی، بلکه برای کل اقتصاد دارند. تکانه‌های منابع تجدیدناپذیر، از چند طریق - از جمله درآمد قابل تصرف، آثار ثروت، مخارج ادواری دولت در کالاهای غیرقابل تجارت و عدم تعادل کوتاه‌مدت پولی - بر سطح نرخ ارز واقعی تأثیر می‌گذارند. شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد بی‌ثباتی نرخ ارز مؤثر واقعی، بخش غیرمنابع طبیعی^۱ و تشکیل سرمایه را تخریب می‌کند.^۲ به‌علاوه، هرگونه افزایش در درآمدهای منابع - به‌ویژه اگر دائمی تلقی شود - می‌تواند فشار فزاینده‌ای را بر نرخ ارز مؤثر واقعی همراه با تأثیراتی بر بخش قابل تجارت غیرمنابع طبیعی وارد آورد.^۳

سیاست مالی می‌تواند نقش مهمی در حل این مسائل ایفا کند، به‌ویژه هنگامی که

1. Nonresource Sector

۲. بانک جهانی (۱۹۹۳) و سرون و سولیمانو (۱۹۹۳).

۳. گلب و همکاران، (۱۹۸۸).

دولت، درآمد قابل توجهی از محل منابع تجدیدناپذیر کسب می‌کند. واکنش مالی اساسی باید هموار کردن مخارج در کالاهای غیرقابل تجارت در هنگام تغییر درآمد منابع باشد. برای دستیابی به تراز پرداخت‌ها در کل، دریافت‌های هنگفت حساب جاری منابع را می‌توان با جریان خروجی حساب سرمایه جبران کرد. تا اندازه‌ای که دریافتی‌های منابع تجدیدناپذیر به سمت دولت جریان پیدا می‌کنند، دولت یا بانک مرکزی می‌توانند دارایی‌های خارجی را بالا ببرند یا بدهی خارجی را بازپرداخت کنند.

۴-۱-۱۱ نقدینگی

علاوه بر پرداختن به مقولات خالص بدهی و پایداری مالی، دولت‌ها باید دارایی‌های ناخالص و تعهدات خود را مدیریت کنند (رجوع شود به مبحث جنبه‌های عملیاتی صندوق‌ها در همین فصل). به‌طور کلی کشورهایی که اتکای شدید به درآمدهای بی‌ثبات منابع دارند، باید دارایی مالی چشمگیری را در اختیار داشته باشند. در خلال دوران افت قیمت نفت، دولت‌ها می‌توانند استقراض کنند یا از دارایی‌های مالی خود استفاده کنند. هر کدام از این دو راه که مورد اتکا قرار گیرد، یک مقوله مدیریت دارایی است.

با این حال، وام‌دهی بین‌المللی به کشورهای در حال توسعه و تولیدکنندگان کالاهای اولیه که اتکای شدید به درآمدهای بی‌ثبات منابع دارند، معمولاً ادواری است.^۱ برخی از این کشورها ممکن است با دشواری‌هایی در زمینه تضمین تأمین مالی در هنگام کاهش شدید قیمت منابع - یعنی زمانی که بیشترین نیاز را به منابع خارجی دارند - روبه‌رو شوند. آنها همچنین احتمالاً با محدودیت‌های دیگری در ظرفیت خود برای استفاده از بازارهای سرمایه بین‌المللی - که پیش‌بینی آن دشوار است - مواجه می‌شوند. کشورهایی که با چنین محدودیت‌هایی در ظرفیت استقراض خود روبه‌رو هستند، احتمالاً اهمیت بیشتری برای نقدینگی‌ها قائل هستند و می‌خواهند بخش بزرگی از دارایی‌های مالی نقدی را حفظ کنند، به‌ویژه در شکل مطالبات خارجی برای پرهیز از انتقال تکانه به بخش خصوصی در داخل کشور.

۱. بانک جهانی (۱۹۹۴).

۱۱-۱-۵ سایر مقولات

مدیریت مزادهای مالی، غالباً از نظر سیاسی دشوار است. گرچه دلایل اقتصادی برای ایجاد پس‌انداز مالی عمومی وجود دارد، اما تصمیم‌سازان ممکن است تحت فشارهایی برای افزایش مخارج در هنگام در دسترس بودن درآمدها باشند (ایفرت، گلب و تالروث در فصل چهارم این کتاب). دولت‌ها غالباً پس‌اندازها را برای انواع خاصی از مخارج عمومی اولویت‌دار کنار می‌گذارند و از این روش به‌عنوان ابزاری برای کمک به ایجاد حمایت سیاسی از پس‌اندازهای مالی استفاده می‌کنند. دولت‌ها همچنین وجوهی را به بهانه تأمین مالی لازم برای برنامه‌های مخارج عمومی اولویت‌دار کنار می‌گذارند. این احتمال وجود دارد که از درآمدهای فراوان منابع تجدیدناپذیر استفاده نادرست شود یا اینکه تحت حکمرانی ضعیف قرار گیرند. برای جلوگیری از چنین مسائلی ممکن است نیاز به اقدامات نهادی سخت‌گیرانه باشد. هرآنچه با مقوله حکمرانی در ارتباط باشد، به شفافیت نیز مربوط است. هرچه شفافیت جریان منابع به بخش عمومی بیشتر باشد، استفاده نادرست از آنها دشوارتر خواهد بود.

۱۱-۲ صندوق‌ها و فلسفه وجودی آنها

برخی کشورها استفاده از صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر را مورد بررسی قرار داده یا به آنها متوسل شده‌اند تا به مسائل بحث شده در قبل بپردازند که از جمله آنها می‌توان به چالش‌های تثبیت کوتاه‌مدت و پس‌انداز بلندمدت با درآمدهای منابع تجدیدناپذیر اشاره کرد. ویژگی کلی چنین صندوق‌هایی عبارت است از اینکه آنها نهادهای بخش عمومی و جدا از بودجه هستند که درآمدهای ناشی از بهره‌برداری از یک منبع تجدیدناپذیر به آنها واریز می‌شود. در جدول ۱۱-۲، اهداف اصلی و ویژگی‌های طراحی صندوق‌های منتخب خلاصه شده‌اند.

۱۱-۲-۱ صندوق‌های تثبیت

صندوق تثبیت، سازوکاری است که به‌منظور کاهش اثر درآمد بی‌ثبات بر دولت و اقتصاد طراحی شده است. از دیگر اهداف آن، می‌توان به حمایت از انضباط مالی و ایجاد شفافیت بیشتر در هزینه کردن درآمدها اشاره کرد.

صندوق‌های تثبیت، محدودیت‌های رسمی بر هدایت سیاست کلان مالی وضع نمی‌کنند. و به‌طور مستقیم مخارج را تحت تأثیر قرار نمی‌دهند. به‌علاوه، صندوق‌های تثبیت به‌خودی‌خود نمی‌توانند عدم اطمینان و بی‌ثباتی درآمدی پیش روی کل بخش عمومی را کاهش دهند. دستیابی به هدف پیش‌بینی‌پذیرتر و باثبات‌تر کردن درآمدهای بودجه با انتقال این عدم اطمینان و بی‌ثباتی (یا بخشی از آنها) به این صندوق حاصل می‌شود. به‌طور کلی اصلاح جریان درآمدی متعلق به بخش عمومی با استفاده از بازارهای ریسک کالایی امکان‌پذیر است (ر.ک به رویکردهای جایگزین در ادامه همین مقاله).

۱-۱-۲-۱۱ صندوق‌های تثبیت مشروط

صندوق‌های تثبیت غالباً به‌صورت مشروط به قیمت یا مشروط به درآمد هستند. هدف از چنین صندوق‌هایی، انباشت وجوه در هنگام بالا بودن قیمت یا درآمد منابع (فراتر از حد آستانه) و برداشت از آنها در هنگام پایین بودن قیمت یا درآمد (تنزل به کمتر از حد آستانه دوم) است. آستانه‌ها معمولاً از پیش اعلام می‌شوند.

هدف از این صندوق‌ها، کاهش نوسانات منابع دائمی بودجه از طریق کاهش یا حذف عدم اطمینان و بی‌ثباتی درآمدهای ناشی از منابع تجدیدناپذیر - که به بودجه تزریق می‌شوند - است. این امر می‌تواند مخارج بودجه‌ای را از تغییرات قیمت منابع - که به‌طور ضمنی فرض بر این است که موقتاً از میانگین بلندمدت خود منحرف می‌شود - مصون بدارد یا موجب تعدیل کاهش محدودتر مخارج نسبت به تکانه‌های قیمت شود.

قواعد شرطی تعیین می‌کنند که در صورت بیشتر شدن قیمت یا درآمد صادرات از مقدار مرجع، منابع بایستی در صندوق ذخیره شوند. میزان مرجع ممکن است به‌صورت اسمی تثبیت شود یا ممکن است بر یک مبنای اختیاری تغییر داده شود. راه دیگر اینکه، مقدار مرجع را می‌توان براساس فرمولی با توجه به مشاهدات قبلی یا با گنجاندن پیش‌بینی‌های قیمت‌های آینده محاسبه کرد. اگر قیمت‌ها یا درآمدها کمتر از مقادیر مرجع مورد استفاده برای تعیین برداشت‌ها باشند، از منابع صندوق می‌توان برای انتقال به بودجه یا برای مقاصد دیگر استفاده کرد. به‌علاوه، انباشت لازم و برداشت مجاز منابع را نیز می‌توان به‌اندازه صندوق در آن زمان مشروط کرد.

انباشت دارایی‌ها در صندوق ممکن است دارای سقفی باشد که تعیین‌کننده حداکثر اندازه صندوق است، به‌خصوص اگر هدف اصلی، تثبیت در کوتاه‌مدت باشد. در این قاعده همچنین باید تصریح شده باشد که آیا صندوق می‌تواند استقراض کند (معمولاً این‌طور نیست) یا باید یک تراز حداقل را حفظ کند و اینکه آیا از سرمایه آن می‌توان به‌عنوان یک وثیقه صریح برای عملیات بدهی دولت استفاده کرد یا نه.

طراحی و فعالیت صندوق‌های مشروط دارای قواعد ثابت دشوار است.^۱ همان‌گونه که در قسمت دوم بحث شد، تعیین میانگین بلندمدت قیمت یا درآمدها با درجه معینی از اطمینان امکان‌پذیر نیست. همچنین تعیین احتمال اینکه آیا یک تکانه خاص، دائمی است یا نه، امکان‌پذیر نیست. در چنین شرایطی یک صندوق شرطی، با چشم‌انداز انباشت نامحدود وجوه یا اتمام سریع آنها مواجه است. درواقع، تداوم تکانه‌ها در قیمت‌های کالایی می‌تواند توضیح دهد که چرا بسیاری از طرح‌های تثبیت قیمت داخلی و موافقت‌نامه‌های بین‌المللی تثبیت کالایی برای تولیدکنندگان، نافرجام ماندند یا در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰، به‌دلیل ناپایداری مالی آنها، متوقف شدند.

رویکردی که براساس یک فرمول گذشته‌نگر باشد، ماهیت صندوق را به‌طور مؤثر تغییر خواهد داد. در این صورت، هدف از تأسیس چنین صندوقی، فقط جلوگیری از تحت تأثیر قرار گرفتن هزینه‌ها از چرخه قیمت منابع نخواهد بود، بلکه درآمد بودجه را کاهش خواهد داد و از این رهگذر به زمان اجازه خواهد داد تا هزینه‌ها را با تغییرات در قیمت منابع تعدیل کند. البته با توجه به نوسانات شدید در قیمت‌های منابع تجدیدنپذیر، سرمایه صندوق ممکن است دستخوش تغییرات شدید و طولانی‌مدت شود و امکان دارد در برابر عواملی نظیر شرایط اولیه، کاملاً حساس باشد.^۲

۱. رک. کلاسنز و وارانگیس (۱۹۹۴)؛ بانک جهانی (۱۹۹۴) و هاسمن (۱۹۹۵).

۲. شبیه‌سازی‌ها مؤید اهمیت وجود شرایط اولیه برای دستیابی به نتایج هستند.

جدول ۱۱-۲ اهداف و ویژگی‌های طراحی صندوق‌های منتخب

کشور/ ایالت	نام صندوق	هدف(های) بیان شده	تاریخ تأسیس	قواعد انباشت	قواعد برداشت	تابعیت از قواعد/ تغییرات در قواعد	کنترل
آلبرتا (کانادا)	صندوق پس‌انداز میراث آلبرتا	پس‌انداز (پیش از سال ۱۹۹۷، همچنین توسعه اقتصادی و اجتماعی)	۱۹۷۶	۳۰ درصد درآمد منابع تا سال ۱۹۸۳. ۱۹۸۴- ۱۵:۱۹۸۷ درصد. پس از این دوره، انتقالات متوقف شد	انتقال بسته به صلاحدید به بودجه	بله/ بله	کمیته نظارت (اعضای پارلمان) و خزانهدار استانی
آلاسکا (ایالات متحده)	صندوق دائمی آلاسکا	پس‌انداز	۱۹۷۶	۵۰ درصد درآمدهای معدنی خاص (افزایش یافته نسبت به رقم ۲۵ درصد در سال ۱۹۸۰)	اصل عواید مالی به‌طور دائمی سرمایه‌گذاری می‌شود (تعدیل تورم از سال ۱۹۸۲). استفاده از عواید با تصمیمات دولت و قانونگذار ^۱	بله/ بله	امنای مستقل، نهایتاً فرماندار و قوه مقننه

۱. بخشی ثابت از عواید که به‌صورت نقدی در میان اهالی آلاسکا توزیع می‌شود، همچنین برای مصون ماندن در مقابل تورم و افزایش سرمایه، اصل عواید مالی سرمایه‌گذاری می‌شود (به صورتی که در اصلاحیه سال ۱۹۸۲ درخواست شده است).

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۳۷۷

جدول ۱۱-۲ اهداف و ویژگی‌های طراحی صندوق‌های منتخب

کشور/ ایالت	نام صندوق	هدف(های) بیان شده	تاریخ تأسیس	قواعد انباشت	قواعد برداشت	تابعیت از قواعد/ تغییرات در قواعد	کنترل
شیلی	صندوق تثبیت مس	تثبیت	۱۹۸۵، فعال شده در ۱۹۸۷	براساس قیمت مرجع احتیاطی تعیین شده توسط دولت ^۱	نقل و انتقالات به بودجه (و) وام‌دهی علاوه بر بودجه) براساس قیمت مرجع احتیاطی تعیین شده توسط دولت ^۲	بله / نه	وزارت دارایی، بانک مرکزی و شرکت مس دولتی
کویت	صندوق ذخیره عمومی ^۲	تثبیت و پس‌انداز	۱۹۶۰	مازادهای بودجه باقی‌مانده	نقل و انتقالات احتیاطی به بودجه	-/-	وزیر دارایی، رئیس بانک مرکزی و دیگر مقامات
	صندوق ذخیره برای نسل‌های آینده ^۳	پس‌انداز	۱۹۷۶	۱۰ درصد تمام درآمدهای دولت ^۴	نقل و انتقالات احتیاطی به بودجه (با) تأیید مجمع	-/-	وزیر دارایی، رئیس بانک

۱. اگر قیمت هر پوند مس تا ۴ سنت بالاتر از قیمت مرجع باشد، هیچ ذخیره‌ای وجود نخواهد داشت؛ ۵۰ درصد ذخیره‌ها بین ۴ تا ۶ سنت در هر پوند هستند و پس از این دامنه‌ها میزان ذخیره‌ها ۱۰۰ درصد است. برداشت‌ها متقارن و متناظر هستند.

2. General Reserve Fund (GRF)

3. Reseve Fund for Future Generations (RFFG)

۴. در هنگام تأسیس، ۵۰ درصد دارایی‌های صندوق ذخیره عمومی به آن واریز شد.

جدول ۱۱-۲ اهداف و ویژگی‌های طراحی صندوق‌های منتخب

کشور/ ایالت	نام صندوق	هدف(های) بیان شده	تاریخ تأسیس	قواعد انباشت	قواعد برداشت	تابعیت از قواعد/ تغییرات در قواعد	کنترل
					عمومی)		مرکزی و دیگر مقامات
کریباتی	صندوق ذخیره یکسان‌سازی درآمدها	تثبیت و پس‌انداز	۱۹۵۶	«وقتی مازاد اجازه بدهد»، سپس آشکارا به ۲۵ درصد تمام دریافت‌های فسفات تغییر می‌یابد	نقل‌وانتقالات احتیاطی به بودجه با تأیید پارلمان	نه/ بله	وزیر دارایی، منشی کابینه و دیگر مقامات
نروژ	صندوق دولتی نفت	تثبیت و پس‌انداز	۱۹۹۰، فعال شده در ۱۹۹۵	درآمدهای خالص نفتی دولت	نقل‌وانتقالات احتیاطی به بودجه برای تأمین مالی کسری غیرنفتی (تأیید شده توسط پارلمان)	بله/ نه	وزارت دارایی
عمان	صندوق ذخیره	پس‌انداز	۱۹۸۰	از ۱۹۹۸، درآمد نفتی	نقل‌وانتقالات احتیاطی به	-/ بله	نمایندگی مستقل

جدول ۱۱-۲ اهداف و ویژگی‌های طراحی صندوق‌های منتخب

کشور/ ایالت	نام صندوق	هدف(های) بیان شده	تاریخ تأسیس	قواعد انباشت	قواعد برداشت	تابعیت از قواعد/ تغییرات در قواعد	کنترل
	عمومی دولت ^۱			مازاد بر میزان بودجه‌بندی شده	بودجه		دولت
	صندوق احتیاطی ^۲	تثبیت	۱۹۹۰، منحل شده در ۱۹۹۳	درآمد نفتی باقی‌مانده پس از تخصیص بودجه و تخصیص اعتبار به صندوق ذخیره ارزی	-	- / -	-
	صندوق نفتی ^۳	سرمایه‌گذاری در بخش نفت	۱۹۹۳	از ۱۹۹۸، قیمت بازاری به میزان ۱۵۰۰۰ پسکده در روز	-	-/-	وزارت دارایی
پاپوا گینه نو	صندوق تثبیت منابع معدنی	تثبیت	۱۹۷۴، منحل شده در سال	درآمدهای معدنی دولت	بنا به صلاحدید دولت، هرچند براساس	-/بله	دولت

1. State General Reserve Fund (SGRF)

2. Contingency Fund (CF)

3. Oil Fund

جدول ۱۱-۲ اهداف و ویژگی‌های طراحی صندوق‌های منتخب

کشور/ ایالت	نام صندوق	هدف(های) بیان شده	تاریخ تأسیس	قواعد انباشت	قواعد برداشت	تابعیت از قواعد/ تغییرات در قواعد	کنترل
			۲۰۰۱		برآوردها در مورد قیمت‌های بلندمدت است		
ونزوئلا	صندوق تثبیت اقتصاد کلان	تثبیت	۱۹۹۸	از ۱۹۹۹، ۵۰ درصد درآمدهای نفتی، بالاتر از مقادیر مرجع هستند. تعیین شده براساس فرمان صادر شده در ۲۰۰۴- ۱۹۹۹	نقل و انتقالات به بودجه و دیگر بخش‌های دولتی براساس مقادیر مرجع؛ همچنین نقل و انتقالات احتیاطی ^۱	نه/ بله	پارلمان و قوه مجریه

مأخذ: مقامات ملی و کارشناسان صندوق بین‌المللی پول.

۱. ۵۰ درصد (۱۰۰ درصد پیش از تغییر در ۱۹۹۹) درآمد که بالاتر از میزان مرجع است باید ذخیره شود. برداشتها با تأیید کنگره به شرط آنکه الف) درآمدهای نفتی در سال مورد نظر، کمتر از میزان مرجع باشد یا ب) منابع مالی صندوق، بیشتر از ۸۰ درصد میانگین درآمدهای نفتی سالیانه در پنج سال گذشته باشد. برداشتهای صورت گرفته در حالت، ب در ابتدا برای بازپرداخت بدهی‌ها و هزینه‌های سرمایه‌ای در نظر گرفته شده بودند. پس از سال ۱۹۹۹، این برداشتها برای هزینه‌های اجتماعی و سرمایه‌گذاری و بازپرداخت بدهی‌ها در نظر گرفته شدند. تراز مالی صندوق در پایان سال مالی نباید کمتر از یک‌سوم تراز مالی در پایان سال قبل باشد. در اواخر سال ۲۰۰۱، مجدداً تغییرات و اصلاحاتی در قواعد به‌عمل آمد و دولت مرکزی و شرکت نفت دولتی از ذخیره کردن منابع مالی در صندوق در سه‌ماهه آخر ۲۰۰۱ و در طول سال ۲۰۰۲ معاف شدند.

قواعد انباشت و برداشت ممکن است با قیمت‌های آتی منابع مرتبط باشند. البته قیمت‌های آتی، کاملاً بی‌ثبات هستند (گرچه تا حدودی کمتر از قیمت‌های نقدی) و همانند دیگر پیش‌بینی‌ها در مورد قیمت‌های منابع، دربردارنده اشتباهات فراوان از قبل هستند.^۱

صندوق‌های مشروط می‌توانند منابع جاری در دسترس بودجه را قابل پیش‌بینی‌تر و پایدارتر کنند و این کار را با انتقال عدم اطمینان و ناپایداری به صندوق انجام دهند. این مسئله، تبعاتی برای نقدینگی دارد که صندوق ممکن است نیازمند نگهداری و حفظ آن باشد - در فقدان منابع تأمین مالی - تا بتواند به‌صورت یک مکانیسم تثبیت برای منابع جاری در دسترس بودجه عمل کند.^۲

۱-۲-۱۱ صندوق‌های تثبیت و قابلیت جابه‌جایی منابع

میان اهداف عملیاتی صندوق‌های تثبیت و اهداف سیاستی کلی باید تمایز قائل شد. تثبیت منابع جاری در دسترس بودجه از اهداف عملیاتی صندوق‌های تثبیت است و صندوق‌ها می‌توانند نقش کارسازی در محافظت بودجه در برابر عدم اطمینان و ناپایداری درآمدها داشته باشند. اما حوزه عملکردی این صندوق‌ها، پرداختن به هزینه‌ها یا کسری‌ها در سطح دولت نیست. با این حال، مهم‌ترین هدف سیاستی، تثبیت مالیه‌های عمومی است. بنابراین، مسئله اصلی این است که آیا صندوق، مخارج دولت یا کسری غیرنفتی را به‌طور مؤثری محدود می‌کند؟

از آنجاکه صندوق‌های تثبیت، تأثیر مستقیم بر هزینه‌ها و لاجرم بر پس‌اندازها ندارند، سازوکار پنهانی که با استفاده از آن، صندوق‌ها موجب افزایش پس‌اندازها در خلال دوران/ زمان «خوش/ خوب» می‌شوند، محدودیت نقدینگی است. اگر دولت، برخی

۱. تحقیقات نشان می‌دهد که قیمت‌های آتی نفت خام، پیش‌بینی‌هایی را به‌دست می‌دهند که عموماً بالاتر از پیش‌بینی‌های به‌دست آمده از تکنیک‌های جایگزین برای افق‌های کوتاه‌مدت هستند. برای دوره‌های زمانی طولانی‌تر، دقت آنها به‌طور چشمگیر کاهش می‌یابد؛ با این حال، حتی برای آن افق‌ها نیز پیش‌بینی‌ها در مورد قیمت‌های آتی، بدتر از پیش‌بینی‌های به‌دست آمده از تکنیک‌های جایگزین نیست، کمااینکه در اغلب موارد، بهتر از آنها نیز هست (کومار، ۱۹۹۲).

۲. آراؤو و کلانسنر (۱۹۹۲).

درآمدهای حاصل از منابع را از دسترس بودجه خارج کند، دیگر نخواهد توانست طرح‌های هزینه‌ای انبساطی‌تر را تأمین مالی کند.^۱

باین‌حال، در نبود محدودیت‌های نقدینگی، منابع جانشین هستند. برای تأمین مالی افزایش هزینه‌ها، دولت می‌تواند استقراض کند یا دارایی‌های خود را کاهش دهد که در نتیجه آن، تغییری در پس‌اندازهای دولت ایجاد نمی‌شود حتی اگر قرار باشد فعالیت صندوق، براساس قواعدها باشد و اگر درآمد بودجه تثبیت شده باشد. بنابراین، اگر کنترل هزینه‌ها یا کسری‌ها در خارج از صندوق، ناکافی باشد، مزایای گرداندن صندوقی که منابع مالی در دسترس بودجه را تثبیت می‌کند محدود خواهد بود. درواقع، دولت‌ها احتمالاً استقراض را به‌گونه‌ای ویژه آسان خواهند یافت به شرط آنکه قیمت منابع، بالا و دارایی‌های صندوق، رو به افزایش باشد.^۲ لذا دستیابی به کم شدن واقعی هزینه‌ها، مستلزم گرفتن تصمیمات سیاست مالی دیگر در کنار گرداندن صندوق است.

۲-۱۱ صندوق‌های پس‌انداز

هدف از ایجاد صندوق‌های پس‌انداز، به‌وجود آوردن یک ذخیره ثروت برای نسل‌های آینده است. این امر به نسل‌های آینده اجازه خواهد داد تا از بخشی از درآمد حاصل از استخراج منابع طبیعی تجدیدناپذیر در دوره جاری بهره‌مند شوند (جدول ۲-۱۱).

صندوق‌های پس‌انداز اغلب بر قواعد مستقلى تکیه کرده‌اند. در برخی صندوق‌های پس‌انداز قاعده انباشت بدین‌صورت تصریح شده است که درآمدهای بالغ بر سهم از پیش تعیین شده‌ای از درآمدهای حاصل از منابع یا از کل درآمدها باید بدون توجه به شرایط بازار فروشی منابع طبیعی و تحولات کلان مالی، در این صندوق‌ها سپرده‌گذاری شود. در برخی دیگر، واریز مبلغ ثابت اسمی به صندوق تعیین شده است. هدف این صندوق‌ها کنار گذاشتن بخشی از منابع به‌منظور انباشت تدریجی ذخیره‌ای از ثروت است، به‌گونه‌ای که نسل‌های آینده بتوانند از بخشی از درآمد حاصل از منابع تجدیدناپذیر استخراج شده در

۱. اگر دولت پس از افزایش درآمد حاصل از منابع، طرح‌های هزینه‌ای خود را زیاد نکند، پس‌اندازها به‌طور خودکار بالا خواهد رفت و هیچ نیازی به ایجاد صندوق نخواهد بود.

۲. اگر به صندوق‌ها اجازه داده شود که مستقیماً هزینه کنند یا وام دهند، توانایی صندوق‌ها برای ایجاد پس‌اندازهای مالی، بیش از پیش، کم خواهد شد.

_____ بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۳۸۳

دوره زمانی کنونی منتفع شوند. هدف جنبی دیگر کاهش اتکای بودجه به یک منبع درآمدی بسیار ناپایدار است.

صندوق‌های پس‌انداز سهم درآمدی ممکن است اهداف تثبیتی داشته باشند. وقتی اجازه برداشت به‌منظور تأمین مالی بودجه داده شود - برای مثال، در خلال دوره‌های روندهای نزولی قیمت منابع، رکودها، یا وقایع فاجعه‌بار - فعالیت‌های صندوق‌ها نیز اهداف کوتاه‌مدت خواهد داشت.

مباحث منطقی درباره صندوق‌های پس‌انداز شبیه به مقولات مورد بحث در چارچوب صندوق‌های تثبیت است. به‌طور خاص، در نبود محدودیت‌های نقدینگی، صندوق‌های پس‌انداز لزوماً پس‌اندازها را افزایش نخواهند داد، زیرا دولت می‌تواند هزینه‌ها را از راه‌های دیگر تأمین مالی کند. مادامی‌که دولت برای تأمین مالی انتقالات خود به صندوق می‌تواند استقراض کند، فایده تعیین حداقل میزانی که صندوق باید به‌صورت ناخالص پس‌انداز کند، اندک خواهد بود، زیرا بدهکاری خالص دولت محدود نخواهد شد. در این شرایط، مشکل تعیین یک میانگین قیمت در بلندمدت همچنان پابرجاست.

اگر صندوق‌های پس‌انداز در حوزه اقلام سرمایه‌گذاری هزینه کنند، پس‌اندازهای مالی کاهش می‌یابند. صندوق‌هایی نیز که مختص دستیابی به این هدف هستند و مدیریت آنها جدا از سایر تصمیمات بخش عمومی در مورد هزینه‌هاست، ممکن است سرانجام به ناکارایی برسند. این موضوع در ارتباط با مسئله تخصیص درآمدهاست که در مبحث مربوط به جنبه‌های عملیاتی صندوق‌ها به آن می‌پردازیم.

۳-۲-۱۱ صندوق‌های تأمین مالی

در صندوق‌های تأمین مالی، قواعد عملیاتی را به‌گونه‌ای وضع می‌کنند که تراز کل بودجه به‌طور مؤثر تأمین مالی شود. صندوق نفت دولت نروژ بر این اساس فعالیت می‌کند (فصل دوازدهم همین کتاب). براساس قواعد موجود، بودجه باید درآمدهای خالص نفت را به صندوق منتقل کند. صندوق نیز کسری غیرنفتی بودجه را از طریق یک نقل‌وانتقال معکوس تأمین مالی می‌کند. در عمل، این مبلغ به صندوقی واریز می‌شود که تراز کل بودجه را تأمین مالی می‌کند. اگر مازاد کلی بودجه وجود داشته باشد، این مازاد به صندوق منتقل

می‌شود؛ اگر کسر بودجه وجود داشته باشد، صندوق اقدام به تأمین مالی این کسری می‌کند. دارایی‌های نگهداری شده در این حساب را می‌توان براساس رهنمودهای جداگانه در زمینه سرمایه‌گذاری (مثلاً در نروژ) یا مشترکاً با دیگر منابع خزانه‌داری مدیریت کرد.

صندوق‌های تأمین مالی، رابطه‌ای آشکار و شفاف میان سیاست مالی و انباشت دارایی‌ها برقرار می‌سازند و مسائل مربوط به قابلیت تعویض را مورد توجه قرار می‌دهند. تغییرات در دارایی‌های صندوق‌ها متناظر با تغییرات در وضعیت خالص دارایی‌های مالی دولت است که توسط تراز مالی کلان هدایت می‌شود. این صندوق‌ها دارایی‌ها را تا آن حد انباشته می‌کنند که مازادهای واقعی در مالیه‌های دولت وجود نداشته باشد. بنابراین، تخصیص اعتبارات خالص به این صندوق‌ها به همراه درآمد حاصل از دارایی‌های صندوق، نشانه مسیر روند ثروت مالی هستند، زیرا این ترتیبات، تأمین هزینه مالی انباشت منابع در صندوق از طریق استقراض را منتفی می‌کند. البته برای عملیاتی شدن صندوق‌های تأمین مالی، نیاز به وجود مازادهای مالی است که آن هم مشروط به عدم تصمیم برای تأمین مالی اعتبار اولیه آنها از طریق استقراض است.

تأسیس یک صندوق تأمین مالی - به‌طور مؤثر، اندکی بیش از یک حساب دولتی - ممکن است در ارتباط با ملاحظات اقتصاد سیاسی باشد. این صندوق‌ها ممکن است به آشکار کردن تبعات بین‌دوره‌ای انتخاب‌های هزینه‌ای، آن هم بدون هزینه بالقوه تکه‌تکه شدن بودجه کمک کنند (قسمت سوم را ببینید). برای مثال، هرگونه افزایش در هزینه‌ها، به‌طور خودکار، به کاهش سپرده‌گذاری‌ها در صندوق یا برداشت بیشتر از صندوق - با نتایج قابل محاسبه برای توانایی پرداخت دیون مالی و بازده‌های دارایی‌های دولت در سال‌های آینده منجر خواهد شد. درعین‌حال، این نوع صندوق ممکن است آثار منضبط‌کننده اندکی داشته باشد، زیرا جریان‌های ورودی و خروجی صندوق، بستگی به درآمد منابع و تصمیمات سیاستی مقامات - مستتر در وضعیت مالی غیرمنابع طبیعی - دارند.

۴-۱۱ چند استدلال دیگر در طرفداری از ایجاد صندوق‌ها

یک صندوق می‌تواند نوسان نرخ ارز واقعی و آثار بیماری هلندی را کم کند. زیرا می‌تواند قرار گرفتن منابع در خارج از کشور را در طول رونق تسهیل کند. به این امر

همچنین دولت یا بانک مرکزی می‌توانند از طریق واریز وجوه به‌ترتیب برای افزایش سپرده‌های خارجی یا ذخایر ارزی دست یابند.

همچنین یک صندوق می‌تواند به افزایش حجم دارایی‌های نقدی دولت کمک کند و بدین‌ترتیب عامل بیمه دولت [در برابر نوسانات قیمت] باشد. در اینجا نیز دولت می‌تواند بدون توسل به یک صندوق رسمی، نقدینگی را برای مقاصد احتیاطی حفظ کند.

یک صندوق می‌تواند به دنبال دستیابی به شفافیت بیشتر باشد. برای مثال، اگر دارایی‌های صندوق در سطحی وسیع، نمایانگر ثروت مالی خالص دولت باشد و اطلاعات مربوط به صندوق به‌آسانی و مرتباً در دسترس گذاشته شود، صندوق می‌تواند ابزاری کارآمد برای افزایش شفافیت باشد که با استفاده از آن، دولت می‌تواند درآمدهای حاصل از منابع تجدیدنپذیر را مدیریت کند.

مزیت بالقوه دیگر شفافیت در صندوق منابع تجدیدنپذیر آن است که با حذف بخشی از درآمدهای منابع از بودجه، تراز بودجه گزارش شده بیشتر می‌تواند، نمایانگر وضعیت پنهان بودجه باشد. برای مثال، اگر درآمدها بالاتر از میزان بودجه‌بندی شده باشد (به‌دلیل بالاتر بودن قیمت منابع) و قرار باشد که این مازاد در صندوقی سپرده‌گذاری شود، تراز بودجه گزارش شده بهتر نخواهد شد. افزون‌بر این، اگر قرار باشد هزینه‌های بودجه بیش از حد افزایش یابد - مثلاً با استقراض بیشتر تأمین شود - تراز بودجه ثبت شده بدتر خواهد شد. با این‌حال، با استفاده از یک نظام گزارش‌دهی مالی مناسب - مثلاً از طریق لحاظ کردن یک تراز غیرمنابع طبیعی - می‌توان به این مزیت شفاف نیز دست یافت.

ایجاد صندوق نیز می‌تواند شفافیت را کم کند. برای مثال، می‌توان ادعا کرد که دارایی‌های صندوق، پس‌اندازهای دولت از محل درآمدهای منابع است. اما اگر دولت برای تأمین مالی سپرده‌هایش در صندوق از جای دیگری استقراض کند، دارایی‌های ناخالص نگهداری شده در صندوق، نشانه و معیار همراه‌کننده‌ای از ثروت خالص دولت خواهد بود. افزون‌بر این، اضافه کردن نهادها و حساب‌های اضافی به یک نظام مالی ممکن است عملاً شفافیت و مدیریت بودجه را کم کند. این مقولات را به‌طور گسترده‌تر در قسمت سوم مورد بحث قرار می‌دهیم.

اگر حکمرانی، مشکل بزرگی در نهادهای موجود باشد، نهاد جداگانه‌ای را می‌توان

عملاً ایجاد کرد که حکمرانی بهتری داشته باشد. البته ایجاد نهادی با دارایی‌های ناخالص عظیم ممکن است خطرات بزرگی را به وجود آورد، حتی اگر از ابتدا این انتظار وجود داشته باشد که خوب کار کند. در عمل، این خطر وجود دارد که صندوق دچار رویه‌های حکمرانی ضعیف شود که در دیگر نهادهای بخش دولتی وجود دارد. افزایش میزان دارایی‌های ناخالص عمومی ممکن است امکان وارد شدن زیان به خزانه عمومی را بیشتر کند. ممکن است راه حل این باشد که به جای تأسیس نهادهای جدید، مسائل حکمرانی را به طور مستقیم مورد توجه قرار داد.

۵-۲-۱۱ رویکردهای جایگزین

با اجرای یک سیاست مالی معقول و منطقی در چارچوب یک استراتژی بودجه کلی می‌توان به اهداف تثبیت، پس‌انداز برای آینده یا سرمایه‌گذاری در دیگر کشورها برای عقیم کردن جریان‌های عظیم ورود ارز به داخل کشور دست یافت (فصل سوم این کتاب). اگر قرار باشد واکنش مالی مناسب به افزایش قیمت یک منبع تجدیدناپذیر، افزایش پس‌اندازهای عمومی باشد، دولت می‌تواند در داخل چنین چارچوبی و با استفاده از هرگونه پس‌انداز مالی که تشکیل‌دهنده بخشی از کل منابع مالی در اختیار دولت است به این هدف دست یابد. همچنین وقتی قیمت‌ها کاهش می‌یابند واکنش مناسب برداشت از صندوق است؛ این کار را می‌توان با استقراض یا کاهش کل دارایی‌های مالی انجام داد. همچنین یک سیاست مالی کلی را می‌توان به کار گرفت تا به اهداف پس‌انداز برای آینده یا قراردادن منابع در دیگر کشورها برای عقیم کردن جریان‌های عظیم ورود ارز به داخل کشور دست پیدا کنیم.

یک چارچوب مخارج میان‌مدت می‌تواند به تدوین یک سیاست مالی کلان و به تحدید اندازه واکنش‌های کوتاه‌مدت مخارج به درآمدهای بسیار بی‌ثبات ناشی از منابع طبیعی کمک کند. برنامه‌ریزی چندساله برای هزینه‌ها نیز می‌تواند امکان درک بهتر پیامدهای هزینه‌ای آینده در اثر تصمیمات سیاستی کنونی، از جمله هزینه‌های تکرارشونده مخارج سرمایه‌ای، را فراهم کند.^۱

۱. پاتر و دایاموند (۱۹۹۹).

صندوق‌های تثبیت، به‌خودی‌خود، نمی‌توانند عدم اطمینان و نوسان درآمدهای منابع تجدیدناپذیر را که در برابر کل بخش دولتی خودنمایی می‌کنند، کاهش دهند. در این میان، ممکن است نقشی برای استفاده از ابزارهای مالی مشروط، نظیر قراردادهای آتی و اختیار وجود داشته باشد تا بتوان به مسئله عوامل خارجی پرداخت و ریسک را به بازارهای مالی بین‌المللی منتقل کرد. توسل به بازارهای احتیاطی ممکن است موجب شود که قیمت‌های (یا دامنه‌های قیمت) تحویل منابع تجدیدناپذیر در دوره‌های زمانی آینده قفل شوند. در نتیجه، بودجه‌بندی می‌تواند واقع‌گرایانه‌تر و مطمئن‌تر شود. ایجاد ابزارهای تأمینی^۱ نیز می‌تواند حمایت‌هایی را در برابر موارد افت شدید قیمت‌ها فراهم کند. البته در عمل، در اندازه‌ای که می‌توان از ابزارهای تأمینی برای تولید نفت آینده استفاده نمود، محدودیت‌هایی وجود دارد. افزون‌بر این، انجام عملیات معاملات تأمینی، مستلزم یک چارچوب نهادی مناسب است تا بتوان خطرات احتمالی ناشی از مدیریت و شفافیت را به حداقل رساند (فصل چهاردهم این کتاب).

۶-۲-۱۱ صندوق‌ها و اقتصاد سیاسی هزینه‌های دولت

ایجاد صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر را می‌توان براساس مبانی اقتصاد سیاسی توجیه کرد. وقتی دولت‌ها با مشکل درزمینه حفظ هزینه‌های ثابت مواجه‌اند، این صندوق‌ها را ابزارهایی می‌دانند که به‌طور بالقوه کارسازند.

نخست اینکه دولت‌ها حتی اگر قصد افزایش پس‌اندازهای مالی را در هنگام بالا بودن درآمدهای منابع تجدیدناپذیر داشته باشند، غالباً با فشارهای سیاسی فراوان برای هزینه کردن درآمد بالاتر مواجه‌اند. این مورد در طرف‌داری از این مسئله استدلال می‌کند که نقش صندوق‌ها کاهش فشار بر دولت‌ها است نه اینکه لزوماً محدودیت‌های بیشتری را بر سیاست مالی وضع کنند.

دوم اینکه سیاستمداران ممکن است ضرورت پس‌انداز در چنین شرایطی را کاملاً درک نکنند، ممکن است کوتاه‌بین باشند، یا ممکن است به خاطر اینکه به فکر مقولات بلندمدت هستند، پاداش و تشویقی دریافت نکنند. در چنین مواردی، می‌توان استدلال کرد

که آنها را باید مقید به اجرای آن کرد. برای مثال وضع محدودیت‌های بیشتر بر سیاست مالی (برای نمونه، به صورت قواعد مالی الزام‌آور)، تا رفتار مسئولانه‌تر تضمین گردد.^۱

سوم اینکه ممکن است برای دولت‌ها عملاً از نظر سیاسی دشوار باشد که برای تأمین مالی هزینه‌ها و نقل و انتقالات به یک صندوق منابع تجدیدناپذیر، اوراق قرضه منتشر کنند. برای مثال، پارلمان‌ها ممکن است مخالف انتشار بیش از پیش اوراق قرضه باشند. در تمام این موارد، صندوق‌ها با محدود کردن منابع در اختیار خود به صورت رسمی می‌توانند به پیشگیری از افزایش‌های فراوان در هزینه‌ها در خلال نوسانات صعودی درآمد کمک کنند.

بالین حال، صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر بزرگ (یا سریعاً در حال رشد) ممکن است خودشان موجب افزایش فشارها برای هزینه‌های داخلی شوند و مشکل پس‌اندازهای بلندمدت‌تر در خارج کشور را از نظر مقبولیت سیاسی تشدید کنند. این مسئله می‌تواند اتفاق بیفتد، مثلاً اگر این برداشت عمومی وجود داشته باشد که بخشی از منابع مالی موجود در صندوق را می‌توان بهتر به کار برد تا هزینه‌های داخلی افزایش یابد و یا مالیات کاهش پیدا کند.

۱۱-۳ جنبه‌های عملیاتی صندوق‌ها

تأسیس یک صندوق منابع تجدیدناپذیر، مستلزم اتخاذ تصمیماتی درباره یکپارچگی آن در داخل چارچوب مالی و راهبرد مدیریت دارایی‌های آن است. مقولات حکمرانی، شفافیت و پاسخ‌گویی نیز حتماً باید مورد توجه قرار گیرند.

۱۱-۳-۱ صندوق و بودجه

یکپارچگی صندوق در محدوده فرایند بودجه و ترتیبات نهادی منتج از آن حتماً باید مورد توجه و بررسی قرار گیرد.

۱. قواعد مالی ممکن است هزینه‌ها - کسری - را محدود کنند یا ممکن است توانایی استقراض را کمتر کنند. همان‌گونه که در مطالعه کوپیتس و سیمانسکی (۱۹۹۸) بحث شده است، قواعد مالی می‌توانند هم مزایا و هم معایبی داشته باشند.

۱-۳-۱۱ یکپارچگی با بودجه

اگر تصمیمی برای تأسیس یک صندوق گرفته می‌شود، باید آن را به‌صورت منسجم در محدوده فرایند بودجه یکپارچه کرد. یکپارچگی مناسب صندوق و بودجه، به حفظ کنترل یکدست سیاست مالی و پرهیز از مشکلات در هماهنگی هزینه‌ها - نظیر دوباره‌کاری هزینه‌ها یا اتخاذ تصمیمات در مورد هزینه‌های سرمایه‌ای بدون در نظر گرفتن تأثیر آنها بر هزینه‌های تکرارشونده در آینده - کمک می‌کنند. یکپارچگی آنها همچنین موجب تسهیل اولویت‌بندی یکسان در تمام فعالیت‌های دولت می‌شود.

این مسئله، بیانگر ارجحیت ترتیبات نهادی است که کنترل یکدست هزینه‌ها را حفظ می‌کنند و از ایجاد دو بودجه - یعنی بودجه سنتی و یک برنامه هزینه‌ای جداگانه که توسط صندوق تأمین مالی می‌شود - جلوگیری می‌کنند. تفکیک برنامه‌های هزینه‌ای می‌تواند منجر به مشکلاتی در زمینه مدیریت مالی شود. در عمل، ممکن است مشخص نباشد که اولویت‌های هزینه‌ای چگونه تعیین خواهند شد یا اینکه کدام هزینه‌ها توسط صندوق و کدام یک توسط بودجه تأمین مالی خواهند شد. بنابراین، برای پرداختن به خطراتی که صندوق‌ها ممکن است در شرایط جداسازی سیاستگذاری و از دست رفتن کنترل مالی ایجاد کنند، اطمینان از اینکه تصمیمات هزینه‌ای در چارچوب بودجه گرفته می‌شود و اینکه هزینه‌ها به‌صورتی جامع در بودجه لحاظ می‌شود مهم است.

ضرورت مشروعیت و قابلیت جایگزینی منابع بودجه‌ای، دلایل دیگری در پاسخ به این پرسش هستند که چرا بهتر است منابع مالی موجود در صندوق را از طریق فرایند طبیعی تصویب بودجه هزینه کنیم. منابع مالی عمومی را باید با توجه به تقاضای [کالاهای] عمومی و برای بالاترین ارزش (نهایی) افزایش داد و هزینه کرد. آنچه مشروعیت بودجه را بیشتر می‌کند، تصویب قانون سالیانه تخصیص اعتبارات در پارلمان است. لذا معنای این گفته آن است که هرگونه هزینه مجاز خارج از بودجه که باید منوط به بررسی دقیق در پارلمان باشد.

۱-۳-۱۲ ساختارهای نهادی برای صندوق

سه ساختار نهادی را می‌توان متمایز کرد که براساس درجه یکپارچگی با بودجه، متفاوت‌اند. ۱. صندوق مجازی: وجود یک صندوق، لزوماً به معنای ایجاد یک سازوکار نهادی جدید

نیست. یک صندوق منابع تجدیدناپذیر ممکن است تنها اسماً صندوق باشد. به این طرح که صرفاً برای حسابداری منابع است، صندوق مجازی می‌گویند، زیرا هیچ ساختار نهادی جداگانه‌ای برای مدیریت صندوق وجود ندارد و تمام درآمدها و هزینه‌ها در بودجه لحاظ شده‌اند. برخی منابع مالی را می‌توان به‌عنوان متعلقات صندوق شناسایی کرد. این منابع را می‌توان در حساب اصلی دولت یا در حساب دولتی جداگانه‌ای نگهداری کرد. محدودیت‌هایی که به موازات اهداف صندوق هستند، را می‌توان برای برداشت منابع مالی صندوق برای مخارج وضع کرد. هرگونه برداشت از سپرده‌های دولت، از جمله حساب صندوق، به‌عنوان تأمین کسر بودجه خودنمایی خواهد کرد. با این حال، مدیریت دارایی‌هایی که متعلق به صندوق هستند، همانند مدیریت دیگر دارایی‌های دولت خواهد بود.

در صندوق‌های مجازی، هیچ‌گونه تخصیص منابع مالی صندوق به اقلام خاصی از هزینه‌ها وجود ندارد. هزینه‌ها همچنان توسط وزارتخانه‌ها و مؤسسات مربوط انجام می‌شود و در بودجه لحاظ می‌گردد. به‌گونه‌ای متناظر، تصمیمات درباره تخصیص بودجه را پارلمان می‌گیرد. بنابراین، طرح صندوق مجازی، لزوماً مانعی بر سر راه مدیریت مالی نیست و با تصمیمات سیاستی شفاف، پاسخ‌گویی و کنترل هزینه‌ها از طریق رویه‌های طبیعی بودجه، سازگار است - البته به شرط آنکه از پشتوانه رویه‌های حسابداری مناسب، گزارش‌دهی مناسب و حسابرسی مناسب برخوردار باشد (به بحث مدیریت، شفافیت و پاسخ‌گویی در ادامه همین مطلب نگاه کنید).

صندوق‌های مجازی می‌توانند امکان‌پذیری سیاسی و حمایت از پس‌انداز درآمدهای منابع تجدیدناپذیر را تقویت کنند. آنها همچنین می‌توانند در به‌کارگیری اصول اقتصادی معقول در فرایند بودجه از طریق تمرکز توجه خود بر تراز غیرمنابع طبیعی و نیز از طریق تأکید بر اینکه درآمدهای منابع تجدیدناپذیر، همانند دیگر درآمدها نیستند و به‌طور کلی باید آنها را به‌جای هزینه کردن پس‌انداز کرد، کمک کنند.

۲. **تمام منابع از کانال بودجه می‌گذرند:** براساس این ساختار، نقل‌وانتقالات به/ یا از حساب صندوق می‌تواند تحت عناوین مشخصی در بودجه بیایند. تمام درآمدها در بودجه لحاظ خواهد شد و میزانی که قرار است در صندوق پس‌انداز شود، به‌عنوان مبلغ انتقال یافته به صندوق نشان داده خواهد شد. اگر نیاز به برداشت از صندوق وجود داشته باشد،

در بودجه به‌صورت یک انتقال نشان داده می‌شود و تمام هزینه‌ها توسط تخصیص اعتبارات انجام خواهد گرفت. این رویکرد، یکدستی بودجه را حفظ خواهد کرد، بدون اینکه نیازی به قواعد محدودکننده پنهان در صندوق مجازی وجود داشته باشد.

منابع مالی منتقل شده به بودجه را می‌توان برای هزینه‌های خاص تخصیص داد. تخصیص را می‌توان ابزاری برای آسان‌تر کردن مقاومت در برابر فشارهای سیاسی برای استفاده از پول‌های بادآورده برای اهداف کمتر مناسب دانست. با این حال، تخصیص به قرار گرفتن منابع در خارج از فرایند بودجه منجر خواهد شد و ممکن است به هزینه‌های ناکارا و سوءاستفاده از منابع بیانجامد.^۱ اثر این تخصیص‌ها نیز نامشخص است، زیرا منابع بودجه جانشین کامل هم هستند.

۳. هزینه‌های خارج از بودجه: می‌توان یک صندوق اضافه بر بودجه را به‌عنوان یک موجودیت جداگانه تأسیس کرد که دارای قدرت و اختیار برای انجام هزینه‌های خارج از بودجه باشد. ترتیبات همچنین می‌توانند شامل صندوقی باشند که دارای منابع مستقیم درآمدی مختص به خود است. این ایده که هزینه‌های بالقوه بیش از حد را ممکن است بتوان با حفظ منابع خارج از بودجه متوقف کرد یکی از منطقی‌های وجودی این طرح است. همچنین چنین رویکردی را می‌توان به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلاح یک نظام ناکارآمد و فاسد و کاراتر کردن سیاست‌های هزینه‌ای مطلوب توجیه کرد.

این رویکرد ممکن است به بروز مشکلاتی در زمینه هماهنگی با بودجه منجر شود. افزون‌بر این، اگر هزینه‌ها بدون تصویب پارلمان و نظارت کافی صورت گیرد، می‌تواند به رویه‌های خارج از بودجه غیرشفاف منجر شود و نگرانی‌ها در زمینه حکمرانی را افزایش دهد. علاوه‌بر این، در زمینه‌های عملی، این نکته همچنان مشکوک باقی می‌ماند که اگر نظام بودجه در مجموع ضعیف باشد، آیا می‌توان یک نظام فرعی بهتر را ایجاد کرد تا به درآمدهای بادآورده رسیدگی کند یا خیر؟ همان‌گونه که در کادر ۱-۱۱ نشان داده شده است، در چند مورد، نظارت بر برداشت‌ها از صندوق، ناکافی بوده است و تخصیص نامناسب منابع عمومی روی داده است.

اگر صندوق منابع تجدیدنپذیر جداگانه‌ای با قدرت و اختیار هزینه کردن در نظر

۱. وقتی تخصیص برای انجام هزینه‌های خارج از بودجه صورت می‌گیرد، این خطرات احتمالاً بیشتر خواهد شد.

گرفته شود، لایحه تخصیص مناسب جداگانه‌ای باید تسلیم شود تا بتواند به تصویب پارلمان برسد. در فرایند تنظیم و گزارش‌دهی بودجه، تمرکز باید بر ارائه یکپارچه (شامل فعالیت‌های صندوق) باشد و تمام هزینه‌ها باید توسط خزانه‌داری صورت گیرد.

کادر ۱-۱۱ صندوق‌های نفت و هزینه‌های اضافه بر بودجه در نیجریه و ونزوئلا

نیجریه

پیش از سال ۱۹۹۵، انواع مختلفی از صندوق‌های فرابودجه‌ای در نیجریه وجود داشت که با درآمدهای نفتی تأمین مالی می‌شدند و برای هزینه‌های خارج از بودجه به کار می‌رفتند. هزینه کردن از محل این صندوق‌ها از ۴ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۰ نزدیک به ۱۲ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۴ - بیش از یک‌سوم بودجه فدرال - افزایش یافت. استفاده غیرشفاف از وجوه خارج از بودجه سبب مشکلات جدی شد. هزینه‌ها عمدتاً در انواع مختلفی از سرمایه‌گذاری‌ها در بخش نفت و دیگر پروژه‌های توسعه‌ای اولویت‌دار - که معیارها و رویه‌های انتخاب آنها مسامحه‌کارانه بود - صورت گرفت. افزون بر این، ظرفیت اجرایی برای مدیریت هزینه‌های سرمایه‌گذاری، ناکافی بود. در نتیجه، انجام چند پروژه بزرگ سرمایه‌گذاری، مستلزم تأمین مالی فراوان و پرهزینه بوده و نرخ‌های بازگشت واقعی آنها پایین می‌باشد.

ونزوئلا

صندوق سرمایه‌گذاری ونزوئلا^۱ در اواسط دهه ۱۹۷۰ تأسیس شد تا پشته‌های برای دوره‌های افت قیمت نفت باشد. چندی نگذشت که منابع مالی آن به سمت توزیع در بنگاه‌های دولتی (شامل بخش تولید) - که بسیاری از آنها در نهایت زیانده شدند - انحراف پیدا کرد. در سال‌های اخیر، بخشی از منابع مالی این صندوق برای تزریق نقدینگی به شرکت‌های دولتی در بخش برق به کار رفته است. این شرکت‌ها دچار کسری شده‌اند و برای تأمین مالی هزینه‌های سرمایه‌ای و عمل به تعهدات اصل و فرع بدهی خود، به انتقال وجه از دولت مرکزی و صندوق مزبور اتکا کرده‌اند. در عمل، یارانه‌ها از طریق استفاده از منابع این صندوق، به صورت خارج از بودجه ارائه شده است.

۲-۳-۱۱ مقولات مدیریت دارایی‌ها

صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر می‌توانند در گذر زمان، بخش مهمی از دارایی‌های مالی

1. The Venezuelan Investment Fund (VIF)

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۳۹۳

بخش دولتی را در اختیار داشته باشند. بنابراین مدیریت سرمایه آنها، عنصری کلیدی در استراتژی آنهاست. استراتژی‌های مدیریت دارایی‌های این صندوق‌ها در کشورهای مختلف، تفاوت‌های بسیاری دارد (جدول ۱۱-۳).

۱-۲-۳-۱۱ استراتژی مدیریت دارایی‌ها

استراتژی مدیریت دارایی‌ها را حتماً باید برای این صندوق‌ها تعریف و مشخص کرد، که شامل قواعد سرمایه‌گذاری محتاطانه با هدف‌گذاری سطوح مطلوب از ریسک، نقدینگی و بازگشت است. هدف از فعالیت‌های مالی این صندوق‌ها باید پرهیز از اختلال در بازارهای مالی و ایجاد ثبات کلان اقتصادی باشد. همچنین در این استراتژی حتماً باید اهداف اصلی صندوق‌ها - و به‌طور خاص، تأکید نسبی بر ثبات و پس‌اندازها - در استراتژی کلی مدیریت دارایی‌های دولت در نظر گرفته شود.

به افق زمانی مناسب نیز باید توجه شود. برای مثال، نقدشوندگی و سررسید دارایی‌های بدون ریسک باید مورد ملاحظه قرار گیرد. صندوقی که هدف اصلی آن تثبیت است، ممکن است نیاز به برداشت از دارایی‌هایش در کوتاه‌مدت پیدا کند (برای مثال، در دوران افت شدید قیمت نفت) پس لزوماً اوراق قرضه تضمین شده بلندمدت را به‌عنوان اوراق بدون ریسک تلقی نخواهد کرد. همچنین تصمیم‌گیری در مورد اینکه آیا سهام در سبد دارایی‌ها نگهداری شود یا خیر، ممکن است بستگی به این داشته باشد که آیا اهداف صندوق را اهدافی در ارتباط با پس‌اندازهای بلندمدت می‌دانند یا اهدافی در ارتباط با تثبیت در کوتاه‌مدت. ترکیب پولی [واحد‌های پول] دارایی‌ها نیز مهم خواهد بود.

استراتژی مدیریت دارایی‌ها باید نمایانگر یک سبد واحد از دارایی‌های دولت باشد. افزون‌بر این، فعالیت‌های دارایی کوتاه‌مدت صندوق باید سازگار با - و هماهنگ با - فعالیت‌های مدیریت بدهی وزارت دارایی، مدیریت خزانه‌داری بر جریان نقدینگی دولت و دارایی‌های مالی نگهداری شده به‌عنوان بخشی از ترازنامه دولت باشد. در برخی موارد، ممکن است نیاز به انتخاب‌های دشوار میان دارایی‌های نگهداری شده در صندوق و بدهی ناخالص معوق دولت باشد.

جدول ۱۱-۳ مدیریت دارایی‌ها در صندوق‌های منتخب

کشور / ایالت	منبع دارایی‌ها (خارجی / داخلی)	مدیریت عملیاتی	میزان دارایی‌ها* (درصد از تولید ناخالص داخلی)
آلبرتا (کانادا)	عمدتاً داخلی	واحد مدیریت سرمایه‌گذاری خزانه‌داری	۸
آلاسکا (ایالات متحده)	عمدتاً غیر آلاسکایی، شامل خارجی	شرکت صندوق دائمی آلاسکا (شرکت خصوصی ویژه)	۹۸**
شیلی	عمدتاً خارجی	بانک مرکزی	-
صندوق ذخیره عمومی کویت	داخلی و خارجی	اداره سرمایه‌گذاری کویت (از ۱۹۸۲)، تشکیلات دولتی مستقل	-
صندوق ذخیره برای نسل‌های آینده کویت	عمدتاً خارجی	اداره سرمایه‌گذاری کویت (از ۱۹۸۲)، تشکیلات دولتی مستقل	-
کریباتی	خارجی	کمیته سرمایه‌گذاری صندوق ذخیره	۸۹۷
نروژ	عملاً خارجی. به‌صورت حساب پول داخلی در بانک مرکزی نگهداری می‌شود و بانک مرکزی سبد مشابهی از دارایی‌های خارجی را مدیریت می‌کند	بانک مرکزی، بعضاً با استفاده از مدیران سرمایه‌گذاری بخش خصوصی	۴۱
صندوق ذخیره عمومی دولت عمان	تقریباً کاملاً خارجی	آژانس دولتی مستقل	۲۳
صندوق احتیاطی عمان	اکثراً خارجی	وزارت دارایی	۴
پاپوا گینه نو	به‌صورت پول داخلی در بانک مرکزی نگهداری می‌شود	هیئت‌مدیره صندوق تثبیت منابع معدنی	۰

جدول ۱۱-۳ مدیریت دارایی‌ها در صندوق‌های منتخب

کشور / ایالت	منبع دارایی‌ها (خارجی / داخلی)	مدیریت عملیاتی	میزان دارایی‌ها* (درصد از تولید ناخالص داخلی)
ونزوئلا	خارجی	بانک مرکزی	۵

* پایان ۲۰۰۱.

** برحسب درصد از تولید ناخالص ایالت، پایان ۲۰۰۰.

مأخذ: داده‌های ارائه شده توسط مقامات مسئول و کارشناسان صندوق بین‌المللی پول.

یک توجیه قوی برای قرار دادن منابع مالی انباشته شده صندوق در خارج از کشور وجود دارد. سرمایه‌گذاری این منابع در دارایی‌های مالی غیردولتی داخلی، نوسان درآمد منابع را به اقتصاد منتقل خواهد کرد. در دوره‌های رکود، نقد کردن دارایی‌های مالی داخلی (نظیر سپرده‌های داخلی) می‌تواند اثری انقباضی بر اقتصاد داشته باشد (مگر اینکه از طریق عملیات بازار باز، آن خنثی شود) درحالی‌که سرمایه‌گذاری در دارایی‌های مالی داخلی و تبدیل کردن جریان‌های صندوق به پول نقد در خلال دوره‌های رونق اقتصادی می‌تواند به تقاضای کلی دامن بزند.^۱ همچنین حمایت از رقابت‌پذیری بخش قابل تجارت غیرمنابع طبیعی ممکن است یک هدف سیاستی باشد که عقیم کردن پس‌اندازها می‌تواند به آن کمک کند.

به‌طورکلی، صندوق نباید در تعهدات داخلی و خارجی دولت به‌عنوان بخشی از تخصیص دارایی‌های صندوق سرمایه‌گذاری کند. ازمنظر سبد دارایی‌های مالی، چنین راهبردی چندان منطقی نخواهد بود. این کار عملاً به‌مثابه آن است که دولت برای خودش اوراق قرضه منتشر کند که دارای هزینه‌های بالقوه از نظر پرداخت هزینه‌های معامله به‌واسطه‌ها و وجود نقدینگی در بازار قرضه داخلی است. افزون‌بر این، ترتیباتی که صندوق با استفاده از آن، حساب بدهی دولت را نگه می‌دارد، می‌تواند فاقد شفافیت باشد.

۱. البته این بحث‌ها ممکن است در مورد تحرک کامل سرمایه و بازارهای مالی داخلی بسیار توسعه یافته و نیز موافقی که فعالیت‌های صندوق در مقایسه با اندازه بازار مالی داخلی، کوچک است، مصداق نداشته باشد.

نباید به صندوق‌ها اجازه داد که استقراض کنند یا وام بدهند. برای اجرای سیاست مالی به صورت شفاف و کارآمد، بهترین نحوه تصمیم‌گیری در مورد استقراض یا وام‌دهی آن است که به صورت متمرکز در وزارت دارایی و با همکاری بانک مرکزی باشد. همچنین سرمایه صندوق‌ها نباید به عنوان وثیقه برای استقراض دولت‌ها به کار رود.

۲-۳-۱۱ مقولات سرمایه‌گذاری داخلی

منابع مالی صندوق را به جای نگهداری در خارج به صورت عقیم شده می‌توان در سرمایه‌گذاری‌های داخلی در شکل دارایی‌های فیزیکی به کار گرفت. احتمالاً کشورهایی که دارای نیازهای زیرساختی شدید یا فرصت‌هایی برای سرمایه‌گذاری مولد در داخل هستند، به طور ویژه این گزینه را مورد توجه قرار می‌دهند. هدف از چنین راهبردی می‌تواند ارتقای رقابت‌پذیری (و افزایش رشد اقتصادی) بخش قابل تجارت غیرمنابع باشد. درواقع، از قسمتی از ثروت بخش منابع صرف نظر می‌شود به این امید که ثروت بخش غیرمنابع افزایش یابد. البته این خطر وجود دارد که چنین هزینه‌هایی به سطحی ناپایدار افزایش یابد یا اینکه یک افزایش بسیار سریع ممکن است به پروژه‌های کم‌کیفیت منجر شود.

چند دلیل حاکی از آن هستند که صندوق‌های منابع تجدیدنپذیر نباید هزینه‌های سرمایه‌ای داخلی را مستقیماً انجام دهند. نخست اینکه سرمایه‌گذاری‌ها را باید با ملاحظات سیاستی کلان (مانند پیامدهای میان‌مدت) هدایت کرد نه با استفاده از منابع مالی صندوق. دوم اینکه این برداشت که منابع مالی برای مصارف داخلی، آماده و در دسترس هستند، می‌تواند انگیزه‌هایی را برای رانت‌جویی به وجود آورد و صندوق را در معرض سوءاستفاده قرار دهد. سوم اینکه اگر هزینه‌ها خارج از بودجه باشد، ارزیابی آثار استفاده داخلی از منابع مالی بر تقاضای کلی و رقابت‌پذیری ممکن است دشوار باشد. سرانجام اینکه صندوق‌های منابع تجدیدنپذیری که دارای اهداف تثبیت هستند، ممکن است نیاز به ایجاد دارایی‌های نقدی داشته باشند تا بتوانند هدف احتیاطی صندوق‌ها برای تأمین مالی بودجه را حفظ کنند.

۱۱-۳-۲-۳ مدیریت عملیاتی دارایی‌ها

اصول خاصی در مورد مدیریت عملیاتی دارایی باید بر تخصیص منابع مالی صندوق حکمفرما باشد. این اصول باید علنی شوند تا امکان ارزیابی و سنجش عملکرد صندوق در مقایسه با آنها فراهم شود. آنها نباید در زمینه ترکیب مطلوب ریسک و بازدهی، نسبت‌های سرمایه‌گذاری در انواع مختلف دارایی‌ها، ترکیب جغرافیایی دارایی‌ها و ترکیب پولی مطلوب سبد دارایی، مبهم باشند. مسئولیت‌پذیری روشنی باید در زمینه ایجاد و اجرای اصول وجود داشته باشد. این کار را می‌توان به وزارت دارایی واگذار کرد، زیرا این وزارتخانه، مسئول مدیریت کلی منابع عمومی است.

چند گزینه در ارتباط با مدیریت عملیاتی دارایی صندوق‌ها وجود دارد. می‌توان وزارت دارایی را مسئول این کار کرد یا می‌توان آن را به بانک مرکزی واگذار کرد. یک هیئت‌مدیره، شامل نمایندگان از دولت یا پارلمان یا هر دو، را می‌توان تشکیل داد تا صندوق را اداره کند یا به دولت در مورد نحوه اداره صندوق توصیه کند. می‌توان مسئولیت مدیریت دارایی‌های صندوق را مستقیماً به یک هیئت امنای مستقل واگذار کرد که در برابر هیئت وزیران و پارلمان، پاسخ‌گوست اما سازمانی سیاسی نیست. مدیریت دارایی‌های صندوق را می‌توان به‌صورت پیمان‌کاری فرعی به مدیران سرمایه‌گذاری بخش خصوصی واگذار کرد که تصمیم‌گیری در مورد گزینش آنها به همان شیوه خرید برای هرگونه خدمات دیگر دولت است.

هرکدام از این مدل‌ها که انتخاب شود، تخصیص روشنی از مسئولیت‌ها مهم است تا مطمئن شد کسانی که فعالیت‌های صندوق را مدیریت و نظارت می‌کنند، پاسخ‌گو هستند و خواهند بود. باید مقرراتی وضع و در آنها تصریح شود که چه کسی مسئول تنظیم سیاست کلی صندوق در زمینه سرمایه‌گذاری است، چه کسی اصول عملیاتی را وضع می‌کند، چه کسی منابع مالی صندوق را مدیریت و عملکرد را ارزیابی می‌کند. باید تکلیف روشنی در زمینه پاسخ‌گویی درباره عملکرد صندوق - ترجیحاً تعیین فردی که در برابر پارلمان پاسخ‌گوست - وجود داشته باشد. به‌صورت گسترده‌تر، تقسیم مسئولیت‌ها میان وزارت دارایی، مقامات پولی و صندوق باید دقیقاً مشخص شود.

۳-۱۱ حکمرانی، شفافیت و پاسخ‌گویی

قواعد و عملیات صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر باید شفاف و فارغ از دخالت‌های سیاسی باشد. برای تسهیل این هدف و ارزیابی عملکرد، باید قواعد، مقاصد و اهداف آن در قانون تأسیس صندوق دقیقاً مشخص شود. نبود شفافیت، مشروعیت را دچار مشکل خواهد کرد و حمایت عمومی از اهداف سیاست مالی را که در ارتباط با عملیات صندوق است، تضعیف خواهد کرد. این امر همچنین اجازه خواهد داد که انگیزه‌های لابی کردن برای منابع به‌وجود آید و فشارها هزینه‌ها را با استفاده از شوک‌های منابع تجدیدناپذیر مثبت افزایش خواهد داد. بنابراین، سازوکارهای سخت‌گیرانه‌ای باید وضع شود تا پاسخ‌گویی تضمین شود و جلوی سوءاستفاده از منابع گرفته شود.

لازمه این امر، افشا و گزارش‌دهی مرتب و منظم در مورد اصول حاکم بر صندوق، جریان‌های ورودی و خروجی آن و تخصیص دارایی‌هاست. گزارش‌دهی بین سالیانه منظم به قوه مقننه باید وجود داشته باشد و به‌طور گسترده مثلاً با قرار دادن در اینترنت، همان کاری که در نروژ و آلاسکا انجام شده است - در دسترس عموم گذاشته شود. افزون‌بر این، گزارش سالیانه مفصلی باید به قوه مقننه ارائه شود که حاوی مطالبی درباره جریان‌های ورودی و خروجی صندوق در طول سال و تخصیص منابع مالی تحت نظارت صندوق باشد. گزارش باید دربردارنده خلاصه‌ای از تخصیص سبد دارایی‌های مالی، آمار خلاصه‌ای در مورد عملکرد سبد دارایی در طول سال و گزارش بسیار مهمی در مورد فعالیت‌های صندوق در طول سال باشد.

برای اطمینان از صحت و سلامت در فعالیت‌های صندوق، حسابرسی فعالیت‌های صندوق توسط یک مؤسسه مستقل اهمیت دارد تا به این وسیله، حسابرسی داخلی صندوق تکمیل شود. چنین حسابرسی‌هایی باید دربردارنده جنبه‌های مالی و عملکردی و - در صورت مربوط بودن - رویه‌های لازم برای انتخاب مدیران خارجی برای صندوق باشد. حسابرسی و گزارش‌دهی باید دربردارنده ارزیابی درباره عملکرد صندوق باشد. چنین ارزیابی‌هایی باید از سوی شرکت‌های حرفه‌ای مستقلی که ذی‌نفع نیستند انجام شود.^۱

۱. باید میان ارزیابی عملکرد و بررسی صلاحیت مالی تفاوت قائل شد. هدف از صلاحیت مالی، اطمینان از این نکته است که تمام منابع لحاظ شده‌اند، درحالی‌که هدف از ارزیابی عملکرد، بررسی این نکته می‌باشد که آیا از منابع مالی به بهترین صورت ممکن استفاده شده و آیا به رهنمودهای سرمایه‌گذاری توجه شده است یا خیر؟

۱۱-۴ صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر چقدر کارآمدند؟

در این قسمت، کارایی صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر را به دو صورت ارزیابی می‌کنیم. نخست، اثر آنها بر هزینه‌های دولت و رابطه آن با درآمد حاصل از صادرات منابع را در نظر می‌گیریم. سپس با استفاده از داده‌های چند کشور دارای این صندوق‌ها، شواهد تجربی مربوط به برآوردهای اقتصادسنجی را ارائه می‌کنیم.^۱ دوم اینکه یک بازنگری در مورد تجربه‌های کشورهای منتخب دارای این صندوق‌ها ارائه می‌کنیم تا بررسی نماییم که آیا - و به چه طریقی - قواعد این صندوق‌ها توانسته است رفتار دولت را محدود کند.

۱۱-۴-۱ نتایج تجربی

تجربه‌های کشورهای تولیدکننده منابع تجدیدناپذیر منتخب که دارای یا فاقد صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر هستند، در ادامه بررسی شده است. برای هر کشور مورد بررسی که دارای چنین صندوقی است، نتایج عملکرد کشور را پیش و پس از ایجاد صندوق مقایسه کرده‌ایم.

نمونه‌ای متشکل از دوازده کشور مورد بررسی قرار گرفته است که پنج کشور از میان آنها که در یک دوره زمانی قابل توجه، صندوق داشته‌اند در مقابل، هفت کشور دیگر که از آنها به‌عنوان گروه محک^۲ استفاده شده است، قرار دارند (جدول ۴-۱۱). در این بررسی آماری، تمرکز بر هزینه‌های دولت مرکزی و درآمد صادرات منابع تجدیدناپذیر آن - هر دو برحسب سرانه واقعی - است. استفاده از درآمدهای صادراتی ممکن است مرجح بر درآمد منابع دولت باشد، زیرا درآمد منابع دولت ممکن است دچار تأخیر زمانی شود و حتی امکان دارد درون‌زا باشد.^۳

۱. داویس و دیگران (۲۰۰۱) جزئیات بیشتری را در مورد داده‌ها، روش‌شناسی و نتایج ارائه کرده‌اند.

2. Comparator

۳. دولت‌های آینده‌نگر، هزینه‌ها را براساس درآمد پیش‌بینی شده تغییر می‌دهند. بنابراین، حتی اگر درآمد حاصل از افزایش درآمد صادرات منابع برای مدتی به بودجه واریز نشود، هزینه‌های دولت فوراً می‌تواند واکنش نشان دهد. اگر تعیین انتقال سود از شرکت‌های دولتی مربوط به منابع تجدیدناپذیر، حداقل تا حدودی براساس سطح هزینه‌ها باشد، ممکن است درون‌زایی روی دهد.

در برخی کشورهای دارای صندوق منابع تجدیدناپذیر، به مرور هزینه‌ها رابطه متقابل (همبستگی) کمتری با تغییرات قیمت منابع دارند. سه کشور از پنج کشور دارای صندوق منابع تجدیدناپذیر مورد مطالعه (شیلی، کویت و نروژ) در برخی ویژگی‌های متمایز مشترک‌اند. علاوه بر انگلستان، اینها تنها کشورهایی هستند که در آنها، رابطه مثبت، معنادار و چشمگیری میان درآمد حاصل از صادرات منابع تجدیدناپذیر و هزینه‌ها وجود ندارد (جدول ۴-۱۱). در شیلی، این رابطه عملاً منفی است که علت آن می‌تواند دوره‌ای بودن درآمد صدور مس و وجود یک سیاست مالی ضد دوره‌ای باشد.^۱ نتایج مربوط به نروژ - گرچه از نظر آماری، معنادار و چشمگیر نیست - نیز مشابه مورد شیلی است.

جدول ۴-۱۱ کشورهای منتخب: رابطه میان درآمد صدور منابع تجدیدناپذیر و هزینه‌های دولت مرکزی

کشور	دوره زمانی نمونه	شروع فعالیت صندوق	نسبت میانگین درآمد صادرات منابع تجدیدناپذیر به هزینه‌های دولت (درصد)	درصد تغییر در هزینه‌های دولت در اثر افزایش ۵۰٪ در قیمت منابع تجدیدناپذیر	اثر منابع تجدیدناپذیر*	همزمان
کشورهای دارای صندوق منابع تجدیدناپذیر						
شیلی	۱۹۶۹-۹۹	۱۹۸۶	۳۱/۴	-۶/۲	***ns	-
کویت	۱۹۶۵-۹۰	۱۹۷۶	۱۴۱/۰	-۰/۲	***ns	+
نروژ	۱۹۷۶-۹۹	۱۹۹۱	۳۰/۷	-۱/۷	ns	ns
عمان	۱۹۶۵-۹۹	۱۹۸۰	۷۳/۲	۲۴/۲	+	+
پاپوا گینه نو	۱۹۷۴-۹۹	۱۹۷۴	۷۱/۴	۳/۰	ns	+
کشورهای فاقد صندوق منابع تجدیدناپذیر						
الجزایر	۱۹۷۹-۹۹	—	۶۸/۲	۸/۷	ns	+
بحرین	۱۹۶۵-۹۹	—	۷۹/۳	۹/۹	ns	+

۱. اسپیلیمرگو (۱۹۹۹).

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۰۱

جدول ۴-۱۱ کشورهای منتخب: رابطه میان درآمد صدور منابع تجدیدناپذیر و هزینه‌های دولت مرکزی

کشور	دوره زمانی نمونه	شروع فعالیت صندوق	نسبت میانگین درآمد صادرات منابع تجدیدناپذیر به هزینه‌های دولت (درصد)	درصد تغییر در هزینه‌های دولت		اثر منابع تجدیدناپذیر*	
				در اثر افزایش ۵۰٪ در قیمت منابع تجدیدناپذیر	با وقفه	هم‌زمان	
مکزیک	۱۹۸۰-۹۹	—	۱۶/۴	۱۰/۲	ns	+	
عربستان سعودی	۱۹۶۵-۹۹	—	۸۳/۰	۱۱/۵	ns	+	
امارات متحده عربی	۱۹۸۰-۹۹	—	۱۰۱/۰	۹/۳	+	+	
انگلستان	۱۹۸۳-۹۹	—	۵/۰	۲/۸	ns	ns	
ونزوئلا**	۱۹۶۵-۹۸	—	۸۶/۲	۱۰/۳	+	ns	

* براساس معادلات مرجح، به صورتی که در مطالعه داویس و دیگران (۲۰۰۱) آمده است.

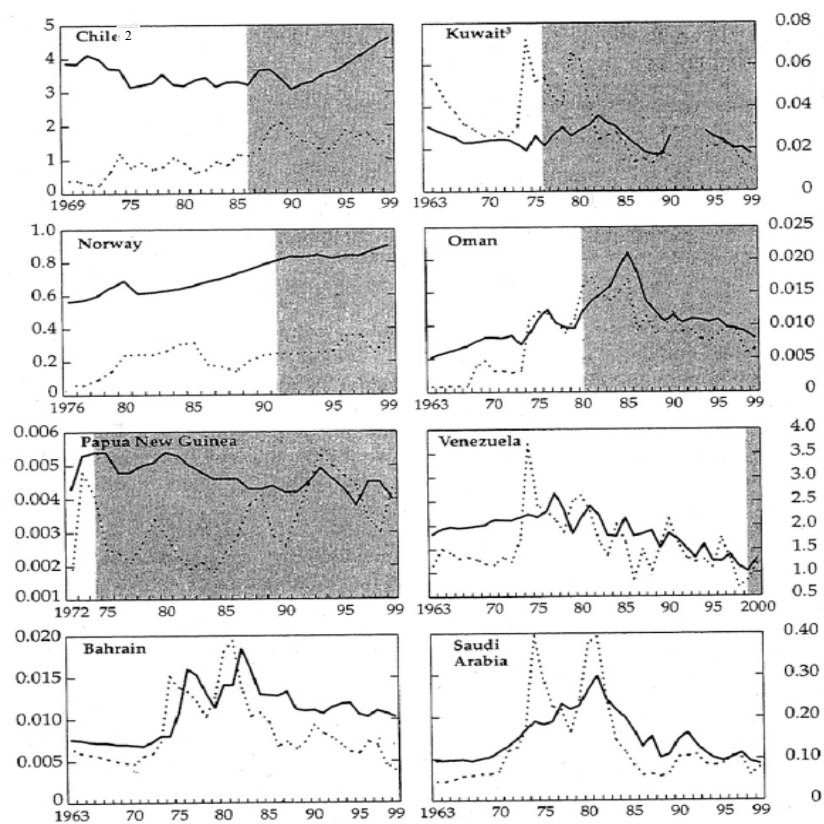
** ونزوئلا در اواخر ۱۹۹۸ ایجاد یک صندوق منابع تجدیدناپذیر را اعلام کرد.

*** حروف ns نشان می‌دهد که متغیر به لحاظ آماری در سطح ۱۰ درصد معنادار نیست.

**** علائم - و +، علامت ضریب برآورد شده را در صورت معنادار بودن نشان می‌دهد.

مأخذ: داویس و دیگران (۲۰۰۱)، جداول A2. 1 و A2. 2.

ارزیابی مورد عمان، دشوار است، رابطه بلندمدت میان درآمد صادرات نفت و هزینه‌ها ظاهراً مشابه این رابطه در بحرین و عربستان سعودی، دو کشور هم‌تراز بدون صندوق منابع تجدیدناپذیر است (نمودار ۱-۱۱). افزون‌بر این، در میان کشورهای نمونه، درآمد صادرات منابع تجدیدناپذیر در عمان، قوی‌ترین تأثیر را بر هزینه‌ها دارد. البته بررسی داده‌ها نشان می‌دهد که در سال‌های اخیر، مخارج مطابق منابع قابل دسترس کاهش یافته است، هرچند در آزمون‌های رسمی، شواهدی دال بر تغییر در رابطه به‌دست نیامده است. سرانجام اینکه در پاپوا گینه نو، واکنش هزینه‌ها نسبت به درآمد صادرات منابع، اندک اما مثبت بوده است.



۱. برحسب هزار واحد پول ملی به صورت سرانه.

۲. برای شیلی، مس؛ و برای پاپوا گینه نو، مس، طلا و نفت و برای سایر کشورها نفت.

۳. از اطلاعات سال‌های ۱۹۹۳-۱۹۹۱ به علت درگیری منطقه‌ای و دوره بازسازی پس از آن صرف نظر شده است.

مأخذ: صندوق بین‌المللی پول، چشم‌انداز اقتصاد جهانی، سال‌های مختلف.

نمودار ۱-۱۱ عواید حاصل از صادرات منابع تجدیدناپذیر و مخارج دولت مرکزی (برحسب پول ملی و سرانه واقعی)^۱

شواهد تجربی نشان می‌دهد که تأسیس صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر، تأثیری بر هزینه‌های دولت نداشته است. این نتیجه، کاملاً مستدل است و در چهار کشوری که انجام آزمون‌ها

در آنها امکان‌پذیر بود مصداق داشت.^۱ هدف از انجام آزمون‌ها این بود که آیا الف) پس از تأسیس صندوق منابع تجدیدناپذیر، تغییر چشمگیری در فرایند مدیریت هزینه‌های دولت مرکزی به‌وجود آمده است؟ ب) پس از تأسیس صندوق، رابطه بین هزینه‌های دولت مرکزی و عواید حاصل از صادرات منابع تجدیدناپذیر تغییر کرده است؟ - مثلاً ممکن است این انتظار وجود داشته باشد که صندوق‌های تثبیت، حساسیت مخارج به درآمد حاصل از صادرات منابع را کم کنند؛ ج) آیا همان‌طور که از صندوق‌های پس‌انداز انتظار می‌رود، تأسیس صندوق منابع تجدیدناپذیر با انتقال رو به پایین روند مخارج مصادف شده است؟ برای همه این چهار کشور، هیچ‌یک از این سه آزمون نشان نداد که تأسیس صندوق، اثر چشمگیری از نظر آماری بر هزینه‌ها داشته است.

گرچه نتایج تجربی کاملاً قوی است، اما تفسیر آنها باید کیفی شود. وجود محدودیت‌هایی درباره در دسترس بودن و کیفیت داده‌ها و کوچک بودن حجم نمونه، نتایج را دچار محدودیت می‌کند. یک نگرانی خاص، آن است که هزینه‌های دولت - از جمله، هزینه‌های مستقیم خود صندوق - ممکن است کاملاً در داده‌های مربوط به هزینه‌ها منعکس نشده باشد. این مسئله ممکن است نتایج را به نفع یافتن یک اثر مثبت صندوق منابع تجدیدناپذیر بر سیاست مالی، منحرف کند. به‌علاوه، تعیین رابطه بهینه میان عواید حاصل از صادرات منابع تجدیدناپذیر و مخارج دشوار است و به‌منظور مقایسه نتایج در کشورهای مختلف، حجم عواید حاصل از صادرات منابع تجدیدناپذیر نسبت به اقتصاد (یا هزینه‌ها) نباید نادیده گرفته شود. برای مثال، رشد عواید حاصل از صادرات منابع تجدیدناپذیر برای ونزوئلا مهم‌تر است تا برای شیلی.

شواهد تجربی به دو نتیجه کلی اشاره دارد. نخست اینکه نشان می‌دهد واکنش هزینه‌ای برخی کشورهای دارای صندوق منابع تجدیدناپذیر به تغییرات در درآمد منابع، محدودتر از واکنش کشورهای بدون صندوق بوده است. به‌عبارت‌دیگر، در کشورهای دارای صندوق، رابطه مثبتی میان هزینه‌ها و درآمد صادرات منابع وجود نداشته است. این در حالی است که در عمان پیش از دهه ۱۹۹۰، علی‌رغم وجود چنین صندوقی،

۱. در سراسر دوره زمانی نمونه، صندوق منابع تجدیدناپذیر در پاپوا گینه نو وجود داشت و لذا این کشور لحاظ نشد.

هزینه‌های دولت به درآمد صادرات نفت حساس بود و این موردی است که در گستره‌ای کوچک‌تر در پاپوا گینه نو نیز وجود داشت. دوم اینکه شواهد نشان می‌دهد که در چهار کشور مورد بررسی، رابطه میان هزینه‌های دولت و درآمد صادرات منابع، متأثر از تأسیس صندوق در آنها نبود. این گفته حاکی از آن است که کشورهای دارای سیاست‌های هزینه‌ای محتاطانه‌تر تمایل داشته‌اند که چنین صندوقی را تأسیس کنند نه اینکه خود صندوق به سیاست هزینه‌ای محتاطانه‌تر منجر شده باشد، هرچند در برخی موارد، صندوق ممکن است به حفظ سیاست‌های محتاطانه کمک کرده باشد.

۲-۴-۱۱ تجربه کشورهای منتخب

در این قسمت به بررسی تجربه تاریخی خاص کشورهای منتخب دارای صندوق پرداخته می‌شود.^۱ و توجه ویژه‌ای را به این مسئله دارد که چگونه در طراحی و اجرای صندوق‌ها به عدم اطمینان‌های نهفته در قیمت‌های منابع تجدیدنپذیر توجه شده است و نیز به محدوده‌ای خواهیم پرداخت که در آن، صندوق‌ها ممکن است سیاست مالی کلان را محدود کرده باشند. ویژگی‌های اصلی برخی از صندوق‌های نفت تازه‌تأسیس شده را در کادر ۲-۱۱ آورده‌ایم.

۱-۲-۴-۱۱ صندوق نفت دولتی نروژ^۲

دولت نروژ، این صندوق را در سال ۱۹۹۰ تأسیس کرد (فصل دوازدهم این کتاب). بااین‌حال، این صندوق تا سال ۱۹۹۵ غیرفعال بود که علت آن، وجود مازاد بودجه در این دوره بود. هدف از این صندوق، مدیریت مازادهای بودجه انباشته شده است. این صندوق، قواعد خاصی برای انباشت یا برداشت منابع مالی ندارد و لذا در عملکرد، انعطاف‌پذیر است. به‌طور خاص، بودجه، درآمدهای خالص نفتی را به این صندوق منتقل می‌کند. صندوق نیز در مقابل، کسر بودجه غیرنفتی را از طریق انتقال معکوس، تأمین مالی می‌کند (به شرط آنکه منابع مالی کافی در صندوق وجود داشته باشد).^۳ بنابراین،

۱. فاسانو (۲۰۰۰).

2. Norway's State Petroleum Fund (SPF)

۳. محاسبه تراز بودجه کلی، با استفاده از سرمایه‌گذاری‌های نفتی صورت گرفته به نمایندگی از تشکیلات مالی مستقیم دولت در بخش نفت بوده است.

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۰۵

صندوق، تراز کلی بودجه را به‌طور مؤثر تأمین مالی می‌کند. به عبارت دیگر، مازاد کلی بودجه به صندوق منتقل می‌شود و صندوق، کسر بودجه را تأمین مالی می‌کند. لذا انباشت دارایی‌ها در صندوق - که شامل بازده سرمایه صندوق است - نمایانگر پس‌اندازهای مالی خالص دولت است. مقدار پولی که عملاً پس‌انداز می‌شود، به قیمت‌های نفت و وضعیت مالی - به صورتی که در کسری مالی غیرنفتی متجلی شده است، بستگی دارد. دارایی‌های این صندوق، تحت کنترل وزارت دارایی و مدیریت آن با بانک مرکزی است و میزان شفافیت و پاسخ‌گویی آن بالاست. میزان وجوه انباشته شده، به سرعت در حال افزایش است و در پایان سال ۲۰۰۱ به ۴۱ درصد تولید ناخالص داخلی رسید.

یکی از دلایل اصلی تأسیس این صندوق، اشتیاق دولت به شفاف‌تر کردن گزینه‌های سیاستی بین‌دوره‌ای در اختیار کشور در ارتباط با کاهش پیش‌بینی شده تولید نفت و گاز و افزایش هزینه‌های بازنشستگان بود. در این زمینه، این صندوق به فراهم کردن یک چارچوب بلندمدت برای فرایند سالیانه تعیین کسر بودجه غیرنفتی کمک کرده است. هم‌اکنون در نروژ، بحث‌های دامن‌داری در مورد استفاده مناسب از دارایی‌های به سرعت در حال رشد این صندوق وجود دارد که تمرکز آنها هم بر ملاحظات بلندمدت و هم بر ملاحظات ادواری است.^۱

کادر ۲-۱۱ برخی صندوق‌های نفت تازه تأسیس شده

در چند سال گذشته چندین کشور اقدام به تأسیس صندوق‌های نفتی جدید کرده‌اند. ممکن است آنچه موجب ایجاد این صندوق‌ها شده تا حدودی ناشی از بی‌ثباتی شدید قیمت نفت در سال‌های اخیر باشد.^۲

الجزایر: صندوق تثبیت نفت در سال ۲۰۰۰ تأسیس شد. درآمدهای نفتی که بیشتر از مقادیر

۱. براساس رهنمودهای مندرج در چارچوب اقتصاد کلان سیاست که در سال ۲۰۰۱ اتخاذ شد، در هر سال، کسر بودجه غیرنفتی ساختاری باید تقریباً معادل بازده مورد انتظار برای صندوق در آغاز همان سال باشد. میزان واقعی بازده پیش‌بینی شده، ۴ درصد برآورد شده است.

۲. صندوق‌های تازه تأسیس شده در آذربایجان و قزاقستان، به‌طور مفصل در مطالعات ویکمن - لین، متیو و ون سلم در فصل سوم این کتاب مورد بحث قرار گرفته‌اند.

مندرج در بودجه هستند، بایستی در صندوق ذخیره شوند. به دولت اجازه داده شده که برای تأمین مالی بودجه و کاهش حجم بدهی‌های چشمگیر خود، از صندوق برداشت کند. در عمل، مقامات دولتی تصمیم‌گرفته‌اند مبالغی را در صندوق به‌عنوان ذخیره نگهداری کنند تا در صورت افت درآمد حاصل از منابع هیدروکربنی به کمتر از میزان پیش‌بینی شده در بودجه، هزینه‌های کشور را تأمین کنند و از این تراز برای مستهلک کردن بدهی دولت استفاده کنند. در پایان سال ۲۰۰۱، میزان منابع مالی موجود در صندوق در حدود ۶ درصد تولید ناخالص داخلی بود.

ایران: صندوق تثبیت نفت در اواخر سال ۲۰۰۰ تأسیس شد که هدف از آن، حفاظت از بودجه در برابر نوسانات قیمت نفت بود. درآمدهای نفتی مازاد بر میزان مشخص شده در بودجه، به این صندوق واریز می‌شود. اگر تا پایان ماه یازدهم سال مالی، درآمد واقعی صدور نفت خام، کمتر از میزان مشخص شده در بودجه باشد، خزانه‌داری می‌تواند مبلغ لازم برای جبران این کاهش را برداشت کند. دولت می‌تواند تا سقف ۵۰ درصد از دارایی‌های انباشته شده صندوق را به‌صورت ارزی به شرکت‌های واجد شرایط در بخش خصوصی فعال در ایران وام دهد. در سال مالی ۲۰۰۳-۲۰۰۲، علاوه بر این مقررات، حق برداشت یک‌باره از صندوق نیز اضافه شد تا دولت بتواند هزینه‌های یکسان‌سازی نرخ ارز را جبران کند.

مکزیک: صندوق تثبیت نفت در سال ۲۰۰۰ تأسیس شد. براساس مقررات این صندوق، بخشی از کل درآمد دولت فدرال (شامل درآمد نفت) که بیشتر از مقادیر مندرج در بودجه است، بایستی در صندوق ذخیره شود. اصولاً منابع مالی انباشته شده در صندوق را فقط می‌توان برای جبران کاهش درآمد صادرات نفت در اثر افت قیمت بیش از ۱/۵ دلار آمریکا در هر بشکه نسبت به قیمت مرجع مندرج در بودجه به‌کار برد. در اواخر سال قبل، کل برداشتها از صندوق، معادل ۵۰ درصد دارایی‌های انباشته شده بود. باین‌حال، در مارس ۲۰۰۲، مقررات صندوق اصلاح شد تا امکان جبران کامل کاهش قیمت فراهم شود و در طول این سال، منابع مالی انباشته شده تا پایان سال ۲۰۰۱ (معادل ۰/۲ درصد تولید ناخالص داخلی) کاملاً برداشت شدند.

ترینیداد و توباگو: صندوق تثبیت درآمد از سال ۲۰۰۱ فعالیت خود را شروع کرده است. اگر درآمد نفت، حداقل ۱۰ درصد بالاتر از میزان مندرج در بودجه باشد، دوسوم از درآمد مازاد بایستی به صندوق واریز شود. در صورتی می‌توان از صندوق برداشت کرد که درآمد نفت، کمتر از میزان مشخص شده در بودجه - تا سقف کاهش درآمد یا ۲۵ درصد تراز انباشته شده صندوق در پایان سال قبل (هرکدام که پایین‌تر باشد) - باشد.

در چند صندوق اشاره شده در بالا، تصمیم برای انباشت یا برداشت منابع مالی، درآمد نفت مشخص شده در بودجه است. بنابراین، به‌نظر می‌رسد هدف این صندوق‌ها، تثبیت درآمدهای بودجه هم‌زمان با اجرای بودجه در طول سال است. این طراحی می‌تواند انگیزه‌هایی را برای تنظیم

استراتژیک درآمد نفت در بودجه به‌وجود آورد. به عبارت دیگر، بودجه‌بندی نسبتاً بالایی از درآمدهای نفتی، احتمال توانایی برداشت از صندوق در طول سال مالی را افزایش خواهد داد. افزون‌بر این، اگر کسر بودجه وجود داشته باشد، درآمدهای نفتی بالاتر از میزان مندرج در بودجه می‌تواند به وضعیت متناقض اجبار برای استقراض به‌منظور واریز منابع مالی به صندوق منجر شود.

صندوق دولتی نفت نروژ در عمل یک حساب دولتی است نه یک صندوق. ویژگی‌های آن، ادغام در یک نظام مالی واحد و توجه به مسئله قابلیت جانشینی منابع درآمدی را تضمین می‌کند. بنای این صندوق آن نیست که مستقیماً به مشکلات به‌وجود آمده برای بودجه در اثر نوسان قیمت‌های نفت بپردازد. این‌گونه مشکلات، در چارچوب فرایند استاندارد بودجه مورد توجه قرار می‌گیرند. نبود محدودیت‌ها در این صندوق، کارکرد بسیار خوبی داشته است، زیرا نروژ نوعاً از سیاست‌های مالی و کلان اقتصادی معقول پیروی کرده است. افزون‌بر این، برای کشوری نظیر نروژ که دارای یک ساختار تولید بسیار متنوع و یک پایه درآمد مالی گسترده است - درآمدهای نفتی، تشکیل‌دهنده کمتر از ۱۵ درصد درآمد دولت بوده‌اند - چالش به‌وجود آمده برای مدیریت مالی در اثر نوسان قیمت نفت، به‌گونه‌ای چشمگیر، کمتر از چالش ایجاد شده برای دیگر تولیدکنندگان نفت است.

۲-۴-۱۱ صندوق تثبیت مس شیلی^۱

این صندوق در سال ۱۹۸۵ به دنبال افزایش مستمر در قیمت جهانی مس تأسیس شد. مقررات انباشت و برداشت از آن، براساس قیمت مرجع مس است که هر سال از سوی مقامات مسئول تعیین می‌شود. برای محاسبه قیمت مرجع، از هیچ فرمول مشخصی استفاده نمی‌شود. با این حال، قیمت مرجع مس تا اواسط دهه ۱۹۹۰، عملاً تابع یک میانگین متحرک ده‌ساله بود. به تازگی قیمت مرجع مس را تا حدودی کمتر از میانگین متحرک تعیین کرده‌اند. وقتی قیمت مس از ۴ تا ۶ سنت در هر پوند، بیشتر از قیمت مرجع می‌شود، نیمی از درآمد شرکت دولتی مس که از این افزایش به‌دست می‌آید، در

1. Chile's Copper Stabilization Fund (CSF)

صندوق ذخیره می‌شود و اگر میزان افزایش، بیشتر از ۶ سنت در هر پوند باشد، کل درآمد حاصله به صندوق واریز می‌شود. مقررات برداشت نیز قرینه مقررات واریز است. پس از سال ۱۹۸۷، منابع مالی این صندوق، رشد چشمگیری داشته است.^۱ با این حال، برداشت‌های چشمگیر در سال ۱۹۹۸ آغاز شد که دلیل عمده آن، کاهش شدید قیمت‌های مس بود. همچنین از منابع مالی صندوق برای یارانه‌دهی به قیمت‌های بنزین داخلی از طریق اعطای اعتبارات به صندوق تثبیت نفت استفاده شد. تا سال ۲۰۰۲، منابع مالی صندوق به اتمام رسید و صندوق باید دوباره پُر می‌شد. اثر نوسانات در صادرات مس بر مالیه عمومی شیلی، بسیار کمتر از اثر نوسانات مشابه در صادرات نفت بر مالیه عمومی بسیاری از کشورهای بزرگ تولیدکننده نفت است. درآمد مس در شیلی، به کمتر از ۱۰ درصد کل درآمد دولت رسیده است. افزون‌بر این، نوسان قیمت‌های مس، کمتر از نوسان قیمت‌های نفت بوده است. سیاست مالی و اقتصاد کلان شیلی عموماً معقول بوده است. از منظر اقتصاد سیاسی، فعالیت صندوق ممکن است به دولت کمک کرده باشد تا در برابر فشارهای هزینه‌ای در دوره‌های افزایش قیمت مس در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اواسط دهه ۱۹۹۰ مقاومت کند. این مسئله‌ای است که با رابطه متقابل (همبستگی) منفی میان افزایش‌های قیمت مس و هزینه‌های دولت شیلی همخوانی دارد. از سوی دیگر، این صندوق، هزینه‌ها را محدود نکرد، زیرا دولت می‌توانست استقراض کند.^۲

۳-۲-۴ صندوق ذخیره عمومی دولت عمان^۳

این صندوق در سال ۱۹۸۰ با هدف پس‌انداز درآمد نفت برای نسل‌های آینده تأسیس شد. به علاوه این، صندوق احتیاطی در سال ۱۹۹۰ ایجاد شد که هدف از آن، هموار کردن مسیر درآمد نفت در بودجه بود، اما در سال ۱۹۹۳، صندوق نفت جایگزین آن شد. صندوق نفت، تأمین‌کننده هزینه سرمایه‌گذاری‌ها در بخش نفت است.

۱. اطلاعات مربوط به دارایی‌های صندوق، در دسترس عموم قرار نگرفته است.

۲. در سال ۲۰۰۱، قاعده‌ای مالی در شیلی وضع شد که هدف آن، ایجاد یک مازاد مالی ساختاری برای دولت مرکزی به میزان ۱ درصد تولید ناخالص داخلی بود.

3. Oman's State General Reserve Fund (SGRF)

تجربه طولانی عمان در زمینه صندوق‌ها نشان‌دهنده مشکلاتی است که رفتار قیمت‌های نفت و ادغام با سیاست مالی کلان می‌تواند به وجود آورد. در آغاز فعالیت این صندوق، ۱۵ درصد درآمدهای نفت واریز شد. با این حال، از آن زمان به بعد، مقررات فعالیت این صندوق مرتباً تغییر کرده است. از سال ۱۹۹۸، درآمدهای نفتی مازاد بر قیمت مرجع نفت تعیین شده در بودجه سالیانه، به صندوق واریز شده است. در هر سال مورد نظر، دولت می‌تواند به میزان کسری تعیین شده در بودجه، از صندوق برداشت کند. با این حال، رویه‌های خاصی برای برداشت‌های اضافی مازاد بر کسری تعیین شده در بودجه وجود دارد. براساس این قاعده، وقتی درآمدهای نفت مازاد بر قیمت مرجع نفت تعیین شده در بودجه، بیشتر از میزان تأمین مالی کسر بودجه توسط صندوق هستند، منابع مالی به صندوق واریز می‌شود.^۱

از آنجاکه منابع مالی این صندوق را عملاً می‌توان به صلاحدید دولت برداشت کرد، تراز آن تا حدودی براساس نیازهای کل بودجه تعیین شده است. به نظر نمی‌رسد صندوق توانسته باشد به هدفش - یعنی انباشت منابع مالی برای زمانی که ذخایر نفتی به پایان می‌رسد (احتمالاً ۱۵ تا ۲۰ سال دیگر) - دست یافته باشد که علت عمده آن، برداشت‌ها از صندوق برای تأمین مالی بودجه است.

۲-۴-۱۱ صندوق ذخیره کویت برای نسل‌های آینده^۲

این صندوق در سال ۱۹۷۶ با هدف پس‌انداز به منظور ایجاد یک راه درآمد برای نسل‌های آینده تأسیس شد. براساس مقررات انباشت این صندوق، دولت باید ۱۰ درصد از کل درآمدش را بدون توجه به تحولات نفتی یا بودجه‌ای سپرده‌گذاری کند. همچنین این صندوق، بازده دارایی‌های خود را انباشت می‌کند. سرمایه صندوق ظاهراً به طور عمده در دارایی‌های خارجی سرمایه‌گذاری شده است.^۳ هیچ‌گونه قواعد دقیقی در مورد

۱. درآمدهای نفتی که معادل ارزش بازاری حجم ثابتی از تولید نفت است، به صندوق نفت واریز می‌شود. در سال ۱۹۹۸، دولت برای تأمین مالی بودجه، از صندوق نفت استقراض کرد. این مبلغ در سال ۱۹۹۹ بازپرداخت شد.

2. Kuwait's Reserve Fund for Future Generations (RFFG)

۳. براساس قانون، ارائه اطلاعات مربوط به دارایی‌های صندوق به عموم مردم، ممنوع است. این امر، تا حدودی نشان‌دهنده اشتیاق برای حفاظت از صندوق در برابر فشارهای هزینه‌ای است.

برداشت دارایی‌ها وجود ندارد، هرچند برداشت از صندوق، مستلزم مصوبه مجمع ملی است. استفاده از منابع مالی صندوق پس از جنگ خلیج فارس، به تأمین مالی بخش بزرگی از فرایند بازسازی کمک کرد.

براساس اطلاعات موجود، کویت از سیاست‌های مالی نسبتاً محتاطانه‌ای پیروی کرده است. طی دو دهه گذشته، درمجموع وضعیت مالی کویت، مازاد قابل توجهی داشته است (به‌جز دوران بازسازی در اوایل دهه ۱۹۹۰). وجود درآمد، عموماً نیروی پیشبرنده و محرک سیاست هزینه‌ای نبوده است.

۵-۲-۴-۱۱ صندوق تثبیت منابع معدنی پاپوا گینه نو^۱

این صندوق در سال ۱۹۷۴ با هدف تثبیت درآمد حاصل از منابع معدنی و نفتی در بودجه تأسیس شد. جریان‌های ورودی به‌حساب این صندوق، درآمدهای حاصل از منابع معدنی بودند. این صندوق، براساس ترکیبی از مقررات و صلاحیدها می‌توانست انتقالی را به‌حساب خزانه‌داری کل انجام دهد. هیئت‌مدیره آن که متشکل از مقامات دولتی بود، باید میانگین درآمد سالیانه حاصل از منابع معدنی را برای هشت سال آینده با استفاده از پیش‌بینی‌های قیمت بر مبنای میانگین قیمت‌های تاریخی بلندمدت برآورد می‌کرد. بر این اساس، انتقالی که به تشخیص هیئت‌مدیره برای پنج سال آینده استمرار داشت، انجام می‌شد.

عملکرد این صندوق، مبهم بود. اول اینکه علی‌رغم هدف اعلام شده آن، انتقال از صندوق در سال‌های مختلف، تفاوت چشمگیری داشت و تقریباً به میزان خود درآمدهای حاصل از منابع بود. علت این امر، عدم ثبات پیش‌بینی‌ها در مورد درآمدها بود. خود این بی‌ثباتی، بازتابی از نوسان قیمت منابع و بازتابی از نیازهای بودجه‌ای بود. یک شرط مقدماتی که میزان انتقال به بودجه در هر سال را به حداکثر ۲۰ درصد بالاتر از میزان سال قبل محدود می‌کرد، بیش از حد محدودکننده شناخته شد. لذا در سال ۱۹۸۶ تعدیل‌هایی در آن داده شد. دوم اینکه ظاهراً صندوق به‌خوبی در سیاست مالی کلان ادغام نشده یا به تثبیت هزینه‌های بودجه - که تا حدودی با استفاده از عملیات بدهی خارج از

1. Papua New Guinea's Mineral Resources Stabilization Fund (MRSF)

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۱۱

صندوق تأمین مالی می‌شد - کمک نکرده است.^۱ این صندوق اخیراً منحل شده است.

۱۱-۴-۲-۶ صندوق تثبیت کلان اقتصادی ونزوئلا^۲

این صندوق که در اواخر سال ۱۹۹۸ با هدف محافظت از بودجه و اقتصاد در برابر نوسانات قیمت نفت تأسیس شد، در ابتدا دارای مقررات نسبتاً سخت‌گیرانه‌ای برای انتقالات به و از صندوق بود. انتقال عواید نفتی به این صندوق مشروط به کسب درآمدهای نفتی بالاتر از یک قیمت مرجع - متناظر با میانگین متحرک پنج‌ساله - بود. تنها در صورتی امکان برداشت منابع مالی از صندوق وجود داشت که درآمدهای نفتی در هر سال مورد نظر، کمتر از قیمت‌های مرجع بود یا منابع مالی موجود در صندوق، بیش از ۸۰ درصد میانگین متحرک پنج‌ساله درآمدهای حاصل از صادرات نفت بود. در حالت دوم، قرار بود از منابع مالی برای استهلاک بدهی دولت استفاده شود.

در مه ۱۹۹۹، اصلاحات چشمگیری در مقررات صندوق به‌عمل آمد. قیمت‌های مرجعی که انباشت یا برداشت منابع مالی را سبب می‌شدند، تثبیت شدند (براساس قیمت نفت ۹ دلار آمریکا در بشکه). منابع مالی که قرار بود در صندوق سپرده‌گذاری شود، به تنها نصف هر دلار اضافه بر قیمت مرجع جدید محدود شد و برداشت‌های مصلحتی از صندوق، با اجازه دولت و تأیید پارلمان، مجاز اعلام شد. در اواخر ۲۰۰۱، مقررات این صندوق، مجدداً اصلاح شد و دولت و شرکت دولتی نفت از اینکه مجبور به سپرده‌گذاری منابع مالی در سه‌ماهه آخر سال ۲۰۰۱ و در طول سال ۲۰۰۲ باشند، معاف شدند. هم‌اکنون مباحثاتی در مورد اعمال تغییرات بیشتر در مقررات وجود دارد.

کارکرد این صندوق در سال‌های اخیر، ناامیدکننده بوده است، زیرا عملکرد مالی خوبی نداشته است و برای اینکه بتواند به مقررات خود پایبند بماند، مجبور به استقراض با هزینه بالا شده است. ادغام فعالیت‌های صندوق با فعالیت‌های دولت مرکزی عملاً به‌گونه‌ای خاص، دردسرساز شده است. علی‌رغم افزایش دوباره و شدید قیمت نفت،

۱. دولت در بودجه ۲۰۰۰ به این جمع‌بندی رسید که عملکرد صندوق به آن صورتی که از ابتدا مدنظر بود، نیست و اهداف تثبیتی مورد نظر پارلمان جهت تأسیس صندوق به‌دلیل تمایل تصمیم‌گیرندگان مالی برای انتشار حجم‌های بسیار بالا از اوراق قرضه، محقق نشده است.

2. Venezuela's Macroeconomic Stabilization Fund (MSF)

دولت مرکزی در سال ۱۹۹۹-۲۰۰۰ همچنان دچار کسری بود و تنها امکان سپرده‌گذاری در صندوق با توسل به سایر منابع تأمین مالی وجود داشت. به‌طور خاص، انباشت دارایی‌های ناخالص در صندوق، تا حدودی، از طریق استقراض داخلی تأمین مالی شد. افزون بر این، فعالیت این صندوق، مانع اجرای یک سیاست هزینه‌ای انبساطی نشد، زیرا قیمت‌های نفت در مقایسه با قیمت‌های پایین آن در سال ۱۹۹۸ و اوایل سال ۱۹۹۹ افزایش یافتند.

۱۱-۴-۲-۷ خلاصه تجربه کشورها

تجربه کشورها، نشان‌دهنده برخی مشکلات عملی ناشی از فعالیت صندوق‌ها هستند. صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر با طیف متنوعی از مقررات اجرایی و تجربه‌ها در زمینه سیاست مالی همراه بوده‌اند. در برخی کشورها که سیاست‌های مالی زیربنایی آنها عموماً برای آغاز فعالیت صندوق‌ها معقول بوده است (نظیر نروژ)، صندوق‌ها بهتر توانسته‌اند مشکلات ناشی از رفتار قیمت‌های منابع تجدیدناپذیر و مقولات قابلیت جانشینی را مورد توجه قرار دهند. البته در عین حال، فعالیت آنها ممکن است محدودیت‌های چشمگیری را در زمینه رفتار دولت به وجود نیاورده باشد. در بسیاری از موارد دیگر، قواعد و مقررات صندوق مرتباً نادیده گرفته شده یا تغییر کرده است و عملاً دربردارنده عنصری از صلاحدید و اختیار است. در بیشتر صندوق‌ها، مقررات، اجازه برداشت‌های مصلحتی را می‌دهند. در نتیجه، اغلب به نظر می‌رسد که آنها هزینه‌های دولت یا کسری غیرمنابع تجدیدناپذیر را محدود نکرده‌اند.

به نظر می‌رسد عملکرد صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر، تا حدودی، در ارتباط با اندازه بی‌ثباتی پیش‌روی دولت‌هاست. به‌طور خاص، در شیلی و نروژ، سهم درآمد منابع ناپایدار از کل درآمد دولت، بسیار کمتر از مورد مشابه آن در دیگر کشورهای دارای این صندوق‌هاست. در این کشورها، مشکلاتی که ناپایداری درآمد برای مدیریت مالی ایجاد می‌کند، در مقایسه با مورد مشابه آن در کشورهایی که اتکای بیشتری به درآمدهای حاصل از منابع تجدیدناپذیر دارند، از شدت کمتری برخوردار است. برعکس، تجربه ونزوئلا و عمان نشان می‌دهد که اگر درآمدهای منابع ناپایدار، فراوان باشد،

_____ بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۱۳

صندوق‌ها (و مخصوصاً صندوق‌های احتیاطی) ممکن است در کارکرد خود دچار مشکل شوند و کارایی آنها محدود گردد.

۵-۱۱ نتیجه‌گیری

عدم اطمینان در مورد درآمدها و ناپایداری آنها و نیز این واقعیت که منابع تجدیدناپذیر، تمام‌شدنی هستند، سیاست مالی کشورهایی را که دارای درجه بالایی از وابستگی به نفت و دیگر منابع تجدیدناپذیر هستند، دچار پیچیدگی می‌کند. صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر، به‌عنوان راهی برای پرداختن به آثار بی‌ثباتی قیمت‌ها پیشنهاد شده‌اند، زیرا فرایند کنار گذاشتن و ذخیره درآمدها را در هنگام بالا بودن قیمت‌ها آسان‌تر می‌کنند، به‌گونه‌ای که همیشه در دسترس باشند تا بتوان از عهده هزینه‌ها در مواقع پایین بودن قیمت‌ها برآمد. صندوق‌ها همچنین ممکن است به‌عنوان سازوکارهایی عمل کنند که اجازه دهند نسل‌های آینده در بخشی از ثروت منابع تجدیدناپذیر سهیم شوند. با این حال، این صندوق‌ها یک راه‌حل آسان - نه لزوماً مناسب - برای مشکلات پیش‌روی این کشورها در زمینه سیاست مالی نیستند. برطبق شواهد تجربی امکان ندارد قیمت‌های منابع تجدیدناپذیر، نظیر نفت، میانگینی داشته باشد که در گذر زمان، ثابت باشد، زیرا شوک‌ها می‌توانند مستمر و شدید باشند و تمایز دقیق میان عوامل گذرا و دائمی، ممکن نیست.

این گفته به معنای آن است که هیچ نشانه ساده‌ای برای تعیین زمان کنار گذاشتن منابع و میزان آن وجود ندارد. تمرکز بر وضعیت کلی سیاست مالی نیز مهم است: اگر صندوقی، منابع مالی را در هنگامی که کسر بودجه شدید وجود دارد، انباشته کند، ممکن است تأثیر اندکی در تثبیت یا پس‌اندازها داشته باشد.

صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر نمی‌توانند جایگزین مدیریت مالی کارآمد در کوتاه‌مدت یا جایگزین یک رویکرد بین‌دوره‌ای سنجیده برای سیاست مالی در بلندمدت شوند. پس، مسئله به این صورت درمی‌آید که آیا تأسیس صندوق منابع تجدیدناپذیر می‌تواند به چنین سیاست‌هایی کمک کند. در برخی شرایط، این امر می‌تواند مصداق داشته باشد. لذا صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر ممکن است پذیرش سیاسی ایده

پس‌انداز بخشی از یک ثروت بادآورده را تسهیل کنند. همچنین آنها ممکن است توجهات را به این واقعیت معطوف کنند که منابع محدودند. با این حال، خود صندوق‌های بزرگ و سریعاً در حال رشد ممکن است فشارهای هزینه‌ای را افزایش دهند.

ریسک‌های اضافی و معایب احتمالی در تأسیس این صندوق‌ها وجود دارد. در نبود محدودیت‌های نقدینگی، این صندوق‌ها ممکن است وضعیت کلی سیاست مالی را محدود نکنند. افزون بر آن، صندوق‌ها بی‌ثباتی قیمت‌ها را کم نمی‌کنند، آن هم بی‌ثباتی که در برخی موارد، از عهده برآمدن آن ممکن است بسیار سخت باشد. خود صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر ممکن است مقادیر بسیار فراوانی از منابع مالی دریافتی را هزینه کنند یا آنها را به‌طور نامناسب به‌کار گیرند. به‌طور عمومی‌تر، اگر این صندوق‌ها به‌خوبی در بودجه ادغام نشده باشند، این امر می‌تواند مدیریت مالی را پیچیده کند و به تخصیص ناکارآمد کل منابع مالی دولت منجر شود و به عدم شفافیت و بروز مشکلات مدیریتی کمک کند بنابراین، اگر تصمیمی برای تأسیس چنین صندوقی گرفته می‌شود، طراحی مناسب آن بسیار مهم است.

صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر باید به‌طور منسجم در داخل فرایند بودجه ادغام شده باشند. راه دستیابی به این هدف، شناسایی برخی منابع مالی به‌عنوان متعلقات صندوق و درعین حال، حفظ این درآمدها در حساب‌های شناخته شده‌ای در داخل بودجه کل است. می‌توان در مورد ایجاد ساختار نهادی جداگانه‌ای استدلال نمود، به‌ویژه در جاهایی که مدیریت منابع بودجه، ضعیف بوده است. با این حال، مشکلات مدیریتی ممکن است به‌آسانی در این صندوق‌ها روی دهد. حتی با وجود یک ساختار نهادی جداگانه، مرجح آن است که تمام هزینه‌ها و انتقالات، از طریق بودجه صورت گیرد. در هر حال، تدوین بودجه و گزارش‌دهی در مورد آن باید متمرکز بر یک شیوه ارائه منسجم باشد و خزانه‌داری باید مخارج را به بهترین شیوه ممکن انجام دهد.

صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر ممکن است پذیرای مقادیر فراوانی از منابع مالی باشند که این امر موجب اهمیت یافتن استراتژی مدیریت دارایی‌های آنها می‌شود. فعالیت این صندوق‌ها باید به‌گونه‌ای کارآمد با دیگر فعالیت‌های تأمین مالی دولت هماهنگ شود. یک مورد بسیار مهم، قرار دادن دارایی‌های صندوق‌ها در دیگر کشورهاست، زیرا

سرمایه‌گذاری در زمینه دارایی‌های مالی غیردولتی در داخل کشور می‌تواند نوسان درآمدهای منابع تجدیدناپذیر را به کل اقتصاد منتقل کند.

همچنین، مقررات و فعالیت‌های این صندوق‌ها باید شفاف باشد و سازوکارهای سخت‌گیرانه‌ای برای تضمین پاسخ‌گویی و پیشگیری از سوءاستفاده از منابع وجود داشته باشد. این کار، مستلزم ارائه اطلاعات و گزارش‌دهی مرتب و منظم در مورد اصول حاکم بر صندوق‌ها، جریان‌های ورودی و خروجی آنها و تخصیص دارایی‌ها و بازده آنهاست. فعالیت‌های این صندوق‌ها باید توسط مؤسسات مستقل حسابرسی شود و عملکرد آنها در زمینه سرمایه‌گذاری باید به‌صورت دوره‌ای ارزیابی شود.

تعداد محدود موارد و مشکلاتی که در زمینه داده‌ها وجود دارد، ارزیابی فعالیت‌های صندوق‌های موجود را پیچیده کرده است. در برخی کشورهای دارای این صندوق‌ها، واکنش هزینه‌ها به تغییرات قیمت‌های منابع کمتر از مورد مشابه در کشورهای بدون این صندوق‌ها بوده است، هرچند این تجربه در همه کشورها یکسان نیست. افزون‌بر این، داده‌ها گویای آن‌اند که این کشورها از سیاست‌های هزینه‌ای محتاطانه مشابهی، هم پیش و هم پس از تأسیس صندوق‌ها، پیروی کرده‌اند. با این حال، می‌توان در این مورد بحث کرد که تأسیس صندوق‌ها به این کشورها کمک کرده است تا سیاست‌های محتاطانه را در برابر بی‌ثباتی مستمر درآمد حفظ کنند.

ارزیابی تفصیلی‌تر تجربه کشورها نشان می‌دهد که این صندوق‌ها با طیف متنوعی از مقررات اجرایی و تجربه‌ها در زمینه سیاست مالی همراه بوده‌اند. در چند مورد، مقررات نادیده گرفته شده یا تغییر کرده‌اند و به‌نظر نمی‌رسد خود آنها هزینه‌ها را به‌طور مؤثر محدود کرده باشند و ادغام فعالیت‌های صندوق‌ها در سیاست مالی کلان، در اغلب موارد، عملاً دردسرساز بوده است. گرچه مقررات انعطاف‌پذیر در زمینه انتقالات ممکن است رفتار دولت‌ها را رسماً محدود نکند، اما می‌تواند محدود ساختن هزینه‌ها را از نظر سیاسی، مقبول‌تر نماید. شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد وقتی اتکا به درآمدهای منابع در بالاترین حد بوده است، عملکرد صندوق‌ها با مشکلات بیشتری مواجه شده است.

اینکه آیا استدلال‌های کارشناسان اقتصاد سیاسی در طرف‌داری از تأسیس صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر، بر معایب بالقوه آن می‌چربد یا نه، مسئله‌ای است که حتماً باید

براساس وضعیت هر کشور مورد توجه قرار گیرد. باید این تصمیم نمایانگر دو نتیجه بسیار مهم باشد که از دل این مطالعه بیرون می‌آیند. نخست اینکه صندوق‌های منابع تجدیدناپذیر را نباید به عنوان راه‌حلی ساده برای یک مشکل پیچیده نگریست. دوم اینکه اگر قرار است چنین صندوقی تأسیس شود، طراحی آن باید مناسب باشد وگرنه ممکن است مضرات آن بیش از محاسن آن باشد. ویژگی‌های اصلی یک صندوق خوب طراحی شده عبارت‌اند از: هماهنگی فعالیت‌های صندوق با فعالیت‌های بقیه اجزای بخش دولتی در چارچوب یک سیاست مالی معقول؛ ادغام مؤثر در بودجه که بهترین راه دستیابی به این هدف، عدم وضع مقررات سخت‌گیرانه در مورد فعالیت‌های صندوق است؛ یک استراتژی مناسب در زمینه مدیریت دارایی‌ها و وجود مکانیسم‌هایی برای تضمین شفافیت و پاسخ‌گویی کامل.

کتابشناسی

- Alier, Max, and Martin Kaufman, 1999, "Nonrenewable Resources: A Case for Persistent Fiscal Surpluses," IMF Working Paper 99/44 (Washington: International Monetary Fund).
- Arrau, Patricio, and Stijn Claessens, 1992, "Commodity Stabilization Funds," World Bank Policy Research Working Paper No. 835 (Washington: World Bank).
- Auerbach, Alan J., Jagadeesh Gokhale, Laurence J. Kotlikoff, and Erling Steigum Jr., 1994, "Generational Accounting in Norway: Is Norway Overconsuming Its Petroleum Wealth?" Ruth Pollak Working Papers Series on Economics, No. 24 (Boston: Boston University).
- Basch, Miguel, and Eduardo Engel, 1993, "Temporary Shocks and Stabilization Mechanisms: The Chilean Case," in External Shocks and Stabilization Mechanisms, ed. by Eduardo Engel and Patricio Meller (Washington: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press).
- Chalk, Nigel, 1998, "Fiscal Sustainability with Nonrenewable Resources," IMF Working Paper 98/26 (Washington: International Monetary Fund).
- Claessens, Stijn, and Jonathan Coleman, 1991, "Hedging Commodity Price Risks in Papua New Guinea," World Bank Policy, Research, and External Affairs Working Paper No. 749 (Washington: World Bank).
- Claessens, Stijn, and Sweder van Wijnbergen, 1993, "1990 Mexico and Venezuela Recapture Clauses: An Application of Average Price Options," Journal of Banking and Finance, Vol. 17 (June), pp. 733-45.
- Claessens, Stijn, and Panos Varangis, 1994, "Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund: The Case of Venezuela," World Bank Policy Research Working Paper No. 1290 (Washington: World Bank).
- Davis, Jeffrey, Rolando Ossowski, James A. Daniel, and Steven Barnett, 2001, Stabilization and Savings Funds for Nonrenewable Resources: Experience and Fiscal Policy Implications, IMF Occasional Paper No. 205 (Washington: International Monetary Fund).
- Engel, Eduardo, and Patricio Meller, eds., 1993, External Shocks and Stabilization Mechanisms (Washington: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press).
- Engel, Eduardo, and Rodrigo Valdes, 2000, "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries," IMF Working Paper 00/118 (Washington: International Monetary Fund).

- Fasano, Ugo, 2000, "Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries," IMF Working Paper 00/112 (Washington: International Monetary Fund).
- Gelb and Associates, Alan, and Associates, 1988, *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* (New York: Oxford University Press for the World Bank).
- Hausmann, Ricardo, 1995, "Dealing with Negative Oil Shocks: The Venezuelan Experience in the Eighties," IADB Working Paper No. 307 (Washington: Inter-American Development Bank).
- International Monetary Fund, *World Economic Outlook* (Washington, Various Years).
- Kopits, George, and Steven Symansky, 1998, *Fiscal Policy Rules*, IMF Occasional Paper 162 (Washington: International Monetary Fund).
- Kumar, Manmohan S., 1992, "Forecasting Accuracy of Crude Oil Futures Prices," *Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 39 (June), pp.432-61.
- Liuksila, Claire, Alejandro Garda, and Sheila Bassett, 1994, "Fiscal Policy Sustainability in Oil-Producing Countries," IMF Working Paper 94/137 (Washington: International Monetary Fund).
- Morauta, Hon. Sir Mekere, 2000, "Economic and Development Policies," 2000 Budget of Papua New Guinea, Vol. 1 (Department of Finance and Treasury). Available via the Internet: <http://www.tr~asury.gov.pg/treasury /treasury.nsf / pages /budget2000>.
- Ossowski, Rolando, 2002, "Oil Funds: Conceptual Framework and Selected International Experience," in *Alberta's Volatile Government Revenues: Policies for the Long Run*, ed. by L.S. Wilson, *Western Studies in Economic Policy* No.8 (Edmonton: University of Alberta), pp. 73-96.
- Potter, Barry H., and Jack Diamond, 1999, *Guidelines for Public Expenditure Management* (Washington: International Monetary Fund).
- Serven, LuiSI and Andres Solimano, eds., 1993, *Striving for Growth after Adjustment: The Role of Capital Formation* (Washington: World Bank).
- Spilimbergo, Antonio, 1999, "Copper and the Chilean Economy, 1960-98," IMF Working Paper 99/57 (Washington: International Monetary Fund).
- Steigum, Erling, [r., and Oystein Thegersen, 1995, "Petroleum Wealth, Debt Policy, and Intergenerational Welfare: The Case of Norway," *Journal for policy Modeling*, Vol. 17 (August), pp. 427-42.
- Tersnan, Gunnar, 1991, "Oil, National Wealth, and Current and Future

Consumption Possibilities," IMP Working Paper 91/60 (Washington: International Monetary Fund).

United Nations Conference on Trade and Development, 1996, Price Risk Management in the Fuels Sector: A Manual (New York, Geneva).

Varangis, Panos, Takamasa Akiyama, and Donald Mitchell, 1995, Managing . Commodity Booms-and Busts (Washington: World Bank).

Varangis, Panos, and Don Larson, 1996, "Dealing with Commodity Price Uncertainty," World Bank Policy Research Working Paper No. 1667 (Washington: World Bank).

Warrack, Allan A, and Russell R. Keddie, 2000, "Alberta Heritage Fund versus Alaska Permanent Fund: A Comparative Analysis," paper presented at the Thirty-ninth Annual Meeting of the Western Regional Science Association, Poipu, Kauai, Hawaii, February.

Weiner, Robert J., 1996, "Petroleum Fiscal Dependence: Revenue Forecasting and Oil Price Volatility," George Washington University School of Business and Management Working Paper 96-44 (Washington: George Washington University).

Wickham, Peter, 1996, "Volatility of Oil Prices," IMF Working Paper 96/82 (Washington: International Monetary Fund).

World Bank, 1993, "Venezuela, Oil and Exchange Rates: Historical Experience and Policy Options," World Bank Report No. 10481-VE (Washington).

_____, 1994, "Nigeria-Macroeconomic Risk Management: Issues and, Options," World Bank Report No. 11983-UNI (Washington).

فصل دوازدهم سیاست مالی و مدیریت صندوق نفت نروژ

مارتین اسکانک*

ترجمه: حسن مشاری

مقدمه

شرح نظرات پیچیده به صورت ساده و قابل فهم، یکی از چالش‌های پیش‌روی سیاست‌گذاری است. هرچند این مطلب، پیش‌پاافتاده به نظر می‌رسد اما هسته مرکزی سیاست‌گذاری است. اجرای هر سیاستی منوط به جلب حمایت عمومی بوده و هیچ سیاستی از حمایت عمومی برخوردار نخواهد بود مگر آنکه به صراحت و با قدرت مطرح شده باشد.

هنگامی که مشغول کار روی موضوع سیاست مالی و صندوق نفت برای وزارت مالیه نروژ^۱ بودم، تلاش‌هایی برای جلب حمایت از سیاست محتاطانه و پایدار مالی^۲ برای کمک به وزیر در جریان بود. زمانی که بودجه عمومی دولت دارای مازادی حدود ۱۵ درصد تولید ناخالص داخلی^۳ باشد، دفاع از تحدید مالی^۴ آسان نخواهد بود. چالش‌های مربوط به سیاست مالی در نروژ به اشکال مختلف تشریح شده که از آن میان، نمودار ۱-۱۲ بیشترین اثر را داشته است. این نمودار از بدو تهیه، جزء اصلی^۵ مستندات سیاست مالی در نروژ شده است.

اگرچه نموداری که تنها یک جزء درآمد و یک جزء هزینه دولت را نشان می‌دهد، نمی‌تواند به تنهایی تصویر معناداری از ثبات سیاست مالی ارائه دهد، اما دو موضوع مهم

* Martin Skancke

1. Norwegian Ministry of Finance

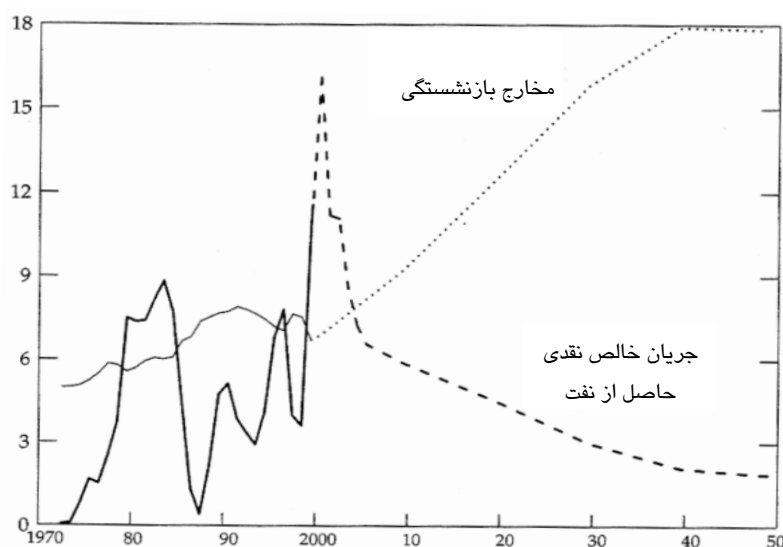
2. Prudent and Sustainable Fiscal Policy

3. Gross Domestic Product (GDP)

4. Fiscal Restraint

5. Standard Feature

را می‌توان در آن مشاهده کرد. نخست آنکه درآمدهای نفتی به‌شدت بی‌ثبات^۱ هستند، بنابراین نوعی سازوکار لازم است تا در کوتاه‌مدت مصارف دولت را از درآمدهای نفتی تفکیک کند. دوم، اثر ترکیبی^۲ افزایش هزینه‌های بازنشستگی^۳ و کاهش درآمدهای نفتی در طول دهه‌های آتی قابل توجه خواهد بود. بنابراین سازوکاری نیز برای کاهش این اثر بر مالیه عمومی مورد نیاز است.



Sources: Government of Norway, Long-term Program, 2002-2005.

نمودار ۱-۱۲ جریان نقدی خالص درآمد نفت و هزینه بازنشستگی (برحسب درصد تولید ناخالص داخلی)

صندوق نفت به‌اختصار، سازوکاری است که هر دو موضوع را مورد توجه قرار داده و دارای اهداف دوگانه هموار نمودن^۴ مصرف درآمدهای نفتی و درعین حال، ایفای نقش

1. Volatile
2. Compounded Effect
3. Pension Expenditures
4. Smoothing Out

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۲۳

ابزار پس‌انداز بلندمدت^۱ است که امکان انباشت دارایی‌های مالی را برای کمک به دولت نروژ به‌منظور پرداخت هزینه‌های مربوط به جمعیت سالمند، فراهم می‌آورد. در این فصل، رهنمودهای مربوط به سیاست مالی و صندوق به تفصیل مورد بحث قرار خواهند گرفت. به‌هرحال ذکر این مطلب نیز ضروری است که اگرچه انباشت منابع در صندوق نفت ممکن است شرط لازم برای غلبه بر چالش‌های مربوط به جمعیت سالمند باشد، اما مطمئناً نمی‌تواند شرط کافی باشد. اقدامات سیاستی دیگری نیز لازم است که مشخص‌ترین آنها عبارت‌اند از:

- ترغیب جمعیت شاغل^۲ به باقی ماندن در نیروی کار از طریق اقدام در جهت کاهش جریان ورودی به برنامه ازکارافتادگی^۳ و افزایش میانگین سن بازنشستگی،
 - ارتقای سطح بهره‌وری نیروی کار از راه بهبود کیفیت آموزش در میان افراد،
 - تضمین بازده بالا در سرمایه‌گذاری‌های بخش عمومی و بخش خصوصی از طریق توجه به مباحث حکمرانی در بخش عمومی و اتخاذ سیاستی فعال برای تشویق رقابت.
- موضوع جالب توجه در این زمینه آن است که ارزش کل ثروت نفت نروژ (در حدود ۲۰۰ درصد تولید ناخالص داخلی) تنها حدود ۶ تا ۷ درصد کل ثروت ملی آن را تشکیل می‌دهد. ارزش سرمایه انسانی در مقایسه با آن حدود ۸۰ درصد ثروت کل است. بنابراین، کاهش ۱۰ درصد میزان نیروی کار نروژ از طریق مرخصی بیشتر، ساعات کار کمتر، کاهش سن بازنشستگی و نظایر آن، مصارف احتمالی آتی را به همان مقدار کاهش می‌دهد که ارزش ثروت نفت نروژ برابر صفر در نظر گرفته شود. بنابراین حفظ میزان نیروی کار، چالشی مهم در سیاست اقتصادی سال‌های پیش‌رو و اهرمی مؤثر برای اطمینان از سیاست پایدار مالی است.

۱-۱۲ تاریخچه صندوق

صندوق نفت دولت نروژ، با تصویب قانون صندوق نفت دولت توسط پارلمان نروژ^۴ به‌طور رسمی در سال ۱۹۹۰ تأسیس شد (قانون ۲۲ ژوئن ۱۹۹۰، شماره ۳۶).

1. Long term Savings Vehicle
2. Working Age
3. Disability Pension Scheme
4. Stortinget

به موجب سازوکار صندوق (که به تفصیل مورد بحث قرار خواهد گرفت)، اختصاص منابع به صندوق تنها در صورت وجود مازاد بودجه امکان پذیر است. در نیمه نخست دهه ۱۹۹۰، به دلیل رکود قابل توجه، بودجه دولت با کسری مواجه بود. در سال ۱۹۹۵، بودجه مجدداً دارای مازاد شد و اولین انتقال از بودجه کل کشور به صندوق نفت در سال ۱۹۹۶ و برای سال مالی ۱۹۹۵ به وقوع پیوست. از آن پس رشد قابل ملاحظه‌ای در صندوق پدید آمد، به طوری که در پایان سال ۲۰۰۱ موجودی آن بالغ بر ۶۱۳/۷ میلیارد کرون نروژ^۱ (حدود هشتاد میلیارد دلار)، یا حدود ۴۵ درصد تولید ناخالص داخلی گردید. پیش‌بینی‌ها نشان می‌دهند که در پایان سال ۲۰۱۰، میزان موجودی صندوق به ۱۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی خواهد رسید. با توجه به رهنمودهای کنونی مربوط به سیاست مالی، انتظار بر این است که در سال‌های پس از ۲۰۳۰، حجم صندوق در سطح حدود ۱۶۰ تا ۱۷۰ درصد تولید ناخالص داخلی تثبیت شود.

تا سال ۱۹۹۷، صندوق تنها شامل دارایی‌های دارای درآمد ثابت^۲ بود. در تجدیدنظر بودجه کل کشور در سال ۱۹۹۷ دولت طرحی را پیشنهاد کرد که براساس آن صندوق اجازه می‌یافت از آغاز سال ۱۹۹۸ در سهام^۳ نیز سرمایه‌گذاری کند. دستورالعمل‌های جدیدی به تصویب رسید که براساس آن شرایط لازم برای سرمایه‌گذاری ۳۰ تا ۵۰ درصدی موجودی صندوق در سهام فراهم می‌آمد. پشتوانه این تصمیم آن بود که برآوردهای جدید از وضعیت مالی دولت نشان می‌داد، وجوه بیشتری به صندوق اختصاص خواهد یافت که در آن صورت، زمان بیشتری لازم خواهد بود تا بهره‌برداری از صندوق آغاز شود. این مطلب حاکی از آن بود که حیطه سرمایه‌گذاری^۴ باید گسترش یافته و سهام را نیز دربرگیرد.

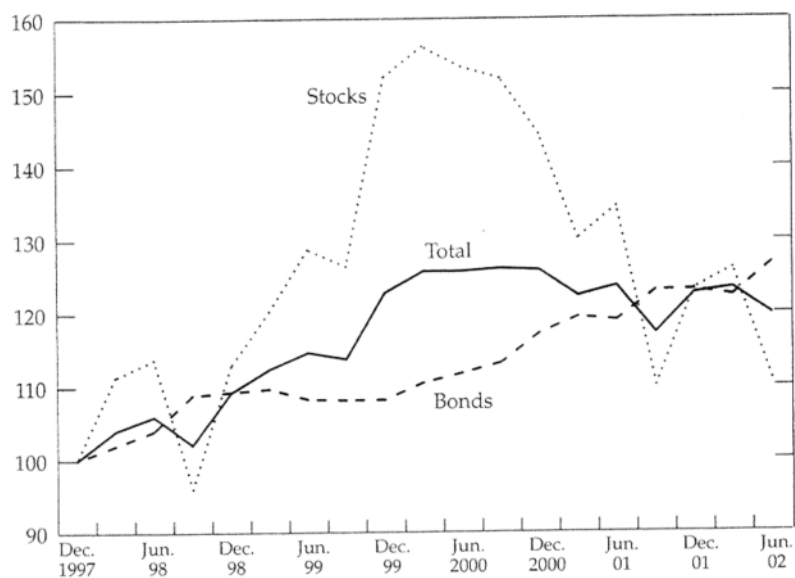
قلمرو سرمایه‌گذاری در سال ۲۰۰۰، بازارهای نوظهور را نیز دربرگرفت. از ژانویه ۱۹۹۸ تا دسامبر ۲۰۰۱، میانگین بازده واقعی سالیانه صندوق نفت برابر ۳/۶ درصد بود.

1. Nok

2. Fixed Income Assets

3. Equities

4. Investment Universe



مأخذ: بانک مرکزی نروژ

نمودار ۲-۱۲ بازده تجمعی سبدهای دارایی در صندوق نفت (سبد ارزی صندوق در ۳۱ دسامبر ۱۹۹۷=۱۰۰)

نمودار ۲-۱۲، نرخهای تجمعی^۱ بازده را برای کل صندوق نفت از آغاز سال ۱۹۹۸ نشان می‌دهد. نرخ بازده تا ژوئن سال ۲۰۰۲، برابر ۲۰ درصد بوده است. همچنین این نمودار نرخهای تجمعی بازده را از اول ژانویه ۱۹۹۸ به‌طور جداگانه برای بخش‌های درآمد ثابت و سهام نمایش می‌دهد. در هجده فصل^۲ پس از آن، بازده اسمی تجمعی برگه‌های سهام^۳ به نوعی پایین‌تر از بازده سرمایه‌گذاری‌های انجام شده در درآمد ثابت بوده که دلیل آن ناشی از کاهش در سبد سهام سه‌ماهه دوم ۲۰۰۲ است. بازده برگه‌های سهام نیز دارای نوسانات قابل ملاحظه‌ای در طول دوره می‌باشد.

1. Cumulative Rates
2. Quarters
3. Equity Instruments

۲-۱۲ سازوکار صندوق

صندوق نفت را می‌توان به‌عنوان یک ابزار مدیریت مالی برای اطمینان از شفاف‌سازی مصرف درآمدهای نفتی مورد توجه قرار داد. در پیش‌نویس^۱ قانون تأسیس صندوق تأکید شده که منابع صندوق باید در یک فرایند منسجم بودجه‌ای^۲ قرار داشته باشند. از این‌رو در هنگام تأسیس صندوق، تصریح شد که انباشت دارایی‌ها در صندوق نفت باید بازتاب مازاد واقعی بودجه باشد. این مطلب نشان‌دهنده این نکته است که تنها راهی که یک دولت می‌تواند به انباشت دارایی‌های مالی خالص اقدام کند، در اختیار داشتن مازاد بودجه است. در صورتی که یک صندوق بر مبنای قانونی غیرمرتبط با مازاد واقعی تخصیص یابد، انباشت دارایی‌ها در صندوق نشان‌دهنده پس‌انداز واقعی نخواهد بود.

برای مثال، صندوقی را در نظر بگیرید که در وضعیت کسر بودجه دولت، منابع آن بر مبنای محاسبات بیمه‌ای تعهدات بازنشستگی تخصیص یافته باشد. انباشت دارایی در این صندوق به دلیل آنکه بین تخصیص‌ها و میزان واقعی ذخایر ارتباطی وجود ندارد، نشان‌دهنده افزایش دارایی خالص نیست. درحقیقت، دولت برای تأمین تخصیص اعتبار صندوق، مجبور به استقراض خواهد بود که این امر از نقطه‌نظر مدیریت دارایی بی‌معناست.

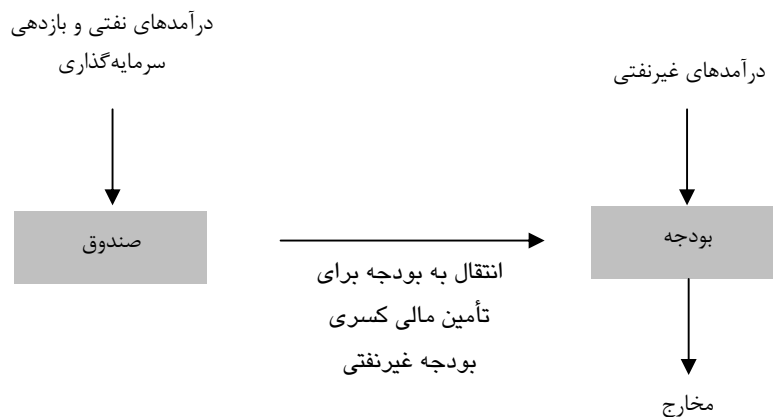
این موضوع از دیدگاه اقتصاد سیاسی پیچیده‌تر می‌شود. تأمین مالی یک نظام بازنشستگی، در صورت عدم وجود مازاد بودجه به معنای حمایت بیشتر از هزینه‌های آتی بازنشستگی نسبت به سایر طرح‌های اقتصادی است. اگر رشد اقتصادی و درآمدهای دولت در آینده پایین‌تر از حد انتظار باشند، بار تعدیل عمدتاً بر مصرف عمومی وارد می‌شود. در صورتی که منابع صندوق به‌منظور مشخصی در نظر گرفته نشده باشد، انعطاف بیشتری در سیاست مالی پدید می‌آید و برای غلبه بر آثار پیش‌بینی نشده ناشی از کاهش درآمدهای آتی، امکان واکنش مناسب را ایجاد می‌کند. البته این استدلال وجود دارد که حتی اگر هزینه‌های بازنشستگی از طریق تأمین بودجه مورد حمایت ویژه قرار گیرد، چنانچه لازم باشد می‌توان اثر آن را از طریق مالیات خنثی کرد. اما از آنجاکه انتقال مبالغ بالا از سوی دولت به بخش خصوصی به همان نسبت باید از طریق نرخ‌های بالاتر مالیاتی جبران گردد، ممکن است به عدم کارایی منجر شود. از طرف دیگر، باید در

1. Work Preceding

2. Coherent Budgetary Process

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۲۷

نظر داشت که به دلایل گوناگون نظام‌های بازنشستگی مورد توجه بوده و این پرداخت‌ها باید به نوعی از حمایت ویژه برخوردار باشند. به‌هرحال، تفکیک وظایف قانونی دولت به‌عنوان کارفرما و تعهدات سیاسی بیشتر که به‌منظور حمایت از منافع نظام عمومی بازنشستگی ایجاد شده، می‌تواند سودمند باشد.



شکل ۱-۱۲ سازوکار صندوق

بحث دیگر آن است که تأمین تعهدات بازنشستگی یا راه‌های دیگر نگهداری یک صندوق خارج از دسترسی مستقیم سیاست‌مداران، موجب افزایش مشروعیت و حمایت عمومی از حفاظت دارایی‌های صندوق می‌شود. مصداق بارز این مطلب، حمایت قابل توجه عمومی از حفاظت دارایی‌ها در صندوق دائمی آلاسکا^۱ که منافع واقعی صندوق را به‌طور مستقیم میان شهروندان آلاسکا توزیع می‌کند. درحقیقت بحث اصلی این است که آیا انباشت دارایی خالص (به مفهوم متضاد ناخالص)، از حمایت‌های عمومی بیشتری برخوردار خواهد بود یا خیر. در صورتی که در جای دیگری انباشت بدهی وجود داشته باشد، حمایت از صندوق نفت چندان مؤثر نخواهد بود. علاوه بر آن، اگر قرار باشد درآمدهای نفتی به بخش خصوصی انتقال یابد، بهتر است به‌جای توزیع مستقیم آن، این

1. Alaska Permanent Fund

کار از طریق کاهش مالیات‌های مختل‌کننده^۱ انجام پذیرد. این امر مستلزم آن است که درآمدهای نفتی به‌منظور تحت پوشش قرار دادن کسری‌های غیرنفتی فراینده از طریق بودجه دولت مورد مصرف قرار گیرند.

بررسی کامل این موضوع خارج از حیطه این نوشتار می‌باشد. برای این سؤال که آیا برای اهداف ویژه باید صندوق‌های نفتی انتخاب شوند یا انواع دیگر صندوق‌های تثبیت؛ هیچ‌گونه جوابی وجود ندارد. از دیدگاه اقتصاددانان، موضوع اصلی بررسی کامل پیامدهای گزینه‌های مختلف است. باین‌حال، راه‌حل مورد نظر نروژ برای صندوق نفت علی‌رغم آنکه دلیل تأسیس صندوق گسترش هزینه‌های آتی بازنشستگی بوده است، بر عدم اختصاص آن برای امور بازنشستگی یا سایر اهداف قرار دارد.

ارتباط^۲ بین صندوق نفت و بودجه مالی در شکل ۱-۱۲، به نمایش درآمده است. درآمد صندوق عبارت است از خالص جریان وجوه نقد دولت مرکزی از فعالیت‌های نفتی، به‌علاوه بازده حاصل از سرمایه‌گذاری‌های انجام شده، مخارج صندوق شامل انتقالات سالیانه به خزانه، متناسب با میزان درآمدهای نفتی ذکر شده در بودجه مالی و به‌منظور پوشش کسر بودجه غیرنفتی بودجه می‌باشد. بدین‌ترتیب، اگر و تنها اگر، بودجه دولت (شامل درآمد نفت) دارای مازاد باشد، موجودی صندوق افزایش خواهد یافت.

سازوکار صندوق به‌نحوی طراحی شده تا همان‌گونه که خاطرنشان شد ارتباط مؤثری بین انباشت منابع در صندوق نفت و سیاست مالی برقرار باشد. بنابراین، برای درک پویایی انباشت منابع لازم است تا رهنمودهای تدوین شده برای سیاست مالی نروژ مورد بررسی قرار گیرند.

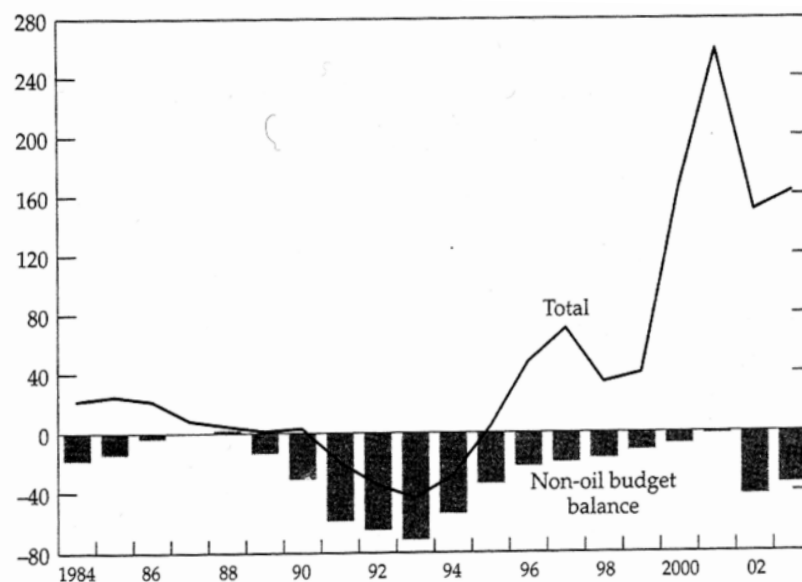
۱۲-۳ برنامه‌های سیاست مالی

به‌طورکلی، در سال‌های گذشته نروژ از یک سیاست مالی نسبتاً محتاطانه‌ای پیروی می‌کرد که طی آن بودجه عمومی دولت مازادی حدود ۲ تا ۴ درصد تولید ناخالص داخلی داشت. همان‌طور که در نمودار ۳-۱۲ ملاحظه می‌شود، تنها در دوره رکود اواسط دهه ۱۹۹۰ بود که بودجه برای چند سالی دارای کسری شد. درواقع، این سال‌ها تنها

1. Distortionary Taxes
2. Interaction

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۲۹

دوره‌ای پس از جنگ جهانی دوم بود که دولت نروژ در بودجه عمومی خود با کسری مواجه می‌شد.



مأخذ: وزارت مالیه نروژ

نمودار ۳-۱۲ بودجه مازاد صندوق نفت (میلیارد کرون نروژ)

تدوین و اجرای سیاست مالی در نروژ، در سال‌های پس از آن با چالش‌های مهمی مواجه بوده، اما در مقایسه با سایر کشورها دارای این مزیت است که برنامه بلندمدت ۲۰۰۵-۲۰۰۲ به‌منظور تشریح این چالش‌ها، نقطه شروع پیش‌بینی‌های کلان اقتصادی است. سناریوی موسوم به سناریوی مرجع،^۱ مسیری را برای اقتصاد نروژ ترسیم کرده که برمبنای آن، رشد اشتغال عمومی منوط به دستیابی به رشد متوازن و پایدار بلندمدت است. در این مسیر، شرایط لازم برای رشد اشتغال عمومی که به‌طور قابل ملاحظه‌ای با حفظ استانداردهای کنونی رفاه عمومی و درجه پوشش آن سازگار بوده و شامل

1. Baseline Scenario

اصلاحات مصوب می‌باشد، فراهم آمده است. با تداوم مقررات جاری تأمین اجتماعی، نرخ‌های ثابت مالیاتی و عوارض استفاده از خدمات عمومی، پیش‌بینی‌های مربوط به کسر بودجه مالی غیرنفتی (ساختاری) در دوره منتهی به سال ۲۰۲۰، افزایش نسبتاً کوچکی را در مصرف درآمدهای نفتی نشان می‌دهند. با این حال، کسر بودجه در سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۴۰ به شدت افزایش می‌یابد که در نتیجه افزایش مخارج بازنشستگی و سایر هزینه‌های مربوط به جمعیت سالمند خواهد بود.

در این سناریو، جایی برای اصلاحات جدید یا تقویت خدمات رفاه عمومی وجود ندارد. سناریوی مرجع نشان می‌دهد که در صورت عدم تجدیدنظر در سیاست، شامل افزایش کارایی بخش عمومی یا تقویت بودجه عمومی دولت، در سال‌های پیش‌رو امکان استفاده بیشتر از درآمدهای نفتی برای پیروی از اصلاحات مصوب فراهم نخواهد آمد. این پیامد مطابق با حساب‌های نسلی^۱ است که در حال حاضر به‌طور تقریبی در توازن می‌باشند.

در نمودارهای ۴-۱۲، بسط اطلاعات سناریوی مرجع با موارد مشابه در سناریوی انحطاط^۲ و همچنین با سناریوی دیگری که در آن مصرف درآمدهای نفتی در بودجه مالی معادل بازده واقعی مورد انتظار صندوق نفت دولت در نظر گرفته شده، مقایسه می‌شود. هریک از این سناریوها در برنامه بلندمدت ۲۰۰۵-۲۰۲۰ نیز ارائه شده‌اند. به نظر می‌رسد سناریوی انحطاط کمی افراطی باشد، اما باید در نظر داشت که این سناریو پیامدهای تداوم افزایش اشتغال در بخش عمومی را همراه با رشد واقعی در دهه گذشته و هم‌زمان با تعقیب سیاست کنونی در حوزه‌های مهمی چون نظام بازنشستگی و مالیات‌گذاری، نشان می‌دهد.

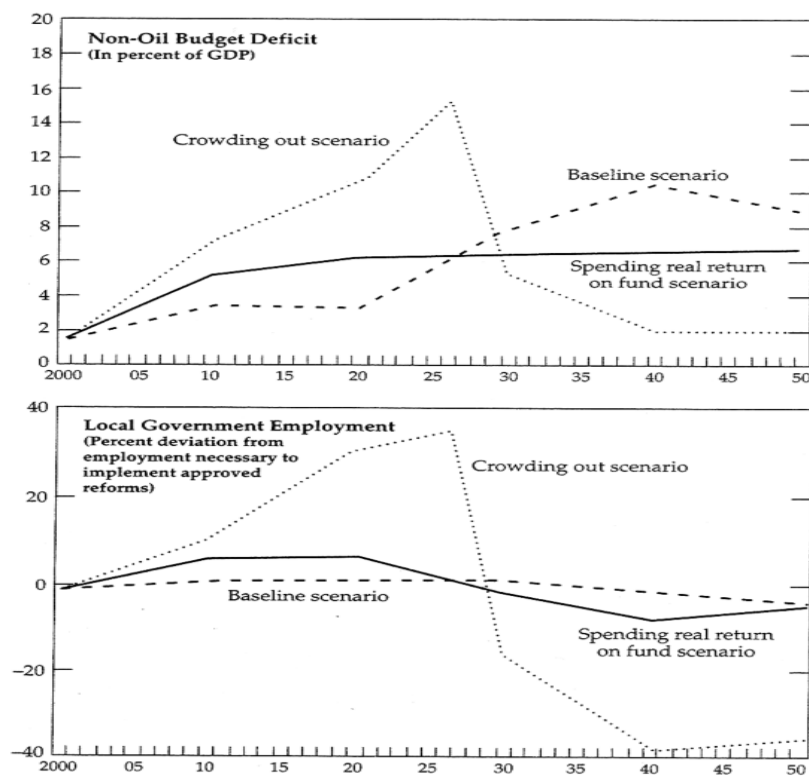
مصرف بازده واقعی صندوق نفت دولت در بودجه، موجب افزایش تدریجی مصرف درآمدهای نفتی تا سال ۲۰۲۰ می‌شود. پیش‌بینی‌های انجام شده در برنامه بلندمدت مبتنی بر این فرض است که بخشی از این درآمدها برای افزایش اشتغال در بخش عمومی و بخشی برای کاهش مالیات‌ها، مصرف شوند.

نمودارهای ۴-۱۲ مراحل مصرف درآمدهای نفت خام در بودجه و اشتغال در بخش عمومی را نشان می‌دهند. اطلاعات سری زمانی اشتغال، از تفاوت بین اشتغال عمومی در سناریوهای مختلف و سطح اشتغال لازم برای اجرای اصلاحات رفاهی مصوب و حفظ

1. Generational Accounts
2. Crowding Out Scenario

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۳۱

دیگر استانداردهای جاری و پوشش خدمات رفاه عمومی، حاصل می‌شوند. این نمودارها، برخی سازوکارهای همراه با مرحله‌بندی مصرف درآمدهای نفتی^۱ را نمایش می‌دهند.



مأخذ: همان.

نمودار ۴-۱۲ کسری بودجه غیرنفتی و اشتغال در دولت محلی در سه سناریو برای برنامه بلندمدت

● با تخصیص سرمایه کافی به صندوق نفت به‌منظور تأمین رشد هزینه‌های آتی مربوط به جمعیت سالمند و مخارج آتی بازنشستگی، بدون آنکه نیازی به کاهش مصرف در حوزه‌های دیگر باشد، می‌توان از رشد پایدار در خدمات رفاه عمومی اطمینان داشت.

برای مشاهده این مطلب می‌توان به منحنی سناریوی مرجع، مراجعه کرد. این سناریو بیان می‌دارد که در پی یک افزایش سریع، استفاده از درآمدهای نفتی در طول بیست سال آینده دارای روند رو به رشد نسبتاً ملایمی خواهد بود.

● همانند روند دهه ۱۹۹۰، با تداوم رشد اشتغال بخش عمومی، کسری بودجه غیرنفتی به سرعت افزایش یافته و انقباض شدید در بودجه عمومی در سال‌های پیش‌رو اجتناب‌ناپذیر می‌شود. این مطلب را می‌توان در سناریوی انحطاط مشاهده کرد. رشد بالا در دستمزد واقعی و کوچک‌سازی بخش‌های آسیب‌پذیر،^۱ موجب افزایش سریع مصرف درآمدهای نفتی می‌شود. این انحطاط در رقابت‌پذیری باید متعاقباً مورد تجدیدنظر قرار گیرد. در این صورت درآمدهای نفتی تا اندازه زیادی در بیست سال آینده مصرف شده و واردات کالاها و خدمات مجدداً باید به‌طور عمده از طریق صادرات بخش‌های اقتصادی تأمین شود.

● مصرف بازده واقعی مورد انتظار صندوق نفت دولت، مستلزم مرحله‌بندی پایدار مصرف درآمدهای نفتی است. این سناریو با آنکه فضای لازم را برای گسترش خدمات رفاهی یا کاهش مالیات‌ها فراهم می‌سازد، عدم کاهش^۲ این بخش از ثروت دولت را نیز تضمین می‌کند. با این حال، انجام این مرحله‌بندی مستلزم اجرای اقداماتی برای محدودسازی رشد مصرف عمومی دولت یا درآمدهای رو به رشد است. به‌هرحال، میزان انقباض لازم حاصل از این سناریو اساساً کوچک‌تر از سناریوی انحطاط می‌باشد.

نکات فوق نشان می‌دهد که مشکل واقعی مصرف بیشتر درآمدهای نفتی در بودجه دولت نیست بلکه مسئله اصلی، زمان مصرف آن است. در ارزیابی چگونگی مرحله‌بندی درآمدهای نفتی در سال‌های پیش‌رو، ملاحظات زیر دارای اهمیت ویژه‌ای هستند:

● جدا از سایر عوامل، لزوم رشد پایدار در خدمات عمومی، محدودیت قابل توجهی در مصرف درآمدهای نفتی دو دهه آینده را نشان می‌دهد. پس از آن، به‌ویژه پس از سال ۲۰۲۰، درآمدهای ذخیره شده را می‌توان برای پوشش هزینه‌های آتی بالا، مورد

1. Exposed Sectors

به‌نظر می‌رسد در مقایسه با Sheltered Sectors به بخش‌هایی اطلاق شود که از چتر حمایتی دولت برخوردار نباشند - م.

2. Depletion

استفاده قرار داد. با این حال، افزایش شدید در مصرف درآمدهای نفتی در طول این دوره می‌تواند به تورم شدید هزینه‌ها و قیمت‌ها در این سال‌ها منجر شده و مشکلات بازسازی قابل ملاحظه‌ای را برای بخش‌های درگیر در رقابت‌های بین‌المللی^۱ به همراه داشته باشد.

● لزوم دستیابی به توسعه پایدار اقتصادی در دوره‌های پیش از سال ۲۰۲۰ و پس از آن، مستلزم مرحله‌بندی مصرف تدریجی و پایدار درآمدهای نفتی است. هرچه مصرف درآمدهای نفتی در طول ۱۰ سال آتی افزایش یابد، نیاز به تقویت بودجه دولت به‌منظور تأمین رشد پایدار در خدمات عمومی در مرحله بعد بیشتر می‌شود.

● حفظ یک بخش درگیر در رقابت‌های بین‌المللی و پرهیز از بازسازی گسترده در اقتصاد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار می‌باشد. مصرف روزافزون درآمدهای نفتی ممکن است موجب افزایش فعالیت اقتصادی گردد. در وضعیت ظرفیت بالای بهره‌برداری، این امر می‌تواند به تضعیف بخش‌های درگیر در رقابت‌های بین‌المللی منجر شود. هنگام مرحله‌بندی مصرف درآمدهای نفتی، ازمنظر ارتقا رشد متوازن بلندمدت در اقتصاد نروژ، حفظ یک بخش نیرومند درگیر در رقابت‌های بین‌المللی باید مورد تأکید ویژه قرار داشته باشد. تجربه نروژ و سایر کشورها حاکی از آن است که مصرف بیش از اندازه درآمدهای نفتی می‌تواند به مشکلات اساسی مانند هزینه‌های بازسازی و بیکاری منجر شود (این مطلب به‌عنوان بیماری هلندی موسوم است. ما نباید درسی را که هلند در دهه ۱۹۷۰ آموخت فراموش کنیم، اگرچه می‌دانیم که پس از آن این کشور در سیاست‌های اقتصاد خود بسیار موفق بوده است).

● نامشخص بودن درآمدهای آتی نفت حاکی از آن است که احتیاط قابل توجهی باید در به‌کارگیری مصرف این درآمدها مبذول داشت.

● سیاست اقتصادی نروژ ظاهراً نباید براساس افزایش بیشتر مالیات‌ها استوار باشد. به‌طور کلی سطوح مالیاتی برحسب استانداردهای بین‌المللی بالا بوده و به‌نظر می‌رسد که حداقل این مطلب مورد تأیید باشد که فضای ایجاد شده ناشی از مصرف فزاینده درآمدهای نفتی باید با گذشت زمان برای کاهش مالیات‌های مستقیم و غیرمستقیم و به‌منظور افزایش کارایی اقتصاد کشور، مورد استفاده قرار گیرد.

اما حاصل این مطالب چه خواهد بود؟ به نظر می‌رسد که این مشکلات با مصرف سالیانه بازده واقعی مورد انتظار صندوق نفت در بودجه مالی به‌سادگی متعادل شده و به نوعی حد وسط^۱ سناریوهای مرجع و انحطاط باشد. خاطرنشان می‌شود که این موضوع یک تطبیق صرف می‌باشد و نه یک نتیجه کلی که بتوان آن را بدون تمایز در کشورهای دیگر نیز به کار برد. اما به دلایل زیر، استفاده از بازده واقعی مورد انتظار سالیانه صندوق، گزینه جالب توجهی است:

- دارای قانونی ساده بوده، تبادل و انتقال آن آسان است،

- مرجعی برای فرایند بودجه فراهم می‌آورد،

- پایداری سیاست مالی را در شرایط بی‌ثباتی درآمد نفت تضمین می‌نماید زیرا استفاده از درآمدها بر مبنای جریان درآمد تحقق‌یافته از محل فعالیت‌های نفتی صورت می‌گیرد و نه بر مبنای درآمدهای آتی نامطمئن،

- راه‌حل صحیحی را برای مسئله توزیع بین‌نسلی^۲ فراهم می‌آورد، درحالی‌که ارزش واقعی خود صندوق حفظ می‌شود، تمام نسل‌ها سهم خود را از درآمدهای نفتی از طریق مصرف بازده واقعی صندوق برداشت^۳ خواهند کرد (اما از آنجاکه تولید ناخالص داخلی در طول زمان افزایش می‌یابد، بازده واقعی صندوق، سهم کوچک‌تری از درآمد کل را در آینده تشکیل می‌دهد).

در سال ۲۰۰۱، مصرف درآمدهای نفتی در بودجه، نزدیک به ۲ درصد تولید ناخالص داخلی بوده که از طریق کسر بودجه غیرنفتی ساختاری اندازه‌گیری شده است.^۴ توصیه‌های سیاست مالی دلالت بر افزایش مصرف درآمدهای نفتی در بودجه در حدود ۰/۴ درصد تولید ناخالص داخلی کشور در هریک از سال‌های پیش از ۲۰۱۰ دارد که کسر بودجه غیرنفتی را به حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی کشور در سال ۲۰۱۰ خواهد رساند. سرمایه صندوق نفت دولت در این مقطع، حدود ۱۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی خواهد بود.

1. Middle Road

2. Intergenerational Distribution

3. Harvest

۴. تعدیلاتی برای تغییرات درآمدهای مالیاتی مربوط به فعالیت‌های اقتصادی، عوامل حسابداری و برخی درآمدها و هزینه‌های غیرمترقبه و موقت انجام گرفته است.

۴-۱۲ تشکیلات صندوق

در قانون صندوق نفت تصریح شده که وزارت مالیه مسئول مدیریت صندوق نفت است. در جریان تأسیس نظام مدیریت صندوق باید شرط زیر مدنظر قرار می‌گرفت:

۱. **تخصص‌گرایی:**^۱ بر اطمینان از بهره‌برداری کامل از قابلیت‌های بانک مرکزی نروژ^۲ و همین‌طور ایجاد مهارت‌ها و توانایی‌ها در وزارت مالیه دلالت دارد. همچنین بیانگر استفاده گسترده از مدیران سرمایه‌گذاری خارجی^۳ برای دارایی‌هایی است که بانک مرکزی دارای تجربه کافی در مورد آنها نیست.

۲. **پاسخ‌گویی:**^۴ به‌منظور تضمین پاسخ‌گویی و مرزبندی مسئولیت‌ها بین بانک مرکزی و وزارت مالیه، یک نظام کنترل و محدودیت،^۵ ایجاد شد.

۳. **شفاف‌سازی:**^۶ این مطلب موضوع مهمی است. اگر در مورد ذخیره بیش از ۱۰۰ درصد تولید ناخالص داخلی در دارایی‌های مالی، نیاز به جلب موافقت عمومی باشد، آنگاه سیاستگذاران باید آماده اطلاع‌رسانی دقیق به مردم از چگونگی سرمایه‌گذاری وجوه و بازده این سرمایه‌گذاری‌ها باشند.

وزارت مالیه به‌عنوان مالک رسمی صندوق، مسئول دفاع از راهبرد بلندمدت سرمایه‌گذاری است که شامل گزینه‌های راهبردی انجام شده در مدیریت صندوق و در ارتباط با توزیع مربوط به نوع ارز و کشور مربوطه و برحسب توزیع میان گروه‌های دارایی و اوراق بهادار در بخش‌های گوناگون بازار است.^۷

این گزینه‌های راهبردی در سبد پایه دارایی‌ها^۸ نمود پیدا می‌کنند. سبد دارایی، یک صندوق مجازی^۹ است که شامل شاخص‌های اوراق قرضه و سهام^{۱۰} برای بازارهای مختلفی

1. Professionalism

2. Norges Bank

3. External Fund Managers

4. Accountability

5. A System of Checks and Balances

6. Transparency

۷. رهنمودهای سرمایه‌گذاری صندوق در پیوست آمده است.

8. Benchmark Portfolio

9. Virtual

10. Equity and Bond Indices

که صندوق در آنها سرمایه‌گذاری کرده، است. این سبد پایه^۱، دارای دو هدف است:

الف) وزارت مالیه حدود حداکثر تغییرات مجاز مربوط به سبد پایه دارایی‌ها را تعیین کرده که حد مجاز خطای پیگیری^۲ پیش‌بینی‌شده، حداکثر ۱/۵ درصد تعریف شده است.^۳ بنابراین سبد پایه، بخشی از نظام کنترل ریسک صندوق به‌شمار می‌رود.

ب) سبد پایه، برای ارزیابی عملکرد بانک مرکزی نروژ نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. بازده واقعی با بازده حاصل از سبد پایه دارایی مورد مقایسه قرار گرفته و تفاوت‌های مربوط به عملکرد در گزارش‌های صندوق تشریح می‌گردند.

در رهنمودهای راهبردی تعیین شده از سوی وزارت مالیه، مدیریت عملیاتی صندوق به بانک مرکزی واگذار شده است. علاوه بر رهنمودهای وزارت مالیه برای صندوق نفت، موافقت‌نامه‌ای نیز در ارتباط با مدیریت صندوق برای تنظیم رابطه میان وزارت و بانک مرکزی تهیه گردیده است.

صندوق نفت، حساب سپرده‌ای است که به کرون نروژ بوده و مالکیت آن به‌طور رسمی به دولت محول شده که از تعهدات بانک مرکزی به‌شمار می‌رود. باین‌حال، در رهنمودهای صندوق آمده که بانک مرکزی، اوراق بهادار خارجی را باید به نام خود و از محل ارزش کرون حساب بانکی خریداری کند. بازده مربوط به این‌گونه سرمایه‌گذاری‌های خارجی، پس از کسر کارمزد مدیریت بانک مرکزی، به‌عنوان بازده صندوق نفت تعریف می‌شود.

بانک مرکزی نروژ، گزارش‌های تفصیلی مدیریت صندوق نفت را به‌طور سالیانه ارائه می‌نماید. این گزارش‌های غیرمحرمانه،^۴ چگونگی مدیریت صندوق را تشریح کرده و شامل فهرست شرکت‌هایی می‌باشد که منابع صندوق در آنها سرمایه‌گذاری شده است. گزارش‌های مذکور حاوی ارقام بازده کل، بازده پایه،^۵ تخصیص بازده مازاد و هزینه‌های مدیریت صندوق است. گزارش‌های سالیانه همچنین شامل فصل‌هایی در مورد فلسفه سرمایه‌گذاری مربوط به مدیریت عملیاتی و اطلاعات مربوط به فرایند انتخاب مدیران خارجی و نظایر آن می‌باشد.

1. Benchmark

2. Tracking Error

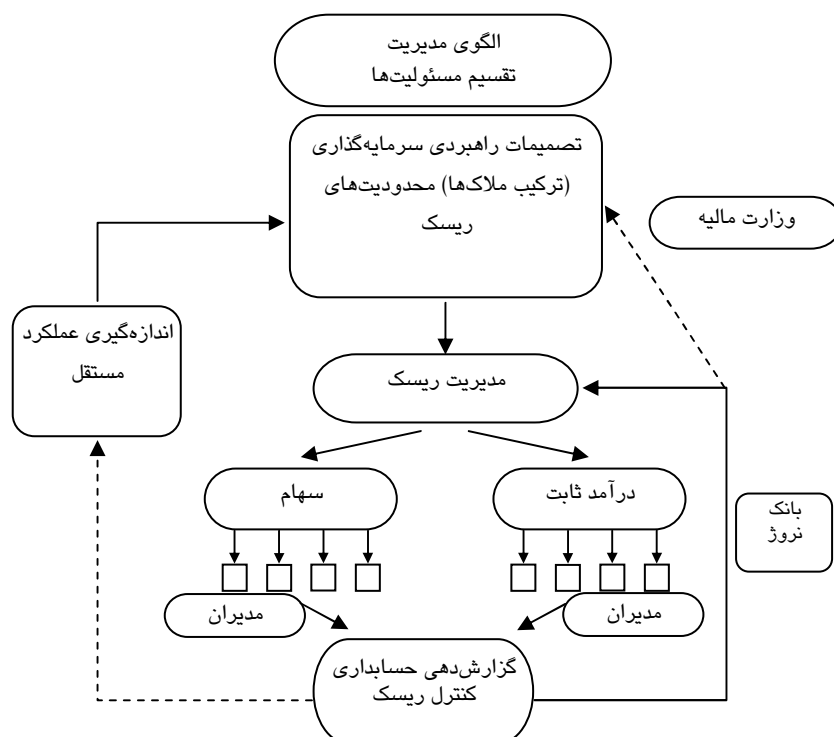
۳. خطای پیگیری به‌عنوان انحراف استاندارد تفاوت میان سبد پایه دارایی و سبد واقعی دارایی است.

4. Public Reports

5. Benchmark Return

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۳۷

علاوه بر آن، بانک مرکزی نروژ گزارش‌های سه‌ماهه‌ای شامل بازده اصلی و اطلاعات هزینه‌ای را برای وزارت مالیه تهیه می‌کند و گزارش‌هایی را نیز به شرکت مستقلی که از سوی وزارت مالیه منتصب شده تا محاسبات بازده صندوق و تحلیل اختصاصی اختلافات میان بازده پایه و بازده واقعی را انجام دهد، ارائه می‌نماید. گزارش‌های این شرکت، غیرمحرمانه بوده و مانند گزارش‌های بانک مرکزی در اینترنت منتشر می‌شوند.



شکل ۲-۱۲ تشکیلات صندوق

مطالب فوق در مورد نظام مدیریت صندوق، در شکل ۲-۱۲ به نمایش درآمده است. در این نمودار، علاوه بر تشریح ساختار صندوق، مدیریت و نحوه حسابرسی آن که

توسط اداره حسابرسی کل^۱ انجام می‌گیرد، نشان داده می‌شود. حسابرس کل توسط پارلمان منتصب می‌شود و گزارش‌های خود را جهت اطمینان از نظارت پارلمانی بر عملیات صندوق، مستقیماً به آن ارائه می‌دهد.

۵-۱۲ مباحث عملیاتی مدیریت صندوق

بانک مرکزی تا سال ۱۹۹۸ دارای تجربه درخصوص مدیریت سبد سهام بین‌المللی^۲ نبود. با توجه به تخصص بانک مرکزی در مدیریت سبدهای بزرگ اوراق قرضه دولتی بین‌المللی، یک گروه کاری به‌منظور تدارک سرمایه‌گذاری بخشی از موجودی صندوق نفت در سهام در بهار سال ۱۹۹۷ آغاز به کار کرد. در ژانویه ۱۹۹۸ اداره جدیدی تحت عنوان مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی^۳ تأسیس شد. هیئت‌مدیره بانک، مدیریت عملیاتی صندوق نفت را با چهارده میلیارد یورو موجودی، ذخائر بلندمدت ارزهای خارجی با دوازده میلیارد یورو و صندوق بیمه نفت نروژ را با ۱/۲ میلیارد یورو موجودی به مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی واگذار کرد. در پایان سال ۲۰۰۱، ترکیب دارایی‌های تحت مدیریت، بیش از صد میلیارد دلار می‌باشد.

سازمان‌دهی ارتباط مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی با عملیات عادی بانک مرکزی، از طریق کانال‌های اطلاعاتی^۴ انجام می‌گیرد. رئیس مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی، بدون آنکه در بحث داخلی سیاست پولی شرکت کند، گزارش خود را به رئیس کل بانک مرکزی ارائه می‌دهد. تمام تصمیم‌گیری‌های مربوط به سرمایه‌گذاری بر طبق دستورالعمل‌های مشخص به مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی محول شده و مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی به‌صورت ماهیانه گزارش‌های خود را تقدیم رئیس کل و پرسنل وی می‌کند. در مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی، تصمیم‌گیری‌های مربوط به سرمایه‌گذاری به سه واحد سیاست‌گذاری^۵ به نام‌های مشارکت مالی، درآمد

1. Office of Auditor General

2. Portfolios of International Equities

3. Norges Bank Investment Management (NBIM)

4. Chinese Walls

5. Front Office Unit

ثابت و تخصیص تاکتیکی دارایی^۱ واگذار شده است. اختیارات سرمایه‌گذاری و تعیین محدوده ریسک برای هریک از واحدهای سیاستگذاری از طریق رئیس مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی تعیین و کمیته خاصی در مورد سرمایه‌گذاری‌ها تصمیم‌گیری نمی‌کند.

در حال حاضر تعداد کارکنان مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی از ۷۱ نفر در پایان سال ۱۹۹۸ به بیش از صد نفر افزایش یافته است. در طول نیمه اول سال ۱۹۹۸، سبد دارایی صندوق نفت از ۱۰۰ درصد ابزارهای مالی با درآمد ثابت در هشت کشور به سبد مرکبی از ۶۰ درصد درآمد ثابت و ۴۰ درصد سهام در ۲۱ کشور تغییر یافت. کار سرمایه‌گذاری‌های مربوط به سهام را چهار مدیر شاخص خارجی^۲ اجرا می‌کردند. از پاییز سال ۱۹۹۸، مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی به‌منظور دستیابی به مدیریت فعال سهام،^۳ قراردادهای خارجی خود را واگذار کرده است. در سال ۱۹۹۹، مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی مدیریت فعال سهام داخلی را آغاز و در سال ۲۰۰۰، سبدهای کوچک دارایی را برای شاخص‌گذاری^۴ و شاخص‌گذاری پیشرفته^۵ ارائه نمود. در بهار سال ۲۰۰۱، قراردادهای شاخص خارجی بزرگ به سبدهای شاخص پیشرفته داخلی تغییر یافتند. در حال حاضر حدود ۵۰ درصد سبد سهام به‌صورت داخلی مدیریت می‌شوند درحالی‌که پانزده مدیر خارجی بر ۵۰ درصد دیگر نظارت دارند. مدیران فعال خارجی، کار پر حجم ریسک‌پذیری فعال را اجرا می‌کنند.

هدف اولیه بانک مرکزی در مدیریت صندوق، عملکرد بهینه^۶ سبد پایه تعریف شده توسط وزارت مالیه است. راهبرد تفوق در عملکرد سبد پایه دارایی‌ها در گزارش سالیانه ۱۹۹۹ ارائه شده است. اجزای اصلی این راهبرد شامل این موارد می‌باشند: گسترش مدیریت فعال در موقعیت‌های گوناگون، ترکیب مدیریت داخلی و خارجی و اختصاص مدیریت داخلی به حوزه‌هایی که شانس پیش‌بینی نوسانات قیمتی در آنها بیشتر از حوزه‌های دیگر باشد. همچنین بر مدیریت ریسک، تحلیل سبد دارایی‌ها و تجارت کارآمد در بازار تأکید می‌شود.

-
1. Tactical Asset Allocation
 2. External Index Managers
 3. Active Equity Management
 4. Indexing
 5. Enhanced Indexing
 6. Outperform

مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی با توزیع مدیریت فعال بر تعداد زیادی از تصمیم‌گیری‌های مستقل، در پی بهره‌برداری مؤثر از حدود ریسک تعیین شده توسط وزارت مالیه است.

تمایز بین مدیریت شاخص و مدیریت فعال، وجه مهمی از راهبرد مدیریت است. حدود ریسک تعیین شده توسط وزارت مالیه بر این نکته تصریح دارد که مدیریت صندوق به‌طور کلی باید از سبد پایه پیروی کند. برخی آثار از طریق تخصیص^۱ بخشی از سبد دارایی‌ها به‌منظور پیروی از سبد پایه حاصل می‌شوند. از آنجاکه این نوع مدیریت را می‌توان با استفاده از روش‌های ساده اجرا کرد، هزینه‌های مدیریت این بخش از سبد پایین می‌باشد که همین امر نیز به تمرکز بیشتر بر بخشی از سبد دارایی‌هایی منجر می‌گردد که به‌صورت فعال می‌تواند مدیریت شود. بدین ترتیب، دیدگاه وسیع‌تری نسبت به امکان ارزیابی شایستگی‌های انواع مدیریت شکل می‌گیرد و استفاده از توانایی‌های ویژه مدیران گوناگون را ممکن می‌سازد.

واگذاری اختیار سرمایه‌گذاری به مدیران فعال و البته گران‌تر، صرفاً در حوزه‌هایی که دارای تخصص هستند، روش مؤثری برای کاهش هزینه‌هاست. در قرارداد مدیران فعال، محدوده حداقل و حداکثر ریسک مرتبط با شاخص‌های پایه مشخص می‌شود. بخشی از حق‌الزحمه اکثر مدیران بر مبنای چگونگی موفقیت آنها در دستیابی به بازده مازاد است که این امر، انگیزه آنها را برای به‌کارگیری تخصص خود برای کسب موقعیت‌های فعال افزایش می‌دهد. اگر مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی کل سبد سهام را به مدیران فعال خارجی واگذار می‌کرد، هزینه کل مدیریت به‌طور قابل ملاحظه‌ای بیشتر از وضعیت کنونی تفکیک مدیریت به فعال و شاخص می‌شد.

ویژگی مشترک مدیران سهام که تاکنون انتخاب گردیده‌اند آن است که راهبرد سرمایه‌گذاری آنها تحلیل و گزینش شرکت‌ها با کمک الگوهای ارزش‌گذاری بدون قائل شدن محدودیتی در مورد کشورها یا وضعیت بخش‌هاست. این امر بدان معناست که نتیجه کار آنها (بازدهی مثبت یا منفی) به‌طور طبیعی هماهنگی کمتری با روندهای کلی تر بازار دارند، به‌خصوص نسبت به راهبردی که تأکید اصلی‌اش بر تحلیل در سطح کلان است.

علاوه بر تعداد تصمیمات مستقل، میزان گستردگی تغییرات روند قیمتی اوراق بهاداری

که انتخاب شده‌اند نیز دارای اهمیت هستند. تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای میان عملکرد شرکت‌های قابل مقایسه در پاییز سال ۱۹۹۹ وجود داشته است. بین روند قیمتی شرکت‌هایی که دارای عملکرد خوب بوده و آنها که در سطح پایین‌تری به‌ویژه در بخش‌های فناوری و اطلاعات بودند، تفاوت محسوسی وجود داشت. پتانسیل بازده مازاد برای مدیرانی که اقدام به انتخاب سهام مشخصی می‌کنند، در این شرایط نسبت به دوره‌هایی که تحولات اساسی در بازده آن سهام رخ می‌دهد، بیشتر است. این امر حاکی از آن است که هم‌زمان با تغییر پتانسیل بازده مازاد، درجه ریسک‌پذیری نیز ممکن است تغییر یابد. به عبارت دیگر، علاوه بر پیش‌بینی بازده و قیمت، پیش‌بینی ریسک نیز مهم می‌باشد.

عامل مهم دیگر راهبرد برای پایین نگاه داشتن هزینه‌ها تمرکز شدید بر هزینه‌های مبادله است. هزینه‌های مبادله در زمان‌های متفاوت دارای اهمیت قابل ملاحظه‌ای برای بازده خالص به‌ویژه برای صندوق نفت هستند که هر سه ماه یک‌بار، میزان قابل ملاحظه‌ای از سرمایه جدید را وارد بازار می‌کند. این سؤال که کدام الگوی مبادله منجر به پایین‌ترین سطح هزینه‌های مبادله می‌شود، هر بار مورد بررسی قرار می‌گیرد.

مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی هنگام خریداری خدمات خارجی، همواره در تلاش بوده تا شرایط رقابت را تا حد امکان میان عرضه‌کنندگان بالقوه، برای مثال از طریق دعوت به مناقصه در اینترنت، فراهم سازد. فعالیت‌های بانک مرکزی در مورد مدیریت، بستگی به بودجه داخلی آن و مقررات حسابداری داشته و از طریق سیستم کنترل، همانند سایر ادارات بانک، مورد نظارت قرار می‌گیرد.

به‌طور خلاصه، یک گزینه اساسی برای دستیابی به بازده مازاد، ایجاد موقعیت‌های کوچک بسیار در مقایسه با تعداد اندکی موقعیت‌های بزرگ، نسبت به شاخص پایه است. بازتاب این راهبرد آن است که توزیع مدیریت فعال بر انواع بسیار متفاوت موقعیت‌ها (ترکیب ریسک‌پذیری) در صورت مواجهه با نوسانات عمومی در بازار، می‌تواند منجر به بازده مازاد قابل توجهی شود. تنها در صورت وجود مهارت ویژه در پیش‌بینی روندهای بازار، راهبرد هوشیارانه در توزیع ریسک به بهترین رابطه بده - بستان^۱ بین بازده مازاد و ریسک منجر می‌شود.

۱۲-۶ نتیجه‌گیری

پیام اصلی این نوشتار آن است که نخستین گام مسئولان مالی هر کشور باید توسعه پایدار و احتیاط‌آمیز راهبرد بلندمدت برای سیاست مالی باشد. تنها در صورتی که راهبرد سیاست مالی، انباشت منابع دولت باشد باید نسبت به ایجاد قوانینی برای صندوق نفت اقدام شود. به‌طور معمول، ذخیره و انباشت سرمایه دولت در یک صندوق درحالی‌که بخش‌های دیگر دولت در حال ایجاد بدهی‌های جدید باشند، بی‌معناست این مطلب باید در قوانین تخصیص سرمایه به صندوق منعکس شود.

برای اجرای موفقیت‌آمیز راهبرد سیاست مالی که مستلزم انباشت حجم وسیعی از منابع دولت باشد، جلب موافقت عمومی، شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی الزامی است. در مورد نروژ، ذکر این نکته ضروری است که هنگام تأسیس صندوق، چارچوب نهادی مناسبی برای آن وجود داشت. بانک مرکزی تا آن زمان تجارب زیادی در اداره ذخایر ارزی متداول خود کسب کرده بود و نظام‌های گزارش‌دهی و کنترل نیز به‌خوبی بنا شده بودند. علاوه بر آن، شفاف‌سازی سابقه‌ای طولانی در ارتباط با راهبرد سیاست مالی دولت و در رابطه با عملیات بانک مرکزی داشت. در رهنمودهای تدوین شده برای مدیریت صندوق نفت، بین مسئولیت‌های وزارت مالیه به‌عنوان مالک صندوق و بانک مرکزی به‌عنوان مدیر صندوق، مرزبندی روشنی وجود دارد.

برخی از کشورهای تولیدکننده نفت، پیش از اقدام به تأسیس صندوق نفت، شاید لازم باشد که در امور حکمرانی و شفاف‌سازی خود اصلاحات اساسی به‌عمل آورند. این کشورها، برای اجرای راهبردی در سیاست مالی خود که مستلزم انباشت قابل توجه منابع دولت است، باید بر ایجاد نهادهای دموکراتیک مبتنی بر شفاف‌سازی، پاسخ‌گویی و آیین‌نامه‌های بودجه‌ای خوب، تمرکز کنند.

پیوست رهنمودهای سرمایه‌گذاری

اجزای اصلی رهنمودهای کنونی سرمایه‌گذاری عبارت‌اند از:

- **بخش سهام:** ۳۰ الی ۵۰ درصد،
- **توزیع منطقه‌ای:** اروپا ۴۰ الی ۶۰ درصد، آمریکا ۲۰ الی ۴۰ درصد، آسیا و اقیانوسیه ۱۰ الی ۳۰ درصد،
- **حوزه سرمایه‌گذاری:** ۲۸ کشور (که از آن میان هفت کشور از ۳۱ ژانویه ۲۰۰۱، دارای بازارهای نوظهور هستند)،
- **حداکثر سهم مالکیت در هر شرکت:** ۳ درصد،
- **سبد پایه دارایی برای اوراق قرضه و سهام:** بر مبنای شاخص‌های معروف بازار شاخص کل جهانی برای سهام فوتسی^۱ و شاخص کل جهانی برای اوراق قرضه^۲،
- **طول مدت بخش درآمد ثابت:** ۳ تا ۷ سال.

متداول‌ترین سؤال درباره رهنمودهای سرمایه‌گذاری آن است که نروژ چگونه سهم بهینه سهام را در صندوق محاسبه کرده است؟ و پاسخ اینکه: این سهم قابل محاسبه نیست. البته حرکت از سبد ۱۰۰ درصدی اوراق قرضه به ترکیب مختلطی از اوراق قرضه و سهام تا یک نقطه مشخص، فرایندی حاصل می‌شود که اثر خالص^۳ ریسک‌پذیری بیشتر سهام را جبران می‌کند (کاری که در نروژ انجام پذیرفت). بنابراین، از طریق قرار دادن سهام در سبد، ممکن است به‌طور هم‌زمان بازده مورد انتظار افزایش یافته و ریسک نیز کاهش یابد. اما، هنگامی که سهم سهام به حدود ۵ یا ۱۰ درصد برسد، این اثر کاهش می‌یابد که بستگی به افق زمانی و چگونگی اندازه‌گیری ریسک دارد. فراتر از آن، بازده مورد انتظار بالاتر جایگزین ریسک بالاتر می‌شود.

هیچ اقتصاددان یا تحلیلگری نمی‌تواند بگوید که سهم مناسب سهام چقدر است به‌جز بیان اینکه، تا اندازه‌ای که بازدهی انتظاری بالاتر و ریسک پایین‌تر را بتوان به‌طور هم‌زمان به‌دست آورد، خرید سهام سرمایه‌گذاری خوبی است. هیچ‌یک از کارگزاران دولت^۴

1. Financial Times and the London Stock Exchange (FTSE)
2. Schroder Salomon Smith Barney's (SSSB) Index
3. Isolated Effect
4. Civil Servants

نیز نمی‌توانند به سیاست‌مداران خود بگویند که سهم مناسب سهام برای صندوق نفت چیست. کاری که در نروژ انجام گرفت، تشریح رابطه جایگزینی در بهترین حالت ممکن، با پاسخ‌گویی به سؤالاتی چون در یک سال احتمال بازده منفی برای سهام‌های متفاوت سهام چه میزان است؟ و اثر تجمعی x درصد بازده میانگین بالاتر صندوق در طول سال‌های آتی y چه مقدار خواهد بود؟ همراه بود. اگرچه سرمایه‌گذاران نهادی بین‌المللی نسبت‌های نمونه سهام را نیز به‌عنوان مرجع در نظر می‌گیرند، اما در نهایت انتخاب سهم سهام در صندوق یک تصمیم سیاسی بوده و بازتاب رابطه جایگزینی داخلی بین ریسک و بازده مورد انتظار است که سیاست‌مداران از طرف مردم اقدام به اتخاذ آن می‌کنند. سؤال بعدی آن است که چرا منابع صندوق نفت تنها در خارج از نروژ سرمایه‌گذاری می‌گردد؟ دلایل متعددی برای این مسئله وجود دارد:

• **لزوم تثبیت اقتصادی نروژ:** نتیجه وجود مازاد درآمد بالا در حساب جاری، خروج قابل ملاحظه سرمایه در سال‌های بعد است. در صورتی که سهم بخش خصوصی در خروج سرمایه قابل توجه باشد، نرخ‌های بهره در نروژ به‌منظور هدایت سرمایه‌گذاران خصوصی برای سرمایه‌گذاری در خارج کشور، پایین‌تر از دیگر کشورها قرار خواهد گرفت. بدین ترتیب، در دوران افزایش درآمدهای نفتی، نروژ با خطر حباب بازارهای مالی روبه‌رو می‌شود. با سرمایه‌گذاری مستقیم صندوق نفت در خارج، دولت مرکزی سهم عمده جریان خروج سرمایه را به‌خود اختصاص داده و بدین ترتیب اقتصاد داخلی از آثار افزایش درآمدهای نفتی به‌طور مؤثرتری محافظت می‌کند.

• **نیاز به یک ساختار صنعتی متنوع:** این مطلب ارتباط نزدیکی با بحث فوق دارد. سرمایه‌گذاری صندوق نفت در خارج از کشور، به پیشگیری از تقویت بیش از حد نرخ واقعی ارز^۱ کمک می‌کند که این امر به‌نوبه خود به یک ساختار صنعتی منجر خواهد شد که در هنگام کاهش درآمدهای نفتی نمی‌تواند ثبات خود را حفظ نماید.

• **لزوم استفاده از صندوق نفت به‌عنوان سپر:**^۲ از آنجاکه صندوق به‌عنوان یک سپر مالی برای تأمین کسری‌های بودجه عمل می‌کند، باید در نظر داشت که حجم این سپر

1. Excessive Real Exchange Rate Appreciation

2. Buffer

می‌تواند بدون تأثیر بر بخش‌های دیگر اقتصادی، تغییر یابد. مطالبات مالی پرنوسان و قابل ملاحظه دولت مرکزی از بخش‌های داخلی در این رابطه صدق نمی‌کند.

● **سرمایه‌گذاری‌های داخلی ممکن است به بازده پایین‌تر صندوق منجر شود:** به‌طور کلی، سطح بهینه سرمایه‌گذاری‌های واقعی داخلی برای یک کشور از طریق بازده این سرمایه‌گذاری‌ها در مقایسه با بازده سرمایه‌گذاری‌های مالی جایگزین تعیین می‌شود. از آنجاکه یک کشور تنها می‌تواند از طریق انباشت مطالبات از سایر کشورها دارای پس‌انداز مالی باشد، در نتیجه، نرخ بهره نسبی در این موارد، نرخ بین‌المللی خواهد بود. از این‌رو سطح بهینه سرمایه‌گذاری‌های واقعی باید مستقل از سطح درآمد باشد. البته اگر یک کشور با محدودیت مؤثر اعتباری مواجه باشد، این بحث مصداق پیدا نمی‌کند، که احتمالاً برای نروژ این‌طور نیست.

● **تنوع ترکیب:** اگر از فرصت متنوع‌سازی ترکیب سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی به‌طور کامل بهره‌برداری نشود، ریسک سرمایه‌گذاری‌های صندوق به میزان قابل ملاحظه‌ای افزایش خواهد یافت.

● **سرمایه‌گذاری‌های داخلی ممکن است موقعیت بودجه را به‌عنوان ابزار مدیریتی تضعیف کند:** صندوق نفت، شامل آن بخش از درآمدهای نفتی است که در بودجه مورد استفاده قرار نگرفته به‌علاوه بازدهی سرمایه صندوق. در جلسات مذاکرات بودجه، پارلمان در مورد میزان مخارج دولت مرکزی تصمیم‌گیری می‌کند. اگر صندوق نفت برای تأمین سرمایه‌گذاری‌های داخلی مانند امور زیربنایی مورد استفاده قرار گیرد، در آن صورت صندوق، بودجه شماره ۲ می‌شود که این امر موقعیت بودجه را به‌عنوان ابزار مدیریت سیاسی تضعیف می‌کند.

هنگام تعیین توزیع ارز اصلی صندوق نفت، لزوم حفظ قدرت خرید بین‌المللی صندوق در اولویت قرار داشت. بر این اساس، برای تعیین توزیع ارزی صندوق، وزن اقلام وارداتی نروژ مورد استفاده قرار گرفت.

به‌هرحال، پس از آنکه میزان موجودی صندوق افزایش یافت و مشخص شد که احتمالاً سرمایه‌گذاری‌های آن دارای افق بلندمدت خواهد بود، این سؤال مطرح شد که آیا وزن اقلام وارداتی، مناسب‌ترین گزینه را برای توزیع ارزی تأمین می‌کند:

• هم‌جهتی سرمایه‌گذاری‌ها با وزن اقلام وارداتی ممکن است بدین‌معنی باشد که صندوق، حاکم بر بازارهای کوچکی است که واردات نروژ از آنها (مانند سوئد و دانمارک) قابل ملاحظه می‌باشد.

• الگوهای واردات ممکن است با گذشت زمان تغییر یابند.

• برای برخی از کشورها، وزن واقعی اقلام وارداتی ممکن است بالاتر یا پایین‌تر از سطح مشخص شده از طریق تجارت مستقیم بین نروژ و آن کشور باشد. برای مثال، در صورتی که نروژ اقدام به واردات از کشورهای جهان سوم کند، این واردات، هزینه عوامل تولید کشور مربوطه را نیز دربرمی‌گیرد، یا اگر آن کشور واردکننده هزینه عوامل تولید کشور ثالث باشد نیز به همین ترتیب خواهد بود.

• افق بلندمدت سرمایه‌گذاری‌های صندوق، ریسک رکود (در جنگ‌های شدید، فجایع و سایر موارد) را که گاهی اثر آن به کشورهای بازار منتقل می‌شود، افزایش می‌دهد. چنین رویدادهایی اغلب تعدادی از کشورهای منطقه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بدین‌ترتیب سرمایه‌گذاری‌های مبتنی بر وزن اقلام وارداتی ممکن است موجب آسیب‌پذیری شدید نسبت به تنش‌های منطقه‌ای^۱ در اروپا شود.

• برای سرمایه‌گذاری سهام در شرکت‌های بزرگ، بحث در مورد توزیع سرمایه‌گذاری در بازارهای مختلف بی‌معنا خواهد بود. عملیات فراگیر شرکت‌های بزرگ بین‌المللی اغلب گسترده‌تر از فعالیت‌های ملی آنهاست و بنابراین سودآوری آنها در درجه نخست مرتبط با روند اقتصاد جهانی می‌باشد.

• هدف استفاده از وزن اقلام وارداتی به‌عنوان مبنای توزیع ارزی صندوق نفت، کاهش ریسک نوسان نرخ ارزهایی است که صندوق در آنها سرمایه‌گذاری کرده است. با این‌حال، این ریسک مربوط به نرخ ارز، معمولاً در بلندمدت کاهش می‌یابد. با سرمایه‌گذاری در کشورهای مختلف، بازده واقعی کل (هنگامی که نوسان‌های نرخ ارز و تفاوت‌های نرخ بهره و تورم قیمتی بین کشورها در نظر گرفته شده باشد) یکنواخت می‌شود. مطالعات تجربی، حاکی از سودمندی این سازوکار در بلندمدت است.

بنابراین به‌نظر می‌رسد که توافق^۱ بین وزن اقلام وارداتی و وزن تولید ناخالص

1. Regional Shocks

1. Compromise

_____ بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۴۷

جهانی، منطقی باشد. از ابتدای ژانویه ۱۹۹۸، سهم ارز کشورهای آسیایی ۱۰ تا ۳۰ درصد، کشورهای آمریکایی ۲۰ تا ۴۰ درصد و کشورهای اروپایی ۴۰ تا ۶۰ درصد تعیین شد که نشان از حرکت به سمت ارز کشورهای اروپایی به جای استفاده از وزن اقلام وارداتی صرف است.

هنگام تصمیم‌گیری در مورد سهم سرمایه‌گذاری صندوق نفت در برگه‌های سهام، باید میان سرمایه‌گذاری‌های راهبردی در قالب سرمایه‌گذاری‌های کلان در شرکت‌های مشخص، از یک سو و سرمایه‌گذاری‌های مالی که مستلزم سرمایه‌گذاری‌های کوچک در تعداد زیادی سهام بود، یکی مورد انتخاب قرار می‌گرفت. عوامل متعددی وجود داشت که نشان می‌داد صندوق نفت باید منحصراً در سرمایه‌گذاری‌های مالی مشارکت کند:

- صندوق نفت ابزاری برای سیاست مالی است که به منظور ارتقای اهداف بلندمدت سیاست مالی، ایجاد شده است. براساس هدف صندوق سرمایه‌گذاری‌ها باید به نحوی باشند که بیشترین حفاظت از منافع مالی دولت به عمل آید. این مطلب بدین معنی است که اصول رهنمودها باید بر مبنای حراست از منابع دولت و تضمین حداکثر بازده در سطح قابل قبولی از ریسک تدوین شود.

- با توزیع سرمایه‌گذاری‌ها در سهام متعدد، صندوق به ترکیب متنوعی از سبد دارایی دست می‌یابد. اگر صندوق به جای این کار، به خرید سهام شرکت‌های منتخب اقدام ورزد، متقبل ریسک شراکت^۱ می‌گردد. این ریسک، بازده مورد انتظار سرمایه‌گذاری را افزایش نداده و این‌گونه سرمایه‌گذاری‌های راهبردی به ترکیب نامطلوب‌تر دارایی‌ها منجر می‌شوند.

- به لحاظ تجربی، تنها هنگامی سرمایه‌گذاری در سهام به بازده مازاد منجر می‌شود که ترکیب گسترده‌ای از دارایی‌ها در سبد قرار داشته باشد. اینکه سرمایه‌گذاری‌های راهبردی در بلندمدت، بازده بالاتری نسبت به سرمایه‌گذاری‌های مالی دارند، نمی‌تواند دلیل موجهی داشته باشد.

- یکی از اهداف مهم صندوق، مقابله با کساد اقتصادی تأثیرگذار بر منابع مالی

دولت یا حساب خارجی، به مثابه یک ضربه گیر است. این امر مستلزم حد مشخصی از نقدینگی سرمایه گذاری هاست. سرمایه گذاری های راهبردی، بلندمدت بوده و نمی توانند به آسانی مانند یک سپر عمل کنند.

- سرمایه گذاری های راهبردی در خارج از کشور، برای مثال در قالب خریداری کانال های توزیع به منظور تأمین بازار محصولات نیروژی از نقطه نظر اقتصادی که ممکن است هم ارز تأمین مالی شرکت هایی باشد که از این سرمایه گذاری ها بهره مند می شوند. صندوق نفت، ابزار مناسبی برای تأمین اموری که چنین ماهیتی دارند، نیست.

- اگر صندوق، میزان قابل توجهی از سهام شرکت های خارجی را به دست آورد و متعاقب آن این شرکت ها با مشکلات مالی مواجه شوند، دولت نروژ ممکن است تحت فشار زیاد، به دنبال یافتن تدابیری برآید تا آنها را قادر سازد که به عملیات خود ادامه دهند که طبیعتاً این امر در تضاد با رهنمودی است که براساس آن سرمایه گذاری های صندوق باید بر مبنای ملاحظات تجاری باشد.

- اگر قرار بود صندوق به عنوان یک سرمایه گذار راهبردی عمل کند، ارزیابی عملکرد مدیریت آن بسیار دشوار بود، چرا که احتمالاً یافتن مبنای مناسبی برای مقایسه، مشکل می شد. برای مثال برای مقامات مسئول، انتقاد از نحوه کارکرد مدیری آموزش دیده، به خاطر سرمایه گذاری در شرکتی که عملکرد ناموفقی داشته، دشوار خواهد بود. اما اگر صندوق به عنوان یک سرمایه گذار مالی عمل کند، ارزیابی بازده براساس مقایسه با سبد پایه دارایی ها آسان خواهد بود. برای اهداف شفاف سازی و کنترل، امکان ارزیابی مناسب نتایج امری ضروری است.

- سرمایه گذاری های راهبردی مستلزم یک آیین نامه بودجه ای کاملاً جداگانه، نظارت شدیدتر دستگاه های مسئول، وجود اداره ای ویژه با وظایف سیاسی و کاملاً متفاوت از تخصص و ارزیابی نسبت به سرمایه گذاری های مالی می باشد.

بنابراین می توان نتیجه گرفت که صندوق نفت باید به طور انحصاری به عنوان یک سرمایه گذار مالی عمل کند به نحوی که میزان سهام مالکیت در شرکت ها، کوچک باشد. سرمایه گذاری های صندوق در سهام باید به نحوی ترکیب شوند که دارای بازده ای مرکب و مطابق با سبدهای ترکیبی گسترده سهام در بازارهای گوناگون سهام بین المللی باشند.

کتابشناسی

بهترین منابع برای مطالعه بیشتر درباره صندوق نفت نروژ، پایگاه‌های اطلاعاتی وزارت مالیه و بانک مرکزی نروژ می‌باشند:

[http:// www.odin.dep.no/fin](http://www.odin.dep.no/fin)

شامل اطلاعاتی در مورد تاریخچه صندوق، رهنمودهای رسمی و کلیه اسناد غیرمحرمانه مربوط به مدیریت صندوق می‌باشد. این آدرس شامل اطلاعاتی در مورد رهنمودهای مربوط به سیاست مالی و برنامه بلندمدت نیز می‌باشد.

<http://www.norges-bank.no/>

شامل اطلاعاتی در مورد مدیریت بانک مرکزی بر صندوق، شامل تمامی گزارش‌های سالیانه، مکاتبات بانک با وزارت مالیه و عناوین گوناگون در مورد مباحث مدیریت صندوق می‌باشد.

همچنین مطالعه کتابی که توسط پروفیسور هانسون در دانشکده اقتصاد و مدیریت بازرگانی درباره هزینه‌های مربوط به صندوق نفت کشورهای مختلف به رشته تحریر درآمده نیز توصیه می‌شود:

Hannesson, Rognvaldur, 2001, Investing for Sustainability (Boston: Kluwer Academic Publishers).

فصل سیزدهم صندوق‌های نفتی در اقتصادهای در حال گذار (آذربایجان و قزاقستان)

جان ویکمن - لین، پال ماتیو، برت ون سلم**
ترجمه: حسن مشاری

مقدمه

گذار اقتصادی، به مفهوم تحول اقتصاد از یک نظام دستوری و نظارت شده^۱ به نظام بازار آزاد، چالش بزرگی به‌شمار می‌رود. کشورهای مواجه با چالش گذار در دهه ۱۹۹۰، برای پیشبرد امور خود دارای پشتوانه قابل توجهی از نظریه اثبات شده اقتصادی و پیشینه تاریخی نبودند. حتی امروز که بیش از ۱۰ سال از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی^۲ می‌گذرد، بحث اقتصاددانان در مورد بهترین راه پشت سر نهادن فرایند گذار ادامه دارد.^۳ چالش مدیریت ثروت نفت نیز کار خطیری برای بسیاری از کشورهاست. مطالعات انجام شده حاکی از آن است که کشورهای صاحب منابع طبیعی و به‌ویژه نفت، دارای رشد اقتصادی کندتری نسبت به کشورهای بدون منابع طبیعی هستند (برای مثال، فصل دوم این کتاب توسط هاسمن و ریگوبن و همچنین ساشز و وارنر، ۱۹۹۵). هم‌زمان با توضیحات ارائه شده برای این واقعیت تجربی (مثلاً بیماری هلندی، آثار زیان‌بار

* John Wakeman-Linn, Paul Mathieu and Bert Van Selm

** بدین‌وسیله تشکر خود را از جان دودزورث و پیتر کلر و همچنین از شرکت‌کنندگان در گردهمایی ژوئن ۲۰۰۲ صندوق بین‌المللی پول درباره تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت، به‌دلیل ارائه توضیحات و تفسیرهای مفید، اعلام می‌نمایم.

1. A System of Command and Control
2. Soviet Union
3. See for IMF Staff Papers, 2001, Vol. 48.

اقتصادی بی‌ثباتی بهای نفت، تأثیرات اقتصاد سیاسی کشمکش بر سر رانت‌های اقتصادی) شمار زیادی از کشورهای صاحب نفت دارای وضعیت اقتصادی نامطلوب‌تری نسبت به کشورهای غیرنفتی، به‌نظر می‌رسیدند.

کشورهای مواجه با هر دو چالش یعنی تحول اقتصاد به‌سوی بازار آزاد و مدیریت رونق نفتی، وظیفه طاقت‌فرسایی^۱ را پیش‌روی دارند. همان‌طور که روزنبرگ و ساوالنین (۱۹۹۸) اشاره کرده‌اند، مسائل مربوط به مدیریت رونق منابع طبیعی به میزان قابل توجهی مشکلات فراوری یک اقتصاد در حال گذار را پیچیده‌تر می‌سازد. در این نوشتار، روش به‌کار رفته برای مدیریت این چالش‌های مهم در کشورهای آذربایجان و قزاقستان مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

با وجود تاریخچه مبهم صندوق‌های نفتی سایر کشورها (فصل یازدهم این کتاب) این دو کشور با هدف کمک به مدیریت نفت صندوق نفت را تأسیس کردند. در ادامه، دلایل این کشورها برای انتخاب صندوق نفتی و همچنین دورنمای مساعدت این منابع در اداره بهتر ثروت نفت و گذار اقتصادی آنها ارزیابی می‌شود. قسمت دوم، به توضیح وضعیت کنونی و چشم‌انداز موجود برای تولید نفت و گاز در آذربایجان و قزاقستان می‌پردازد. قسمت سوم دلایل آنها را برای ایجاد صندوق نفت مورد کاوش قرار می‌دهد. قسمت چهارم بر جنبه‌های عملیاتی این صندوق‌های نفتی تمرکز کرده و ویژگی‌های طراحی آنها را به‌منظور ارزیابی دورنمای موفقیت این کشورها بررسی می‌کند. قسمت پنجم نیز به جمع‌بندی مطالب می‌پردازد.

۱-۱۳ چشم‌انداز بخش نفت و گاز در آذربایجان و قزاقستان

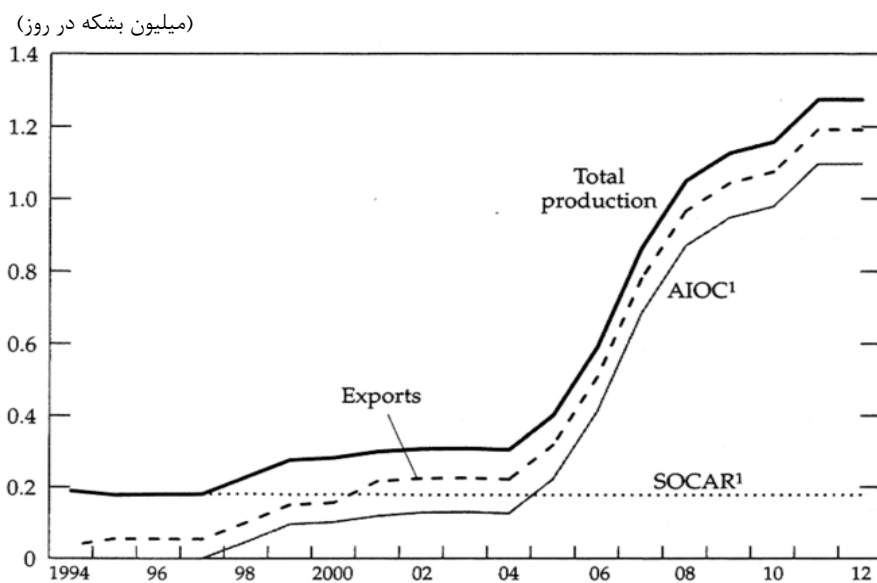
چشم‌انداز نفت و گاز در آذربایجان و قزاقستان در سال‌های اخیر پیشرفت قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. هر دو کشور، اکتشافات جدید قابل توجهی را انجام داده و به پیشرفت‌های شایانی در جهت احداث خطوط لوله جدید به‌منظور کنار گذاردن انحصار خط لوله نفت و گاز روسیه و دستیابی آنها به بازارهای جهانی انرژی نائل آمده‌اند.^۱

1. Potentially Overwhelming Task

2. Dodsworth, Mathieu and Shiells (2002) and Mathieu and Shiells (2002).

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۵۳

ذخایر اثبات شده این امکان را به آذربایجان می‌دهد تا تولید نفت خود را تا سال ۲۰۱۰ به حدود ۱/۳ میلیون بشکه در روز^۱ افزایش دهد، درحالی‌که تولید قزاقستان در حدود سال ۲۰۱۵ متجاوز از سه میلیون بشکه در روز خواهد بود.



مأخذ: مقامات آذربایجان و پیش‌بینی‌ها و برآوردهای مؤلفان.

نمودار ۱-۱۳ تولید و صادرات نفت آذربایجان

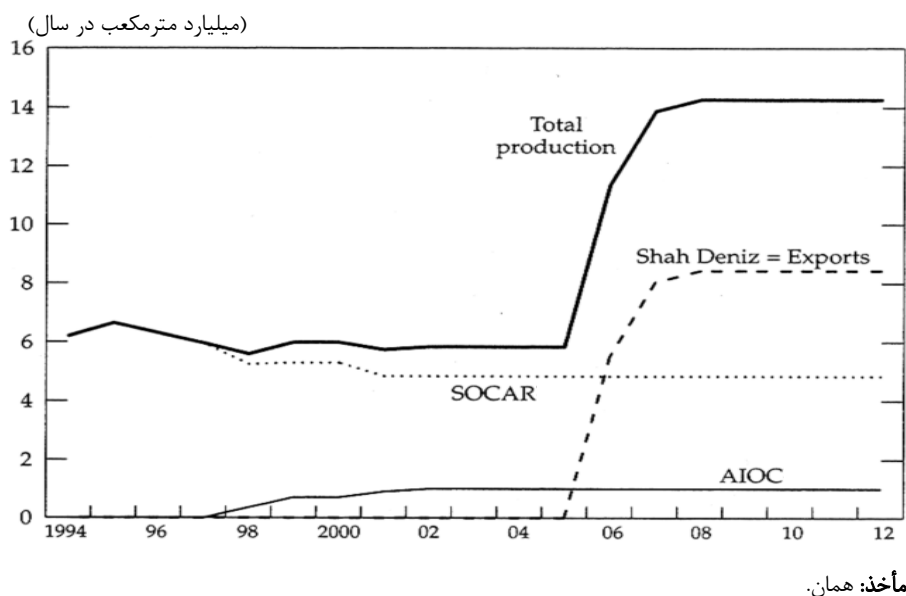
۱-۱-۱۳ آذربایجان

تولید نفت و گاز آذربایجان در سال‌های پایانی عمر اتحاد جماهیر شوروی و پنج سال پس از فروپاشی، به‌شدت کاهش یافت. کاهش تولید گاز تاکنون نیز ادامه داشته، اما تولید نفت در سال‌های اخیر افزایش یافته است (نمودارهای ۱-۱۳ و ۲-۱۳). در سال ۱۹۹۵، با همکاری شرکت عملیاتی بین‌المللی آذربایجان^۱ کنسرسیومی از بنگاه‌های

1. Barrels Per Day (BPD)

2. Azerbaijan International Operating Company (AIOC)

نفتی بین‌المللی، به‌منظور عملیات در مهم‌ترین حوزه نفتی آذربایجان به نام آذری - چیراگ - گانشلی^۱ شکل گرفت که تولید آن در سال ۱۹۹۸ آغاز شد. پیش‌بینی می‌شود که تولید نفت شرکت عملیاتی بین‌المللی آذربایجان در سال ۲۰۱۰ به یک میلیون بشکه در روز برسد. در حال حاضر (سال ۲۰۰۲)، بیش از ۹۰ درصد صادرات آذربایجان را نفت و گاز تشکیل می‌دهد و در سال ۲۰۰۵ بیش از نیمی از درآمد دولت را تشکیل خواهد داد (نمودار ۳-۱۳).



نمودار ۲-۱۳ تولید و صادرات گاز آذربایجان

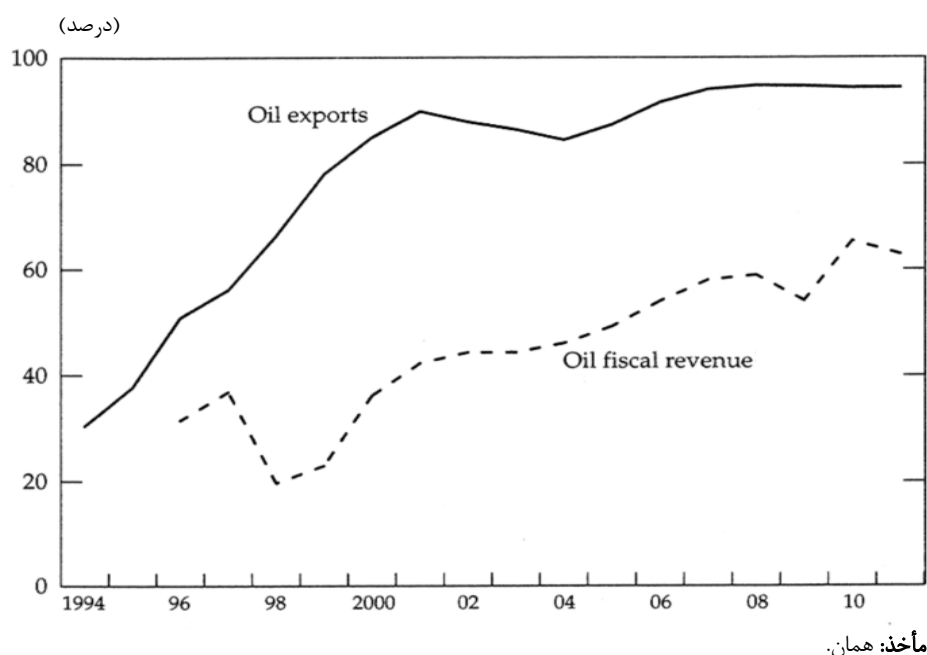
ذخایر اثبات شده آذربایجان، هفت میلیارد بشکه برآورد شده و ذخایر احتمالی آن، دو برابر این رقم می‌باشد. ذخایر اثبات شده گاز، با پیدایش نتایج مثبت حفاری حوزه شاه دنیز^۱ به‌شدت افزایش یافت و بالغ بر ۸۷۰ میلیارد مترمکعب شد. شاه دنیز یکی از

1. Azeri-Chirag-Guneshli (ACG)

1. Shah Deniz

_____ بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۵۵

بزرگ‌ترین حوزه‌های گازی در جهان است. حفاری سایر حوزه‌ها هنوز یافته‌های قابل توجهی را به همراه نداشته و به فسخ تعدادی از توافق‌نامه‌های تسهیم تولید منجر شده است. با این حال، به سبب محدودیت در تجهیزات، هنوز بسیاری از حوزه‌های محتمل مورد آزمایش قرار نگرفته و شرکت دولتی نفت جمهوری آذربایجان امیدوار است تا نفت و گاز بیشتری کشف شود.



نمودار ۳-۱۳ صادرات و درآمدهای مالی بخش نفت و گاز آذربایجان

برای سال‌های آینده سرمایه‌گذاری‌های عظیمی در بخش نفت و گاز برنامه‌ریزی شده است. پیش‌بینی می‌شود که سرمایه‌گذاری در توسعه حوزه نفتی آذری - چیراگ - گانشلی در سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۵ به بیش از ۳/۸ میلیارد دلار افزایش یابد. هزینه احداث خط لوله جدید صادرات (باکو، تفلیس، سیپهان) برای انتقال نفت از این حوزه سه

میلیارد دلار برآورد شده است. مخارج اولین مرحله توسعه شاه دنیز ۱/۴ میلیارد دلار برآورد شده و برای توسعه کامل این حوزه، سه میلیارد دلار دیگر باید هزینه شود. پیش‌بینی می‌شود که هزینه خط لوله کاکاسوز جنوبی^۱ که گاز شاه دنیز را به ترکیه انتقال می‌دهد، حدود یک میلیارد دلار باشد. با در نظر گرفتن این ارقام، تولید ناخالص داخلی آذربایجان در سال ۲۰۰۱ که حدود ۵/۷ میلیارد دلار بوده، کمتر از نیمی از مجموع هزینه این سرمایه‌گذاری‌هاست.

۲-۱-۱۳ قزاقستان

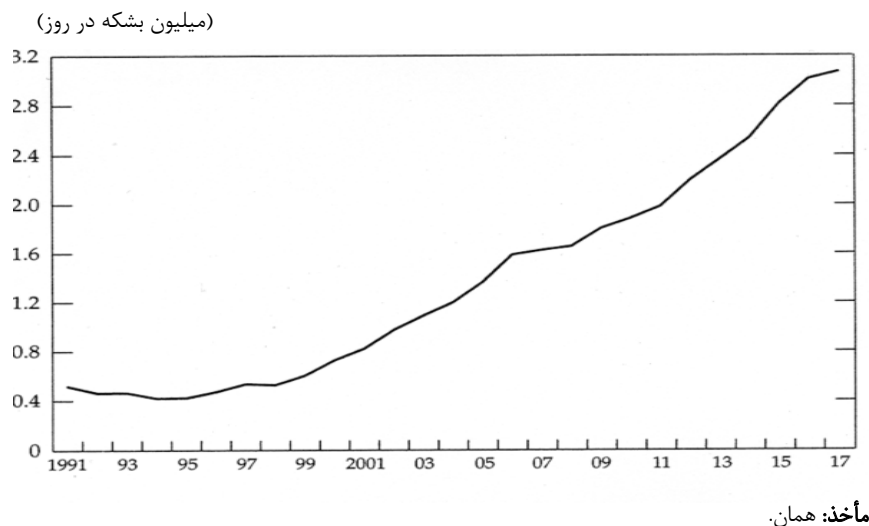
در زمان اتحاد جماهیر شوروی، به دلیل کمبود سرمایه و دسترسی آسان به ذخایر موجود در حوزه ولگا، منابع نفتی قزاقستان به‌طور کامل مورد بهره‌برداری قرار نمی‌گرفت. پس از استقلال، با جذب شرکت‌های بین‌المللی به دلیل چشم‌انداز مطلوب در حوزه خزر، عملیات اکتشاف و توسعه شتاب بیشتری یافته و ترکیبی از پروژه‌های سنتی، موافقت‌نامه‌های تسهیم تولید، مشارکت‌های مالی با شرکت نفت و گاز دولتی^۲ مورد استفاده قرار گرفته است. تولیدکنندگان نفت و گاز به‌منظور افزایش تولید از ۸۰۰,۰۰۰ بشکه در روز در سال ۲۰۰۱ به حدود ۳/۱ میلیون بشکه در روز برای پانزده سال آتی، سرمایه‌گذاری قابل توجهی را آغاز کرده‌اند که موجب شده قزاقستان در بین ۱۰ تولیدکننده نخست جهان قرار گیرد (نمودار ۴-۱۳). از هنگام استقلال تاکنون در حدود هفت میلیارد دلار به این بخش انتقال یافته که انتظار می‌رود سالیانه حدود سه الی چهار میلیارد دلار در میان‌مدت در بخش نفت سرمایه‌گذاری شود. همچنین پیش‌بینی می‌شود که تولید گاز که تاکنون در حدود پانزده میلیارد مترمکعب در سال می‌باشد و بخش عمده آن، گاز به همراه نفت است، افزایش قابل ملاحظه‌ای در میان‌مدت داشته باشد که احتمالاً به پنجاه میلیارد مترمکعب در سال خواهد رسید (نمودار ۵-۱۳). در سال ۲۰۰۱ سهم بخش نفت از تولید ناخالص داخلی ۲۵ درصد و صادرات نفت خام حدود ۴/۵ میلیارد دلار یعنی نیمی از کل صادرات بوده است. عواید مالی حاصل از این بخش، با افزایش تولید و بهبود قیمت‌ها، از سال ۱۹۹۸ به‌طور ناگهانی افزایش

1. South Caucasus

2. Kazmunaigas

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۵۷

یافته و حدود یک‌چهارم کل درآمد دولت را در سال ۲۰۰۱ تشکیل می‌دهد (نمودار ۴-۱۳).



نمودار ۴-۱۳ تولید نفت قزاقستان

بر بخش نفت سه پروژه بزرگ حاکم هستند. ذخایر قابل بازیافت حوزه ساحلی تنگیز^۱ بین ۶ تا ۹ میلیارد بشکه برآورد شده است. پیش‌بینی می‌شود که تولید آن به دو برابر افزایش یافته و ظرف پنج سال به حدود ۵۰۰,۰۰۰ بشکه در روز برسد و در بلندمدت باز هم افزایش یابد. انتظار می‌رود تولید گاز و گاز مایع حوزه کاراچگاناک^۲ به بیش از دو برابر افزایش یافته و به ۲۳۰,۰۰۰ بشکه گاز مایع در روز برسد و تا اواسط سال ۲۰۰۳ به کنسرسیوم خط لوله خزر^۳ متصل شود.^۱ میزان ذخایر قابل بازیافت حوزه

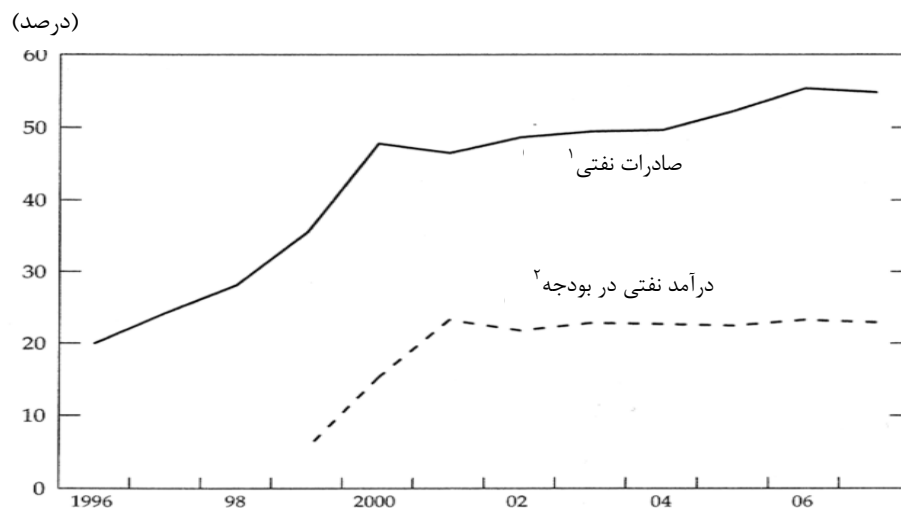
1. Onshore Tengiz Field

2. Karachganak Gas and Gas Condensate Field

3. Caspian Pipeline Consortium (CPC)

۴. خط لوله خزر که حوزه تنگیز را به دریای سیاه متصل می‌کند، به‌طور رسمی در اواخر سال ۲۰۰۱ افتتاح شد. این خط لوله ۱۵۰۰ کیلومتری حاصل اولین مشارکت بین‌المللی خصوصی در منطقه است که دارای ظرفیت اولیه حدود ۶۰۰,۰۰۰ بشکه در روز و هزینه ساخت ۲/۶ میلیارد دلار می‌باشد. برآورد شده که با احداث این خط لوله، هزینه انتقال صادرات به نصف تقلیل یابد.

کاشاگان^۱ که در سال‌های اخیر مورد اکتشاف قرار گرفته بین ۸ تا ۱۳ میلیارد بشکه برآورد شده است. کاشاگان، بزرگ‌ترین کشف سی سال اخیر بوده و پیش از سال ۲۰۰۵ به بهره‌برداری نمی‌رسد، اما تولید آن در سال ۲۰۱۵ به بیش از یک میلیون بشکه در روز خواهد رسید.



۱. درصد از کل صادرات، بر مبنای پیش‌بینی‌های قیمت از نشریه چشم‌انداز اقتصادی جهان، صندوق بین‌المللی پول، مارس ۲۰۰۲.
 ۲. درصد از کل در درآمد بودجه، بر مبنای پیش‌بینی‌های قیمت از نشریه چشم‌انداز اقتصادی جهان، صندوق بین‌المللی پول، مارس ۲۰۰۲.
- مأخذ: همان.

نمودار ۵-۱۳ درآمدهای مالی و صادرات نفت قزاقستان

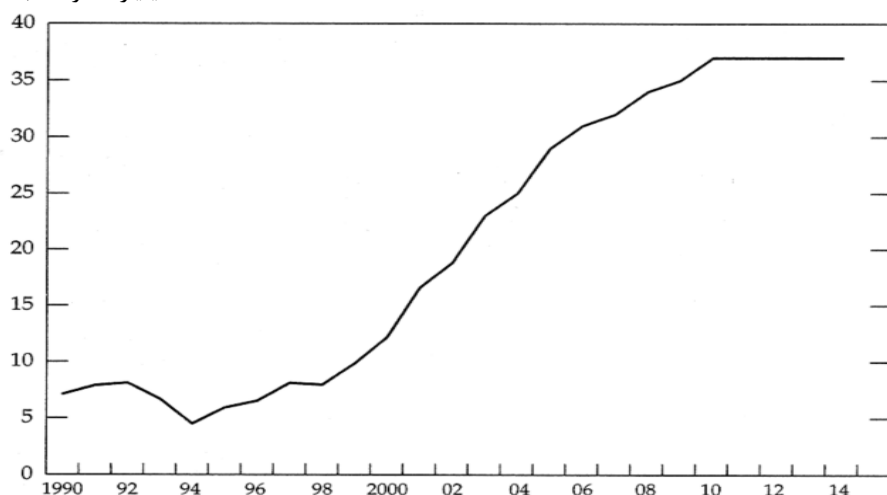
۲-۱۳ دلایل ایجاد صندوق نفت در آذربایجان و قزاقستان

درآمدهای عظیم نفت و گاز و همین‌طور چشم‌انداز درآمدهای آینده، آذربایجان و قزاقستان را به‌منظور مدیریت این درآمدها به‌سوی ایجاد صندوق ویژه منابع طبیعی

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۵۹

رهنمون ساخت. درحالی‌که کارآمدی این ابزار در نظریه‌های اقتصادی یا تجارب بین‌المللی به‌صراحت اثبات نشده اما گذار اقتصادی ناتمام آذربایجان و قزاقستان از اقتصاد برنامه‌ریزی شده به‌سوی اقتصاد بازار، دلیلی دیگر برای جداسازی درآمدهای نفت و گاز از درآمدهای مقرر دولت است.

(میلیارد مترمکعب)



مأخذ: همان.

نمودار ۶-۱۳ تولید گاز قزاقستان

۱-۲-۱۳ دلایل اقتصاد سیاسی

برای صندوق‌های نفت به‌طور کلی و برای صندوق‌های نفتی آذربایجان و قزاقستان به‌طور خاص، دو هدف اولیه و دو هدف ثانویه در نظر است. اهداف اولیه عبارت‌اند از حفظ ثبات (به‌منظور جداسازی اقتصاد و سیاست‌های پولی و مالی از نوسان درآمدهای نفت و گاز) و ایجاد پس‌انداز برای نسل‌های آینده. اهداف ثانویه عبارت‌اند از حفظ انضباط مالی به معنای عدم برطرف‌سازی شکاف‌های موجود در بودجه (که حاصل عملکرد ضعیف جمع‌آوری مالیات یا مخارج بیش از اندازه بوده است) از طریق درآمدهای نفتی و

همین‌طور پرهیز از انبساط پولی و فشارها برای افزایش بیش از اندازه نرخ ارز که مستلزم اعمال محدودیت‌های شدید بر مصرف درآمدهای نفت و گاز از طریق پس‌انداز درآمدهای مصرف نشده در خارج کشور است.

از نقطه‌نظر اقتصادی، در نظر گرفتن یک هدف خاص برای صندوق نفت، دشوار است. طبق استدلال داویس و دیگران در فصل یازدهم این کتاب «به‌طور کلی، از طریق اجرای یک سیاست مالی دقیق در قالب یک بودجه میان‌مدت، اهداف سیاسی صندوق‌های نفت قابل دستیابی است». به عبارت دیگر، اتخاذ هرگونه تصمیم مربوط به سیاست مالی در چارچوب یک صندوق نفتی (به‌طور مثال، تعیین جهت‌گیری ویژه برای کسر بودجه غیرنفتی)، باید در صورت عدم وجود صندوق نیز امکان‌پذیر باشد. به همین ترتیب، به‌منظور پس‌انداز درآمدهای نفتی دولت در خارج کشور نیازی به صندوق نفت (که از طریق آن بتوان از فشار نرخ ارز ناشی از این درآمدها جلوگیری کرد و راحتی کار مسئولان پولی را فراهم آورد) نمی‌باشد. بنابراین، ایجاد یک صندوق نفتی باید براساس مباحث اقتصاد سیاسی باشد تا مباحث صرف اقتصادی.

مذاکرات پارلمانی بودجه سالیانه، اقدامات کوتاه‌مدتی هستند که بر فشارهای سیاسی و اقتصادی سال آتی (یا در صورت استفاده از چارچوب میان‌مدت مخارج برای سه سال آتی) متمرکز هستند.^۱ به‌هرحال، برنامه‌ریزی برای مصرف صحیح درآمدهای نفت و گاز مستلزم در نظر گرفتن افق وسیع‌تری نسبت به افق‌های سیاسی معمول است. یک توافق‌نامه بلندمدت سیاسی که چگونگی مصرف درآمدهای مربوط به نفت و گاز را نه تنها برای سال جاری بلکه برای سال‌های آتی نیز به تفصیل بیان کرده باشد (برای مثال موافقت‌نامه ایجاد یک صندوق نفتی) می‌تواند از بخش‌هایی از درآمدهای نفتی حفاظت کرده و منابع مازاد بیشتری را در کوتاه‌مدت و جهت‌گیری مطلوب‌تر مخارج را در میان‌مدت و بلندمدت نسبت به راه‌حل‌های سیاسی دیگر فراهم آورد.^۱ صندوق‌های نفتی با ایجاد مازادهای بیشتر، موجب بهبود هماهنگی بین سیاست مالی و سیاست

1. Schick (2002).

۲. برای مثال، صندوق نفت نروژ به‌عنوان ابزاری برای مقابله با چالش‌های مالی مربوط به جمعیت سالمند و کاهش تدریجی درآمدهای نفتی از طریق انتقال ثروت به نسل‌های آینده طراحی شده است (وزارت مالیه نروژ).

پولی چرا که با پالایش مالی^۱ درآمدهای نفتی، مسئولیت مقام پولی را برای این کار (با ابزار بسیار محدودی که برای مداخله دارد) کم می‌کنند.

این مباحث (اقتصاد سیاسی) در آذربایجان و قزاقستان قابل اجرا بود (یا به‌نظر می‌رسید که از سوی مقامات قابل اجرا باشد). در هر دو کشور، دولت نگران فشار سیاسی برای مصرف سریع و ناکارآمد ثروت نفت بودند. در نتیجه، آذربایجان و قزاقستان بنا به واقعیت‌های موجود سیاسی، با کنار گذاشتن پارلمان صندوق نفت خود را تحت کنترل انحصاری ریاست جمهوری تأسیس کردند. هدف از دور کردن درآمدهای نفتی از کنترل پارلمان (به‌استثنای درآمدهای نفتی شرکت سوکار از حوزه‌های نفتی دوران اتحاد جماهیر شوروی در آذربایجان و یک سطح پایه^۲ درآمد نفت در قزاقستان) دور نگه داشتن این درآمدها از فشارهای کوتاه‌مدت تأمین مخارج بود. با این حال، چنان‌که در ذیل خواهد آمد، میزان دستیابی به این هدف مشخص نیست.

پیش از تأسیس صندوق نفت در آذربایجان، سهم قابل توجهی از دریافت‌های مربوط به نفت برای برطرف کردن شکاف‌های موجود در بودجه دولت مصرف می‌شد و از آنجاکه منابع و مخارج اغلب به شکلی غیرشفاف مورد بهره‌برداری قرار می‌گرفت، موجب تضعیف انضباط مالیاتی و مخارج می‌شد.^۳ از این رو، بخشی از انگیزه ایجاد صندوق نفت بر اراده بهبود انضباط مالی و شفاف‌سازی استوار بود. پیش از ایجاد صندوق ملی جمهوری قزاقستان،^۴ درآمدهای نفتی جدا از بودجه و در حساب‌های محرمانه خارج کشور و خارج از حوزه نفوذ پارلمان و دیوان محاسبات نگهداری می‌شد.^۱ در آن زمان،

1. Fiscal Sterilization

2. A Baseline Level

۳. در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹، میزان کمک اعطایی نفت برای تأمین مالی بودجه دولت به ترتیب بالغ بر ۱/۸ و ۳/۷ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است. کمک‌های خارج از بودجه درآمد نفت شامل پرداخت‌های مربوط به خریداری یک فروند هواپیمای توپولف ۱۵۴ و دو فروند بوئینگ ۷۵۷ در سال ۱۹۹۸ بود.

4. National Fund for the Republic of Kazakhstan (NFRK)

۵. در سال ۱۹۹۶، مقامات وقت ۲۵ درصد سهم حوزه تنگیز را در ازای دریافت ۱/۱ میلیارد دلار به موبیل واگذار کردند که شامل ۵۰۰ میلیون دلار به‌عنوان پیش‌پرداخت و مابقی آن برحسب عملکرد و تا سال ۲۰۰۰ پرداخت شد. در چهارم آوریل ۲۰۰۲ نخست‌وزیر فاش ساخت که بخش مهمی از این مبلغ در حساب‌های محرمانه بانک‌های خارج کشور نگهداری می‌شود. در اواسط سال ۲۰۰۲ حدود سیصد میلیون دلار به صندوق ملی جمهوری قزاقستان مسترد شد.

نگهداری این منابع در این حساب‌ها به‌عنوان ضرورت حفظ انضباط مالی در نظر گرفته می‌شد. از این‌رو، تأسیس صندوق ملی جمهوری قزاقستان به شفاف‌سازی بهتر در مدیریت درآمدهای نفتی منجر شد.

۲-۲-۱۳ صندوق‌های نفتی و گذار اقتصادی

به‌دنبال فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، کشورهای مستقل مشترک‌المنافع^۱ با چالش‌های سیاسی و اقتصادی گسترده‌ای مواجه شدند. دو مورد از این چالش‌ها، با گزینه‌های فراروی آذربایجان و قزاقستان درباره چگونگی مدیریت درآمدهای رو به افزایش نفت و گاز مرتبط بودند. چالش‌های مورد نظر عبارت بودند از ضرورت توسعه نهادهایی برای هدایت سیاست اقتصادی در اقتصاد بازار و لزوم توسعه صنایع و خدمات جدید برای جایگزینی بنگاه‌های ناکارآمد زمان اتحاد جماهیر که جایی در اقتصاد بازار نداشتند.

آذربایجان و قزاقستان در هنگام استقلال، فاقد بسیاری از نهادهای لازم برای هدایت سیاست اقتصادی در اقتصاد بازار بودند. آنها به‌خصوص فاقد سازمان و سیاست نوین مالیاتی و نهادهای مورد نیاز برای تدوین و اجرای بودجه بودند. کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، از زمان استقلال، در گیرودار ایجاد یک ظرفیت سازمانی و سیاست نوین مالیاتی بوده تا آنها را قادر سازد از یک بخش دولتی کنترل شده که به مبادلات مالیاتی رسیدگی می‌کند به‌سوی یک بخش نوظهور خصوصی و بنگاه مستقل دولتی که فعالیت‌های تطبیقی چالش‌انگیز را مدیریت کند حرکت کنند.^۲ به‌دلیل ضعف سطوح پایین جمع‌آوری مالیات و تطبیق مالیاتی، دشواری این کار برای تمام این کشورها اثبات شده است.

اما چالش مربوط به توسعه سازمان و سیاست مالیاتی بازاری^۱ در آذربایجان و قزاقستان، به‌دلیل وجود منبع دیگر درآمدی یعنی درآمد نفت، بسیار دشوارتر بوده است. درحالی‌که هیچ توجیه خاصی برای استفاده انحصاری از درآمدهای تمام‌شدنی^۲ نفت به‌جای درآمدهای مالیاتی وجود ندارد، هنگام مواجهه با ضرورت وجود درآمدهای اضافی،

1. Commonwealth Independent States Countries (CIS)

2. Ebrill and Havrylyshyn (1999).

3. Market-oriented Tax Policy and Tax Administration

4. Depletable

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۶۳

استفاده از درآمد نفت نسبت به تقویت و اجرای سازمان مالیاتی و یا تجدیدنظر در سیاست مالیاتی، از لحاظ اجرایی و سیاسی بسیار آسان‌تر می‌باشد. بنابراین، اگر این دو کشور خواهان موفقیت در توسعه یک سازمان و سیاست مالیاتی دقیق بودند، باید راهی برای جداسازی تصمیمات مالیاتی از درآمد سهل‌الوصول نفت^۱ می‌یافتند.

کشورهای مستقل مشترک‌المنافع برای تدوین و اجرای بودجه نیز با ضرورت توسعه نظام‌های بازاری مواجه بودند.^۲ اولویت‌بندی و کنترل دقیق هزینه‌ها، در شرایطی که درآمدها به سرعت کاهش می‌یافت، در درجه اول قرار داشت^۳ که این کار با جهت‌دهی هزینه‌ها از فعالیت‌های تجاری به سمت فعالیت‌هایی که تطابق بیشتری با هزینه‌های دولت در اقتصاد بازار داشتند، تحقق می‌یافت.^۴ این نیز برای کشورهای مستقل مشترک‌المنافع بسیار دشوار بود زیرا آنها توانایی حفظ هزینه‌ها در سطح درآمدهای موجود را نداشتند که به دفعات به تأمین مخارج از طریق ایجاد تعهدات معوق بودجه‌ای منجر شده.^۵

وجود درآمد نفت در این مورد نیز مانند بحث سازمان و سیاست مالیاتی، چالش اولویت‌بندی و کنترل مخارج را در آذربایجان و قزاقستان دشوارتر کرده است. چرا که باید در برابر فشارهای سیاسی برای افزایش مصرف تا سطوح غیرقابل قبول^۱ یا سطوحی که فراتر از ظرفیت جذب اقتصاد و کنترل مؤثر و کارآمد دولت قرار دارد، ایستادگی می‌شد که این امر نیز به نوعی مستلزم جداسازی درآمدهای نفتی از منازعات سیاسی بر سر هزینه‌ها بود.

دومین چالش عمده پیش‌روی کشورهای مستقل مشترک‌المنافع، که برای کشورهای نفت‌خیز آذربایجان و قزاقستان پیچیده‌تر بود، لزوم توسعه فعالیت‌های جدید در صنایع

1. Easy Availability of Oil Money

2. Potter and Diamond (2000).

3. Ebrill and Havrylyshyn (1999).

۴. درآمد نفت، مشکل بودجه را برطرف کرده است چون کاهش درآمد مالیاتی با افزایش درآمد نفت جریان گردید. تا این مرحله، وجود درآمد نفت فرایند گذار را برای کشورهای آذربایجان و قزاقستان نسبت به سایر کشورها، آسان‌تر می‌کرد. اما این امر موجب کنار گذاشتن ضرورت توسعه یک نظام نوین مالیاتی یا کاهش اهمیت حفظ هزینه‌های مندرج در بودجه در سطوح قابل قبول و قابل مدیریت نمی‌شد.

5. World Bank (1996).

6. Unsustainable Levels

نوبن برای جایگزینی بنگاه‌های بزرگ، ناکارآمد و ورشکسته^۱ دوران اتحاد جماهیر شوروی بود. اگرچه تمامی کشورهای مستقل مشترک‌المنافع با این وضعیت مواجه بودند، اما این چالش برای آذربایجان و قزاقستان، دشوارتر بود. اگر آنها می‌خواستند که از وابستگی کامل به نفت و گاز پرهیز نمایند، باید به توسعه فعالیت‌های تجاری و صنعتی جدید روی می‌آوردند. پیش‌شرط انجام این کار، مدیریت درآمدهای نفت و گاز به صورتی بود که از افزایش بیش از اندازه نرخ ارز واقعی و در نتیجه بیماری هلندی جلوگیری کند. انجام این مهم مستلزم کنترل میزان^۲ مخارج از محل درآمد نفت و گاز و هدایت این هزینه‌ها به سمت سرمایه‌گذاری‌هایی بود که موجب تقویت بهره‌وری بخش‌های غیرنفتی شده و اطمینان از نگهداری منابع مصرف نشده در خارج کشور را نیز شامل می‌شد (به‌طوری‌که تأثیری بر نقدینگی یا نرخ ارز نداشته باشند).^۳ از نظر این دولت‌ها، این امر مستلزم برخی تدابیر ویژه^۴ برای درآمدهای نفت و گاز، از طریق سازوکارهایی برای جداسازی این منابع از مباحث متداول بودجه بود.

۳-۲-۱۳ اهداف اعلام شده

اهداف اعلام شده صندوق‌های نفتی در آذربایجان و قزاقستان شامل اهداف اولیه جداسازی اقتصاد از تغییرپذیری قیمت نفت (وظیفه پایدارسازی) و پس‌انداز بخشی از ثروت ایجاد شده از طریق اکتشاف منابع طبیعی برای نسل‌های آینده (وظیفه ذخیره‌سازی) است. درواقع، صندوق نفت قزاقستان سهم مهمی در تثبیت درآمدهای بودجه دارد، چرا که انباشت منابع در صندوق نفت مشروط به بهای نفت است، درحالی‌که انتقال درآمدهای نفتی به بودجه مستقل از قیمت واقعی است. نوع منبع درآمدی در آذربایجان، تعیین می‌کند که آیا باید آن را به‌عنوان درآمد بودجه دولت (مالیات بر تولید شرکت نفت جمهوری آذربایجان در حوزه‌های دوران اتحاد جماهیر شوروی) تلقی کرد یا به‌عنوان

1. Failing

2. Rate

۳. این امر در مورد عرضه محدود نفت کاربرد دارد. اگر درآمد نفت برای یک مدت نامحدود ادامه یابد، کنترل افزایش واقعی ناممکن خواهد بود. بالاین‌حال، هنوز هم بحث هدف‌گذاری هزینه‌ها برای تقویت بهره‌وری در بخش‌های غیرنفتی وجود دارد.

4. Special Treatment

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۶۵

درآمد صندوق نفت در نظر گرفت.^۱ این انتخاب بیانگر این واقعیت است که در آذربایجان نگاه دولت به صندوق نفت، در درجه اول به‌عنوان صندوق پس‌انداز است.

هدف دیگر صندوق نفت در آذربایجان، تنوع بخشیدن به فعالیت‌های اقتصادی در بخش غیرنفتی است. مشارکت صندوق نفت در توسعه بخش غیرنفتی از دو روش امکان‌پذیر است. اول، از طریق پس‌انداز بخشی از درآمد بخش نفت و گاز در قالب ارزهای خارجی که موجب فرونشاندن افزایش نرخ ارز واقعی همراه با جهش منابع می‌شود. این امر به حفظ قدرت رقابت بخش‌های غیرنفتی و غیرگازی اقتصاد کمک می‌کند. دوم، هدف اعلام شده برای مصرف صندوق نفت ایجاد زیرساخت لازم برای توسعه بخش غیرنفتی است. در قزاقستان، تنوع اقتصادی دلیل صریحی برای صندوق نفت نیست و مقامات مسئول اعلام کرده‌اند که به هیچ‌عنوان قصد مصرف منابع صندوق نفت را حداقل برای سه سال آینده نخواهند داشت.

آخرین هدف عنوان شده برای صندوق نفت در آذربایجان، کمک به پیشگیری از مخارج بیش از اندازه است. کنترل صندوق نفت توسط ریاست جمهوری، مانع از هزینه کردن منابع صندوق ازسوی دولت و پارلمان می‌شود.^۲ عدم دسترسی بودجه دولت به درآمد نفت همانند دوران پیش از تأسیس صندوق، بدان‌معنی است که هرگونه کمبود در بودجه دولت، باید از طریق بهبود نظام مالیاتی یا کاهش مخارج جبران شود.^۱ ازاین‌رو، اهداف ثانویه نقش مهمی در تصمیم‌گیری آذربایجان نسبت به ایجاد یک صندوق نفت ایفا کردند.

۱. در سال ۲۰۰۱ درآمد دولت از محل تولید شرکت نفت جمهوری آذربایجان، ۵۲ درصد کل درآمدهای نفت و گاز آن را تشکیل می‌داد. این سهم به‌تدریج با کاهش تولیدات حوزه‌های دوران اتحاد جماهیر شوروی و افزایش تولیدات حوزه‌های جدید، تقلیل می‌یابد.

۲. بالاین‌حال، مصرف این منابع ازسوی ریاست جمهوری به‌طور مؤثری کنترل نمی‌شود. تاکنون، چهار فرمان از طریق ریاست جمهوری برای مخارج از محل صندوق نفت آذربایجان صادر شده است. سه فرمان برای هزینه کردن در جهت بهبود شرایط زندگی پناهندگان و افراد آواره و یک فرمان برای تأمین مالی سهم شرکت نفت جمهوری آذربایجان برای هزینه مشارکت خط لوله باکو - تفلیس - سیپهان.

۳. دولت آذربایجان با محدودیت نقدینگی مواجه است. دستیابی به بازارهای سرمایه داخلی و بین‌المللی بسیار محدود است.

۳-۱۳ طراحی صندوق نفت

۱-۳-۱۳ ضوابط کلی طراحی صندوق نفت

وجود توجیه اقتصاد سیاسی برای یک صندوق نفت، نمی‌تواند به تنهایی دلیلی بر مطلوب بودن آن باشد. برای آنکه صندوق نفت کارآمد و تأثیرگذار (به معنای مشارکت در بهبود تصمیم‌گیری‌های کلان اقتصادی) باشد، خصوصیات دیگری نیز باید در طراحی آن رعایت شود.

اول آنکه باید صندوق نفت به‌طور کامل با سیاست‌های مالی و اهداف کلان اقتصادی دولت در یک چارچوب قرار داشته باشد. بهترین راه ممکن برای اطمینان از این امر آن است که از صندوق نفت به‌عنوان سازوکاری برای تأمین مالی بودجه دولت استفاده شود. در صورت عدم اجرای این روش (مانند آذربایجان) دولت باید آیین‌نامه‌هایی را به تصویب برساند و از طریق اجرای آن، از تطابق صندوق نفت با بودجه کل کشور و اهداف اقتصادی خود اطمینان یابد.

دوم، منابع موجود صندوق نفت باید توأم با شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی، مدیریت شوند به‌نحوی که از ائتلاف منابع جلوگیری شده و پارلمان و مردم بتوانند از امنیت دارایی‌های صندوق نفت اطمینان داشته باشند. بدون وجود این اطمینان، توافق سیاسی^۱ پشتوانه ایجاد صندوق نفت پایدار نخواهد بود.

سوم، صندوق نفت باید تحت مدیریت دقیق دارایی^۲ قرار داشته باشد. این منابع باید در خارج کشور (به‌منظور پرهیز از فشارهای پولی و افزایش نرخ ارز) و در دارایی‌های با ارزش^۳ سرمایه‌گذاری شوند. لازم است که از سرمایه‌گذاری‌های داخلی به‌ویژه در فعالیت‌های تجاری پرهیز شود. کشورهای صادرکننده نفت و گاز که از طریق سرمایه‌گذاری ثروت نفت در فعالیت‌های تجاری داخلی به دنبال تنوع بخشیدن به فعالیت‌های اقتصادی بوده‌اند، چندان موفق عمل نکرده‌اند.^۴

1. Political Compact

2. Sound Asset Management

3. Highly Rated Assets

۴. آموزگار (۱۹۹۹) مجموعه‌ای از تصمیمات نادرست درباره سرمایه‌گذاری کشورهای عضو اوپک را ارائه کرده است. با بررسی صندوق منابع طبیعی آلبرتا (Mumey, 1994) مشخص شد که مشکلات مشابهی نیز می‌تواند در اقتصادهای پیشرفته بازاری رخ دهد.

چهارم، سازگاری قوانین صندوق نفت در بلندمدت امری ضروری است، بدین معنی که در کنار سایر مسائل، این قوانین نباید به افزایش بیش از اندازه دارایی‌های صندوق نفت منجر شوند. در صورت انباشت بیش از حد دارایی‌ها در صندوق، احتمال دارد که مقاومت در برابر فشارهای سیاسی برای مصرف این دارایی‌ها (که ممکن است به شکلی سریع و غیرعادلانه شکل گیرد)، سرانجام شکسته شود. این تصویری از صندوق نفتی است که قوانین آن مستلزم مخارج بسیار اندک درآمدهای نفت، یا به عبارت دیگر، کسر بودجه غیرنفتی پایین‌تر از حد مطلوب (از نقطه نظر سیاسی یا اقتصادی) را ایجاب می‌کند. این قوانین باید از «هجوم»^۱ به صندوق نیز که از طریق هزینه‌های خارج از چارچوب اهداف توافق شده یا آیین‌نامه‌های صندوق رخ می‌دهد، به شکلی مؤثر جلوگیری به عمل آورند که باز هم مسئله ثبات بلندمدت توافق سیاسی مطرح می‌شود.

۲-۳-۱۳ ضوابط کلی طراحی صندوق نفت و صندوق‌های نفتی آذربایجان و قزاقستان

در کادر ۱-۱۳، ویژگی‌های اصلی دو صندوق خلاصه شده است. صندوق ملی جمهوری قزاقستان به وضوح در تطابق با ضابطه اول طراحی قرار دارد. قزاقستان دارای بودجه منسجمی است که در آن تمامی درآمدهای پایه^۲ و هزینه‌های آتی^۳ به عنوان بخشی از بودجه دولت ثبت می‌شوند تا سازگاری سیاست مالی یکپارچه با کل اهداف کلان اقتصادی دولت تضمین شود.^۱ همان‌گونه که خاطرنشان شد، در آذربایجان بودجه صندوق نفت، جدا از بودجه دولت است. آذربایجان به منظور غلبه بر مشکلاتی که ممکن است از طریق اجرای دو بودجه جداگانه حادث شود، قوانینی را به تصویب رسانده که برای اطمینان از برنامه‌ریزی، اجرا و نظارت بودجه تلفیقی دولت (شامل بودجه‌های دولت و صندوق نفت) طرح‌ریزی شده‌اند.

1. Raiding

2. Baseline Revenues

3. Eventual Expenditures

۴. طبق شرح فوق، درآمدهای فراتر از سطح پایه مفروض اگرچه در حساب‌های خزانه ثبت می‌شوند، اما خارج از بودجه تلقی می‌شوند. عواید حاصل از سرمایه‌گذاری‌های صندوق ملی جمهوری قزاقستان در بودجه یا خزانه‌داری ثبت نمی‌شوند.

از این رو، این دو بودجه در کنار یکدیگر و بر مبنای پیش‌بینی‌ها و اهداف اقتصادی یکسان، از سوی وزارت مالیه تهیه می‌شوند. رئیس‌جمهور بودجه تلفیقی را به تصویب می‌رساند. هنگام تصویب بودجه دولت در پارلمان، سقف مخارج بودجه تلفیقی و همچنین کسر بودجه تلفیقی به‌استثنای درآمد صندوق نفت نیز به تصویب می‌رسد. تمامی مخارج مربوط به صندوق نفت (به‌استثنای هزینه‌های عملیاتی) از طریق خزانه پرداخت شده و گزارش‌های سه‌ماهه اجرای بودجه تلفیقی در اختیار عموم قرار می‌گیرند. مسئله باقی مانده بررسی این مطلب است که آیا این روش (لزوم حجم بیشتر) برای اطمینان از تطابق سیاست‌های مالی منسجم با اهداف کلان اقتصادی دولت، کارآمدی لازم را خواهد داشت یا خیر. علائم موجود دلگرم‌کننده است، زیرا تدوین بودجه سال ۲۰۰۳ با مسئولیت وزارت مالیه و با تولید یک بودجه منسجم که پس از آن به بودجه دولت و بودجه صندوق نفت تفکیک^۱ شد، آغاز گردید.

اکنون ضابطه دوم طراحی صندوق‌های نفت درباره این دو صندوق مطرح می‌شود. هریک از آنها تحت حسابرسی خارجی سالیانه‌ای قرار می‌گیرند که نتایج آن باید برای عموم منتشر شود.^۲ علاوه بر آن، صندوق نفت آذربایجان توسط مؤسسه عالی حسابرسی پارلمان^۱ نیز حسابرسی می‌شود. در قزاقستان، صندوق ملی جمهوری قزاقستان توسط بانک مرکزی مدیریت می‌شود و تراز صندوق به‌طور منظم در چارچوب ترازنامه بانک مرکزی منتشر می‌شود. در آذربایجان، گزارش‌های سه‌ماهه‌ای درباره درآمدها، هزینه‌ها و تراز صندوق نفت در رسانه‌ها منتشر می‌شوند.

به همین ترتیب، هر دو صندوق، تحت قوانین مدیریت دارایی^۳ (سومین ضابطه) قرار دارند. در هر دو کشور، منابع صندوق در خارج کشور و در دارایی‌های باارزش و با

1. Divided

۲. نتایج اولین حسابرسی سالیانه انجام گرفته در آذربایجان در آدرس صندوق به نشانی www.oilfund.az موجود است. اولین حسابرسی سالیانه صندوق قزاقستان در مارس ۲۰۰۲ به پایان رسید، اما در اختیار عموم قرار نگرفت. اطلاعات مربوط به گزارش داخلی سالیانه دولت قزاقستان در مورد عملیات صندوق ملی جمهوری قزاقستان در ماه مه ۲۰۰۲ برای عموم منتشر شد و گزارش‌های سه‌ماهه کل دارایی‌ها و نحوه تخصیص آنها در آدرس صندوق ملی جمهوری قزاقستان به نشانی www.nationalfund.kz قابل دریافت است.

3. Parliament's Supreme Audit Institution

4. Sound Asset Management Rules

دستورالعمل‌های صریح،^۱ سرمایه‌گذاری می‌شوند. قزاقستان از مدیران مستقل حرفه‌ای خارجی دارایی استفاده می‌کند، درحالی‌که آذربایجان هنوز در فرایند انعقاد قرارداد با چنین مدیرانی قرار دارد.

در رابطه با آخرین ضابطه، نگرانی‌هایی در مورد سازگاری قوانین صندوق نفت این کشورها در بلندمدت وجود دارد. فشارهایی برای مصرف این منابع در پروژه‌های غیرعمومی^۲ در حال شکل‌گیری است و (در غیاب توسعه راهبردهای میان‌مدت هزینه که هنوز در هیچ‌یک از آن دو کشور وجود ندارد) ممکن است نتوان در مقابل آنها مقاومت کرد. توسعه چنین راهبردی، شامل برنامه اولویت‌بندی سرمایه‌گذاری عمومی و ایجاد ارتباط بین هزینه‌های صندوق نفت و راهبرد مذکور، به‌شدت در هر دو کشور مورد نیاز است.

۴-۱۳ نتیجه‌گیری

صندوق‌های نفتی آذربایجان و قزاقستان هر دو تازه‌تأسیس هستند، بنابراین هرگونه قضایای دربارۀ موفقیت آنها در تأمین اهداف مورد نظر، الزاماً باید مقدماتی باشد. به‌نظر می‌رسد که اگر این دو صندوق براساس قوانین موجود عمل کنند، در بهبود مدیریت ثروت نفت و گاز سهم خواهند بود. در هر دو مورد محدودیت‌های اعمال شده بر میزان مخارج و لزوم سرمایه‌گذاری در خارج کشور، به جلوگیری از افزایش بیش از اندازه نرخ ارز واقعی کمک می‌نماید. مجموعه قوانین مربوطه در هر دو کشور، پس‌انداز قابل ملاحظه‌ای را برای نسل‌های آینده تضمین می‌کنند (در صورت برطرف کردن نگرانی‌های مربوط به سازگاری بلندمدت). قوانین قزاقستان باید سیاست مالی را از بی‌ثباتی^۱ درآمد نفت رها سازد. با توجه به اینکه تثبیت، هدف ثانویه آذربایجان است و از آنجا که حوزه‌های نفتی دوران اتحاد جماهیر شوروی به‌تدریج اهمیت خود را از دست می‌دهند، میزان نقش تثبیت حاصل از عملیات صندوق نفت آذربایجان افزایش می‌یابد. سرانجام اینکه هر دو مجموعه قوانین صندوق نفت باید شرایط انضباط مالی را فراهم آورند. بالاین‌حال، درباره آذربایجان، از آنجا که نوسانات گسترده در قیمت‌های نفتی به نوسانات مشابهی در درآمدهای نفتی

1. Strict Investment Guidelines
2. Ad Hoc Projects
3. Instability

۴۷۰ تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت

حاصل از استخراج از حوزه‌های نفتی دوران اتحاد جماهیر شوروی که مستقیماً به بودجه دولت انتقال می‌یابند منجر می‌شود، نقش تشبیتی صندوق نفت محدود است.

کادر ۱-۱۳ جنبه‌های عملیاتی صندوق‌های نفت آذربایجان و قزاقستان		
شرح	آذربایجان	قزاقستان
ورودی‌های صندوق نفت	کلیه درآمدهای مربوط به توافق‌نامه‌های تسهیم تولید: سود نفت، اضافه پرداخت‌های نفتی، حق ترانزیت مدیریت خط لوله باکو - ساپسا، عوارض حوزه‌های نفتی و عوارض اجاره	سه منبع شامل: ۱. وظیفه ذخیره‌سازی: ۱۰ درصد درآمدهای پایه از محل ۹ حوزه نفتی و سه شرکت معدنی، با فرض قیمت پیش‌بینی شده سالیانه، ۲. وظیفه پایدارسازی: تمام درآمدهای حاصل از ۹ شرکت بالاتر از درآمد پایه و ۳. ورودی‌های غیرعمومی (مانند اضافه پرداخت‌ها و درآمدهای خصوصی‌سازی)
هزینه‌ها	خارج از بودجه اما از طریق خزانه، بودجه صندوق نفت و بودجه دولت که به‌صورت سازگار تدوین می‌شوند، بودجه تلفیقی توسط رئیس جمهور تصویب می‌شود، پارلمان سقف مخارج بودجه تلفیقی و همین‌طور کسر بودجه تلفیقی (به‌استثنا درآمد صندوق نفت) را تصویب می‌کند.	توزیع مجدد پایدارسازی به بودجه (برای کسری‌های درآمد نفت، موضوع کسری درآمد کل). بودجه تحت نظر رئیس جمهور می‌تواند از طریق تصویب بودجه توسط پارلمان مصرف شود.
تفکیک دارایی خارجی و داخلی	صددرد خارجی	صددرد خارجی
مدیریت عملیاتی دارایی	صندوق نفت؛ مدیران خارجی می‌توانند استخدام شوند.	بانک ملی قزاقستان و مدیران مالی خارجی.

ترکیب سبد دارایی	ابزار درآمد ثابت (اوراق قرضه دولتی، سپرده‌های بانکی)، مدیران خارجی می‌توانند در سهام سرمایه‌گذاری کنند.	دو نوع ترکیب: ترکیب پایدارسازی کوتاه‌مدت و ترکیب پس‌اندازی بلندمدت. هر کدام دارای دستورالعمل‌ها و سبدهای پایه جداگانه می‌باشند.
مبنای حقوقی	فرمان ریاست جمهوری، با قوانین کلیدی مندرج در قانون نظام بودجه.	قوانین، فرمان ریاست جمهوری و تصمیمات دولت.
حسابرسی خارجی	حسابرسی خارجی ۲۰۰۱ به اتمام رسیده و منتشر شده است.	اطلاعات مربوط به گزارش سالیانه داخلی سال ۲۰۰۱ منتشر شده و حسابرسی خارجی ۲۰۰۱ محرمانه می‌باشد.
گزارش‌دهی	انتشار سه‌ماهه درآمدها و هزینه‌های صندوق نفت در چارچوب بودجه تلفیقی	تراز دارایی به‌طور منظم در چارچوب ترازنامه بانک مرکزی منتشر می‌شود.
هیئت نظارت	در ژانویه سال ۲۰۰۲ منصوب شد، با مدیریت چرخشی شش‌ماهه، مصوب حسابرسی ۲۰۰۱ و اصلاحیه بودجه ۲۰۰۲ در ژوئیه ۲۰۰۲.	هیئت عامل توسط رئیس جمهور تعیین می‌گردد.

شواهد مقدماتی نشان‌دهنده مشارکت این دو صندوق در بهبود پاسخ‌گویی و شفاف‌سازی است. پیش از ایجاد صندوق نفت آذربایجان، هیچ‌گونه گزارش‌دهی منظمی در مورد نحوه مصرف درآمدهای نفتی وجود نداشت. با ایجاد صندوق نفت، گزارش‌دهی سه‌ماهه درآمدها و هزینه‌ها و حسابرسی خارجی سالیانه صندوق نفت به اجرا درآمد. به‌طور مشابه، پیش از تأسیس صندوق ملی نفت قزاقستان، درآمدهای نفت به شکلی غیرشفاف و غیرعمومی^۱ مدیریت می‌شد. در حال حاضر، تمام مخارج آتی صندوق نفت به بودجه

1. Ad Hoc

دولت و تمام منابع ورودی صندوق به خزانه انتقال یافته و تراز دارایی‌های صندوق به صورت ماهیانه منتشر می‌شود.

به هر حال، این صندوق‌ها در حال پیشرفت هستند و ملاحظات مهمی وجود دارد. در آذربایجان، تجدیدنظر در قانون انباشت می‌تواند عامل تثبیت صندوق نفت را تقویت کند. اجرای چارچوب میان‌مدت مخارج^۱ و برنامه سرمایه‌گذاری عمومی^۲، که مصرف صندوق نفت می‌تواند در چارچوب آنها تحقق یابد، از اولویت بالایی برخوردار است. در قزاقستان، اطمینان از کنترل مؤثر تمامی مبادلات صندوق ملی جمهوری قزاقستان توسط خزانه‌داری مرکزی (شامل ثبت عواید سرمایه‌گذاری)، حائز اهمیت است. و سرانجام اینکه در هر دو کشور، توسعه یک راهبرد منسجم مصرف بلندمدت^۳، به منظور مدیریت فشارهای کوتاه‌مدت برای هزینه‌های بالقوه نامعقول^۴، جلوگیری از انباشت بیش از حد دارایی‌های صندوق نفت و اطمینان از مصرف کارآمد منابع، امری ضروری است. اما این نکته مهم است که این راهبردها موجب استفاده از صندوق‌های نفت به مثابه بانک‌های توسعه نباشند.

نگرانی بزرگ‌تر، تمایل آذربایجان به نادیده گرفتن قوانین موجود و بی‌میلی قزاقستان به انتشار گزارش حسابرسی خارجی است. ارزیابی فوق از مشارکت احتمالی این صندوق‌های نفتی در هدایت سیاست اقتصادی، بر رعایت قوانین و تضمین شفاف‌سازی استوار است. از طرف دیگر، در صورتی که قوانین، تنها به عنوان راهکارهایی قلمداد شوند که در مواقع لزوم بتوان آنها را نادیده گرفت، این صندوق‌های نفتی دیگر قادر نخواهند بود در خدمت توافقات سیاسی بلندمدت یاد شده باشند و در عین حال بسیار بیشتر از بودجه سالیانه در معرض فشارهای کوتاه‌مدت قرار خواهند داشت. و اعتماد به این صندوق‌ها بدون شفاف‌سازی کامل، دیری نخواهد پایید. بنابراین، با ارائه کل قوانین حاکم بر صندوق به پارلمان (جهت تصویب) و الزام این قوانین به شفاف‌سازی کامل، صندوق‌های نفتی باید مبنای قانونی مستحکم‌تری پیدا کنند. چنین اقدامی

-
1. Medium-term Expenditure Framework (MTEF)
 2. Public Investment Program (PIP)
 3. A Coherent Long-term Spending Strategy
 4. Potentially Unwise Expenditures

تضمین خواهد کرد که پیش از آنکه بتوان قوانین را تغییر داد در وهله اول یک بحث علنی و لایحه اصلاحیه قانون ارائه شود. در آذربایجان، پیشرفت‌های قابل توجهی در این جهت صورت گرفته است زیرا اصلاحیه‌های قانون نظام بودجه شامل مقررات صندوق نفت نیز شده است.

هر دو کشور، درآمدهای نفت و گاز دولت را در میان‌مدت، همراه با افزایش تعیین کرده‌اند. اینک زمان آن است که برای مدیریت رونق مورد انتظار، نهادهای نیرومندی تأسیس شوند که در این زمینه مقامات آذربایجان و قزاقستان اقدامات دلگرم‌کننده‌ای انجام داده‌اند. ثروت منابع طبیعی قزاقستان و آذربایجان اگر به‌درستی مدیریت شوند، می‌توانند نقش مهمی در تسهیل گذار از اقتصاد برنامه‌ریزی شده به اقتصاد بازار ایفا کنند. بخش نفت و گاز موجب سرمایه‌گذاری خارجی شده و این کشورها را به ابزار مورد نیاز برای بهبود شرایط تجاری غیرنفتی در قالب زیرساخت‌های بهتر، آموزش و بهداشت عمومی تجهیز می‌کند. با این حال، بسیاری از کشورها به دلیل وجود ثروت نفت و گاز، خود را نفرین شده می‌دانند. سوءمدیریت این منابع می‌تواند به‌سادگی به تعهدات بیشتر آنها منجر شود. درحالی‌که صندوق‌های نفت آذربایجان و قزاقستان، دارای پتانسیل مشارکت در بهبود مدیریت کلان اقتصادی این کشورها هستند، اما همان‌طور که خاطرنشان شد، برای تحقق این پتانسیل، تقویت بیشتر این صندوق‌ها از اولویت بالایی برخوردار است.

کتابشناسی

- Amuzegar, Jahangir, 1999, *Managing the Oil Wealth: OPEC's Windfalls and Pitfalls* (London and New York: I.B. Tauris & Co. Ltd.).
- Dodsworth, John, Paul Mathieu, and Clinton Shiells, 2002, *Cross-Border Issues in Energy Trade in the CIS Countries*, IMF Policy Discussion Paper 02/13 (Washington: International Monetary Fund).
- Ebrill, Liam, and Oleh Havrylyshyn, 1999, *Tax Reform in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union*, IMF Occasional Paper No. 182 (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund, 2001, "Transition Economies: How Much Progress," IMF Staff Papers, Vol. 48, Special Issue (Washington).
- Mathieu, Paul, and Clinton Shiells, 2002, "The Commonwealth of Independent States' Troubled Energy Sector," *Finance and Development*, Vol. 39, No. 3, pp. 34-38.
- Mumey, Glen, 1994, "The Alberta Heritage Fund in 1993," *Western Centre for Economic Research Bulletin* No. 20 (Edmonton: University of Alberta).
- Norwegian Ministry of Finance, "The Norwegian Government Petroleum Fund." Available via the Internet: <http://www.odin.dep.no/fin/engelsk/p10001617/index-b-n-a.html>.
- Potter, Barry, and Jack Diamond, 2000, *Setting Up Treasuries in the Baltics, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union- An Assessment of IMF Technical Assistance*, IMF Occasional Paper No. 198 (Washington: International Monetary Fund).
- Rosenberg, Christoph B., and Tapio Saavalainen, 1998, "How to Deal with Azerbaijan's Oil Boom? Policy Strategies in a Resource-Rich Transition Economy," IMF Working Paper 98/6 (Washington: International Monetary Fund).
- Sachs, Jeffrey D., and Andrew Warner, 1995, "Natural Resource Abundance and Economic Growth," Harvard Institute of Economic Research Discussion Paper No. 517 (Cambridge, Massachusetts: Harvard Institute for Economic Development).
- Schick, Allen, 2002, "Budgeting for Fiscal Risk," in *Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk*, ed. By H.P. Brix and A. Schick (Washington: World Bank), pp.79-97.
- World Bank, 1996, *World Development Report: From Plan to Market* (Washington).

فصل چهاردهم معاملات تأمینی برای مقابله دولت با ریسک قیمت نفت*

جیمز ا. دانیل**

ترجمه: پیام محمدعلیها

مقدمه

ریسک قیمت نفت ریسکی است که امکان دارد قیمت‌های نفت به سرعت، به‌طور قابل توجه و غیرقابل پیش‌بینی تغییر کنند. دولت‌ها از دو ناحیه اصلی متحمل این ریسک می‌شوند. دولت‌های کشورهای تولیدکننده نفت اغلب به درآمدهای حاصل از نفت به‌شدت وابسته هستند. دولت‌هایی که به‌طور اداری قیمت محصولات مرتبط با نفت را تعیین می‌کنند، وقتی قیمت نهاده افزایش می‌یابد، در صورتی که قیمت محصولاتشان را افزایش ندهند با زیان مالی مواجه خواهند شد و در هر دو مورد دولت‌ها از هزینه اجتماعی، سیاسی و اقتصادی قیمت‌های بی‌ثبات نفت آگاه‌اند. دولت‌ها سعی کرده‌اند تا با مسئله آسیب‌پذیری از ریسک قیمت نفت با روش‌های گوناگونی از جمله صندوق‌های تثبیت مقابله کنند. اما این روش‌ها کم و بیش با نواقصی روبه‌رو هستند. چون هنوز دولت‌ها متحمل ریسک قیمت نفت می‌شوند که تحمل آن ذاتاً مشکل‌زاست.

به‌نظر می‌رسد بازارهای معاملات تأمینی نفت حداقل از بعد نظری یک راه‌حل محتمل باشد. اصول آن بسیار ساده است. دولت‌ها می‌توانند قیمت تولید یا مصرف آتی خود را اکنون تثبیت کنند یا آن را در برابر نوسانات شدید قیمت نفت بیمه کنند یا هر دو کار را انجام دهند. بدین‌ترتیب به‌جای فائق آمدن بر جریان درآمدی بی‌ثبات و غیرقابل پیش‌بینی، جریان درآمدی، خود باثبات‌تر و قابل پیش‌بینی‌تر می‌شود. این مقاله

* Hedging Government Oil Price Risk

** James A. Daniel

درصد پاسخ به این سؤال است که آیا این راه حل نظری برای مدیریت ریسک قیمت نفت در عمل کار می کند و اگر کار می کند چه چیزی دولت ها را از انجام آن باز می دارد؟

۱-۱۴ چرا ریسک قیمت نفت برای دولت ها مهم است؟

دولت ها معمولاً متحمل دو نوع ریسک قیمت نفت می شوند. اولاً، بسیاری از دولت ها از تولید - صادرات نفت درآمدهای قابل توجهی به دست می آورند. ثانیاً، بسیاری از دولت ها تلاش می کنند تا قیمت های داخلی فراورده های نفتی را هموار کنند تا اثر اجتماعی، اقتصادی و سیاسی تغییرات شدید و مکرر قیمت فراورده های نفتی را کاهش دهند. در هر دو حالت، موقعیت مالی دولت به طور قابل توجهی به قیمت نفت وابسته است.

تحمل چنین ریسک قیمتی برای دولت ها دشوار است. با فقدان فرصت های تأمین مالی، زمانی که قیمت ها کاهش می یابند (یا برای مصرف کنندگان نفت، قیمت ها بالا می رود)^۱ دولت ها مجبورند تا مخارج را کاهش داده یا سایر درآمدها را افزایش دهند. انجام سریع این کار و به خصوص انجام کارآمد آن دشوار است. همچنین این کار احتمالاً سیاست مالی را ادواری کرده و بار سنگینی را بر دوش بخش خصوصی و فقرا می گذارد که منجر به بی ثباتی اقتصاد کلان (برای مثال، تأمین مالی کسری بودجه از طریق انتشار پول،^۲ نوسانات نرخ ارز، تقسیط مجدد بدهی و رشد اقتصادی بی ثبات) و آشوب اجتماعی و سیاسی می شود. افزایش مخارج در زمانی که قیمت ها بالا می رود آسان تر اما انجام کارآمد آن دشوار است. به طور کلی، اتکا به درآمدهای نفتی سیاست مالی است و به حرکت^۳ منجر می شود. سایر مشکلات شامل دشواری برنامه ریزی می شود برای مثال بودجه ریزی بر پایه فرضیاتی درباره قیمت نفت صورت می گیرد که می تواند بسیار غلط از آب درآید و زمانی که فرضیات قیمتی اشتباه باشند، دولت ها بلافاصله اثر درآمدی را حس می کنند زیرا درآمدهای آنها به قیمت نقدی نفت وابسته است.

به منظور مقابله با ریسک قیمت نفت، بسیاری از دولت ها صندوق های تثبیت نفتی

۱. در این مقاله تأکید بر دولتهایی است که به شدت وابسته به درآمدهای نفتی هستند نه دولتهایی که قیمت های محصولات نفتی را هموار می کنند. اما اغلب استدلال ها برای هر دو به طور مشابه به کار می روند.

2. Monetary Financing

3. Stop-go Fiscal Policy

را تأسیس کرده‌اند. در مورد تولیدکنندگان نفت، تصور این است که یک صندوق تثبیت، نوسانات قیمت بین‌المللی نفت را هموار کرده و جریان درآمد نفت دولت را تثبیت می‌کند. این امر بدین شکل کار خواهد کرد که وقتی قیمت نقدی بین‌المللی نفت بالاتر از قیمت مرجع آن است منابع این صندوق افزایش می‌یابد و برعکس. برای مصرف‌کنندگان نفت، صندوق در جهت معکوس کار می‌کند. صندوق در زمانی که قیمت نقدی بالاتر از سطح مرجع آن است به مصرف داخلی یارانه می‌دهد و برعکس.

اما صندوق‌های تثبیت ذاتاً با نواقصی روبه‌رو هستند.^۱ از آنجاکه قیمت نقدی بین‌المللی نفت یک مقدار تعادلی ثابت زمانی مشخص ندارد که به آن بازگردد و تکانه‌های قیمت نفت اغلب بزرگ و ماندگار هستند، صندوق‌ها که بر مبنای قواعد انتقال انعطاف‌ناپذیر شکل گرفته‌اند به‌شدت تحت تأثیر تکانه‌های قیمت نفت قرار می‌گیرند. به عبارت دیگر، صندوق‌ها منابع مالی دولت را تثبیت نمی‌کنند، مگر آنکه با سایر اقدامات سیاستی نظیر تثبیت مخارج همراه شوند، زیرا منابع (درآمدی) جانشین^۲ هستند. برای مثال، مخارج دولت مستقیماً تحت تأثیر صندوق‌های تثبیت قرار نمی‌گیرند چون دولت‌ها معمولاً می‌توانند برای تأمین مالی مخارج استقراض کنند، درحالی‌که الزامات (قانونی) مربوط به صندوق تثبیت را در طول دوران بالای نفت برآورده می‌کنند. به‌علاوه صندوق‌های تثبیت احتمالاً باعث ایجاد دوباره‌کاری، تداخل و ناکارایی در مدیریت منابع عمومی و پیچیده شدن سیاستگذاری مالی شده و می‌تواند حکمرانی ضعیف را شدت بخشیده و شفافیت را از بین ببرد.

به‌جای تأسیس یک صندوق تثبیت آشکار، دولت‌ها می‌توانند هنگامی که قیمت بین‌المللی نفت کاهش می‌یابد از خارج استقراض کنند (یا دارایی‌های خود را کاهش دهند) (تأمین مالی داخلی تنها تکانه را به بخش خصوصی داخلی منتقل می‌کند). این‌گونه نحوه تأمین مالی برای خریدن زمان جهت خلاصی از تکانه‌های موقت یا تطبیق یافتن با تکانه‌های دائمی قیمت نفت مورد استفاده قرار می‌گیرند. این روش به لحاظ

۱. مقاله شماره ۲۰۵ صندوق بین‌المللی پول؛ «صندوق‌های تثبیت و پس‌انداز برای منابع تجدیدناپذیر: تجارب و الزامات سیاست مالی» را ملاحظه کنید.

نظری جذاب است. مشکل این است که درست در زمانی که کشور به منابع مالی نیاز دارد، احتمالاً کمترین توانایی را برای به دست آوردن آن دارد. برای مثال، در زمانی که قیمت نفت رو به کاهش است، یک صادرکننده نفت استقراض را از هر زمان دیگر دشوارتر می‌یابد. همچنین، بسیاری از کشورها به منابع قابل توجه دارایی‌های خارجی دسترسی ندارند. به علاوه، ایجاد مازاد مربوط به بازپرداخت بدهی در زمانی که وضعیت معکوس می‌شود به لحاظ سیاسی دشوار بوده و به مشکلات توانایی پرداخت دیون منجر می‌شود.

جدول ۱۴-۱ وابستگی به درآمدهای نفتی در کشورهای صادرکننده منتخب (۲۰۰۰)

کشور	درآمد هیدروکربنی دولت		صادرات نفت خام و گاز طبیعی و مواد نفتی (۱۹۹۸)	
	درصد از کل درآمد	درصد از تولید ناخالص داخلی	درصد از صادرات جهان	برحسب میلیون بشکه در روز
آنگولا	۹۰	۵۱	۱	۰/۷
گینه استوایی	۸۸	۲۵	۰	۰/۱
عمان	۸۵	۴۰	۲	۰/۹
نیجریه	۸۲	۳۸	۴	۱/۹
عربستان سعودی	۷۹	۲۹	۱۴	۷/۹
قطر	۷۸	۲۶	۱	۰/۷
الجزایر	۷۷	۳۰	۲	۱/۲
جمهوری کنگو	۷۷	۲۲	۰	۰/۳
یمن	۷۶	۳۳	۱	۰/۳
کویت*	۶۸	۴۵	۴	۲/۰
لیبی	۶۷	۲۹	۲	۱/۳
گابن	۶۷	۲۳	۱	۰/۳
ایران**	۶۷	۲۲	۵	۲/۷
بحرین	۶۴	۱۸	۰	۰/۲
امارات متحده عربی	۶۰	۲۳	۴	۲/۴
ونزوئلا	۵۸	۱۷	۵	۲/۹

جدول ۱-۱۴ وابستگی به درآمدهای نفتی در کشورهای صادرکننده منتخب (۲۰۰۰)

کشور	درآمد هیدروکربنی دولت		صادرات نفت خام و گاز طبیعی و مواد نفتی (۱۹۹۸)	
	درصد از کل درآمد	درصد از تولید ناخالص داخلی	درصد از صادرات جهان	برحسب میلیون بشکه در روز
آذربایجان	۳۷	۸	۰	۰/۲
اکوادور	۳۶	۱۱	۱	۰/۳
مکزیک	۳۱	۷	۳	۱/۸
کامرون	۳۰	۶	۰	۰/۱
روسیه***	۳۰	۵	۷	۳/۷
نروژ	۲۹	۱۳	۶	۳/۲
سوریه	۲۸	۹	۱	۰/۳
ترینیداد و توباگو	۲۶	۷	۰	۰/۲

توضیح: تعریف درآمدهای نفتی و درآمدهای دولت در کشورهای مختلف بسیار متغیر است.

* سال مالی ۱۹۹۹-۲۰۰۰.

** سال مالی ۲۰۰۰-۲۰۰۱ (برآوردها).

*** برآورد درآمد نفتی دولت به‌علت مباحث مربوط به طبقه‌بندی بسیار مبهم است.

Source: IMF Staff Estimates and US Energy Information Administration.

اندازه‌ای که دولت‌ها ریسک قیمت نفت را تحمل می‌کنند، می‌تواند خیلی بزرگ باشد و لزوماً به اهمیت جهانی صادرات نفت یک کشور ارتباط پیدا نمی‌کند (جدول ۱-۱۴). برای مثال، درآمدهای نفتی ۵۱ درصد از تولید ناخالص داخلی آنگولا را در سال ۲۰۰۰ تشکیل می‌داد (۹۰ درصد کل درآمدها و کمک‌های بلاعوض). بااین‌حال، کمتر از ۱ درصد از صادرات نفت خام و گاز طبیعی و مواد نفتی جهان به آنگولا اختصاص دارد. برعکس، درآمد نفت نروژ (یکی از مهم‌ترین صادرکنندگان نفت در جهان) تنها ۱۳ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور را در سال ۲۰۰۰ تشکیل می‌داد (۲۹ درصد کل درآمد). به‌علاوه تغییر در درآمد نفت از سالی به سال دیگر برای دولت‌هایی که به‌شدت به درآمد نفتی وابسته هستند می‌تواند چشمگیر باشد. برای مثال، درآمد نفت یمن از ۱۸ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ به ۳۳ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت.

۲-۱۴ چرا بازار ریسک قیمت نفت می‌تواند یک راه‌حل باشد؟

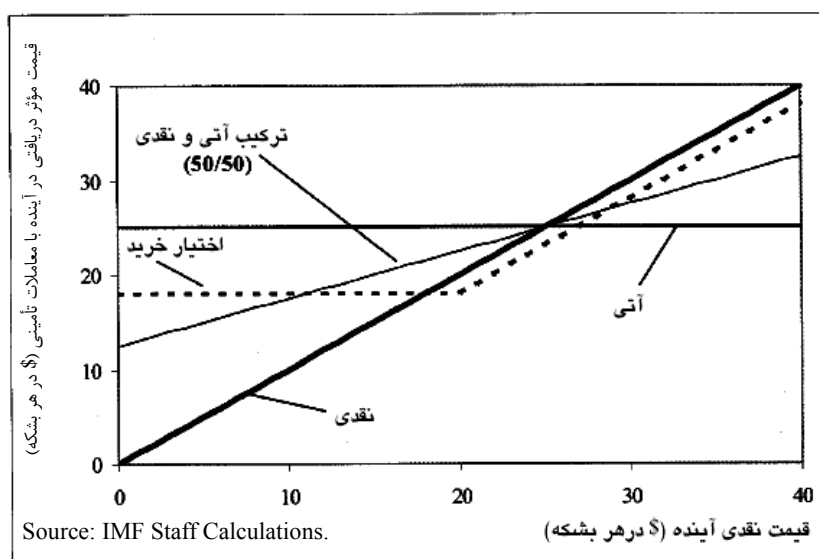
مشکل اصلی دولت‌های وابسته به نفت این است که آنها در معرض ریسک بالای قیمت نفت هستند که تحمل این ریسک برای آنها زیان‌بار است. یک راه‌حل می‌تواند انتقال این ریسک به خارج از کشور و به آنهایی باشد که بهتر قادر به تحمل آن هستند. این کار حداقل به لحاظ نظری از طریق بازارهای ریسک قیمت نفت می‌تواند انجام شود. دو روش اصلی برای این کار (برای یک تولیدکننده نفت) وجود دارد، فروش سلف^۱ نفت یا خرید بیمه کاهش شدید قیمت. چنین معامله تأمینی می‌تواند جریان درآمد دولت را هم باثبات‌تر و هم پیش‌بینی‌پذیرتر کند. به عبارت دیگر، نه تنها درآمد نفتی دولت کمتر تغییر می‌کند، بلکه دولت فرصت دارد تا هرگونه تغییر را نادیده گرفته و بنابراین به آرامی با آن سازگار شود.

قیمت نفتی را که دولت در آینده دریافت خواهد کرد راهبرد معاملات آتی^۲ تثبیت می‌کند. برای مثال، در بودجه‌ریزی برای سال آینده (۲۰۰۴) دولت با اطمینان می‌داند که درآمد نفتی‌ای معادل ۱۰۰ میلیون بشکه نفت خام ضرب در قیمت آن در هر بشکه خواهد داشت. بدون معاملات تأمینی دولت ممکن است قیمت نفت را در حد مثلاً ۲۵ دلار در هر بشکه برآورد کند. اما در عمل هرچه قیمت نقدی سال ۲۰۰۴ باشد را دریافت خواهد کرد (یعنی خط پررنگ ۴۵ درجه در نمودار ۱-۱۴). این قیمت نقدی آینده را نمی‌توان با اطمینان قابل توجه‌ای پیش‌بینی کرد و ممکن است بسیار متفاوت از قیمت نقدی فعلی باشد. تحت یک راهبرد معامله تأمینی آتی، دولت نفت خام آینده را به میزان ۱۰۰ میلیون بشکه در قیمت آتی سال ۲۰۰۴ مثلاً ۲۵ دلار می‌فروشد که قیمت مؤثری^۳ خواهد بود که دولت در سال ۲۰۰۴ دریافت خواهد کرد (که به خط افقی در نمودار ۱-۱۴ منتج می‌شود).

1. Sell Forward

2. A Futures Strategy

۳. قیمت مؤثر، قیمت دریافت شده‌ای است که به‌واقع ترکیبی از دو عمل فروش نفت در بازار نقدی و نفع/ زیان قرارداد آتی است خالص این دو عمل قیمتی را به‌دست می‌دهد که برابر قیمت آتی است.



نمودار ۱-۱۴ راهبردهای معاملات تأمینی

راهبرد معامله اختیار^۱ قیمت کمینه‌ای را تعیین می‌کند که دولت می‌تواند از دریافت آن در آینده مطمئن باشد. در مثال فوق، دولت ممکن است تصمیم بگیرد که قیمت نفت در سال ۲۰۰۴ را تا حداقل ۲۰ دلار تحمل کند، اما هرگونه قیمت پایین‌تر از آن باعث مشکلات عمده‌ای خواهد شد. پس دولت می‌تواند اختیار فروش^۲ نفت خام در سال ۲۰۰۴ را با قیمت ۲۰ دلار در هر بشکه بخرد. پس اگر قیمت نقدی در سال ۲۰۰۴ به زیر ۲۰ دلار سقوط کند، منافع مالی این اختیار فروش، قیمت مؤثر را به سطح ۲۰ دلار منهای هزینه این معامله افزایش می‌دهد (که خط نقطه‌چین شکسته در نمودار ۱-۱۴ را به‌دست می‌دهد). برخلاف راهبرد معامله آتی، راهبرد معامله اختیار مستلزم هزینه اولیه^۳ معامله اختیار است. درواقع، با این کار دولت با پرداخت هزینه‌ای خود را در برابر کاهش شدید قیمت نفت بیمه می‌کند.

1. An Options Strategy
2. Put Options
3. A Clear Up-front Cost

راهبردهای معاملات تأمینی برای تطبیق با نیازهای یک معامله‌گر تأمینی می‌تواند به صورت بسیار پیچیده‌ای صورت گیرد. یک مثال ساده که در نمودار ۱-۱۴ نشان داده شده، ترکیبی از راهبردهای معامله آتی و نقدی است که نیمی از محصول در بازار آتی و نیم دیگر آن در بازار نقدی فروخته می‌شود. در مقایسه با راهبرد معامله اختیار، این راهبرد ترکیبی نیز تا حدی در برابر کاهش قیمت نقدی حفاظت ایجاد می‌کند، اما مستلزم پرداخت هزینه معامله نخواهد بود. در مقایسه با راهبرد آتی محض، راهبرد ترکیبی به دولت امکان می‌دهد تا از بخشی از قیمت‌های نقدی بالاتر در آینده بهره‌مند شود، گرچه به هزینه تحمل بخشی از کاهش قیمت احتمالی در آینده. راهبرد معامله تأمینی رایج دیگر که ممکن است برای تولیدکنندگان نفت جذاب باشد یک محدوده^۱ بدون هزینه است که بدان وسیله هزینه خرید یک اختیار برای حفاظت در برابر کاهش شدید قیمت‌های نقدی در آینده با فروش یک اختیار که به موجب آن تولیدکننده نفت از نفع قیمت‌های نقدی بالاتر چشم‌پوشی می‌کند، جبران می‌شود. این امر دامنه قیمت‌هایی را که دولت در آینده دریافت می‌کند را به محدوده‌ای بین دو قیمت مقرر^۲ محدود می‌کند.

۱-۲-۱۴ شبیه‌سازی معاملات تأمینی

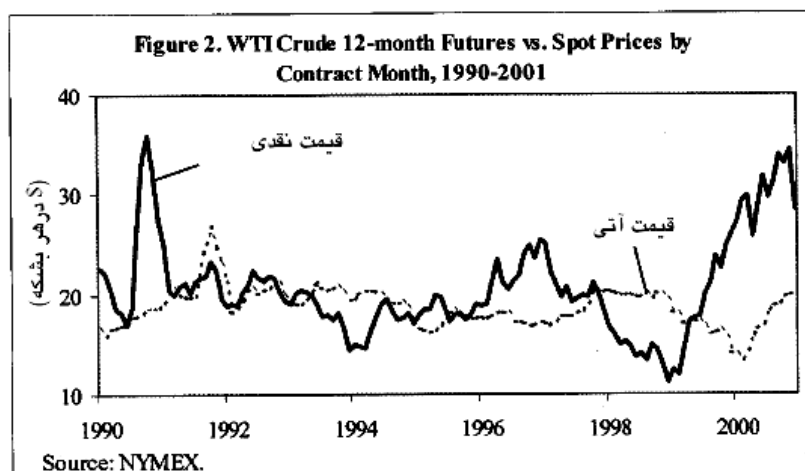
کارکرد راهبردهای نظری معاملات تأمینی در دنیای واقعی چگونه است؟ ساده‌ترین شبیه‌سازی یک راهبرد معامله تأمینی این است که فرض کنیم دولتی مقدار ثابتی نفت خام برای فروش در هر ماه در اختیار دارد و نوع نفت خامی که دارد دقیقاً از همان نوعی است که در بزرگ‌ترین بازار ریسک قیمت نفت جهان (بازار کالای نیویورک (نیمکس))^۳ مبادله می‌شود. با استفاده از داده‌های آماری معاملات آتی و اختیار نیمکس برای دوره ۱۹۹۰ تا جولای ۲۰۰۱^۴، راهبردهای ساده معاملات تأمینی را می‌توان شبیه‌سازی کرد.

1. Collar

2. Strike Price

3. New York Mercantile Exchange (NYMEX)

۴. آمار مربوط به معاملات آتی از سال ۱۹۸۴ موجود است اما آمار پیوسته دوازده‌ماهه معاملات آتی تنها از سال ۱۹۹۰ در دسترس است.

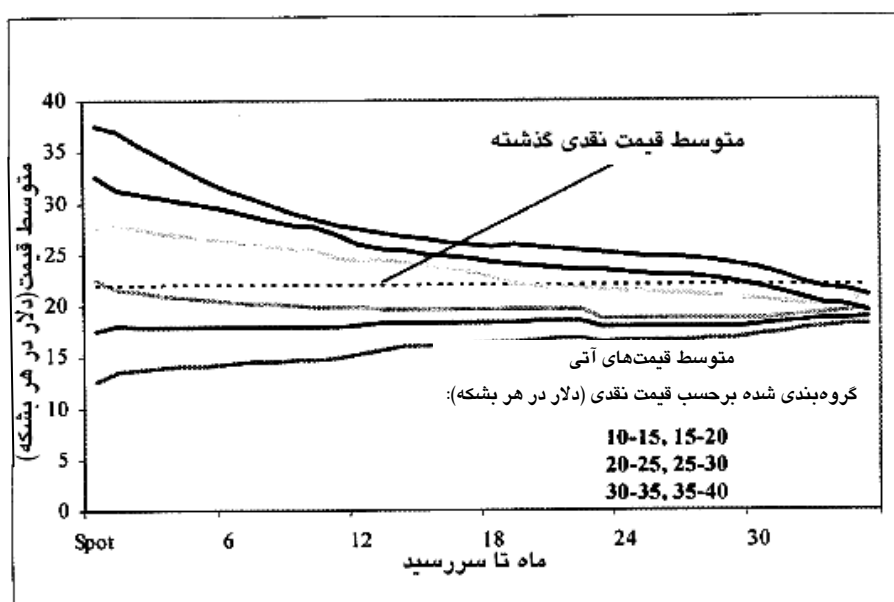


نمودار ۲-۱۴ قیمت‌های آتی دوازده‌ماهه نفت خام تگزاس و قیمت‌های نقدی برحسب قرارداد ماهیانه

یک استراتژی آتی ساده این است که دولت نفت خود را نه در بازار نقدی بلکه از طریق معاملات آتی دوازده‌ماهه بفروشد. بنابراین دولت به‌جای قیمت نقدی مربوطه،^۱ قیمت آتی دوازده‌ماهه را دریافت می‌کند. این امر به یک جریان درآمدی با نوسان بسیار کمتر و یک قیمت متوسط به‌نسبت پایین‌تر (نمودار ۲-۱۴) در دوره مورد مثال منجر می‌شود. از ژانویه ۱۹۹۰ تا دسامبر ۲۰۰۰ انحراف معیار متوسط قیمت نقدی ماهیانه، $4/9$ بود. درحالی‌که انحراف معیار معاملات آتی دوازده‌ماهه مربوطه تنها 2 بود. به‌عبارت‌دیگر، میانگین مطلق تغییر در قیمت نقدی ماهیانه در این دوره $1/33$ دلار در مقایسه با $0/51$ دلار (کاهش 61 درصدی) برای قرارداد آتی دوازده‌ماهه با تاریخ انقضا در همان ماه بود. برای تنها یک سال (سال ۱۹۹۲) از ده سال، این نوسان برای قیمت آتی آن هم به میزان خیلی جزئی بیشتر بوده و در این سال قیمت‌های نقدی به‌طور نسبی باثبات بوده است. دلیل نوسان کمتر قیمت‌های آتی را می‌توان از اشکال منحنی‌های آتی برای قیمت‌های نقدی متفاوت (نمودار ۳-۱۴) مشاهده کرد. نمودار ۳-۱۴ منحنی‌های آتی نفت خام را

۱. مربوطه به این معنی که متوسط قیمت نقدی برای ماه ژوئن ۲۰۰۱ با متوسط قیمت قرارداد آتی دوازده‌ماهه مقایسه می‌شود که دارای ماه تحویل مشابهی است (ژوئن ۲۰۰۱).

با دامنه‌های قیمت نقدی آنها دسته‌بندی می‌کند. بنابراین، خط پایین در نمودار ۳-۱۴ منحنی متوسط معاملات آتی نفت برای تمام منحنی‌های آتی با قیمت نقدی بین ۱۰ و ۱۵ دلار است. این نمودارها نشان می‌دهند که وقتی قیمت نقدی بالاتر از متوسط آن است، قیمت‌های آتی به سمت متوسط همگرا می‌شوند و برعکس. به عبارت دیگر، درحالی‌که قیمت نقدی ممکن است به سمت میانگین برگشت پیدا نکند، قیمت‌های آتی به این سمت گرایش دارند و هرچه بیشتر قیمت‌های آتی جلو می‌روند، برگشت به میانگین بیشتر خواهد بود. منطق آن این است که فعالان بازار اعتقاد دارند که یک قیمت تعادلی وجود دارد که قیمت نقدی عاقبت به آن برگشت پیدا خواهد کرد. اغلب، فعالان بازار می‌بینند که قیمت نقدی تحت تأثیر عوامل موقتی آشکار خاصی نظیر آب و هوا، بروز مشکلات در خطوط لوله نفت و جنگ خلیج قرار می‌گیرد.



Source: IMF Staff Calculations Based on NYMEX Data.

نمودار ۳-۱۴ متوسط قیمت‌های آتی نفت خام، گروه‌بندی شده برحسب قیمت نقدی
(۱۹۸۳-۲۰۰۱)

در طول دوره نمونه، میانگین قیمت آتی ماهیانه به میزان جزئی (۹ درصد) کمتر از میانگین قیمت نقدی بود. این امر می‌رساند که به‌طور متوسط یک تولیدکننده نفت به میزان جزئی طی این دوره با استفاده از معامله تأمینی آتی درآمد کمتری خواهد داشت (و یک مصرف‌کننده نفت به میزان جزئی هزینه کمتری دارد). به‌هرحال این نتیجه احتمالاً مربوط به دوره زمانی خاص نمونه است. مطالعات نشان می‌دهند که قیمت آتی تخمین‌نااریبی از قیمت نقدی در آینده است.^۱ اگر این‌طور نبود، زمینه انجام معاملات آربیتراژ^۲ به‌وجود می‌آمد که با توجه به عمق و پیچیدگی^۳ بازار آتی نفت خام محتمل به‌نظر نمی‌رسد. درواقع، با استفاده از تمام داده‌های آتی دوازده‌ماهه از نیمکس طی دوره نمونه که بر مبنای روزانه محاسبه شده است، اختلاف در میانگین قیمت‌ها ناچیز است (کمتر از ۱ درصد).

همچنین به‌نظر می‌رسد یک راهبرد معامله اختیار قادر است ثبات بیشتری را با هزینه اندکی به‌وجود آورد. شبیه‌سازی یک راهبرد معامله تأمینی اختیار پیچیده‌تر از یک راهبرد آتی است که منعکس‌کننده تعداد بیشتر متغیرهای انتخاب (به‌عنوان مثال قیمت مقرر) و فقدان بیشتر مشاهدات (به‌عنوان مثال معامله اختیار فروش دوازده‌ماهه همیشه اعلام نمی‌شود). نمودار ۴-۱۴ یک راهبرد ساده را نشان می‌دهد: خرید یک معامله اختیار فروش شش تا هجده‌ماهه با قیمت مقرر ۱۸ دلار هر زمان که در دوره نمونه ۲۰۰۱-۱۹۹۰ موجود بودند (معاملات اختیار طولانی‌تر از چند ماه تنها در اوایل دهه ۱۹۹۰ در دسترس بودند). در راهبرد معامله اختیار معمولاً قیمت مؤثر اندکی کمتر از قیمت نقدی است (که منعکس‌کننده هزینه معامله است). اما در زمانی که قیمت نقدی به‌شدت کاهش می‌یابد، دربردارنده منافع هنگفتی است (۱۹۹۴ و ۱۹۹۸).^۴ درواقع، راهبرد معامله اختیار به قیمت مؤثر اندکی بالاتر از قیمت نقدی طی دوره نمونه انجامید. به‌دلیل مشاهدات مفقوده مقایسه نوسان دو سری ممکن نیست، اما معقول

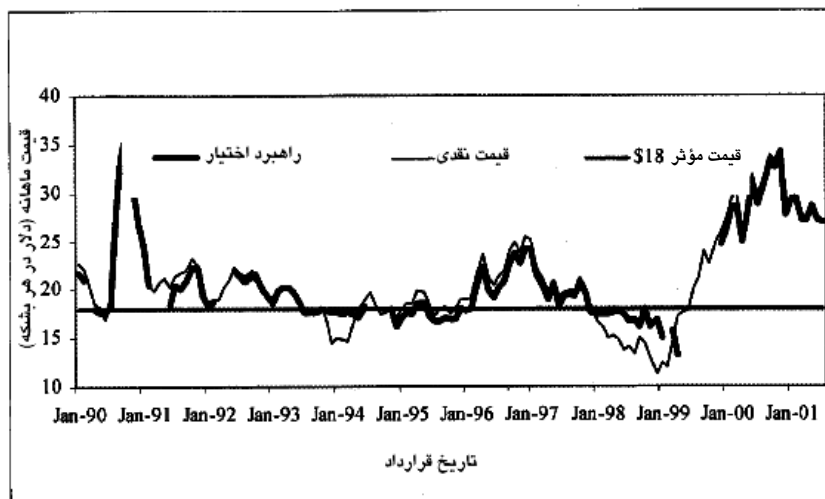
1. Kumar (1993).

2. Arbitrage

3. Sophistication

۴. در شبیه‌سازی راهبرد اختیار فرض بر این است که معاملات اختیار اروپایی هستند یعنی تنها در سررسید می‌توانند به اجرا گذاشته شوند. اما در عمل معاملات اختیار نیمکس آمریکایی هستند یعنی در هر زمان تا سررسید می‌توانند به اجرا گذاشته شوند و بنابراین منافع ناشی از راهبرد اختیار در این شبیه‌سازی احتمالاً کمتر از حد برآورد شده‌اند.

به نظر می‌رسد که فرض کنیم که نوسان راهبرد اختیار کمتر است، زیرا آن دودوره از نوسانات بزرگ قیمت را از نمونه حذف می‌کند.



Sources: NYMEX and IMF Staff.

نمودار ۴-۱۴ قیمت نقدی در مقایسه با راهبرد معامله تأمین اختیار (اختیار فروش شش تا هجده ماهه در قیمت مؤثر ۱۸ دلار در هر بشکه)

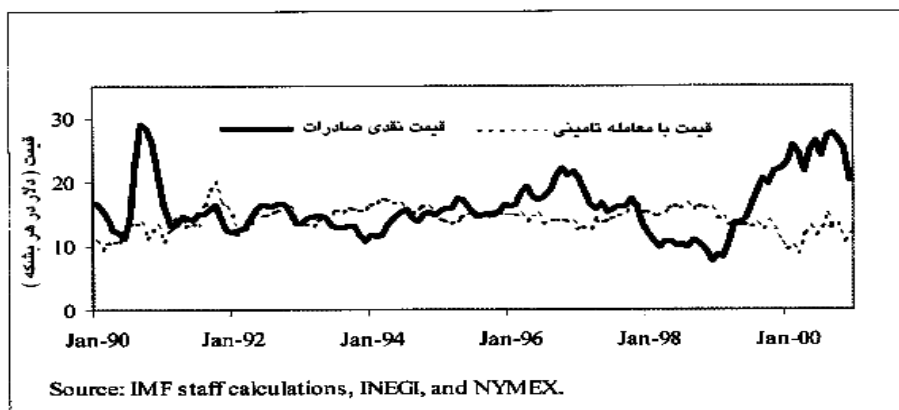
۲-۲-۱۴ شبیه‌سازی نظری معاملات تأمینی برای مکزیک

در شبیه‌سازی معامله تأمینی قبلی فرض شده بود که نوع نفت تولیدی کشور دقیقاً مانند نوعی است که در نیمکس مبادله می‌شود. این فرض واقع‌بینانه نیست. به عنوان مثال، مکزیک انواع مختلفی نفت خام تولید می‌کند که به طور قابل ملاحظه‌ای از نفت خام سبک و شیرین مبادله شده در نیمکس^۱ متفاوت است. بنابراین برای آزمون واقع‌بینانه این امر که

۱. مکزیک سه درجه نفت خام تولید می‌کند: نفت سنگین مایا - ۲۲ که بیش از نیمی از کل تولید را تشکیل می‌دهد. نفت سبک و کم‌سولفور ایسموس - ۳۴ که کمتر از یک‌سوم کل تولید را شامل می‌شود و نفت فوق سبک اولمکا - ۳۹ که حدود یک‌پنجم کل تولید را تشکیل می‌دهد. با وجود این، ضریب همبستگی بین قیمت صادراتی مکزیک و قیمت نفت خام تگزاس برای دوره ژانویه ۱۹۸۳ و مارس ۲۰۰۱ به نسبت بالاست (۹۵ درصد).

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۸۷

آیا معامله تأمینی می‌تواند منافع حقیقی به‌بار آورد یا خیر، باید برای کشورهایی نظیر مکزیک راهبردهای معامله تأمینی شبیه‌سازی شود که انواعی از نفت تولید می‌کند که به‌طور قابل توجه‌ای از آنچه در نیمکس معامله می‌شود متفاوت است.



نمودار ۵-۱۴ قیمت نقدی نفت صادراتی مکزیک و قیمت شبیه‌سازی شده نفت با معامله تأمینی با استفاده از قراردادهای آتی دوازده‌ماهه نفت خام تگزاس، آمار ماهیانه

شبیه‌سازی برخی راهبردهای مهم نظری برای مکزیک در دوره ۱۹۹۰-۲۰۰۰ نشان می‌دهد که معامله تأمینی می‌تواند نوسان قیمت نفت را به میزان چشمگیری کاهش دهد. ساده‌ترین راهبرد، خرید معامله آتی دوازده‌ماهه نفت خام تگزاس^۱ است. بنابراین بازدهی یک راهبرد معامله تأمینی عبارت است از قیمت روز مکزیک به‌علاوه نفع - ضرر ناشی از حفظ یک قرارداد آتی نفت خام تگزاس دوازده‌ماهه مربوطه. نمودار ۵-۱۴ نتایج این راهبرد انجام معامله تأمین و راهبرد عدم انجام معامله تأمین (یعنی قیمت نقدی مکزیک) را نشان می‌دهد. انحراف معیار به میزان ۵۸ درصد، از ۴/۵ به ۱/۹ کاهش می‌یابد. اما در دوره نمونه، میانگین قیمت دریافت شده تحت راهبرد انجام معامله تأمین به‌طور چشمگیری (۱۲ درصد) کمتر از قیمت نقدی است. با توجه به اینکه اختلاف بین دو

1. West Texas Intermediate (WTI)

قیمت، نفع - ضرر قرارداد آتی نفت خام تگزاس است و چون می‌توان فرض کرد که این نفع - ضرر نااریب است (با توجه به جملات قبلی)، متوسط قیمت پایین‌تر برای راهبرد انجام معامله تأمین احتمالاً بیانگر دوره خاصی از دوره نمونه است.

۳-۲-۱۴ بازار فرابورسی^۱

معاملات تأمینی آتی و اختیار در بازار بورسی که تشریح شد احتمالاً مناسب‌ترین ابزار برای مقابله دولت با ریسک قیمت نفت نخواهد بود. به‌ویژه دولت‌ها (یا شرکت‌های دولتی نفت) که ظرفیت نهادی کمتر توسعه‌یافته برای اجرای راهبردهای انجام معاملات تأمینی دارند. برای آنها، مناسب‌ترین ابزار توافق مستقیم با یک واسطه مالی است که معامله، خاص نیازهای آنها طراحی شده باشد. برای مثال، یک دولت ممکن است با یک واسطه مالی توافق کند که اگر قیمت نفت خام خاص آن کشور به زیر مثلاً ۱۵ دلار در هر بشکه کاهش یافت، واسطه مالی خسارت دولت را جبران کند و دولت نیز هر افزایشی در قیمت نقدی بالای مثلاً ۳۵ دلار در هر بشکه را برای میزان معینی از تولید طی پنج سال آینده به واسطه مالی پرداخت کند. چنین توافقاتی در یک بورس معامله نمی‌شوند (هرچند واسطه ممکن است بخشی از ریسک را از طریق یک بورس کاهش دهد) و بنابراین یک ابزار فرابورسی است.

ابزارهای فرابورسی در اشکال مختلفی ظاهر می‌شوند (کادر ۱-۱۴). منافع این ابزارها این است که ریسک پایه^۲ را حذف می‌کنند و برای مقادیر بسیار بزرگ از حجم معاملات در دسترس هستند و اغلب دوره‌های پوشش طولانی‌تر دارند و معمولاً مستلزم سپرده اولیه یا سپرده حاشیه^۳ نیستند. با این حال، ابزارهای فرابورسی معمولاً شفافیت و قابلیت نقد شدن کمتری نسبت به ابزارهای مورد مبادله در بورس را دارند (و بنابراین به‌آسانی برگردانده نمی‌شوند). از آنجاکه معاملات فرابورسی ازسوی یک بورس ضمانت نمی‌شوند، هر دو طرف معامله، ریسک اعتباری بیشتری را متقبل می‌شوند. همچنین ابزارهای فرابورسی مستلزم

1. Over The Counter (OTC)

۲. ریسک پایه به ریسکی اشاره دارد که نوسان قیمت نقدی کالایی که معامله تأمینی در مورد آن انجام شده، ممکن است از نوسان قیمت ابزار مورد استفاده برای انجام معامله تأمینی آن متفاوت باشد.

3. Margin Calls

هزینه‌های سربار کمتری هستند (یک ابزار فرابورسی می‌تواند نیاز به پوشش ریسک را برای سال‌ها تأمین کند)، ابزارهای بورس نیازمند انجام فعالیت‌های مبادله نظیر ایجاد حساب‌های کارگزار، مدیریت و پرداخت حاشیه‌ها، تحلیل و نظارت بر بازارهای موردنظر، رعایت مقررات بورس و به‌ویژه استخدام مبادله‌کنندگان و نظارت بر آنهاست. بنابراین برای کشوری که به دنبال پوشش ریسک قیمت نفت خود به یک‌باره برای یک دوره زمانی طولانی است که متناسب با ترجیحات ریسک خودش طراحی شده باشد و مستلزم ایجاد یک عملیات تجاری نباشد، یک معامله فرابورسی می‌تواند مناسب‌ترین گزینه باشد.

کادر ۱-۱۴ ابزارهای عمده ریسک کالایی فرابورسی

قراردادهای سلف:^۱ توافقاتی هستند برای فروش یا خرید کالای معینی در زمانی معین در آینده در یک قیمت از قبل تعیین شده. قراردادهای سلف معمولاً به تحویل فیزیکی ختم می‌شوند. یک قرارداد سلف شبیه یک قرارداد آتی^۲ است به‌جز اینکه به‌طور مستقیم بین یک خریدار و یک فروشنده انجام شده و معمولاً یک ابزار فرابورسی است. با وجودی که یک سلف کالایی همراه با سایر ابزارهای فرابورسی منافع معینی را دربردارد (یعنی حذف ریسک پایه)، قابلیت نقدشوندگی بسیار بیشتر بازار آتی، قراردادهای آتی را مناسب‌تر می‌کند.

سوآپ کالایی: توافقی‌هایی هستند بین دو طرف برای خرید یا فروش یک کالا در یک قیمت معین برای دوره‌های متعدد در آینده. سوآپ کالایی ساده مستلزم این است که یک طرف یک قیمت معین را با یک قیمت شناور معاوضه کند. درحالی‌که یک قرارداد آتی یا سلف به قیمت یک معامله در آینده مربوط می‌شود، یک سوآپ به معاملات زیادی و اغلب به دوره‌های طولانی‌تری در آینده مربوط می‌شود. به‌عنوان مثال، یک تولیدکننده می‌تواند در مورد قیمت محصولش (مثلاً یک میلیون بشکه در هر فصل) با یک مؤسسه مالی برای ۱۰ سال آینده توافق کند. اگر قیمت نقدی به زیر قیمت مورد توافق سقوط کند، مؤسسه مالی بابت آن به تولیدکننده پرداخت می‌کند و برعکس. بنابراین معاملات معاوضه‌ای (سوآپ‌ها) اطمینان اساسی در مورد جریان‌های درآمد آینده می‌دهند و اغلب در چارچوب تأمین مالی طرح‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرند و باعث کسب اعتبار قابل توجهی برای هر دو طرف معامله می‌شوند.

اوراق قرضه یا وام کالایی: اوراق قرضه وام‌هایی هستند که در آن، پرداخت‌ها (اصل و بهره سرمایه) به قیمت کالا مربوط می‌شوند. این ارتباط می‌تواند دو شکل عمده داشته باشد. اول به صورت یک نوع وام یا قرضه که بازپرداخت آن با معادل مالی مقدار ثابتی از یک کالا صورت می‌گیرد (مثلاً یک دارنده کوپن، قیمت بازار یک بشکه نفت را دریافت می‌کند). دوم در این نوع اختیار، سرمایه‌گذار می‌تواند بین دریافت یک مبلغ مالی ثابت یا ارزش مالی مقدار ثابتی از یک کالا را انتخاب کند. این نوع قرضه‌ها و وام‌ها معمولاً با طرح‌های سرمایه‌گذاری یا زمان‌بندی مجدد پرداخت بدهی مرتبط هستند. چنین ابزاری به سرمایه‌گذاران اعتماد بیشتری درباره توان بازپرداخت بدهکاران داده و امکان دسترسی به بازارهای مالی را برای شرکت‌ها و کشورها آسان‌تر و با شرایط بهتری فراهم می‌کند.

ابزارهای مالی دوگانه: ترکیباتی از سایر ابزارهاست، برای مثال یک سوآپشن یک اختیار برای خرید یا فروش یک سوآپ است.

۳-۱۴ چرا دولت‌ها از بازارهای ریسک قیمت نفت استفاده نمی‌کنند؟

اطلاعات پیرامون استفاده عملی از بازارهای ریسک کالا توسط دولت‌های بازار نوظهور (یا شرکت‌های دولتی صادرکننده آنها) دارای درآمدهای کالایی عظیم، ناهمگون و عمدتاً مبتنی بر شنیده‌هاست. این امر ناشی از محرمانه بودن اطلاعات مربوط به مشتریان و عدم تمایل تولیدکنندگان برای آشکار کردن اطلاعات حساس بازار است. به هر حال موارد اندکی گزارش شده است. مهم‌ترین این موارد، استفاده مکزیکی از بازارهای ریسک نفت طی جنگ خلیج فارس است (کادر ۲-۱۴). با این همه، فعالان بازار موافق هستند که استفاده کشورهای در حال توسعه تولیدکننده از بازارهای ریسک به نسبت پتانسیل آن اندک است. به عنوان مثال، بانک جهانی در سال ۱۹۹۹ گزارش کرد که کشورهای در حال توسعه تنها ۵ درصد از قراردادهای عمده معاملات تأمین^۱ را تشکیل می‌دهند.^۲ برعکس، برخی از کشورهای توسعه‌یافته تولیدکننده (و استفاده‌کنندگان) به میزان زیاد از بازارهای ریسک کالا استفاده کرده‌اند. به عنوان مثال، ایالت تگزاس برای درآمد نفتی خود از ابزارهای مالی دوگانه (خرید اختیار فروش و فروش اختیار

1. Open Interest

۲. برای مطالعه بیشتر مقاله بانک جهانی با عنوان «مقابله با بی‌ثباتی قیمت کالا در کشورهای در حال توسعه: راه‌حل پیشنهادی براساس دیدگاه مبتنی بر بازار»، سپتامبر ۱۹۹۹، را ببینید.

خرید) استفاده کرده تا دامنه نوسان^۱ جریان درآمدی خود را محدود کند.

کادر ۲-۱۴ راهبرد معاملات تأمینی نفت مکزیک

طبق گزارش‌های مطبوعات، در اواخر سال ۱۹۹۰ و طی نخستین نیمه سال ۱۹۹۱، مکزیک برای حفاظت از درآمدهای حاصل از صادرات نفت خام خود در برابر سقوط قیمت از ابزارهای مدیریت ریسک مالی استفاده کرد. این راهبرد مستلزم فروش ۱۰۰ میلیون بشکه نفت بود و بخش قابل توجهی از درآمدهای صادراتی را در طول این دوره پوشش می‌داد. راهبرد کلی مکزیک تضمین دریافت حداقل ۱۷ دلار آمریکا برای هر بشکه بود، یعنی قیمتی که مبنای بودجه سال ۱۹۹۱ این کشور بود. این راهبرد کاملاً موفق بود چرا که قیمت نفت به‌طور چشمگیری در اوایل سال ۱۹۹۱ افت کرد. بنابراین مکزیک نه تنها اطمینان بیشتری درباره درآمدهای نفت خود به‌دست آورد، بلکه سود تحقق‌یافته‌ای نیز کسب کرد، چرا که منافع ناشی از بیمه کردن حداقل قیمت از هزینه‌های اولیه خرید اختیار فروش فراتر رفت.

یک مقام ارشد مکزیک درباره برنامه معامله تأمین آنها گفت: «ما گفتیم، گوش کن، با توجه به نااطمینانی و با توجه به نوسان قیمت نفت، قیمت می‌تواند تا ۴۰ دلار آمریکا (در هر بشکه) بالا برود یا به ۱۰ دلار آمریکا سقوط کند. ما اینجا یک بودجه داریم، بودجه‌ای که باید (...) تأمین مالی کنیم. ما آن را انجام ندادیم تا جلو باشیم. دولت در این موارد به این شیوه سفته‌بازی نمی‌کند. کاری انجام ندادن، سفته‌بازی است. اکنون به‌نظر خوب می‌رسد که ما در مقایسه با وقتی که هیچ کاری انجام نمی‌دادیم، پیش هستیم. برخی روزها هم هیچ کاری انجام نمی‌دهیم. اما خوب می‌خواهیم».

مأخذ: واشنگتن پست، ۲۷ مارس ۱۹۹۱.

۱-۳-۱۴ سیاست در معاملات تأمینی

با اینکه مشکل می‌توان باور کرد، اما احتمالاً مهم‌ترین محدودیت در مورد معاملات تأمینی دولت، سیاسی است. برای یک وزیر مالیه (یا رئیس یک ایالت تولیدکننده نفت)، هزینه‌های سیاسی معاملات تأمینی ممکن است از منافع آن بیشتر شود، حتی اگر

۱. سناتور تگزاس تیل بیونز در مه ۱۹۹۱ راجع به برنامه معاملات تأمین گفت: «مادامی که تگزاس تا این حد به درآمدهای نفتی وابسته است، همواره این امکان وجود دارد که شرط‌بندی خود را ببازد. این ایالات به‌وضوح نیازمند روشی برای پوشش تأمین شرط‌بندیش است».

انتخاب اقتصادی روشن باشد. در زمان افت قیمت نقدی، هر منفعت مالی ناشی از یک برنامه معامله تأمینی ممکن است همانند یک فعالیت سفته‌آمیز دیده شود. اگر وزیر اقدام به انجام معامله تأمینی نکرده بود، به آسانی مشکلات بودجه‌ای، ناشی از بازارهای جهانی نفت تصور می‌شد درحالی که اگر قیمت نقدی نفت افزایش می‌یافت، یک راهبرد تأمین، به درآمدهای بالاتر از دست‌رفته برای دولت منجر می‌شد که به لحاظ سیاسی هزینه دربردارد. اگر قرار بود دولت از یک راهبرد تأمینی به شکل بیمه‌ای صرف استفاده کند، ممکن است به لحاظ سیاسی استفاده از منابع کمیاب را برای پرداخت هزینه یک اختیار دشوار بیابد تا اینکه مثلاً یک بیمارستان بسازد. به علاوه، هزینه سیاسی هرگونه فعالیت اشتباه در برنامه معامله تأمینی به عنوان مثال زیان انبوهی که یک معامله‌کننده خودسر روی دست می‌گذارد، بالا خواهد بود.

مثال خوبی از این نوع محدودیت، هزینه‌های سیاسی است که مقامات اکوادور در اوایل سال ۱۹۹۳^۱ متحمل شدند. دولت از طریق بانک مرکزی و هیئت پولی، دو اختیار فروش سه‌ماهه و شش‌ماهه در قیمت توافقی ۱۴/۹ دلار در هر بشکه خریداری کرد. کل پرداخت بابت هزینه هر دو اختیار به دوازده میلیون دلار بالغ شد. دولت همچنین وارد یک عملیات معاوضه (سوآپ) شش‌ماهه برای پنج میلیون بشکه شد که تحت آن هر مبلغ اضافی بالاتر از قیمت نقدی ۱۴/۹ دلار در هر بشکه باید توسط دولت جبران شود. قیمت‌های نقدی به‌طور چشمگیری از ۱۴/۹ دلار در هر بشکه فراتر رفت و دولت مجبور شد اجازه دهد تا اختیارات فروش منقضی شود و حدود ۶ میلیون دلار برای قرارداد معاوضه (سوآپ) پرداخت کند. اعضای حزب مخالف و حتی نماینده‌ای از حزب حاکم دولت به تندی از این عملیات انتقاد کردند و انتقادهای خود را متوجه زیان‌های هنگفت وارده به کشور ساختند. کنگره نیز کمیته ویژه‌ای را مأمور تحقیق درباره ادعای فساد مالی علیه رئیس بانک مرکزی و رئیس هیئت پولی کرد.

غلبه بر محدودیت‌های سیاسی برای انجام معاملات تأمینی آسان نخواهد بود، اما اقداماتی را می‌توان انجام داد. از منظر بین‌المللی، بنگاه‌ها و سازمان‌های تحقیقات جهانی می‌توانند کار بیشتری برای افزایش آگاهی و درک فرصت‌های معاملات تأمینی انجام

1. See Platt's Oilgram News: May 14, 1993. Vol. 71, No. 86, P. 6 and May 20, 1993. Vol. 71, No. 98, P. 4.

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۹۳

دهند. یکایک کشورهای وابسته به نفت می‌توانند حوزه انجام معاملات تأمین ریسک قیمت نفت خود را با کمک نه تنها شرکت‌های بخش خصوصی بلکه با کمک بنگاه‌های غیرانتفاعی نظیر بانک جهانی یا نیروی وظیفه بین‌المللی در مدیریت ریسک کالایی مکاشفه کنند. وقتی راهبردهای معاملات تأمین اتخاذ شوند می‌بایست مناسب کشور بوده و با یک روش شفاف و قابل اطمینان صورت گیرد و به‌عنوان بیمه در برابر ریسک ارائه شود و نه به‌عنوان یک منبع جداگانه درآمد. به‌عنوان مثال، در زمان ارائه بودجه، یک راهبرد پوشش تأمین نیز می‌بایست به‌طور هم‌زمان ارائه شود.

۲-۳-۱۴ حجم بازار

محدودیت حجم، تولیدکنندگان بزرگ نفت را برای انجام معاملات تأمینی به‌ویژه قراردادهای تأمینی بیش از شش ماه، در تنگنا قرار می‌دهد. اما به‌نظر نمی‌رسد حجم، محدودیت عمده‌ای برای سایر تولیدکنندگان (یا مصرف‌کنندگان) باشد.

تعداد قراردادهای^۱ اختیار و آتی عمده نفت خام نیمکس و آی.پی.ای^۲ بالای شش ماه به حدود سی میلیون بشکه^۳ رسیده است. قراردادهای عمده فرابورسی نفت خام بالای شش ماه مشخص نیست، اما یک قاعده سرانگشتی توسط برخی فعالان بازار، حجم قراردادهای فرابورسی حدود دوبرابر ابزارهایی است که در بورس مبادله می‌شوند. درمجموع، قراردادهای عمده بالای شش ماه برای ریسک قیمت به یک میلیارد بشکه نفت خام می‌رسد.

صادرات سالیانه حدود نیمی از بیست‌و‌چهار دولت به‌شدت وابسته به نفت در جدول ۱-۱۴، کمتر از یک‌سوم حجم برآوردی بالقوه برای معاملات تأمینی را تشکیل می‌دهد. به‌علاوه، لازم نیست برای تمام مقدار صادرات، معاملات تأمینی انجام شود و وقتی که

۱. تعداد قراردادهای عمده، هم قراردادهای آتی که جبران نشده و هم قراردادهای اختیار که منقضی یا اجرا نشده است، را شامل می‌شود.

2. IPE

۳. تعداد قراردادهای عمده بالای شش ماه آتی نیمکس مشخص است. تعداد کل قراردادهای عمده اختیار نیمکس مشخص می‌باشد، اما قبل از سررسید بی‌اعتبار نمی‌شوند. ما فرض می‌کنیم که قراردادهای اختیار سررسید مشابهی به مانند سررسید قراردادهای آتی دارند. تعداد قراردادهای عمده بالای شش ماه آی. پی. ای مشخص است. باین‌همه، حتی کل قراردادهای عمده اختیار شناخته شده نیست. فرض می‌شود نسبت قراردادهای عمده اختیار به قراردادهای عمده آتی آی. پی. ای مانند نیمکس است.

تولیدکنندگان شروع به استفاده از بازار کنند، ممکن است باعث افزایش بیشتر حجم شود. چون دولت‌های مصرف‌کننده در حال توسعه به میزان کمتری در معرض ریسک قیمت نفت قرار دارند حجم، کمتر محدودکننده خواهد بود. درواقع، اگر هم دولت‌های مصرف‌کننده و هم دولت‌های تولیدکننده بخواهند از بازار استفاده کنند، حجم بازار خود را ایجاد خواهند کرد.

۳-۳-۱۴ داشتن اعتبار و استفاده از ذخایر

دولت‌هایی که وضعیت اعتباری ضعیفی دارند، ممکن است دسترسی خود را به ابزارهای تأمینی خاص محدود ببینند. به‌عنوان مثال یک معامله سوآپ به یک واسطه مالی نیاز دارد که این ریسک را که دولت به تعهدات خود تحت معامله سوآپ در صورت حرکت قیمت‌های بازار علیه آن برای دوره‌ای چندساله پایبند بماند، را برعهده بگیرد. دسترسی به سایر ابزارها، نظیر معاملات آتی یا خرید اختیارات احتمالاً محدود نخواهد بود. حتی برای ابزارهایی که اعتبار می‌تواند یک محدودیت باشد، قابلیت اجرا ضروری نیست. به بسیاری از کشورهای وابسته به نفت اعتبار بین‌المللی به شکل اوراق قرضه یا وام‌های بانکی داده شده و کشورهای تولیدکننده در زمانی که احتمال قوی وجود دارد که بتوانند از عهده تعهدات خود در قبال معاملات تأمینی برآیند، متحمل هزینه چنین معاملاتی خواهند شد (یعنی وقتی که قیمت نقدی بالاست). سایر اشکال افزایش اعتبار نیز در دسترس هستند، به‌عنوان مثال بخشی از درآمدهای صادرات نفت را می‌توان به‌عنوان وثیقه سپرده‌گذاری کرد یا تأمین مالی رسمی نیز ممکن است در دسترس باشد. به‌هرحال، معاملات تأمینی باید میزان اعتبار کشور را افزایش دهند چرا که کشورها کمتر در برابر نوسانات قیمت نفت آسیب‌پذیر خواهند بود.

معاملات بازار ریسک به‌ویژه برای کسانی که اعتبار کمتری دارند اغلب مستلزم وثیقه‌های چشمگیر هستند. استفاده از قراردادهای آتی مستلزم سپرده حاشیه^۱ (معمولاً ۵-۱۰ درصد ارزش کالای مربوطه) است و خرید قراردادهای اختیار مستلزم پرداخت هزینه آن است. سایر ابزارهای مشتقه کالایی نیز نیازمند استفاده از سرمایه است. برای

۱. اما به این سپرده حاشیه بهره تعلق می‌گیرد.

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۹۵

خرید ابزارها یا برای استفاده از ابزارهای جانبی به‌منظور پوشش ریسک عملیاتی، استفاده از سرمایه لازم است. به‌هرحال چنانچه امکان استفاده از معاملات مشتقه اهرمی وجود داشته باشد، هزینه انجام معاملات تأمین ممکن است بسیار پایین‌تر از سایر اشکال مقابله با ریسک قیمت در سطوح مشابه باشد نظیر ایجاد بدهی یا انباشت ذخایر ارز خارجی.^۱

۴-۳-۱۴ عادلانه بودن قیمت‌های آتی

تولیدکنندگان ممکن است تصور کنند که قیمت‌های بازار برای تولید آینده به‌طور غیرمعقولی پایین است و بنابراین مایل به فروش سلف محصول خود در آن قیمت‌ها نخواهند بود. این دیدگاه‌ها معادل این باور است که دولت‌های تولیدکننده کالا بهتر از بازار، قیمت نقدی آینده را پیش‌بینی می‌کنند. برای کشورهایی که توان بازاری قابل توجهی داشته یا اطلاعات داخلی مهمی دارند، این امر ممکن است مصداق داشته باشد. اما برای سایر دولت‌ها، همان‌طور که سوابق پیش‌بینی‌های بودجه‌ای نشان می‌دهد، مصداق ندارد.^۲ به‌علاوه، همان‌طور که قبلاً بحث شد، قیمت‌های گذشته نمی‌تواند بیانگر قیمت‌های آینده باشد درحالی‌که قیمت نقدی فعلی بیانگر قیمت نقدی آینده است، قیمت‌های بازار معاملات آتی تا حدودی دقیق‌تر بوده و احتمالاً بهترین برآورد در دسترس هستند. بنابراین قبل از وقوع به‌سختی می‌توان گفت که قیمت‌های آتی ناعادلانه هستند.

۱. به‌عنوان مثال، اگر یک کشور بخواهد ذخیره‌ای از ارز خارجی معادل کاهش یک سال صادرات نفت نگهداری کند، چنانچه قیمت نفت از بیست‌وپنج دلار به پانزده دلار در هر بشکه سقوط کند و کشور سالیانه چهل میلیون بشکه نفت در سال صادر کند، این دلالت بر نیاز به چهارصد میلیون دلار ذخایر ارز خارجی دارد. اما چنانچه کشور نفت خود را به‌صورت سلف در قیمت بیست‌وپنج دلار بفروشد، اگر قیمت نفت به پانزده دلار برسد، آن‌گاه هیچ درآمدی را از دست نمی‌دهد و مقدار سرمایه مورد نیاز حاشیه حدود صد میلیون دلار خواهد بود. به‌عبارت دیگر، معاملات آتی همان میزان حمایت را با یک‌چهارم ذخایر ارز خارجی به‌دست می‌دهد.

2. See R. Weiner, "Petroleum Fiscal Dependence-Revenue Forecasting and Oil Price Volatility." George Washington University School of Business and Public Management Working Paper No. 44-96, Dec 1996.

۱۴-۳-۵ ظرفیت نهادی و ریسک عملیاتی

اجرا و نظارت بر عملیات مربوط به انجام معاملات تأمینی نیازمند پرسنل (و هزینه) قابل توجه است. فعالیت‌های مدیریت ریسک مستلزم دانش قابل توجهی از ابزارهای مالی و یک چارچوب نهادی مناسب است تا عملیات مربوط به معاملات تأمینی در آن انجام شود. تخصص برای درک ساختار ریسک شرکت یا بخش عمومی، تشخیص ابزارهای مناسب مدیریت ریسک و نظارت بر معاملات تأمینی ضروری است. همچنین چارچوب نهادی باید گزارش‌گیری دقیق، ثبت، نظارت و ارزیابی سازوکارها و استقرار روال‌های کنترل داخلی را فراهم آورد، به‌طوری‌که از معاملات سفته‌بازی و خطاهای اجرایی جلوگیری شود. عملیات انجام معاملات تأمینی اغلب پیچیده و بدون ظرفیت مناسب بنیادی توسعه‌یافته است که می‌تواند به شفافیت کمتر و حاکمیت ضعیف منجر شود.

تمام راهبردهای تأمینی از لحاظ نهادی به‌طور یکسان پرزحمت نیستند. یک راهبرد مبادله مداوم گستره‌ای از ابزارهای معامله در بورس خیلی بیشتر از یک معامله منفرد سوآپ پرزحمت است. همچنین همکاری فنی قابل توجهی از بسیاری از منابع در دسترس است. برای مثال از گروه کاری بین‌المللی^۱ در مدیریت ریسک کالایی و بانک جهانی^۲ همچنین باید در نظر داشت که بسیاری از کشورها قبلاً معاملات مالی پیچیده‌ای را انجام داده‌اند که تفاوت کمی از برنامه‌های معاملات تأمین نفت (مثلاً معاملات تأمینی ذخایر ارزی یا ارائه نرخ بهره^۳ توسط بانک مرکزی) دارد و شرکت نفت دولتی ممکن است قبلاً درگیر معاملات تأمینی کوتاه‌مدت ریسک قیمت نفت شده باشد.

۱۴-۳-۶ ریسک پایه

ابزارهای مورد مبادله در بورس ممکن است ارتباط بسیار ضعیفی با درآمد دولت داشته باشند. با این حال، این امر لزوماً توان انجام معاملات تأمینی را از بین نمی‌برد. همچنان

1. International Task Force

۲. سازمان ملل به کمک کنفرانس سازمان ملل پیرامون تجارت و توسعه یک برنامه آموزشی مدیریت ریسک قیمت انرژی را برای کشورهای در حال توسعه تهیه و اجرا کرده است. بورس‌هایی نظیر نیمکس و شرکت‌های بخش خصوصی نیز می‌توانند کمک‌های فنی مهمی ارائه دهند.

3. Interest Rate Exposure

بخش سوم ساختارهای نهادی برای مواجهه با بی‌ثباتی درآمدهای نفتی ۴۹۷

که مثال مکزیک نشان می‌دهد، باز هم معاملات تأمینی عمده‌ای می‌توان انجام داد حتی اگر نفت تولید شده به‌طور قابل توجه‌ای با نفت مبادله شده متفاوت باشد. تحقیقات نشان می‌دهد که برای صادرات نفت خام، حدود ۸۰ درصد از ریسک کوتاه‌مدت (کمتر از شش ماه) قیمت را می‌توان حذف کرد و حداقل ۷۰ درصد ریسک قیمت مازاد بر شش ماه را نیز می‌توان حذف کرد. به‌علاوه از ابزارهای فرابورسی می‌توان برای حذف یا حداقل کاهش عمده ریسک پایه متناسب با شرایط استفاده کرد.

۷-۳-۱۴ اثر بازار

فروش سلف توسط یک صادرکننده بزرگ ممکن است عکس‌العمل نامتناسب بازار را حتی برای حجم اندک فروش موجب شود. امکان عرضه انبوه و تغییر اساسی در استفاده از بازارهای ریسک از سوی تولیدکنندگان ممکن است قیمت‌ها را بیش از آن مقداری که صرفاً توسط اندازه هریک از معاملات توجیه می‌شود، کاهش دهد. اگر تولیدکننده عضو یک کارتل مثل اوپک باشد، اثر آن بزرگ‌تر خواهد بود و درحالی‌که محرمانه بودن آن امکان‌پذیر است اما تضمینی برای آن وجود ندارد.

یک تولیدکننده بزرگ نمی‌تواند سعی کند تا تمام محصول آینده‌اش را به‌صورت سلف بفروشد اما آن با یک تولیدکننده با اندازه متوسط که به‌تدریج از طیف وسیعی از ابزارهای تأمینی برای حفاظت از بخشی از درآمد نفتش استفاده می‌کند، خیلی متفاوت است. تجربه مکزیک در طی جنگ خلیج فارس نیز نشان می‌دهد که حتی تولیدکنندگان بزرگ می‌توانند به‌طور موفقیت‌آمیزی معاملات تأمینی بزرگی را صورت دهند. به‌علاوه، اگر قیمت‌های آتی کاهش یابند، ممکن است باعث شود که تقاضای مصرف‌کنندگان برای سلف به جهت استفاده از قیمت‌های پایین، افزایش یابد.

۴-۱۴ ارتباط با برنامه‌های مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول

بحث استفاده کشور وابسته به نفت از بازارهای ریسک قیمت نفت به صندوق بین‌المللی پول ارتباط پیدا می‌کند. به‌طور کلی هر اقدامی برای کاهش آسیب‌پذیری کشور وابسته به نفت در برابر تکانه‌های قیمت نفت به صندوق بین‌المللی پول مرتبط است. معاملات

تأمینی ریسک قیمت نفت می‌تواند به موفقیت برنامه‌های مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول کمک کند. اگر قیمت نفت کاهش یابد، بدون آنکه کشور برای مقابله با آن آماده باشد، برنامه‌ها کم‌اثر می‌شوند، برای مثال اهداف کسر بودجه دولت تحقق نمی‌یابد، رشد کاهش می‌یابد و اهداف پولی و ذخایر خارجی محقق نمی‌شوند. بنابراین یا برنامه‌ها با شکست مواجه می‌شوند یا باید از موقعیت بدتری دوباره شروع شوند. همچنین برای کمک به اجتناب از چنین وقایعی، برنامه‌های مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول نیازمند اهداف بالاتری از خالص دارایی خارجی بوده که برآوردن آن دشوار و حفظ آن پرهزینه است.

معاملات تأمینی می‌توانند به حل این مشکلات کمک کنند. اگر درآمد نفت (و یا صادرات) تحت پوشش معاملات تأمینی بودند، برنامه و اقتصاد کلان با تغییرات قیمت نفت به‌سختی و حداقل این‌چنین سریع تحت تأثیر قرار نمی‌گرفتند و دولت فرصت داشت تا به شیوه بسامانی با تغییرات درازمدت در قیمت نفت سازگار شود. همچنین مقادیر کمتری ذخایر ارز خارجی لازم است نگهداری شود. به‌طوری‌که وقتی قیمت نفت سقوط کند جریان ارز خارجی به‌واسطه معاملات تأمین بلافاصله جبران خواهد شد. استفاده از ابزارها و سرمایه بخش خصوصی برای حل مشکلات اقتصاد کلان نیز به جلوگیری از بحران‌ها کمک کرده و موجب نقش‌آفرینی بخش خصوصی می‌شود. بر این اساس پیشنهاد می‌شود صندوق بین‌المللی پول به کشورهای وابسته به نفت به‌ویژه کشورهایی که در آنها برنامه‌های مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول پیاده می‌شود، توصیه کند که زمینه انجام معاملات تأمینی برای مقابله با ریسک قیمت نفت را با همکاری بانک جهانی و سایر سازمان‌های رسمی دارای دانش تخصصی در این زمینه، شناسایی کنند.

۵-۱۴ نتیجه‌گیری

- بسیاری از دولت‌ها به‌شدت در معرض ریسک قیمت نفت‌اند که متحمل شدن آن صحیح نیست.
- روش‌های سنتی مقابله با ریسک قیمت نفت با کاستی‌هایی روبه‌روست.
- بازار ریسک قیمت نفت می‌تواند روشی برای مقابله با ریسک قیمت نفت باشد. شبیه‌سازی‌ها

نشان می‌دهند که راهبردهای معاملات تأمینی می‌توانند بدون کاهش چشمگیر بازدهی و با منافع افزوده ناشی از پیش‌بینی‌پذیری و اطمینان بیشتر، نوسان قیمت نفت را به‌طور قابل توجه‌ای کاهش دهند.

- دولت‌ها تاکنون از بازارهای ریسک قیمت نفت به‌طور قابل توجه‌ای استفاده نکرده‌اند. احتمالاً دلایل چندی برای این امر وجود دارد و از جمله مهم‌ترین آنها اقتصاد سیاسی استفاده از این بازارها و فقدان ظرفیت نهادی است. تولیدکنندگان بزرگ نفت نیز به لحاظ اندازه بازار با محدودیت روبه‌رو هستند.

- به‌جز برای تولیدکنندگان بسیار بزرگ نفت، این محدودیت‌ها قابل رفع به‌نظر می‌رسند. برای ظرفیت نهادی، منابع بسیاری برای همکاری فنی وجود دارد و بیشتر عملیات‌ها را می‌توان به‌آسانی از طریق منابع خارجی انجام داده و نظارت کرد. حل مشکل محدودیت‌های اقتصاد سیاسی مستلزم درک بهتر از بازارها از سوی کشورهاست، اما حضور گروه‌های تحقیقاتی و سازمان‌های اقتصادی بین‌المللی بزرگ نیز سودمند خواهد بود.

- صندوق بین‌المللی پول باید به کشورهای وابسته به نفت به‌ویژه آن کشورهایی که برنامه‌های مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول را اجرا می‌کنند، توصیه کند که با همکاری بانک جهانی و سایر سازمان‌های رسمی دارای دانش تخصصی در این زمینه، انجام معاملات تأمینی برای مقابله با ریسک نفت خود را شناسایی کنند.

کتابشناسی

- Arrau, Patricio, and Stijn Claessens, 1992, "Commodity Stabilization Funds," World Bank Policy Research Working Paper No. 835 (Washington: World Bank).
- Basch, Miguel, and Eduardo Engel, 1993, "Temporary Shocks and Stabilization Mechanisms: The Chilean Case," in *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, ed. by Eduardo Engel and Patricio Meller (Washington: InterAmerican Development Bank and Johns Hopkins University Press).
- Cashin, Paul, Hong Liang, and C. John McDermott, 2000, "How Persistent Are Shocks to World Commodity Prices?," *IMF Staff Papers*, Vol. 47, No.2, pp. 177-217.
- Cashin, Paul, C. John McDermott, and Alasdair Scott, 2002, "Booms and Slumps in World Commodity Prices," *Journal of Development Economics*, Vol. 69 (October), pp. 277-96.
- Claessens, Stijn, and Sweder van Wijnbergen, 1993, "1990 Mexico and Venezuela Recapture Clauses: An Application of Average Price Options," *Journal of Banking and Finance*, Vol. 17 (june), pp. 733-45.
- Claessens, Stijn, and Panos Varangis, 1994, "Oil Price Instability, Hedging, and an Oil Stabilization Fund: The Case of Venezuela," World Bank Policy Research Working Paper No. 1290 (Washington: World Bank).
- Engel, Eduardo, and Patricio Meller, eds., 1993, *External Shocks and Stabilization Mechanisms* (Washington: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press).
- Engel, Eduardo, and Rodrigo Valdes, 2000, "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries," IMP Working Paper 00/118 (Washington: International Monetary Fund).
- Hausmann, Ricardo, 1995, "Dealing with Negative Oil Shocks: The Venezuelan Experience in the Eighties," IADB Working Paper No. 307 (Washington: Inter-American Development Bank).
- Kumar, Manmohan S., 1992, "Forecasting Accuracy of Crude Oil Futures Prices," *IMF Staff Papers*, International Monetary Fund, Vol. 39 (June), pp. 432-61.
- Platt's Oilgram News: May 4, 1993, Vol. 71, No. 86, p. 6; and May 20, 1993, Vol. 71, No. 98, p. 4.
- Spilimbergo, Antonio, 1999, "Copper and the Chilean Economy, 1960-98," IMF

Working Paper 99/57 (Washington: International Monetary Fund).

United Nations Conference on Trade and Development, 1996, Price Risk Management in the Fuels Sector: A Manual (New York; Geneva).

Varangis, Panos, Takamasa Akiyama, and Donald Mitchell, 1995, Managing Commodity Booms-and Busts (Washington: World Bank).

Varangis, Panos, and Don Larson, 1996, "Dealing with Commodity Price Uncertainty," World Bank Policy Research Working Paper No. 1667 (Washington: World Bank).

Weiner, Robert J., 1996, "Petroleum Fiscal Dependence: Revenue Forecasting and Oil Price Volatility," The George Washington University School of Business and Management Working Paper 96-44 (Washington: George Washington University).

Wickham, Peter, 1996, "Volatility of Oil Prices," IMF Working Paper 96/82 (Washington: International Monetary Fund).

World Bank, 1993, "Venezuela-Oil and Exchange Rates: Historical Experience and Policy Options," World Bank Report No. 10481-VE (Washington).

_____, 1994, "Nigeria-Macroeconomic Risk Management: Issues and Options," World Bank Report No. 11983-UNI (Washington).

_____, 1999, "Dealing with Commodity Price Volatility in Developing Countries: A Proposal for a Market-Based Approach," Discussion Paper for the Roundtable on Commodity Risk Management in Developing Countries, Washington, September.

بخش چهارم

طراحی سیاست‌هایی برای
قیمت‌گذاری فراورده‌های
نفتی در داخل کشور

فصل پانزدهم مباحث مطرح در قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی داخلی در کشورهای تولیدکننده نفت

سانجیو گوپتا، بندیکت کلمنتس،

کوین فلچر، گابریلا اینچاست*

ترجمه: رضا حریری، محمد راستی

مقدمه

غالباً مقررات سخت‌گیرانه‌ای برای تعیین قیمت‌های فراورده‌های نفتی وجود دارد. کنترل قیمت‌های داخلی، متداول و شایع است، به‌خصوص در کشورهایی که صادرکنندگان محض نفت هستند. دولت‌ها غالباً قیمت‌ها را بسیار پایین‌تر از سطوح بین‌المللی نگه می‌دارند. به عبارت دیگر به مصرف فراورده‌های نفتی یارانه ضمنی می‌دهند. از آنجا که این یارانه‌ها را نوعاً در بودجه‌های دولتی به عنوان هزینه ثبت نمی‌کنند، غالباً درک شایسته و درستی از هزینه اقتصادی آنها و نیز وقوع آنها در طبقات درآمدی مختلف وجود ندارد. نبود برآوردهای ساده و در دسترس درباره اندازه این یارانه‌های ضمنی، مانع بحث و بررسی کامل‌تر درباره هزینه‌ها و فایده‌های آنها شده است. لازمه مدیریت خوب سیاست مالی، شفاف شدن هزینه تمام فعالیت‌های دولتی، از جمله این گونه فعالیت‌های شبه مالی است.^۱

هدف از این مقاله، تشریح یارانه‌های مصرف نفت در کشورهای تولیدکننده آن است. در این مقاله، نخست بزرگی هزینه‌های چنین یارانه‌هایی را بررسی می‌کنیم. افزون بر این، پیامدهای این یارانه‌ها بر کارایی اقتصادی، توزیع درآمد و همین‌طور سیاست مالی را مورد توجه قرار می‌دهیم.

* Sanjeev Gupta, Benedict Clements, Kevin Fletcher and Gabriela Inchauste

۱. برای آگاهی از یک بحث کلی درباره فعالیت‌های شبه مالی به مکزی و استلا (۱۹۹۶) و در مورد فعالیت‌های شبه مالی به‌طور خاص در بخش انرژی، به فصل هجدهم این کتاب مراجعه کنید.

سازمان‌دهی این مقاله به این صورت است: در قسمت دوم، سیاست‌های قیمت‌گذاری نفت در کشورهای تولیدکننده نفت توضیح داده می‌شود و یارانه‌های ضمنی فراورده‌های نفتی را در نمونه گسترده‌ای از کشورها برآورد می‌کنیم. در قسمت سوم، آثار سیاست‌های قیمت‌گذاری - از جمله کارایی اقتصادی، عدالت و عملکرد کلان اقتصادی - را با توجه به ویژگی‌های سیاست قیمت‌گذاری بهینه به بحث می‌گذاریم. سپس در قسمت چهارم به مسائل مطرح در زمینه اصلاح سیاست‌های قیمت‌گذاری و حذف یارانه‌های ضمنی - از جمله پیش‌شرط‌های اصلاح موفق، سرعت مناسب اصلاحات و کاربرد و توسعه اقدامات جبرانی - می‌پردازیم. در قسمت پنجم نیز نتیجه‌گیری می‌کنیم.

۱-۱۵ سیاست‌های کنونی قیمت‌گذاری نفت

۱-۱-۱۵ توصیف سیاست‌های کنونی قیمت‌گذاری

هم‌اکنون طیف گسترده‌ای از سیاست‌های قیمت‌گذاری نفت در سراسر جهان وجود دارد. در بیشتر کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی قیمت‌ها را بازار تعیین می‌کند، ولی معمولاً مالیات‌های غیرمستقیم بالایی بر مصرف نفت وضع می‌شود. برای مثال، دامنه مجموع مالیات‌های وضع شده بر بنزین در میان کشورهای گروه هفت (G-7) از ۱۰ سنت در هر لیتر در ایالات متحده تا ۸۱ سنت در هر لیتر در انگلستان است.^۱ در کشورهای در حال توسعه‌ای که واردکنندگان محض نفت هستند، قیمت‌ها در برخی موارد از سوی دولت یا توسط شرکت‌های دولتی تثبیت می‌شود. در این موارد و نیز در کشورهایی که بازار تعیین‌کننده قیمت‌هاست، وضع مالیات‌های غیرمستقیم بر نفت رایج است. بنابراین قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی پس از وضع مالیات، به نوعی بالاتر از آن چیزی است که در صورت نبود هرگونه مالیات یا دخالت دولت وجود داشت. اما در کشورهای در حال توسعه‌ای که صادرکنندگان محض نفت هستند، دولت‌ها معمولاً قیمت‌های داخلی نفت را بسیار پایین‌تر از سطح بازار آزاد نگه می‌دارند. در بیشتر این کشورها، بخش نفت در سلطه چند شرکت بزرگ دولتی است و دولت اغلب هم

۱. داده‌ها برگرفته از آمارهای قیمت ماهیانه در نوامبر سال ۲۰۰۱ هستند (آژانس بین‌المللی انرژی، ۲۰۰۱b). در مقام مقایسه، قیمت بنزین در ایالات متحده، بدون احتساب مالیات، ۲۱ سنت در هر لیتر بود.

قیمت‌های عمده‌فروشی و هم خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی را به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم از طریق اعمال محدودیت‌های صادراتی یا اقداماتی از این دست کنترل می‌کند. برای مثال، در کویت در سال ۱۹۹۹، قیمت بنزین با احتساب مالیات، تنها معادل ۵ درصد قیمت این فراورده در ایالات متحده بود.^۱ نتیجه این قیمت‌های پایین‌تر از بازار، اعطای یارانه‌های ضمنی برای مصرف نفت است. دولت با فروش نفت در داخل کشور با قیمتی پایین‌تر از آنچه می‌تواند در خارج کشور کسب کند، درآمد خود را کم می‌کند.

۲-۱-۱۵ کمی کردن یارانه‌های/ مالیات‌های ضمنی

پژوهشگرانی تلاش کرده‌اند بزرگی و اهمیت یارانه‌های ضمنی نفت در کشورهای تولیدکننده نفت و دیگر کشورها را کمی کنند.^۲ البته تمرکز این مطالعات یا صرفاً بر کشورهای منتخب می‌باشد یا بر فراورده‌های نفتی است یا اینکه مربوط به تاریخ معینی هستند. در این مطالعه، تلاش می‌کنیم توضیحات روزآمدی را در مورد یارانه‌های نفت در طیف گسترده‌ای از کشورها و فراورده‌ها ارائه کنیم. همچنین یک پیشرفت و بهبود روش‌شناختی را نسبت به برآوردهای بسیار قدیمی پیشنهاد می‌کنیم که عبارت است از: لحاظ کردن یارانه‌های مالیاتی که آنها را می‌توان به شکل معافیت از مالیات بر ارزش افزوده یا دیگر مالیات‌های بر مصرف اعطا کرد.

یارانه‌ها را می‌توان به‌طور وسیع به‌صورت تفاوت میان قیمت یک کالا با حمایت دولت و قیمت آن بدون چنین حمایتی تعریف کرد.^۳ در این صورت، یارانه ضمنی برای فراورده نفتی i در کشور j در دوره زمانی t ($S_{ij,t}$) را می‌توان به‌صورت تفاوت میان قیمت بازار آزاد ($M_{ij,t}$) و قیمت خرده‌فروشی پس از وضع مالیات ($P_{ij,t}$) ضرب در میزان مصرف ($C_{ij,t}$) محاسبه کرد:

$$S_{ij,t} = (M_{ij,t} - P_{ij,t}) C_{ij,t} \quad (1)$$

تعریف قیمت بازار آزاد عبارت است از قیمتی که اگر هیچ‌گونه مداخله دولتی برای

۱. سازمان اطلاعات انرژی (سال‌های مختلف).

۲. راج کومار (۱۹۹۶)؛ آژانس بین‌المللی انرژی (۱۹۹۹)؛ متشیز (۱۹۹۹) و گورر و بان (۲۰۰۰).

۳. بانک جهانی (۱۹۹۷)؛ شوارتز و کلمنتس (۱۹۹۹) و گوپتا و دیگران (۲۰۰۰).

اثرگذاری بر قیمت نسبی فراورده مورد نظر وجود نداشته باشد، در بازار حاکم خواهد شد. به عبارت دیگر، قیمت بازار آزاد عبارت است از قیمت بازار رقابتی به اضافه میزان مالیاتی که معمولاً بر کالای مصرفی وضع می‌شود. برای کشورهای صرفاً واردکننده نفت، این قیمت بازار آزاد بایستی برابر با هزینه وارد کردن یک واحد نفت دیگر باشد. روش محاسبه قیمت بازار آزاد عبارت است از مجموع قیمت نقدی عمده‌فروشی جهانی محصول پالایش شده $(W_{ij,t})$ ، هزینه‌های توزیع و بازاریابی در داخل کشور $(D_{ij,t})$ ^۱ و تمام مالیات‌های بر مصرف عمومی $(V_{ij,t})$ شامل مالیات بر فروش، مالیات بر ارزش افزوده و غیره. علت لحاظ کردن مالیات‌های بر مصرف عمومی آن است که این مالیات‌ها به عنوان یک تقریب اولیه، اکثر قیمت‌های نسبی را منحرف نمی‌کنند^۲ و لذا باید آنها را لحاظ کرد تا بتوانیم به هدفمان، یعنی تعیین قیمت یک فراورده نفتی برسیم البته به شرط آنکه سیاست‌های دولت همان رفتاری را که با هر کالای دیگری دارد، با این فراورده داشته باشد. بنابراین، روش محاسبه قیمت بازار آزاد به این صورت است:

$$M_{ij,t} = W_{ij,t} + D_{ij,t} + V_{ij,t} \quad (۲)$$

برای کشورهای صرفاً صادرکننده نفت، روش محاسبه قیمت بازار آزاد، همان روشی است که در مورد کشورهای صرفاً واردکننده نفت به کار رفت، با این تفاوت که هزینه حمل و نقل نفت از یک کشور به کشور دیگر $(T_{ij,t})$ از قیمت بازار آزاد در معادله (۲) کم می‌شود (چون کشورهای صرفاً صادرکننده نفت غالباً واردات نفت از دیگر کشورها ندارند). بنابراین برای کشورهای صادرکننده نفت، قیمت بازار آزاد باید نمایانگر هزینه مصرف نفت در داخل کشور باشد که عبارت است از هزینه فرصت نفروختن نفت پالایش شده در بازار عمده‌فروشی جهانی $(W_{ij,t} - T_{ij,t})$ به اضافه مالیات‌های بر مصرف عمومی پرداخت شده $(V_{ij,t})$.

داده‌های مربوط به تمام اجزای مندرج در معادله (۱) برای ۸۶ کشور در ۱۹۹۵-۲۰۰۰ را از منابع مختلف اطلاعاتی - شامل سازمان اطلاعات انرژی و شبکه دیتا استریم^۳ گردآوری

۱. شامل هزینه حمل و نقل محصول از بازار عمده‌فروشی جهانی به کشور واردکننده.

۲. چون برخی کالاها، به ویژه تفریح، غالباً مشمول مالیات بر مصرف نیستند، برخی انحراف‌ها در قیمت‌های نسبی ممکن است همچنان روی دهد، به ویژه تا آن درجه‌ای که کالاها مکمل - یا جایگزین - کالاهای غیرمشمول هستند.

3. Datastream

و یارانه‌های فراورده‌های نفتی مهم را محاسبه کردیم. جزئیات روش تحقیق به‌کار رفته برای این محاسبات را در ضمیمه شرح داده‌ایم. با محاسبه یارانه هر محصول فرعی، کل یارانه نفت را از طریق جمع تک‌تک این محصولات به‌دست آوردیم.

به چند نکته احتیاطی در مورد این روش تحقیق باید توجه کرد. نخست اینکه برآوردها صرفاً یارانه‌های ناشی از قیمت‌گذاری پایین‌تر را اندازه‌گیری می‌کنند. یارانه‌های چشمگیر ممکن است ناشی از عدم پرداخت قبوض (مطالبات) توسط مصرف‌کنندگان به شرکت‌های دولتی تولیدکننده یا عرضه‌کننده نفت باشد، رفتاری که به‌طور خاص در اقتصادهای در حال گذار، رایج است. برآوردهای یارانه در این مقاله، این عدم پرداخت‌ها را دربرنمی‌گیرند و ممکن است در برخی موارد، نشان‌دهنده کل یارانه‌های نفت نباشند. دوم اینکه قیمت‌های داخلی که مبنای برآوردهای یارانه هستند، در برخی موارد، به‌جای اینکه میانگین سالیانه باشند، میانگین صرفاً یک ماه یا یک فصل هستند. لذا برآوردهای یارانه در این موارد را باید به‌عنوان یک معیار سریع و آنی از یارانه‌ها نگرست که در طول سال به‌صورت معیار سالیانه درمی‌آید.^۱

سرانجام اینکه به‌دلیل محدودیت‌های داده‌ای و به‌منظور ساده‌سازی محاسبات، از یک رقم میانگین ثابت برای هزینه‌های بازاریابی و توزیع در داخل کشور برای تک‌تک انواع محصولات نفتی (براساس داده‌های کشورهای گروه هفت) استفاده می‌کنیم. همچنین در همه موارد یک رقم میانگین ثابت را برای هزینه‌های حمل‌ونقل بین‌المللی فرض می‌کنیم. این ملاحظات، نشان‌دهنده برخی اشتباهات در اندازه‌گیری است، زیرا هر دو نوع هزینه‌ها در زمان‌ها و کشورهای مختلف، متفاوت خواهند بود. بااین‌حال، در مطالعات قبلی متوسط هزینه‌های بازاریابی و توزیع داخلی در کشورهای در حال توسعه، به‌گونه‌ای چشمگیر، شبیه به متوسط هزینه‌های بازاریابی و توزیع داخلی در کشورهای توسعه‌یافته برآورد شده است،^۲ بنابراین ثابت فرض کردن هزینه‌های داخلی نباید

۱. این مسئله ممکن است، برای مثال در اکوادور در سال ۲۰۰۰ مصداق داشته باشد. در این مورد، قیمت داخلی در ژانویه ۲۰۰۰ اندازه‌گیری شد، اما در همین سال، تعدیل چشمگیری در قیمت‌ها داده شد. لذا برآورد بالا در مورد یارانه‌های اکوادور که در جدول ۲-۱۵ آمده است، نشان‌دهنده یارانه سالیانه در ژانویه ۲۰۰۰ است که ممکن است با کل یارانه واقعی در سال ۲۰۰۰ متفاوت باشد.

۲. بیکن (۲۰۰۱).

اختلاف قابل توجهی را به وجود آورد. ثابت فرض کردن هزینه‌های حمل و نقل بین‌المللی نباید در نتایج ایجاد اختلاف کند، زیرا این هزینه‌ها نمایانگر تنها حدود ۲ درصد از قیمت خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی است. با این حال، این فرض می‌تواند محدودیت‌های پیش روی برخی صادرکنندگان نفت در عرضه نفت اضافه را کم جلوه دهد. برای مثال، بنادر یخ‌زده و ظرفیت محدود خطوط لوله می‌توانند هزینه‌های جانبی حمل نفت را برای برخی کشورهای تولیدکننده به شدت افزایش دهند.

باید توجه داشت که با استفاده از این روش، میانگین برآورد برای مالیات‌های خالص نفت، معادل $1/6$ درصد تولید ناخالص داخلی کشورهای در حال توسعه صادرکننده غیرعمده نفت و معادل $2/7$ درصد تولید ناخالص داخلی کشورهای عضو سازمان همکاری‌ها و توسعه اقتصادی صادرکننده غیرعمده نفت است. این برآوردها شبیه به دیگر برآوردهای مستقیماً اندازه‌گیری شده درباره وضع مالیات بر نفت است^۱ که نشان می‌دهد روش‌شناسی به کار رفته در این مقاله از قیمت‌های مرجع صحیح برای برآورد مالیات‌های/ یارانه‌های خالص استفاده می‌کند.

جدول ۱-۱۵، میانگین یارانه‌های محاسبه شده برای گروه‌های مختلف از کشورها را در سال ۱۹۹۹ را نشان می‌دهد.^۲ نتایج نشان می‌دهند که کشورهای بزرگ صادرکننده نفت، اغلب یارانه‌دهندگان خالص به فراورده‌های نفتی هستند، در حالی که کشورهای واردکننده نفت، مالیات‌گیرندگان خالص هستند (یارانه‌های منفی). افزون بر این، در کشورهای بزرگ صادرکننده نفت میزان یارانه‌ها نسبت به تولید ناخالص داخلی و نیز هزینه‌های دولت که در بودجه ثبت شده است بالاست.^۳ در سال ۱۹۹۹، میانگین یارانه‌ها در کشورهای بزرگ صادرکننده نفت معادل $3/5$ درصد تولید ناخالص داخلی و معادل $15/2$ درصد هزینه‌های دولت در بودجه بود.

میزان اعطای یارانه در کشورهای صادرکننده نفت برحسب محصولات، کشورها و

۱. گوپتا و ماهر (۱۹۹۵).

۲. سال ۱۹۹۹، آخرین سالی است که جدیدترین داده‌های مربوط به بیشتر کشورها موجود است. قیمت جهانی نفت در این سال نزدیک به میانگین قیمت سال‌های اخیر (۱۸ دلار در بشکه) بود.

۳. بیشتر یارانه‌های مذکور در اینجا، در هزینه‌های دولت نمایان نمی‌شود، مگر در صورتی که یارانه آشکار دولتی در اختیار یک تولیدکننده نفت قرار داده شود و این ارقام در کل هزینه‌های دولت بازتاب یابد.

زمان، تفاوت چشمگیری دارد. همان‌گونه که جدول ۱-۱۵ نشان می‌دهد، یارانه‌های نفت سوخت سبک برای مصارف مسکونی و گازوئیل، بیشتر از یارانه بنزین است. در کشورهای مختلف، میزان یارانه‌های مثبت، متفاوت است و دامنه آن از ۱۶/۶ درصد تولید ناخالص داخلی آذربایجان در سال ۲۰۰۰ تا کمتر از ۱ درصد تولید ناخالص داخلی لیبی در سال ۱۹۹۹ است (جدول ۲-۱۵). از نظر زمانی، وقتی قیمت‌های جهانی نفت خام بالاست، میانگین یارانه‌های فراورده‌های نفتی معمولاً افزایش می‌یابد و برعکس. علت این امر، تمایل دولت‌ها به تعدیل آهسته قیمت‌های داخلی در واکنش به تغییرات در قیمت‌های جهانی است. برای مثال، بین ژانویه ۱۹۹۸ و ژانویه ۲۰۰۰، قیمت نقدی بنزین پالایش شده بیش از ۴۰ درصد افزایش یافت، درحالی‌که در ونزوئلا قیمت خرده‌فروشی بنزین با احتساب مالیات کمتر از ۵ درصد بالا رفت.^۱

جدول ۱-۱۵ یارانه‌های قیمت داخلی نفت در سال ۱۹۹۹

(ارقام داخل پرانتز، میانگین هستند)

میانگین یارانه‌های نفت ^۱				عنوان
(درصد از هزینه‌های دولت)	(درصد از تولید ناخالص داخلی)	(درصد از تولید ناخالص داخلی)	(درصد از تولید ناخالص داخلی)	
۸/۶	۱۵/۲	۲/۵	۳/۵	صادرکنندگان بزرگ نفت ^{۲،۳}
شامل:				
۱۰/۸	۱۸/۷	۳/۷	۴/۴	صادرکنندگان نفت یارانه‌دهنده ^۴
-۷/۰	-۷/۰	-۱/۸	-۱/۹	دیگر صادرکنندگان نفت ^۵
-۸/۶	-۸/۳	-۲/۱	-۲/۲	واردکنندگان محض نفت ^۶
شامل:				
-۶/۴	-۷/۰	-۱/۶	-۱/۷	کشورهای غیرتولیدکننده نفت ^۷
				اقلام یادداشتی:
				نرخ یارانه برحسب نوع محصول (برحسب درصد) برای صادرکنندگان نفتی یارانه‌دهنده

۱. سازمان اطلاعات انرژی آمریکا (سال‌های مختلف).

جدول ۱-۱۵ یارانه‌های قیمت داخلی نفت در سال ۱۹۹۹

(ارقام داخل پرانتز، میانگین هستند)

عنوان				میانگین یارانه‌های نفت ^۱	
				(درصد از هزینه‌های دولت)	(درصد از تولید ناخالص داخلی)
بنزین					۹ (۸)
گازوئیل					۴۸ (۴۶)
نفت سوخت سبک برای مصارف مسکونی					۷۱ (۷۸)
تعداد کشورها در هر طبقه:					
صادرکنندگان بزرگ نفت ^{۲،۳}				۱۵	۱۵
شامل:					
صادرکنندگان نفت یارانه‌دهنده ^۴				۱۳	۱۳
دیگر صادرکنندگان نفت ^۵				۶	۶
واردکنندگان محض نفت ^۶				۴۰	۴۱
شامل:					
کشورهای غیرتولیدکننده نفت ^۷				۱۹	۲۰

۱. عدد منفی، نشان‌دهنده وضع مالیات خالص بر نفت است.

۲. براساس مقایسه میزان تولید و مصرف داخلی.

۳. شامل الجزایر، اکوادور، اندونزی، ایران، قزاقستان، کویت، لیبی، مکزیک، نیجریه، نروژ، قطر، روسیه، عربستان سعودی، امارات عربی متحده و ونزوئلا.

۴. شامل سیزده کشور با یارانه‌های مثبت - تمام کشورهای مذکور در پانوش ۳ به‌جز مکزیک و نروژ.

۵. شامل آرژانتین، بولیوی، کانادا، کلمبیا، دانمارک و انگلستان.

۶. شامل اتریش، باربادوس، برزیل، شیلی، فرانسه، آلمان، یونان، گواتمالا، مجارستان، هند، ایتالیا، ژاپن، هلند، نیوزیلند، پرو، لهستان، رومانی، اسپانیا، سورینام، ترکیه، ایالات متحده، بلژیک، کاستاریکا، جمهوری چک، جمهوری دومینیکن، السالوادور، فنلاند، گرانادا، گویان، هائیتی، هندوراس، ایرلند، جامائیکا، لوکزامبورگ، نیکاراگوا، پاناما، پاراگوئه، سوئد، سوئیس و اروگوئه.

۷. شامل بلژیک، کاستاریکا، جمهوری چک، جمهوری دومینیکن، السالوادور، فنلاند، گرانادا، گویان، هائیتی، هندوراس، ایرلند، جامائیکا، لوکزامبورگ، نیکاراگوا، پاناما، پاراگوئه، سوئد، سوئیس و اروگوئه.

مأخذ: برآوردهای کارشناسان صندوق بین‌المللی پول. براساس نرخ‌های ارز برگرفته از صندوق بین‌المللی پول، آمارهای مالی بین‌المللی.

۱۵-۲ آثار اقتصادی یارانه‌های / مالیات‌های نفت

آیا اعطای یارانه کار درستی است؟ درستی یا نادرستی آن، به آثار یارانه‌ها بر کارایی اقتصادی و عدالت، هزینه‌های مالی این یارانه‌ها و به جواب این مسئله بستگی دارد که آیا آنها نوسانات ادواری در فعالیت‌های اقتصادی را تقویت یا تضعیف می‌کنند.

جدول ۱۵-۲ یارانه‌های قیمت داخلی نفت در کشورهای مهم صادرکننده نفت
(۱۹۹۶-۲۰۰۰)

(درصد از تولید ناخالص داخلی)

کشور	سال ۱۹۹۶	سال ۱۹۹۷	سال ۱۹۹۸	سال ۱۹۹۹	سال ۲۰۰۰
الجزایر	۳/۰	۲/۲	—	۲/۵	—
آذربایجان*	—	—	—	—	۱۶/۶
اکوادور	—	۳/۳	۱/۴	-۱/۵	۱۲/۶
اندونزی	—	—	۷/۷	۶/۵	—
ایران:					
نرخ ارز رسمی	۱۰/۰	—	—	۴/۲	—
میانگین وزنی نرخ ارز**	۱۳/۲	—	—	۱۲/۶	—
قزاقستان	—	۴/۳	—	۶/۸	—
کویت	۵/۱	۵/۱	—	۴/۸	—
لیبی	—	۵/۸	—	۰/۷	—
مکزیک	—	۱/۰	-۰/۹	-۰/۹	-۰/۴
نیجریه	—	—	—	۲/۵	—
نروژ	-۴/۵	—	-۴/۸	-۳/۹	-۴/۵
قطر	۳/۹	۳/۲	—	۲/۴	—
روسیه	—	۵/۰	-۵/۰	۸/۰	—
عربستان سعودی	۷/۴	۷/۰	—	۵/۹	—
امارات متحده عربی	۱/۹	۱/۴	—	۱/۷	—
ونزوئلا	—	۵/۹	۲/۹	۳/۷	۴/۹
میانگین یارانه‌ها	۴/۲	۴/۰	۰/۲	۳/۵	۷/۹
اندازه نمونه	۷	۱۱	۶	۱۵	۵

جدول ۲-۱۵ یارانه‌های قیمت داخلی نفت در کشورهای مهم صادرکننده نفت
(۱۹۹۶-۲۰۰۰)

(درصد از تولید ناخالص داخلی)

کشور	سال ۱۹۹۶	سال ۱۹۹۷	سال ۱۹۹۸	سال ۱۹۹۹	سال ۲۰۰۰
اقلام یادداشتی					
میانگین قیمت نفت خام:					
(دلار در بشکه، برنت انگلستان)	۲۰/۵	۱۹/۱	۱۲/۷	۱۷/۷	۲۸/۳

* براساس برآوردهای کارشناسان صندوق بین‌المللی پول با استفاده از یک روش متفاوت (ویکمن - لین و دیگران، ۲۰۰۲). این رقم، تنها شامل یارانه ناشی از قیمت‌گذاری پایین‌تر از حد لازم است. اگر آثار عدم پرداخت نیز لحاظ شود، یارانه مؤثر در سال ۲۰۰۰ معادل ۲۱/۳ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد می‌شود.

** براساس یک میانگین وزنی تجاری از نرخ‌های ارز رسمی و بازار.

مأخذ: سازمان اطلاعات انرژی (سال‌های مختلف)، صندوق بین‌المللی پول، آمار بین‌المللی و برآوردهای مؤلفان.

۱-۲-۱۵ کارایی

به‌طور کلی، کارایی اقتصادی، مستلزم قیمت‌گذاری بر مبنای هزینه نهایی است. این گفته تلویحاً به معنای آن است که در نبود نقایص بازار و دیگر انحرافات قیمتی، کارآمدترین اقدام، تعیین قیمت فراورده‌های نفتی داخلی برابر با قیمت خالصی که می‌توان در بازار جهانی دریافت کرد، است.^۱ همان‌گونه که قبلاً گفته شد، قیمت خالص مساوی است با مجموع قیمت نقدی عمده‌فروشی فراورده‌های نفتی پالایش شده (منهای هرگونه هزینه‌های حمل‌ونقل بین‌المللی) به‌اضافه هزینه‌های بازاریابی و توزیع صرفه‌جویی شده از رهگذر مصرف نکردن کالا در داخل کشور. همچنین این قیمتی است که حاصل یک بازار آزاد کاملاً رقابتی است، زیرا آربیتراژ بین قیمت‌های داخلی و جهانی را از میان می‌برد. در واقعیت، چندین نقص در این بازار وجود دارد. نخست اینکه دولت‌ها مالیات را وضع می‌کنند تا درآمد را بالا ببرند. وضع مالیات بر نفت ممکن است در مجموع به حداقل کردن

۱. نتیجه‌ای مشابه در شرایط بین‌دوره‌ای حاصل شده است که در آن، شرط درجه اول برای بهینه‌سازی، مستلزم آن است که درآمد نهایی حاصل از صادرات در امروز با درآمد نهایی تنزیل یافته حاصل از صادرات در فردا مساوی باشد. لذا قیمت داخلی در سطحی برابر با درآمد نهایی حاصل از صادرات در هر دوره زمانی تعیین خواهد شد.

نقایص کارایی نظام مالیات کمک کند، زیرا درآمد حاصل از مالیات نفت اجازه می‌دهد که مالیات کمتری بر سایر محصولات وضع شود. گرچه میزان مالیات بهینه نفت از لحاظ نظری به عوامل بسیاری بستگی دارد، یک فرضیه بی‌طرفانه آن خواهد بود که میزان مالیات نفت را با نرخ مالیات سایر محصولات برابر در نظر بگیریم.^۱ براساس این قاعده، کاراترین سیاست از نظر اقتصادی، تعیین و تنظیم قیمت فراورده‌های نفتی در سطحی برابر با هزینه فرصت فروش محصول در بازار جهانی به‌اضافه هزینه‌های داخلی بازاریابی و توزیع و هرگونه مالیات بر مصرف کلی است که همان «قیمت بازار آزاد» در معادله (۲) می‌باشد.

دوم اینکه مصرف فراورده‌های نفتی اغلب با چند اثر خارجی منفی - از جمله آلودگی هوا و افزایش ترافیک - همراه است. این آثار خارجی دلیلی برای افزایش مالیات‌های فراورده‌های نفتی می‌شوند تا قیمت این هزینه‌های اضافی را به جامعه نشان دهد. میزان این مالیات‌ها چقدر باید باشد؟ پاسخ این پرسش به این نکته بستگی دارد که آثار خارجی چقدر بزرگ و گسترده هستند. این مسئله، موضوعی است که بحث و عدم اطمینان چشمگیری در مورد آن وجود دارد. با این حال، در پژوهشی درباره این موضوع، کل هزینه‌های زیست‌محیطی و ترافیکی ناشی از مصرف بنزین در انگلستان، بین ۲۵ سنت و ۴۰ سنت در هر لیتر برآورد شده است؛^۲ رقمی که تلویحاً به معنای آن است که میزان مالیات، حداقل برابر با ۱۰۰ درصد قیمت بازار است. در مورد کشورهای در حال توسعه، این احتمال وجود دارد که هزینه‌های آثار خارجی، تا حدودی کمتر باشند، زیرا درآمدها کمتر هستند و لذا افراد تمایل کمتری دارند که هرچه می‌توانند خرج کنند تا بتوانند هزینه‌های زیست‌محیطی و ترافیکی را کم کنند. با وجود این، اثرات خارجی در این کشورها احتمالاً همچنان چشمگیر است.

سرانجام اینکه قیمت داخلی نفت در برخی کشورها احتمالاً متأثر از قدرت انحصاری آنها برای قیمت‌گذاری در بازارهای جهانی نفت است. در این مورد، درآمد نهایی از دست‌رفته

۱. در برخی شرایط، کارآمدترین روش این است که نرخ مالیات تمام کالاها یکسان باشد (مثلاً اتکینسون و استیگلitz، ۱۹۷۶). یک قاعده کلی‌تر، وضع مالیات بر کالاها به‌گونه‌ای است که تغییر درصد ناشی از وضع مالیات در مقدار مورد تقاضا (اندازه‌گیری شده در راستای منحنی تقاضای جبران شده) برابر با تغییر در تک‌تک کالاهای مالیات گرفته شده باشد (رامسی، ۱۹۲۷).

۲. پاری (۲۰۰۱).

در اثر عدم فروش یک واحد دیگر از نفت در بازار جهانی، صرفاً قیمت بازار آزاد نیست. این مسئله همچنین به تغییر حاصل از آن در قیمت جهانی و اثری که این امر بر درآمدهای فعلی کشور از محل صدور نفت می‌گذارد، بستگی دارد.

برای درک این مسئله، توجه داشته باشید که درآمد حاصل از صدور نفت پالایش شده (R) مساوی است با قیمت نقدی عمده‌فروشی نفت در بازار جهانی (W) به اضافه هزینه‌های توزیع و بازاریابی داخلی صرفه‌جویی شده (D)^۱ منهای هزینه‌های حمل‌ونقل بین‌المللی (T) ضرب در کمیت صادرات (X):

$$R = (W + D - T) X \quad (۳)$$

بنابراین، درآمد نهایی حاصل از صدور یک واحد دیگر از نفت عبارت است از:

$$\frac{dR}{dX} = W + \frac{dW}{dX} X + D - T = W \left[1 + \left(\frac{1}{\eta_{X,p}} \right) \left(\frac{X}{X_w} \right) \right] + D - T \quad (۴)$$

که در آن، $\eta_{X,p}$ ، کشش قیمتی تقاضا برای نفت جهان و X_w ، کل تقاضا برای نفت در بازار جهانی است.

برای کشورهایی که دارای سهم اندکی از بازار جهانی هستند، عبارت جبری دوم در داخل پرانتزهای معادله (۴) معنادار نیستند. برای این کشورها، هزینه فرصت صادر نکردن، مساوی است با قیمت نقدی عمده‌فروشی در بازار جهانی به‌اضافه هزینه‌های بازاریابی و توزیع صرفه‌جویی شده منهای هزینه‌های حمل‌ونقل بین‌المللی. باین حال، برای کشورهایی که دارای سهم چشمگیری از بازار جهانی هستند، عبارت جبری دوم در داخل پرانتزها احتمالاً به‌گونه‌ای معنادار، منفی است و لذا هزینه فرصت صادر نکردن، کمتر از قیمت جهانی خواهد بود. اگر تمام موارد دیگر مساوی باشند، این وضعیت به معنای آن است که فروش نفت با قیمت پایین‌تر در داخل کشور، از نظر اقتصادی، کارآمد خواهد بود.^۲

۱. هزینه‌های توزیع و بازاریابی مصرف داخلی صرفه‌جویی می‌شوند، زیرا اگر نفت به‌جای مصرف در داخل کشور صادر شود این هزینه‌ها به‌وجود نمی‌آید.

۲. استدلالی که در طرف‌داری از ایجاد یک شکاف بین قیمت‌های صادراتی و داخلی وجود دارد، اساساً همان منطق رابطه مبادله کلاسیک در طرف‌داری از حمایت‌گرایی است. این استدلال می‌گوید تعرفه‌های تجاری در صورتی ممکن است به نفع یک کشور باشد که تغییرات در عرضه یا تقاضای جهانی در اثر تعرفه‌ها، تأثیر مثبتی بر رابطه مبادله آن کشور داشته باشد.

جدول ۳-۱۵ درآمد نهایی بزرگ‌ترین صادرکنندگان نفت از محل صدور نفت

کشور	سهم صادرات از مصرف جهانی* (درصد)	درآمد نهایی**		
		$\eta = -0.75$	$\eta = -0.50$	$\eta = -0.25$
تمام اعضای اوپک	۳۲/۷	۰/۷۵	۰/۶۳	۰/۲۵
عربستان سعودی	۱۰/۸	۰/۹۲	۰/۸۸	۰/۷۵
روسیه	۵/۱	۰/۹۶	۰/۹۴	۰/۸۸
نروژ	۴/۳	۰/۹۷	۰/۹۵	۰/۹۰
ونزوئلا	۴/۰	۰/۹۷	۰/۹۵	۰/۹۱

مأخذ: همان.

* مربوط به سال ۱۹۹۸ (سازمان اطلاعات انرژی، ۲۰۰۱).

** به صورت کسری از حالت صادرکننده کوچک) نداشتن قدرت در بازار؛ فرض می‌شود هزینه‌های داخلی توزیع و بازاریابی منهای هزینه‌های حمل‌ونقل بین‌المللی، ۷۵ درصد قیمت عمده‌فروشی هستند؛ η ، نشان‌دهنده کشش قیمت تقاضای جهانی برای نفت است.

این مسئله در واقعیت، چقدر مهم است؟ در جدول ۳-۱۵ با استفاده از معادله (۴)، درآمد نهایی حاصل از صدور یک واحد دیگر از نفت را برای بزرگ‌ترین تولیدکنندگان نفت محاسبه کرده‌ایم. فرض می‌کنیم کشش‌های مختلف و بلندمدت برای تقاضای قیمت نفت وجود دارد^۱ و صادرات نفت هر کشور به عنوان درصدی از مصرف جهانی را مفروض می‌گیریم. همچنین فرض می‌کنیم که هزینه‌های توزیع، بازاریابی و حمل‌ونقل بین‌المللی، ۷۵ درصد قیمت عمده‌فروشی را تشکیل می‌دهد.^۲ جدول ۳-۱۵ همچنین نشان‌دهنده کل درآمد نهایی سازمان کشورهای صادرکننده نفت (اوپک) براساس این

۱. گولمبک، هاگم و هول (۱۹۹۴) کشش‌های تقاضای قیمت برای کشورهای عضو و غیرعضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی را به ترتیب در حدود ۰/۹- و ۰/۷۵- برآورد کردند. هوآنگ و یانگ (۲۰۰۱) در مطالعه خود بر روی داده‌های ایالات متحده، به کشش‌های تا حدودی کمتر (در حدود ۰/۲۵-) دست یافتند.

۲. به عبارت دیگر، معادله (۴) در نقطه‌ای ارزیابی می‌شود که در آن: $D-T = 0.75 W$

۳. این عدد، نشان‌دهنده میانگینی از هزینه‌های توزیع، بازاریابی و حمل‌ونقل بین‌المللی در کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در یک دوره زمانی است. اگر این هزینه‌ها کمتر باشند، برآوردها در مورد درآمد نهایی، تا حدودی، کمتر خواهند بود. برای مثال، اگر این هزینه‌ها معادل ۵۰ درصد قیمت عمده‌فروشی باشند، درآمد نهایی عربستان سعودی معادل ۸۶ درصد (نه ۸۸ درصد) از یک صادرکننده کوچک در زمانی است که: $\eta = -0.50$

فرض است که این کارتل می‌تواند تصمیمات گروهی درزمینه قیمت‌گذاری و تولید بگیرد و یک قاعده واحد درزمینه قیمت‌گذاری داخلی را در بین تمام اعضا اجرا کند. درآمد نهایی را به‌عنوان کسری از درآمد نهایی در حالت نداشتن قدرت در بازار^۱ (صادرکننده کوچک) بیان می‌کنیم.

اگر هر کشور، قیمت‌های خود را به‌طور مستقل تعیین کند، تنها کشوری که درآمد نهایی آن، به‌گونه‌ای چشمگیر کمتر از حالت نداشتن قدرت در بازار است، بزرگ‌ترین صادرکننده نفت، یعنی عربستان سعودی است؛ حتی اگر کشش تقاضا را در پایین‌ترین سطح، یعنی ۰/۲۵ - فرض کنیم درآمد نهایی عربستان سعودی ۷۵ درصد حالت نداشتن قدرت در بازار است. بااین‌حال، اگر اوپک بتواند تصمیمات درزمینه قیمت‌گذاری و صادرات را در میان تمام اعضای خود با موفقیت هماهنگ کند، درآمد نهایی حاصل از صادرات ممکن است در سطح پایینی به میزان ۲۵ درصد حالت نداشتن قدرت در بازار باشد. در این صورت، با فرض ثابت بودن سایر شرایط، در طرف‌داری از قیمت‌های داخلی پایین‌تر در این کشورها استدلال می‌شود.

برخی هشدارها درباره این استدلال قیمت‌گذاری/ رابطه مبادله انحصارگرایانه در طرف‌داری از قیمت‌گذاری داخلی پایین‌تر را باید مورد توجه قرار داد. نخست اینکه این قیمت‌گذاری انحصاری، تنها از دید کشور صادرکننده نفت، بهینه است. از دید جهانی، آنچه رفاه را به حداکثر می‌رساند، حذف قیمت‌های مختلف در میان کشورهاست. دوم اینکه محاسبات مندرج در جدول ۳-۱۵، واکنش‌های کشورهای بزرگ واردکننده نفت - که ممکن است دارای قدرت انحصارگرایانه در بازارهای جهانی باشند - را نادیده می‌گیرند. این کشورها ممکن است انگیزه قرینه‌ای برای اثرگذاری بر قیمت جهانی نفت داشته باشند و این کار را با وضع مالیات بر مصرف در بازارهای داخلی خود انجام دهند. اگر رفتار صادرکنندگان بزرگ نفت درزمینه قیمت‌گذاری انحصارگرایانه، واردکنندگان بزرگ نفت را به اتخاذ رفتار انحصارگرایانه تلافی‌جویانه تشویق کند، این مسئله موجب کاهش انگیزه برای قیمت‌گذاری به شیوه انحصارگرایانه خواهد شد.

درمجموع، ملاحظات مختلفی در قیمت‌گذاری کارآمد فراورده‌های نفتی دخیل

1. No-market-power

هستند.^۱ لذا انجام محاسبات دقیق، دشوار است، زیرا عدم اطمینان چشمگیری در مورد پارامترهای اصلی، نظیر آثار زیست‌محیطی مصرف نفت و کشش بلندمدت تقاضا برای نفت وجود دارد. با این حال، برای کشورهای فاقد قدرت بازار آثار خارجی منفی و نیاز به درآمد دولت، آشکارا دلالت بر این نکته دارد که کارآمدترین اقدام، وضع مالیات بر فراورده‌های نفتی به میزانی است که حداقل مساوی با نرخ مالیات وضع شده بر سایر کالاهای مصرفی باشد. برای بزرگ‌ترین صادرکنندگان نفت، کاراترین نرخ مالیات (از دید کشوری) ممکن است اندکی کمتر از نرخ مالیات در دیگر کشورها باشد، اما شاید هنوز به گونه‌ای معنادار، مثبت باشد، زیرا برآوردهایی که قبلاً در مورد آنها بحث شد، نشان می‌دهند که عوامل موافق وضع مالیات (آثار خارجی منفی و نیاز به درآمد دولت) هنوز مهم‌تر و نیرومندتر از عوامل موافق اعطای یارانه (بحث‌های قدرت بازار و رابطه مبادله در طرفداری از حمایت‌گرایی) هستند. برای مثال، جدول ۴-۱۵، نشان‌دهنده نرخ‌های بهینه یارانه و مالیات برای صادرکنندگان بزرگ نفت براساس آثار خارجی زیست‌محیطی مفروض به میزان ۱۰ سنت در لیتر است. در این روش، نرخ مالیات بهینه و متحدالشکل بر مصرف، ۱۰ درصد و کشش قیمتی تقاضا ۰/۵- است. براساس این فرض‌ها، نرخ مالیات خالص، بهینه است، حتی اگر اوپک را یک تولیدکننده و فروشنده واحد در نظر بگیریم.^۲ جدول ۴-۱۵ همچنین برآوردکننده نرخ‌های یارانه (مالیات بهینه) به‌جز تمام اثرات جانبی زیست‌محیطی است. در این حالت حدی، اعطای یارانه خالص چشمگیر، تنها برای اوپک به‌عنوان یک تولیدکننده و فروشنده واحد، بهینه خواهد بود. با این حال، نرخ بهینه یارانه (۳۱ درصد) همچنان تنها نصف میزان یارانه‌ای خواهد بود که در سال ۱۹۹۹ عملاً رواج داشت.

علی‌رغم بهینه بودن آشکار مالیات خالص نفت، تعداد معدودی از کشورهای صادرکننده نفت چنین سیاستی را تعقیب می‌کنند و در نتیجه، زیان‌های اقتصادی چشمگیری به‌بار می‌آید. در عوض همان‌گونه که جدول ۱-۱۵ نشان می‌دهد، آنها اغلب به مصرف یارانه می‌دهند. این انحراف از قیمت‌گذاری کارا به زیان هنگفت در رفاه منجر می‌شود. این

۱. گوپتا و ماهر (۱۹۹۵) دلایل اتخاذ سیاست‌های وضع مالیات بر نفت را بررسی کرده‌اند.

۲. اگر قیمت‌ها افزایش داده شود، مصرف داخلی نفت نیز در کشورهای صادرکننده نفت کم خواهد شد و به فشارهایی برای افزایش صادرات منجر خواهد شد. با توجه به سهم اندک این کشورها در مصرف جهانی نفت، اثری که بر قیمت‌های جهانی دارند، اندک خواهد بود.

مسئله را می‌توان در نمودار ۱-۱۵ دید که در آن، زیان به بار آمده در درآمد دولت/صادرکننده در اثر اعطای یارانه (منطقه ABC) بیشتر از افزایش ایجاد شده در مازاد مصرف داخلی (منطقه AB) است. جدول ۴-۱۵، ارائه‌دهنده برآوردهایی در مورد بزرگی این زیان هنگفت^۱ (منطقه C در نمودار ۱-۱۵) به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی برای چند صادرکننده بزرگ نفت است. در سال ۱۹۹۹، دامنه این زیان‌ها از ۰/۵ درصد تولید ناخالص داخلی در اکوادور تا ۱۲/۴ درصد تولید ناخالص داخلی در ایران بود.^۲ بالا بودن میزان مصرف داخلی که ناشی از این انحرافات قیمت است، حتی می‌تواند صادرکنندگان محض را به واردکنندگان محض تبدیل کند. طبق پیش‌بینی برخی تحلیل‌گران، این اتفاق ممکن است نهایتاً در ایران روی دهد.^۳

جدول ۴-۱۵ زیان هنگفت ناشی از یارانه‌ها در کشورهای منتخب در سال ۱۹۹۹*

کشور	نرخ واقعی یارانه (درصد)	با فرض وجود آثار خارجی زیست‌محیطی به میزان ۱۰ سنت در لیتر		با فرض عدم وجود آثار خارجی زیست‌محیطی	
		نرخ یارانه (مالیات) بهینه (درصد)	زیان هنگفت (درصد از تولید ناخالص داخلی)**	نرخ یارانه (مالیات) بهینه (درصد)	زیان هنگفت (درصد از تولید ناخالص داخلی)***
الجزایر	۳۷	-۵۷	۱/۴	-۱۰	۰/۴
اکوادور	-۱۴	-۶۵	۰/۵	-۱۰	صفر
اندونزی	۷۸	-۶۲	۵/۴	-۱۰	۲/۸
ایران***	۸۷	-۶۴	۱۲/۴	-۱۰	۶/۹

۱. Deadweight loss

۲. توجه داشته باشید که زیان هنگفت مندرج در جدول ۴-۱۵، در برخی موارد، بیشتر از یارانه مندرج در جدول ۲-۱۵ است. بدین دلیل که در محاسبه زیان هنگفت، هزینه‌های آثار جانبی (ناشی از آلودگی و ترافیک) نیز لحاظ می‌شود، درحالی‌که یارانه‌های مندرج در جدول ۲-۱۵، در مقایسه با قیمت بازار آزاد محاسبه شده‌اند.

۳. دینمور (۲۰۰۲).

جدول ۴-۱۵ زیان هنگفت ناشی از یارانه‌ها در کشورهای منتخب در سال ۱۹۹۹*

کشور	نرخ واقعی یارانه (درصد)	با فرض وجود آثار خارجی زیست‌محیطی به میزان ۱۰ سنت در لیتر		با فرض عدم وجود آثار خارجی زیست‌محیطی	
		نرخ یارانه (مالیات) بهینه (درصد)	زیان هنگفت تولید ناخالص داخلی** (درصد از)	نرخ یارانه (مالیات) بهینه (درصد)	زیان هنگفت تولید ناخالص داخلی*** (درصد از)
قزاقستان	۴۶	-۶۵	۴/۴	-۱۰	۱/۵
کویت	۹۵	-۷۱	۶/۰	-۱۰	۳/۵
لیبی	۱۰	-۶۵	۰/۸	-۱۰	۰/۱
نیجریه	۲۲	-۶۱	۱/۷	-۱۰	۰/۳
قطر	۳۲	-۵۷	۱/۳	-۱۰	۰/۴
روسیه	۵۱	-۵۸	۴/۹	-۳	۱/۶
عربستان سعودی	۵۳	-۴۴	۳/۰	۴	۱/۰
امارات متحده عربی	۳۰	-۸۱	۱/۵	-۱۰	۰/۳
ونزوئلا	۷۲	-۵۵	۲/۷	-۵	۱/۳
اوپک به عنوان یک مجموعه واحد	۶۲	-۲۲	۲/۲	۳۱	۰/۴

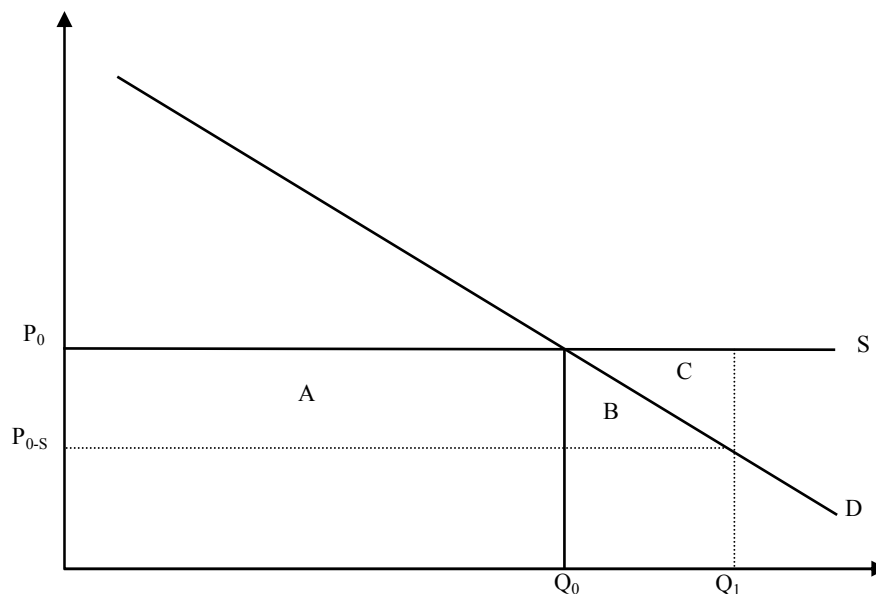
* فرض می‌شود که یک مالیات بر مصرف یکنواخت، غیرمخرب و بهینه به میزان ۱۰ درصد وجود دارد، $\eta = ۰/۵$ و تأثیرات قدرت بازار به میزان برآورد شده در جدول ۳-۱۵ است. اعداد منفی، نشان‌دهنده مالیات خالص بهینه هستند.

** به عنوان منطقه C در نمودار ۱-۱۵ و با استفاده از یک تابع تقاضای جبرانی با کشش ثابت محاسبه شده

است ($Q = P^\eta X$) که در آن، η ، کشش تقاضای جبرانی و X ، یک ثابت محاسبه شده برای هر کشور با استفاده از Q و P مشاهده شده است).

*** براساس میانگین وزنی نرخ ارز.

مأخذ: همان.



نمودار ۱۵-۱ زیان هنگفت ناشی از اعطای یارانه

۱۵-۲-۲ عدالت

یارانه‌ها کاراترین ابزار توزیع مجدد درآمد یا بهبود دسترسی فقرا به انرژی نیستند. اثر یارانه‌ها بر عدالت را می‌توان براساس کارایی نسبی آنها - اینکه آیا آنها به کسانی که مورد نظر بوده‌اند می‌رسند یا خیر - و آسانی مدیریت، به‌ویژه با توجه به‌وجود انگیزه‌ها برای قاچاق و فساد مالی، ارزیابی کرد. ما در این قسمت تلاش می‌کنیم یارانه‌ها را در هریک از این موارد بررسی کنیم.

شواهد موجود نشان می‌دهد که خانوارهای پردرآمدتر، مصرف‌کنندگان مقادیر بیشتری از فراورده‌های نفتی و برق در کشورهای تولیدکننده نفت هستند و لذا بهره‌مندی نسبتاً بیشتری از یارانه‌ها دارند.^۱ برای مثال، در اواسط دهه ۱۹۹۰ در مکزیک و اکوادور، دو دهک بالای درآمدی جامعه مصرف‌کننده بیش از ۳۰ درصد برق در مصارف مسکونی بودند (جدول ۱۵-۵). در خارج از آمریکای لاتین، صبحی (۲۰۰۱) دریافت که در

۱. نفت، یک نهاده مهم برای تولید برق است.

بخش چهارم طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری فراورده‌های ... ۵۲۳

ایران، مصرف انرژی یک خانوار فقیر، ۴۴ درصد مصرف انرژی یک خانوار ثروتمند است. همچنین در ونزوئلا، ۲۰ درصد جمعیت که ثروتمندترین هستند، دریافت‌کننده ۶/۵ برابر یارانه بیشتر برای هر فرد در مقایسه با ۳۳ درصد جمعیت فقیرترین بوده‌اند و همچنین درحالی‌که ۳۸ درصد یارانه‌های برق به ۲۰ درصد جمعیت ثروتمند اختصاص یافت، تنها ۱۶ درصد به یک‌سوم پایین جامعه تعلق گرفت.^۱ در اکوادور، محصولات انرژی گران‌تر (برق و گاز نفت مایع شده)^۲ از بیشترین یارانه‌ها برخوردار شدند و این در حالی بود که نفت خانگی - که خانوارهای فقیر، آن را مناسب و چندکاربردی می‌دانند - برخوردار از یارانه نبود.^۳

جدول ۵-۱۵ مکزیک و اکوادور: سهم پنج طبقه مختلف درآمدی جامعه در کل هزینه‌ها (درصد از کل هزینه‌ها)

پنج طبقه درآمدی به ترتیب از کم درآمد به پر درآمد	برق	سوخت خودرو*	گاز/ گاز نفت مایع شده	نفت/ نفت خانگی	سایر**
مکزیک					
۱	۵/۴	۰/۹	۶/۷	۱۵/۱	۲۶/۱
۲	۱۰/۲	۳/۹	۱۳/۸	۱۸/۳	۲۴/۰
۳	۱۵/۹	۹/۳	۱۸/۵	۲۰/۲	۲۰/۴
۴	۲۱/۶	۱۹/۴	۲۵/۱	۲۱/۷	۱۷/۴
۵	۴۶/۸	۶۶/۵	۳۵/۹	۲۴/۸	۱۲/۱
اکوادور					
۱	۹/۲	----	۱۵/۲	۴۳/۲	----
۲	۱۵/۳	----	۲۳/۲	۲۰/۶	----
۳	۱۶/۲	----	۲۰/۱	۱۳/۸	----
۴	۲۶/۴	----	۲۲/۱	۷/۶	----

۱. بانک جهانی (۱۹۹۵).

2. Liquefied Petroleum Gas (LPG)

۳. برنامه عمران ملل متحد / بانک جهانی (۱۹۹۴).

جدول ۵-۱۵ مکزیک و اکوادور: سهم پنج طبقه مختلف درآمدی جامعه در کل هزینه‌ها (درصد از کل هزینه‌ها)

پنج طبقه درآمدی به ترتیب از کم درآمد به پردرآمد	برق	سوخت خودرو*	گاز/ گاز نفت مایع شده	نفت/ نفت خانگی	سایر**
۵	۳۲/۹	----	۱۹/۴	۱۴/۸	---

* منظور از این واژه، بنزین، گازوئیل، یا گاز خریداری شده به عنوان سوخت برای خودروهاست.

** شامل زغال سنگ، هیزم، نفت حرارتی، شمع و سایر اقلام نظیر کاغذ یا مقوا.

مأخذ: برنامه عمران ملل متحد/ بانک جهانی (۱۹۹۴) و محاسبات کارشناسان صندوق بین‌المللی پول براساس بررسی صورت گرفته در مورد درآمد و هزینه‌های خانوارهای مکزیکی در سال ۱۹۹۶ (INEGI, 1996).

وقتی میزان یارانه‌های اعطایی، بسیار بالاتر از آن چیزی باشد که مردم فقیر به آن نیاز دارند، گروه‌های نسبتاً مرفه و متمول نیز از آنها استفاده می‌کنند. مثلاً در یمن، میزان مجاز مصرف برق در سطحی تعیین شد که بیش از ۷۵ درصد جمعیت را شامل می‌شد.^۱

انحراف یارانه‌ها به سمت ثروتمندان، قاچاق و فساد مالی را بیش از پیش پیچیده و تشدید می‌کند. یارانه‌ها انگیزه‌های قاچاق فراورده‌های نفتی به بازارهایی را ایجاد می‌کنند که در آنها، قیمت‌ها نشان‌دهنده شرایط بازار است. مثلاً در نیجریه، قیمت‌های نفت، یک‌سوم قیمت‌های رایج در همسایه‌های آن، یعنی نیجر و کامرون است و در نتیجه، قاچاق گسترده و کمبودهای مزمن سوخت در بسیاری از نقاط این کشور وجود دارد.

با این‌همه، حذف ناگهانی یارانه‌ها با این استدلال که آنها به سمت ثروتمندان منحرف می‌شوند، در کوتاه‌مدت می‌تواند تأثیرات اجتماعی نامطلوبی داشته باشد. این مسئله به‌خصوص در مورد کشورهای مصداق پیدا می‌کند که فاقد سازوکار کافی برای حمایت از خانوارهای فقیر در برابر افزایش قیمت‌های ناشی از حذف یارانه‌ها هستند. خانوارهای فقیر ممکن است بخش قابل توجهی از درآمدشان را صرف انرژی کنند و در صورت نبود سازوکارهای جبرانی، زبانی که از این بابت به آنها وارد می‌شود، می‌تواند بسیار زیاد باشد. برای مثال، در غنا در فاصله سال‌های ۱۹۸۳ تا ۱۹۸۷، قیمت نفت،

۱. بارنز و هالپرن (۲۰۰۰).

گازوئیل و بنزین به‌ترتیب ۱۶۱، ۲۱۴ و ۱۵۶ درصد افزایش داشت. از آنجا که نفت، یک سوخت بسیار مهم برای مردم فقیر بود (سهم هزینه‌ها این مطلب را نشان می‌دهد)، برآوردها در مورد زیان مازاد مصرف در درجات مختلف کشش قیمت نشان می‌دهد که خانوارهای واقع در دویستم درآمدی پایین جامعه، بیشترین زیان را دیدند.^۱

۳-۲-۱۵ هزینه‌های مالی

یارانه‌ها هزینه‌های مالی چشمگیری را نیز بر کشورهای تولیدکننده نفت تحمیل می‌کنند. در بسیاری از این کشورها، هزینه یارانه‌ها بیش از کسر بودجه کل کشور است. در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰، میانگین هزینه یارانه‌ها در کشورهای صادرکننده نفت یارانه‌دهنده، معادل ۲/۱ درصد تولید ناخالص داخلی بود. با توجه به بالا بودن بدهی‌های بخش دولتی در این کشورها (۶۱ درصد تولید ناخالص داخلی در چهار کشوری که داده‌های مربوط به آنها موجود است)، منافع بالقوه (برحسب کاهش آسیب‌پذیری مالی) ناشی از تقویت تثبیت مالی می‌تواند چشمگیر باشد.^۲

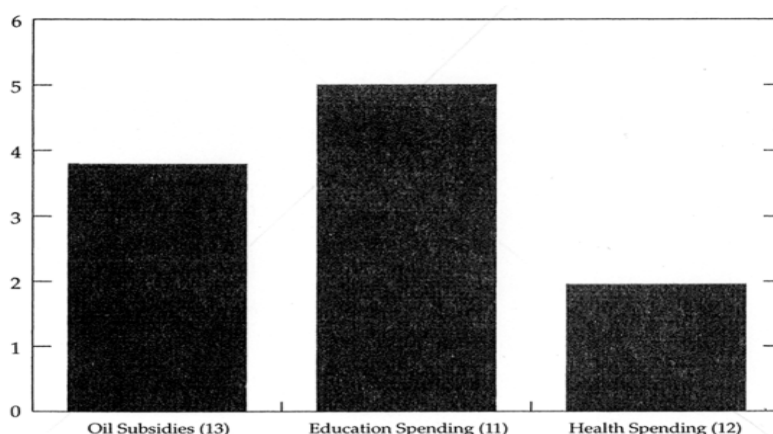
اگر نیاز به تثبیت مالی نباشد، درآمدی را که دولت از طریق اعطای یارانه به مصرف نفت از دست می‌دهد، می‌توان برای کاهش میزان مالیات استفاده کرد یا هزینه‌های مولدتر - نظیر هزینه‌های ایجاد زیربناها و سرمایه انسانی - را بیشتر کرد.^۳ برای مثال، اگر کشورهای صادرکننده نفت یارانه‌دهنده، یارانه‌های نفت را حذف کنند، می‌توانند هزینه‌های بخش بهداشت - که در مقایسه با میانگین موجود در کشورهای دارای درآمد متوسط، پایین است - را افزایش دهند (نمودار ۲-۱۵ و جدول ۶-۱۵). در صورت تحقق این امر، شاخص‌های وضعیت بهداشت در کشورهای تولیدکننده نفت - که در برخی موارد، پایین‌تر از شاخص‌های موجود در سایر کشورهای دارای درآمد سرانه مشابه یا

۱. هوپ و سینگ (۱۹۹۵).

۲. حذف یارانه‌های ضمنی نمی‌تواند درآمد دولت را به‌طور خودکار افزایش دهد. برای بالا بردن سود شرکت‌های داخلی عرضه‌کننده یا تولیدکننده نفت، ممکن است نیاز به اعمال تغییرات در سیاست مالیاتی باشد. افزون‌بر این، فساد مالی در شرکت‌های نفت دولتی ممکن است منجر به آن شود که دولت عملاً نتواند ادعای ۱۰۰ درصدی در مورد سود این شرکت‌ها داشته باشد و در نتیجه، منافع مالی ناشی از اصلاح یارانه‌ها کم شود (فصل هفتم این کتاب را ببینید).

۳. برای آگاهی از یک بحث مرتبط در مورد هزینه‌های غیرمولد، رک. چو و دیگران (۱۹۹۵).

پایین‌تر هستند - بهتر خواهد شد.^۱ برای مثال، در ونزوئلا میزان مصون‌سازی مردم در برابر بیماری‌ها پایین‌تر از میزان مصون‌سازی در کشورهای دارای درآمد متوسط رو به پایین است و این در حالی است که درآمد سرانه آن حدوداً دوبرابر میانگین درآمد سرانه در کشورهای مذکور است. هزینه‌های آموزش نیز در برخی کشورهای تولیدکننده نفت، پایین است (مثلاً نیجریه).



مأخذ: اسناد صندوق بین‌المللی پول.

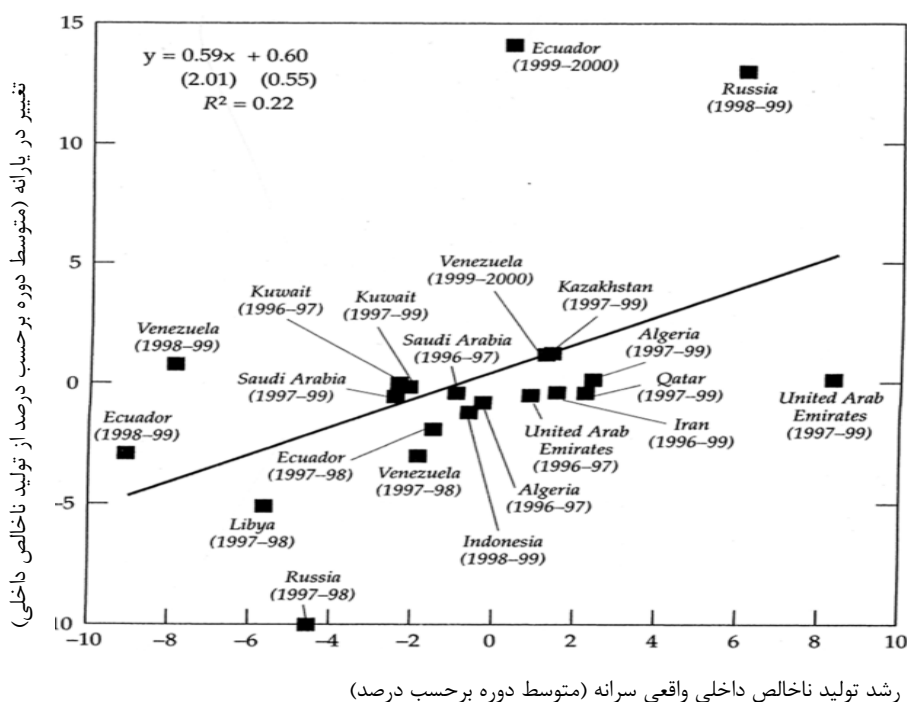
نمودار ۲-۱۵ ترکیب مخارج دولت در کشورهای صادرکننده نفتی مهم^۲ (درصد از تولید ناخالص داخلی)

۴-۲-۱۵ ادواری بودن

سیاست حفظ قیمت فراورده‌های نفتی در سطحی پایین‌تر از بازار جهانی، پیامدهای مهمی برای مدیریت اقتصاد کلان دارد. همان‌گونه که قبلاً گفته شد، بسیاری از

۱. برای آگاهی از یک بررسی در مورد اثر هزینه‌های عمومی بر مراقبت‌های بهداشتی و وضعیت بهداشتی کشورهای فقیر، رک. گوپتا، ورهون و تیونگسون (۲۰۰۱).
 ۲. متوسط غیروزنی برای کشورهای صادرکننده نفت یارانه‌دهنده. یارانه‌های نفتی برای سال ۱۹۹۹ هستند؛ آمار مخارج مربوط به متوسط دوره ۱۹۹۷-۱۹۹۹ است. اعداد داخل پرانتز، تعداد کشورهاست.

کشورهای صادرکننده نفت تمایل دارند که قیمت‌های داخلی را به‌طور کامل در واکنش به تغییرات در قیمت‌های جهانی تعدیل نکنند. برای صادرکنندگان محض نفت، این گفته به معنای آن است که یارانه‌های ضمنی، ادواری خواهند بود، یعنی اینکه وقتی قیمت‌های جهانی نفت بالا می‌رود، یارانه‌ها افزایش می‌یابد. البته در این مواقع، دوره‌های زمانی رشد اقتصادی برای این کشورهاست. بنابراین، ادواری بودن یارانه‌ها، اثرات تکانه‌های قیمت نفت بر نوسان اقتصادی را تشدید خواهد کرد.



نمودار ۳-۱۵ تغییر در یارانه و رشد تولید ناخالص داخلی واقعی سرانه

داده‌های موجود نشان می‌دهند که یارانه‌ها از انحراف ادواری چشمگیری برخوردارند. نمودار ۳-۱۵، نشان‌دهنده تغییرات در یارانه‌ها در مقایسه با سرانه رشد تولید ناخالص داخلی واقعی در کشورهای مختلف است. ضریب به کار رفته در این نمودار به معنای آن

است که ۱ درصد افزایش در رشد تولید ناخالص داخلی سرانه، با افزایش یارانه‌های نفت به میزان ۰/۶ درصد در تولید ناخالص داخلی همراه است.

یکی از راه‌های از میان بردن ادواری بودن یارانه‌های نفت، گره زدن قیمت‌های داخلی نفت به نوسانات در بازارهای بین‌المللی است. البته این کار ممکن است به نوسانات گسترده در قیمت‌های داخلی منجر شود و در نتیجه، افزایش عدم اطمینان و بلا تکلیفی در مورد تصمیمات دولت در زمینه درآمد و سرمایه‌گذاری را در پی داشته باشد. در این شرایط، دولت‌ها می‌توانند از قواعد انتقال جزئی^۱ استفاده کرده و ابزارهای تأمینی مالی را به کار گیرند.^۲

قواعد انتقال جزئی می‌توانند به هموار کردن روند قیمت‌های داخلی نفت کمک کنند. این قواعد عبارت‌اند از قواعد میانگین متحرک^۳ (که قیمت‌های خرده‌فروشی را بر پایه میانگین متحرک قیمت‌های نقدی گذشته قرار می‌دهند)، قواعد آغازگر^۴ (که تنها در صورتی به روز می‌شوند که تغییر قیمت‌های نقدی به اندازه میزان آغازگر از قبل تعیین شده باشد)، یا قواعد حداکثر - حداقل (که یک سقف و یک کف را بر روی سطح قیمت‌های خرده‌فروشی نفت قرار می‌دهند). برای مثال، در شیلی یک قانون تثبیت قیمت حداکثر - حداقل وجود دارد که براساس آن، قیمت‌های مرجع هر هفته به روز می‌شود.

1. Partial Pass-through

۲. منظور از انتقال جزئی این است که اگر قیمت جهانی نفت از ۱۰ دلار به ۲۰ دلار افزایش یافت (صد درصد افزایش قیمت) آنگاه در داخل کشور، کسری از آن افزایش قیمت اعمال می‌شود. برای مثال قیمت نفت در داخل کشور ۵۰ درصد افزایش داده می‌شود (نصف قیمت بین‌المللی) - م.
برای آگاهی بیشتر، به فصل‌های هفدهم و چهاردهم این کتاب مراجعه کنید.

3. Moving-average

4. Trigger

جدول ۶-۱۵ شاخص‌ها و هزینه‌های اجتماعی در کشورهای صادرکننده نفت (۱۹۹۹-۱۹۹۷)

کشورها	امید به زندگی	میزان باسوادی (درصد جمعیت ۱۰۰۰ ساله)	میزان مرگومیر نوزادان (در ۱۰۰۰ ساله)	میزان مرگومیر کودکان زیر پنج سال (در هر ۱۰۰۰ تولد)	میزان مصون‌سازی در برابر سرخک (درصد کودکان کمتر از یک سال)	تولید ناخالص داخلی سرانه (ثابت برحسب دلار آمریکا)	هزینه‌های آموزش			هزینه‌های بهداشتی	
							درصد از تولید ناخالص داخلی	درصد از کل هزینه‌ها	درصد از تولید ناخالص داخلی	درصد از کل هزینه‌ها	درصد از کل هزینه‌ها
کشورهای صادرکننده نفت (یارانه‌دهنده (۱۳)*	۶۹	۲۰	۲۵	۲۶	۸۸	۳۲۵۹	۵۰	۱۵۰۷	۲۰	۵۸	
الجزایر	۷۱	۲۵	۲۹	۳۹	۷۶	۱۵۳۴	۸۸	۲۸۰	۱/۵	۴/۹	
اکوادور	۶۹	۹	۲۹	۳۷	۸۷	۱۵۲۱	۳۱	۱۵۶	۰/۹	۴/۸	
اندونزی	۶۵	۱۴	۴۳	۵۴	۸۰	۱۰۲۵	-	-	۰/۶	۳/۳	
نیجریه	۴۹	۳۹	۸۲	۱۴۹	۴۸	۲۵۳	۱۴	۷/۶	۰/۷	۳/۸	
عربستان	۷۲	۲۵	۱۹	۲۶	۹۲	۶۸۴۱	۸۸	۲۳۱	۲/۹	۷/۶	
ونزوئلا	۷۳	۸	۲۱	۲۴	۷۹	۳۴۵۱	۳۸	۱۹۷	۱/۴	۷/۰	
کشورهای کمرآمد (۵۶)*	۵۵	۴۱	۷۵	۱۲۶	۶۷	۴۲۳	۴۰	۱۵۰	۲/۰	۶/۸	
کشورهای دارای	۶۸	۱۶	۳۳	۴۴	۸۶	۱۶۴۲	۴۸	۱۶۶	۲/۳	۷/۵	

جدول ۱۵-۶ شاخص‌ها و هزینه‌های اجتماعی در کشورهای صادرکننده نفت پاراندهنده و سایر کشورها (۱۹۹۷-۱۹۹۹)

کشورها	امید به زندگی	میزان بانسوادی (درصد جمعیت هر ۱۰۰۰ نفر)	میزان مرگ‌ومیر نوزادان (در ۱۰۰۰ تولد موفق)	میزان مرگ‌ومیر کودکان زیر پنج سال (در هر ۱۰۰۰ تولد موفق)	میزان مصون‌سازی در برابر سرخک (درصد کودکان کمتر از یک سال)	تولید ناخالص داخلی سرانه (ثابت برحسب دلار آمریکا)	هزینه‌های آموزش		هزینه‌های بهداشتی	
							درصد از تولید ناخالص داخلی	درصد از کل هزینه‌ها	درصد از تولید ناخالص داخلی	درصد از کل هزینه‌ها
درآمد کمتر از متوسط (۴۲)*										
کشورهای دارای درآمد بالاتر از متوسط (۲۶)*	۷۱	۱۱	۱۸	۲۶	۹۰	۵۳۰۶	۴/۷	۱۴/۴	۳/۳	۹/۷

* اعداد داخل پرانتزها، نشان‌دهنده تعداد کشورها در گروه‌های مختلف در سال ۱۹۹۹ است.

مأخذ: بانک جهانی، ۲۰۰۱. شاخص‌های توسعه جهانی، داده‌های مربوط به هزینه‌ها، برگرفته از گزارش‌های کارشناسان صندوق بین‌المللی پول است.

ابزارهای تأمینی نیز می‌توانند نوسانات قیمت نفت را کم کنند. برای مثال، ایالت تگزاس با خرید و فروش اختیار معامله، یک سپر حفاظتی در برابر وابستگی فراوان خود به درآمد نفت ایجاد می‌کند تا بتواند دامنه‌ای را که در داخل آن، جریان درآمد آن نوسان دارد، کاهش دهد. کشورهای تولیدکننده نفت فاش نمی‌کنند که آیا علت استفاده آنها از ابزارهای تأمینی، وجود اطلاعات حساس به بازار است یا نه. با این حال، این باور وجود دارد که این کار، رویه‌ای عادی در چند کشور است. از آنجاکه فعالیت‌های مدیریت ریسک، مستلزم دانش چشمگیر در مورد ابزارهای مالی و یک چارچوب نهادی مناسب است، الزامات انسانی و نهادی برای اجرای عملیات تأمینی و نظارت بر آنها بسیار مهم است. به‌طور خاص، اگر نهادهای یک کشور ضعیف باشند، ممکن است مجال و فضا برای رانت‌جویی وجود داشته باشد. بنابراین پاسخ‌گو نگه داشتن مقامات دولتی در مورد تصمیمات تأمینی آنها اهمیت دارد.

۱۵-۳ اصلاح سیاست‌های قیمت‌گذاری نفت

اصلاح یارانه قیمت نفت، مستلزم کاستن از یارانه‌های عمومی از طریق افزایش قیمت‌ها و هدایت یارانه‌ها به سمت گروه‌های فقیر و آسیب‌پذیر جامعه است. برای بیشتر کشورها، اصلاح یارانه‌ها آسان نبوده و علت آن، مخالفت بازندگان این سیاست، اثر احتمالی افزایش قیمت‌ها بر فقرا و بر هزینه‌های تولید و ناتوانی دولت در حمایت از فقرا به دلیل ضعف ظرفیت اداری بوده است.

در اصلاح یارانه‌ها، گذشته چه درس‌هایی را در اختیار ما قرار می‌دهد تا بتوانیم موفق شویم؟ به‌طور خاص، پیش‌شرط‌های موفقیت در این کار کدام‌اند و زمان‌بندی مناسب و ترتیب مناسب برای اجرای اصلاحات چیست؟ برای پرداختن به پیامدهای توزیعی نامطلوب اصلاحات، چه اقدامات جبرانی را می‌توان انجام داد و چگونه ممکن است تحلیل فقر و آثار اجتماعی آن مفید باشد؟ در این قسمت، هریک از این پرسش‌ها را به ترتیب مورد توجه قرار می‌دهیم.

۱۵-۳-۱ پیش‌شرط‌های اصلاح یارانه‌ها

تصمیم برای آزادسازی بازار نفت - اگر با اعتراض شدید و ناآرامی اجتماعی مواجه شود -

می‌تواند اقدامات اصلاحی را تضعیف کند. برای مثال، نیجریه در ژوئن ۲۰۰۰ قیمت‌های نفت را به میزان ۵۰ درصد افزایش داد که به اعتصاب عمومی و آشوب منجر شد و دولت نیجریه را مجبور کرد قیمت‌ها را به وضعیت اولیه بازگرداند. در اندونزی، تلاش دولت برای محدود کردن یارانه‌های سوخت در سال ۱۹۹۸ با اعتراض‌های خشونت بار مواجه شد و دولت را وادار کرد که افزایش قیمت برنامه‌ریزی شده را تا حدودی به حالت اول بازگرداند. اعتراض‌های مشابهی نیز در ونزوئلا و اکوادور روی داده است.

ریسک آشوب سیاسی وقتی به بالاترین حد می‌رسد که تلاش برای اصلاحات سریع صورت گیرد، بدون آنکه سازوکارهای قابل اعتمادی در زمینه حمایت اجتماعی برقرار باشد و بدون اینکه توجه کافی به ایجاد اجماع سیاسی در مورد ضرورت اصلاحات وجود داشته باشد. برای ارزیابی خطرهای سیاسی همراه با اصلاح یارانه‌های قیمت و اطلاع‌رسانی در مورد طراحی آن، سیاستگذاران می‌توانند، تا سرحد امکان، اقدامات زیر را انجام دهند:

- شناسایی برندگان و بازندگان در جریان اصلاح یارانه‌های قیمت. این کار را می‌توان با بررسی منافع یارانه‌های موجود برای طبقات درآمدی مختلف و سپس شناسایی ویژگی‌های برندگان و بازندگان انجام داد.^۱

- ارزیابی قدرت سیاسی و بزرگی زیان‌ها یا منافع هر گروه.

- ارزیابی امکان‌پذیری و هزینه اقدامات جایگزین برای حمایت از فقرا یا گروه‌های سیاسی بی‌پروا.

- ایجاد حمایت سیاسی.

کاهش یارانه‌ها باید در بستر یک برنامه اصلاحی صورت گیرد که حمایت گسترده‌ای را ایجاد کند و منافع فراوانی را به دنبال داشته باشد. این رویکرد سهام‌دارانه^۲ تلویحاً به معنای آن است که دولت‌ها باید از اصلاحاتی که بار مالی ناعادلانه‌ای را بر گروه اندکی از طبقات اجتماعی - اقتصادی یا قومی تحمیل می‌کنند، پرهیز کنند. تدابیر جبرانی برای حمایت از فقرا می‌توانند به کسب حمایت از سوی شمار فراوانی از رأی‌دهندگان

۱. گوپتا و دیگران (۲۰۰۰).

۲. گراهام (۱۹۹۴).

کمک کنند. برای مثال، اندونزی توانست یارانه‌های سوخت را در اکتبر ۲۰۰۰ و آوریل ۲۰۰۱ کاهش دهد. البته این موفقیت، پس از شکست تلاش‌های پیشین دولت روی داد که در قالب جبران هزینه‌ها برای مصرف‌کنندگان فقیر از طریق ترکیبی از برنامه‌های همگانی، اعطای اعتبارات خرد و کمک‌های نقدی بود. پذیرش فزاینده این واقعیت در میان مردم که یارانه‌های سوخت به‌خوبی هدفمند نبوده است، تا حدودی به این فرایند کمک کرد. در بلندمدت‌تر، حمایت مستمر و پایدار از اصلاحات باید در یک فرایند مشورتی صورت گیرد و تحلیل کافی از فقر و آثار اجتماعی برای آگاهی دادن به انتخاب‌های سیاسی وجود داشته باشد.

سرانجام اینکه اقدامات تبلیغاتی برای بحث در مورد مزایا و معایب (بده - بستان) ارائه یارانه‌ها می‌توانند نقش کارسازی در تقویت حمایت از اصلاحات داشته باشند. اصلاحات موفق اغلب با ارتباطات مؤثر دولت با مردم در زمینه بده - بستان و منطق اصلاحات همراه بوده‌اند. آن شامل ارائه هزینه یارانه‌ها به‌صورت یکپارچه و/ یا توضیح در مورد نحوه اثرگذاری بسته اصلاحات بر درآمد واقعی خانوارهاست.^۱ برای مثال، در مصر بار مالی یارانه‌ها بر بودجه، قابل مقایسه با درآمدهای حاصل از کانال سوئز بود.

۲-۳-۱۵ زمان‌بندی و ترتیب اصلاحات در قیمت‌گذاری نفت

سرعت بهینه اصلاح یارانه‌ها به چند عامل بستگی دارد. نخست اینکه دولت باید ملاحظات مالی را در نظر بگیرد. یک ارتباط معکوس بین کاهش سریع یارانه‌های تأمین مالی شده توسط بودجه و پرهیز از یک اثر نامطلوب بر فقرا وجود دارد. گرچه تعدیل یک‌باره قیمت‌ها به‌منظور حذف یارانه‌ها می‌تواند موجب صرفه‌جویی‌های فوری در بودجه شود و انحرافات در تخصیص منابع را سریعاً تصحیح کند، ولی درعین حال، می‌تواند به کاهش ناگهانی و چشمگیر در مصرف خانوارها، مخصوصاً خانوارهای کم‌درآمد منجر شود. ممکن است یک نیروی بالقوه برای صرفه‌جویی‌های سریع در بودجه در اثر حذف

۱. در این مورد، افزایش شفافیت در مدیریت مالی عمومی، نقش بسیار مهمی در کسب حمایت عمومی از افزایش قیمت‌های نفت دارد. این مسئله نشان می‌دهد که منابع مالی حاصل از کاهش یا حذف یارانه‌های ضمنی، به نفع افراد نیازمند به‌کار خواهد رفت.

یارانه‌های ضمنی وجود داشته باشد، اما اصلاحات پایدار نیز نیازمند هزینه‌های چشمگیر برای حمایت از فقرا خواهد بود.

دومین ملاحظه درباره سرعت اصلاحات، فراهم بودن ابزارهای حمایت اجتماعی است. چنین ابزارهایی نه تنها نیازمند منابع مالی بلکه نیازمند وجود نظامی برای پرداخت خسارت به آنهایی است که محتاج آن هستند. به‌طور کلی، اگر ابزارهای حمایت اجتماعی موجود را بتوان با نیازهای فقرا در جریان اصلاحات سازگار کرد، سرعت اصلاحات می‌تواند سریع باشد. با این حال، اگر نیاز به ایجاد ابزارهای جدید شبکه تأمین اجتماعی باشد، سرعت اصلاحات تحت تأثیر ظرفیت اداری طراحی و اجرای حمایت اجتماعی کافی و خوب هدف‌گذاری شده خواهد بود. در این مورد، تعدیل تدریجی ممکن است هزینه‌های تعدیل پیش روی مشاغل و افراد را به حداقل برساند. هرگونه افزایش ناگهانی در قیمت‌های فراورده‌های نفتی می‌تواند بر حیات مشاغل تأثیر بگذارد و به‌طور بالقوه به از دست رفتن شغل منجر شود.

سوم اینکه دولت‌ها باید محدودیت‌های سیاسی خود را در نظر بگیرند. اصلاحات سریع، تنها هنگامی ممکن است که دولت‌ها از نظر سیاسی نیرومند باشند و آشوب اجتماعی ناشی از اجرای اصلاحات، بعید باشد. مزیت تعدیل تدریجی آن است که به دولت‌ها زمان می‌دهد تا پیامدهای غیرعمدی - از جمله، عکس‌العمل‌های سیاسی نامساعد - را ارزیابی کنند و به آنها واکنش نشان دهند. افزون بر این، ناکافی بودن ظرفیت نهادی و اداری برای حمایت از فقرا می‌تواند حمایت سیاسی از اصلاحات را ضعیف کند.

سرانجام اینکه محیط خارجی نیز ممکن است بر سرعت اصلاحات تأثیر بگذارد. به‌طور خاص، اصلاحات سریع‌تر ممکن است در شرایط خارجی مساعد - نظیر پایین بودن قیمت‌های بین‌المللی - امکان‌پذیر باشد. برای مثال، در گینه، پیش از اتخاذ یک سازوکار تعدیل خودکار برای قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی، قیمت بنزین در سال ۲۰۰۱ کاهش داده شد تا بیانگر افت قیمت‌های بین‌المللی نفت باشد.

با وجود این مزایا، سرعت تدریجی اصلاحات، معایبی نیز دارد. نخست اینکه چارچوب زمانی لازم برای جمع‌آوری مزایای بودجه را گسترش می‌دهد و با کند کردن آهنگ تعدیل قیمت‌ها، انگیزه بخش خصوصی را برای تغییر جهت سریع به سمت فناوری‌های

کارآمد از نظر انرژی را کاهش می‌دهد. همچنین ممکن است به معکوس شدن سیاست منجر شود، مخصوصاً اگر هدف از اتخاذ آن، به تعویق انداختن اصلاحاتی باشد که اجرای آنها از نظر سیاسی، دشوار است.

در نبود یک سازوکار قیمت‌گذاری رسمی، ممکن است یارانه‌ها به سرعت دوباره ظهور کنند، خواه اصلاحات سریع یا تدریجی باشد. برای مثال، در اکوادور، تعدیل‌ها یک‌باره صورت گرفت، اما از هیچ سازوکار تعدیل خودکاری استفاده نشد و در نتیجه، یارانه‌ها دوباره ظاهر شدند (کادر ۱-۱۵). تغییرات نرخ ارز نیز می‌توانند به ظهور مجدد یارانه‌ها در هنگام تثبیت شدن قیمت‌های داخلی منجر شوند. برای مثال، در اندونزی، دلیل رواج دوباره یارانه‌های عظیم سوخت، کاهش شدید نرخ ارز همراه با نبود یک سازوکار قیمت‌گذاری خودکار بود.

مشکل اصلاحات تدریجی در بحث معکوس کردن سیاست را می‌توان با اتخاذ یک جدول زمانی تفصیلی از اقدامات اصلاحی و علنی کردن آن مرتفع کرد. برای مثال، در کامرون، مقامات مسئول تصمیم گرفتند یارانه نفت را به صورت تدریجی حذف کنند و این کار را با نصف کردن آن در ۲۰۰۲-۲۰۰۱ و حذف کامل آن در ۲۰۰۳-۲۰۰۲ انجام دهند.

۳-۱۵ ملاحظات توزیعی و اقدامات جبرانی

آثار اجتماعی نامطلوب ناشی از اصلاح یارانه‌های انرژی - که پیش از این گفته شد - را می‌توان از طریق اعمال سازوکارهای مناسب در زمینه حمایت اجتماعی کاهش داد. تحلیل آثار اجتماعی و بر فقر^۱ - که هدف از آن، ارزیابی پیامدهای قبل، حین و بعد از مداخلات سیاستی بر رفاه مردم فقیر است - می‌تواند به فرایند سنجش هزینه‌ها و فایده‌های استراتژی‌های جایگزین پیش از اجرا کمک کند و لذا در طراحی برنامه اصلاحات مفید باشد.^۲ چنین تحلیلی می‌تواند به ارزیابی زمان‌بندی و ترتیب اجرای اصلاحات و همچنین نیاز به ابزارهای جبرانی کمک کند.

1. Poverty and Social Impact Analysis (PSIA)

۲. رک. توضیحات در مورد مفهوم تحلیل آثار اجتماعی و بر فقر (<http://www.imf.org/external/np/ext/>)

([facts/sia.htm](http://www.imf.org/facts/sia.htm)) و بازنگری اخیر در گزارش «کاهش فقر و امکانات رشد اقتصادی» (<http://www.imf.org/external/np/prgf/2002/031502.htm>) (PRGF)

کادر ۱-۱۵ اکوادور: تجربه اصلاح یارانه قیمت انرژی

اکوادور، مورد خوبی برای مطالعه در این باره است که چگونه نبود یک سازوکار قیمت‌گذاری رسمی می‌تواند مانع اجرای اصلاحات دیرپا در یارانه‌های نفت شود. در اکوادور، به‌طور سنتی، مصرف‌کنندگان از یارانه‌های گاز خانگی، برق و برخی کالاهای دیگر (عمدتاً انواع سوخت و دیگر خدمات عمومی) برخوردار بوده و یارانه‌ها به‌طور پایدار دوباره ظهور کرده‌اند. دولت، این یارانه‌ها را از طریق تثبیت قیمت‌های مصرفی در سطوحی پایین‌تر از هزینه فرصت - گاهی اوقات، حتی پایین‌تر از هزینه تولید - این کالاها و خدمات اعطا می‌کند. در سپتامبر ۱۹۹۸، دولت دستور افزایش بیش از ۴۰۰ درصدی قیمت گاز خانگی را صادر کرد و به این ترتیب، یارانه موجود را حذف کرد. با این حال، قیمت جدید برحسب واحد پول داخلی اکوادور (سوکرس)^۱ تثبیت شد و یارانه‌ها به سرعت دوباره ظاهر شدند، زیرا قیمت نفت با کاهش نرخ ارز افزایش یافت. دولت در می ۲۰۰۰، افزایش‌های قیمت ۶۵ تا ۹۲ درصدی را برای گازوئیل و بنزین و ۹۰ تا ۳۳۳ درصدی را برای سایر مشتقات نفتی اعمال کرد. این امر، یارانه‌های انواع سوخت را از میانگین ۳۵ سنت در گالن به میانگین ۸ سنت در گالن کاهش داد. با این حال، یارانه گاز خانگی تغییر نکرد. دولت همچنین دست به چند مورد افزایش در قیمت برق زد: در سپتامبر ۱۹۹۸، در ژانویه ۱۹۹۹ و در مه ۲۰۰۰ قیمت‌ها به‌طور متوسط ۷۰ درصد (همراه با تعدیل‌های ماهیانه ۴ درصدی پس از آن) افزایش یافتند. نظامی از یارانه‌های متقاطع بین مصرف‌کنندگان بزرگ و کوچک، جایگزین اعطای یارانه‌های مستقیم به مصرف‌کنندگان کوچک شد. هدف از این افزایش، فراهم آوردن امکان جبران هزینه‌های عملیاتی شرکت‌های برق بود، اما قیمت‌ها همچنان به‌طور چشمگیر، پایین‌تر از هزینه نهایی بلندمدت بودند. دولت در سال ۲۰۰۱، فرمانی را پس گرفت که در اثر آن، قیمت گاز خانگی دوباره شده و قیمت‌های نفت افزایش یافته بود. این اقدام، پس از اعتراض‌های گسترده در فوریه ۲۰۰۱ صورت گرفت. دولت در عوض موافقت کرد قیمت‌های نفت را به مدت یک سال ثابت نگه دارد و قیمت‌های گاز خانگی را کم نکند.

مأخذ: آفردال و دیگران (۲۰۰۰).

برای مثال، در مطالعه‌ای در مورد پیش‌بینی تأثیر اجتماعی برای ایران^۲ برآورد شد که هرگونه افزایش در قیمت‌های انرژی با هدف حذف یارانه‌های انرژی، تأثیری جدی بر

1. Sucre

۲. صیوحی (۲۰۰۱).

مصرف خانوارها و تورم خواهد داشت. با این حال، برآوردها نشان داد که اگر بخشی از منابع مالی اضافی به دست آمده از طریق حذف یارانه‌های انرژی را برای تقویت تراز بودجه اختصاص دهیم (شامل کاهش تورم) و بقیه منابع مالی را به برنامه‌های هدفمند برای فقرا تخصیص دهیم، وضعیت جمعیت‌های روستایی و سه دهک از فقیرترین خانوارهای شهری بهتر خواهد شد.^۱

اقدامات جبرانی که برای حداقل کردن فقر و اثرات اجتماعی آن قابل اجرا هستند عبارت‌اند از پرداخت‌های نقدی یا محدود کردن یارانه‌ها به یک زیرگروه از جمعیت کشور. اقدام جبران نقدی، در برخی موارد، به صورت یک منفعت جداگانه به جای یارانه‌ها درآمده است. برای مثال، اکوادور در سال ۱۹۹۸، یارانه گاز خانگی را حذف کرد و یک برنامه پرداخت‌های نقدی را برای خانواده‌های فقیر و سالخوردگان به اجرا گذاشت. به دنبال بحران مالی سال ۱۹۹۹، این برنامه به ستون فقرات استراتژی شبکه تأمینی دولت تبدیل شد. در موارد دیگر، منافع نقدی با منافع اجتماعی موجود ادغام شده‌اند.

پرداخت‌های نقدی، چندین مزیت دارند: به مصرف‌کنندگان حق انتخاب می‌دهند، هزینه آنها در بودجه روشن و معلوم است و در مقایسه با یارانه‌های عمومی از اطمینان بیشتری برخوردارند و آنها را می‌توان به سمت مردم فقیر هدایت کرد. با این حال، ارزش واقعی آنها ممکن است در دوره‌های زمانی تورم بالا به سرعت کاهش یابد و در معرض فساد مالی نیز هستند. برای مثال، گرچه برنامه شبکه تأمینی در اکوادور کاملاً موفق بوده و توانسته است بخش عظیمی از جمعیت فقیر را از رفاه برخوردار کند، اما بیش از یک‌چهارم دریافت‌کنندگان کنونی، مشمول آن نیستند.^۲ افزون بر این، از آنجاکه این پرداخت‌ها، از طریق نظام بانکی - که در شهرها و مناطق شهری، توسعه‌یافتگی بسیار بهتری در مقایسه با مناطق روستایی دارد - صورت می‌گیرد، این روش نوعاً به نفع جمعیت شهرنشین است. بنابراین

۱. در یک بررسی در مورد اثرات اجتماعی اجرا در یک کشور مصرف‌کننده نفت - ارمنستان - مشخص شد که اصلاحات در بخش انرژی به عرضه مطمئن‌تر برق منجر شد، وضعیت مالی شرکت‌های انرژی را بهبود بخشید، یارانه‌دهی متقاطع را کم کرد و انضباط در پرداخت‌ها را بهتر کرد. با این حال، فقرا مصرف را بیش از پیش کم کردند (در مقایسه با غیرفقرا) که علت آن، تا حدودی این بود که حذف تعرفه‌های بلوکی تصاعدی، میانگین قیمت برق را بیش از حد مورد انتظار افزایش داد؛ لامپیتی و دیگران (۲۰۰۱).

۲. بانک جهانی (۲۰۰۰).

پوشش این پرداخت‌ها در مناطق روستایی، بسیار پایین‌تر از حد هدف‌گذاری شده است. یکی از اقدامات جبرانی دیگر، محدود کردن یارانه‌های قیمت به یک زیرگروه از جمعیت است. برای مثال، در اکوادور، برنامه پرداخت‌های مالی با اعطای یارانه‌های هدفمند برق به مصرف‌کنندگان فقیرتر تکمیل شد و هزینه این یارانه‌ها از طریق اعمال قیمت‌های بالاتر بر مصرف‌کنندگان ثروتمندتر تأمین شد. یک رویکرد عمومی‌تر در میان تولیدکنندگان نفت، اعمال مالیات بر محصولات نسبتاً انعطاف‌ناپذیر نظیر بنزین و اعطای یارانه به محصولات موسوم به محصولات اجتماعی نظیر نفت و گازوئیل است. این رویه در الجزایر، مصر، عراق و سوریه مرسوم است.^۱ مثلاً در یمن، از سال ۱۹۹۶ تا سال ۱۹۹۹، قیمت‌های بنزین هر سال افزایش یافت، به گونه‌ای که تا سال ۱۹۹۸، قیمت‌های بنزین ۸۰ درصد بالاتر از قیمت‌های جهانی بود. این مسئله، امکان پرداخت یارانه‌های متقاطع برای نفت و گاز و - تا حد کمتری - برای نفت سوخت و نفت سفید را فراهم کرد. با این حال، این سیاست، اختلاف میان قیمت‌های داخلی و مرزی را بیشتر کرد و دچار مشکلات کارایی شد که قبلاً در مورد آن بحث شد. به علاوه، انگیزه‌هایی را برای صنایع و افراد غیرفقیر به وجود آورد تا مصرف خود را به سمت محصولات یارانه‌ای تغییر دهند.

۴-۱۵ نتیجه‌گیری

در حالی که کشورهای بزرگ صادرکننده نفت تمایل دارند که یارانه‌دهندگان محض فراورده‌های نفتی باشند، کشورهای واردکننده نفت گرایش دارند که مالیات‌گیرندگان محض باشند. یارانه‌های ضمنی در کشورهای بزرگ صادرکننده نفت، فراوان است، به گونه‌ای که در سال ۱۹۹۹، به طور میانگین، معادل ۳/۵ درصد تولید ناخالص داخلی و ۱۵/۲ درصد هزینه‌های آشکار دولت بود. میزان یارانه‌ها در کشورهای بزرگ صادرکننده نفت، در گذر زمان، متفاوت و دارای یک انحراف ادواری چشمگیر است. با توجه به تفاوت برحسب محصول، میزان یارانه‌های نفت سوخت خانگی و نفت و گاز، بیشتر از یارانه‌های بنزین است.

به نظر نمی‌رسد یارانه‌دهی، استفاده‌ای عاقلانه از منابع باشد. از دیدگاه کارایی، بهترین

کاری که کشورهای صادرکننده نفت می‌توانند بکنند، تعیین قیمت داخلی نفت در سطحی معادل قیمت جهانی است (با فرض اینکه هیچ‌گونه نقص بازار وجود ندارد). در نظر گرفتن وجود نقایص بازار، بررسی را پیچیده می‌کند، اما عموماً از این عقیده پشتیبانی می‌کند که قیمت‌ها نباید کمتر از قیمت‌های جهانی باشند. از دیدگاه عدالت اقتصادی، یارانه‌ها نوعاً یک روش بازتوزیع نامطلوب هستند، یا به این دلیل که به نفع همه استفاده‌کنندگان (ازجمله ثروتمندان) هستند یا به این دلیل که غیرتبعیض‌آمیز هستند و این امکان را به فقرا می‌دهند که مصرفی بسیار بالاتر از نیازشان داشته باشند. قاچاق و فساد مالی نیز انحراف یارانه‌ها به سمت ثروتمندان را بیش از پیش تشدید می‌کنند. از دیدگاه مالی، هزینه‌های فرصت این یارانه‌ها چشمگیرند.

علی‌رغم هزینه‌های چشمگیر یارانه‌های ضمنی نفت، انجام اصلاحات دشوار است، زیرا مخالفت‌های مردمی نیرومندی در برابر حذف آنها وجود دارد. اصلاح یارانه‌ها باید در قالب یک برنامه اصلاحی صورت گیرد که حمایت گسترده‌ای را ایجاد کند و منافع چشمگیری را به دست دهد. این برنامه می‌تواند شامل استفاده از اقدامات جبرانی و تلاش‌های تبلیغاتی نیرومند برای آموزش مردم در زمینه بده بستان دخیل در ارائه یارانه‌ها در مقابل سایر خدمات اجتماعی باشد. سرعت اصلاح یارانه‌ها به اندازه تعدیل مالی مورد نیاز، وجود ابزارهای حمایت اجتماعی، قدرت دولت و ظرفیت اجرایی دولت برای اجرای اصلاحات بستگی دارد. انجام بررسی‌هایی در مورد فقر و آثار اجتماعی آن و برقراری شبکه‌های تأمینی می‌تواند اثرات اجتماعی و سیاسی نامطلوب ناشی از اصلاح یارانه‌های انرژی را کاهش دهد. این شبکه‌ها می‌توانند شامل پرداخت خسارت نقدی برای آسیب‌پذیرترین افراد، محدود کردن یارانه‌های قیمت به یک زیرگروه از جمعیت، یا معافیت‌های مالیاتی برای فقرا باشند. برای اطلاع‌رسانی در مورد طراحی، سرعت و اجرای اصلاحات، تحلیل فقر و آثار اجتماعی را باید قبل، حین و پس از هر اقدام اصلاحی انجام داد تا اطمینان حاصل شود که اقدامات جبرانی مناسب برقرار شده است.

پیوست محاسبه یارانه‌های ضمنی

در این ضمیمه، چگونگی محاسبه یارانه‌های ضمنی را شرح می‌دهیم. از نظر مفهومی، تعریف یارانه ضمنی برای فراورده نفتی i در کشور j در دوره زمانی t ($S_{ij,t}$) عبارت است از اختلاف میان قیمت بازار آزاد ($M_{ij,t}$) و قیمت خرده‌فروشی پس از اعمال مالیات ($P_{ij,t}$) ضرب در میزان مصرف ($C_{ij,t}$):

$$S_{ij,t} = (M_{ij,t} - P_{ij,t}) C_{ij,t} \quad (A.1)$$

برای محاسبه این یارانه، داده‌های مربوط به هریک از این سه متغیر را به صورت زیر محاسبه می‌کنیم. داده‌های مربوط به قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های مهم نفتی پس از اعمال مالیات را از ویرایش‌های مختلف نشریه سازمان انرژی بین‌المللی به دست می‌آوریم. داده‌های مربوط به بنزین،^۱ گازوئیل، نفت سفید، نفت سوخت سبک ویژه مصارف خانگی، نفت، گاز نفت مایع شده ویژه مصارف خانگی،^۲ نفت سوخت سبک صنعتی و نفت سوخت سنگین صنعتی^۳ را کسب می‌کنیم. داده‌ها مربوط به سال‌های ۱۹۹۵-۲۰۰۰ هستند. البته برای بیشتر کشورها، تنها داده‌های برخی سال‌ها موجود است. قیمت‌های مربوط به هر سال، در شکل‌های مختلف ارائه می‌شوند (یا از یک ماه خاص، یک فصل خاص، یا یک میانگین سالیانه). در این نمونه آماری، ۸۶ کشور وجود دارد و تمام قیمت‌ها برحسب دلار آمریکا هستند.

داده‌های مربوط به مصرف را از وبسایت سازمان اطلاعات انرژی گرفته‌ایم.^۴ این داده‌ها مربوط به بنزین، سوخت جت، نفت سفید، نفت سوخت تقطیر شده، نفت سوخت سنگین، گاز نفت مایع شده و سایر سوخت‌هاست. برای بیشتر کشورها، داده‌های مربوط به دوره ۱۹۹۵-۱۹۹۸ موجود است. در مورد برخی کشورها، داده‌های مربوط به سال ۱۹۹۹ نیز موجود است. داده‌های مفقوده در مورد مصرف در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰ را به این فرض نسبت می‌دهیم که سرعت رشد مصرف، به اندازه سرعت رشد تولید ناخالص

۱. برای بیشتر کشورها، قیمت‌ها مربوط به بنزین سوپر هستند. در مقابل، برای چند کشور محدود، قیمت‌ها مربوط به بنزین معمولی هستند.

۲. LPG، شامل پروپان عمدتاً برای مصارف خانگی یا ترکیبی از پروپان و بوتان است.

۳. همچنین گاهی اوقات از سوخت سنگین، با عنوان نفت سوخت ویژه مصارف خانگی یاد می‌شود.

۴. نشانی این وبسایت <http://www.eia.doe.gov/emeu/world/main1.html> است.

داخلی واقعی است و اندازه‌گیری آن، با استفاده از پول داخلی است. تمام اطلاعات مربوط به تولید ناخالص داخلی و نرخ ارز، برگرفته از نشریه صندوق بین‌المللی پول با نام آمارهای مالی بین‌المللی هستند.

تعریف قیمت بازار آزاد عبارت است از قیمتی که رواج آن، مشروط به نبود هیچ‌گونه مداخله دولت برای اثرگذاری بر قیمت نسبی کالای مورد نظر است. برای کشورهای صرفاً واردکننده نفت، این قیمت بازار آزاد باید معادل هزینه وارد کردن یک واحد دیگر از کالا باشد. نحوه محاسبه این قیمت عبارت است از قیمت نقدی عمده‌فروشی در بازار جهانی برای فراورده پالایش شده ($W_{ij,t}$) به اضافه هزینه توزیع و بازاریابی داخلی ($D_{ij,t}$) به اضافه تمام مالیات‌های عمومی مصرف ($V_{ij,t}$) - شامل مالیات‌های عمومی فروش، مالیات بر ارزش افزوده و غیره). دلیل لحاظ کردن مالیات‌های عمومی مصرف آن است که این مالیات‌ها، به‌عنوان یک تقریب اولیه، در اکثر قیمت‌های نسبی اختلال ایجاد نمی‌کنند و اگر هدف، تعیین قیمت یک فراورده نفتی باشد به شرط آنکه رفتار با این فراورده در سیاست‌های دولت، همانند رفتار با هر کالای دیگری باشد، مالیات بر مصرف باید لحاظ شود. بنابراین، قیمت بازار آزاد عبارت است از:

$$M_{ij,t} = W_{ij,t} + D_{ij,t} + V_{ij,t} \quad (A.2)$$

داده‌های مربوط به قیمت‌های نقدی عمده‌فروشی در بازارهای جهانی را از شبکه دیتاستریم برگرفته‌ایم. برای هریک از قیمت‌های خرده‌فروشی زیر، از قیمت نقدی عمده‌فروشی متناظر استفاده می‌شود:

۱. بنزین سوپر، بنزین غیراکسیژنه بدون سرب سوپر نیویورک، ۲. بنزین معمولی - بنزین غیراکسیژنه بدون سرب معمولی نیویورک، ۳. نفت و گاز - نفت و گاز کم‌گوگرد (نیم درصد) نیویورک، ۴. نفت سوخت سبک (هم خانگی و هم صنعتی) - نفت سوخت شماره ۲ نیویورک، ۵. نفت - نفت جت سنگاپور، ۶. گاز نفت مایع شده - پروپان مونت بلویو و ۷. نفت سوخت سنگین - نفت سوخت سنگین شمال و غرب اروپا (۳/۵ درصد گوگرد). برای هر نوع فراورده، چهار یا پنج بازار جهانی مهم (عمدتاً بندر نیویورک، ساحل خلیج مکزیک، لس‌آنجلس، سنگاپور و روتردام) وجود دارد. انتخاب بازار، براساس موجود بودن داده‌ها در شبکه دیتاستریم است. باین‌حال، قیمت‌های رایج در این بازارها

معمولاً تفاوت زیادی با یکدیگر در دوره‌های زمانی طولانی ندارند، لذا استفاده از تنها یک بازار نباید انحراف چشمگیری را در برآوردها ایجاد کند. برای هر مشاهده، تکرار و تناوب قیمت عمده‌فروشی (یعنی اینکه آیا میانگین ماهیانه، فصلی، یا سالیانه است) را به‌گونه‌ای انتخاب می‌کنیم تا با نوسانی منطبق شود که در آن، قیمت خرده‌فروشی متناظر گزارش می‌شود. تمام قیمت‌ها برحسب دلار آمریکا هستند.

در مورد بنزین، نفت و گاز، نفت سوخت سبک و نفت سوخت سنگین، نحوه اندازه‌گیری هزینه‌های توزیع و بازاریابی داخلی عبارت است از اختلاف میان میانگین قیمت خرده‌فروشی پیش از اعمال مالیات در هشت کشور عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه برگرفته از آمارهای ماهیانه قیمت (آژانس بین‌المللی انرژی، 2001b)^۱ و قیمت عمده‌فروشی هریک از این فراورده‌ها در نوامبر ۲۰۰۱. در مورد نفت و گاز نفت مایع شده، نحوه محاسبه هزینه‌ها عبارت است از اختلاف میان میانگین قیمت خرده‌فروشی پیش از اعمال مالیات برای مصرف‌کنندگان نهایی در ایالات متحده با قیمت‌های نشریه سالیانه انرژی^۲ و میانگین قیمت عمده‌فروشی سالیانه در سال ۲۰۰۰. برآوردهای حاصله در مورد هزینه‌های توزیع و بازاریابی داخلی برحسب سنت در گالن عبارت‌اند از ۳۶/۴، ۴۴/۳، ۳۵/۶، ۱۹/۸، ۵۹/۱ و ۱۵/۲ به‌ترتیب برای بنزین، گازوئیل، نفت سوخت سبک، نفت جت، پروپان و نفت سوخت سنگین.

برای ساده‌سازی محاسبات، این هزینه‌های توزیع و بازاریابی داخلی را در طول زمان و در تمام کشورها برای هر محصول، ثابت نگه می‌داریم. این کار، دربردارنده برخی اشتباهات در اندازه‌گیری است، زیرا این هزینه‌ها در زمان‌ها و کشورهای مختلف، تفاوت دارند. با این حال، در مطالعات قبلی هزینه‌های بازاریابی و توزیع داخلی در کشورهای در حال توسعه، به‌طور میانگین، بسیار شبیه به همین هزینه‌ها در کشورهای توسعه‌یافته برآورد شده است،^۳ لذا فرض ثابت بودن هزینه‌ها نباید انحراف چشمگیری را ایجاد کند.

۱. این هشت کشور عبارت‌اند از: کانادا، فرانسه، آلمان، ایتالیا، ژاپن، اسپانیا، انگلستان و ایالات متحده. در مورد

کانادا، داده‌های نفت سوخت سبک و سنگین و در مورد ایالات متحده، داده‌های نفت سوخت سنگین وجود ندارد.

۲. سازمان اطلاعات انرژی (۲۰۰۰).

۳. بیکن (۲۰۰۱).

داده‌های مربوط به مالیات بر مصرف عمومی برای تک‌تک کشورها را از آمار مالیات بر شرکت‌ها (در سراسر جهان) برگرفته‌ایم (انتشارات «پرایس‌واتر هاوس کوپرز»، سال‌های مختلف)^۱ و پایگاه‌های اطلاعاتی داخلی صندوق بین‌المللی پول. این مالیات‌ها عبارت‌اند از نرخ استاندارد هرگونه مالیات بر ارزش افزوده یا مالیات بر فروش عمومی که در سطح دولت مرکزی اعمال می‌شود.

در مورد کشورهای صرفاً صادرکننده نفت، نحوه محاسبه قیمت بازار آزاد، همانند نحوه محاسبه این قیمت برای کشورهای صرفاً واردکننده نفت است، به‌جز اینکه هزینه حمل‌ونقل نفت با کشتی از یک کشور به کشور دیگر ($T_{i,j,t}$) از قیمت بازار آزاد کسر می‌شود، زیرا صادرکنندگان نفت مجبور نیستند نفت را از کشورهای دیگر وارد کنند.^۲ این هزینه‌های حمل‌ونقل، ۹/۷۱ دلار در تن برآورد می‌شود که میانگین قیمت برای تمام مسیرها در بین سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰ و مبتنی بر داده‌های برگرفته از بولتن آمار سالیانه اوپک در سال ۲۰۰۰^۳ بود. فرض ثابت بودن هزینه‌های حمل‌ونقل بین‌المللی نباید نتایج را به‌طور کلی منحرف کند، زیرا این هزینه‌ها بیانگر تنها حدود ۲ درصد از قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی هستند. با وجود این، در برخی کشورها و در برخی شرایط، آنها ممکن است بسیار بالاتر باشند. مثلاً در شوروی سابق، بنادر یخ‌زده و محدودیت‌های ظرفیت خطوط لوله ممکن است هزینه‌های نهایی حمل‌ونقل را به‌گونه‌ای چشمگیر بالا ببرد.

معضل دیگری که در محاسبه یارانه‌ها روی می‌دهد، تقسیم داده‌های مصرف موجود در قالب طبقه‌بندی نسبتاً متفاوت با داده‌های قیمت است. این مشکل، بیش از همه، در سوخت‌های تقطیری مشاهده می‌شود. باین‌حال، در بیشتر کشورهای عضو سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، تقسیم مصرف سوخت تقطیری به محصولات فرعی مختلف را می‌توان در نشریه *آمار انرژی کشورهای غیر عضو سازمان همکاری‌های*

1. Corporate Taxes: Worldwide Summaries (Pricewaterhouse Coppers)

۲. توجه داشته باشید که هزینه‌های بیمه لحاظ نشده‌اند که این امر می‌تواند به برآورد بیش از حد (دست بالا) در مورد یارانه‌ها منجر شود. باین‌حال، این احتمال وجود دارد که این هزینه‌ها بسیار اندک باشند و تغییر چشمگیری در نتایج ندهند.

۳. اوپک (۲۰۰۱).

اقتصادی و توسعه در دوره ۱۹۹۷-۱۹۹۸^۱ یافت. بنابراین، چنین فرض می‌شود که همه کشورها مصرف سوخت‌های تقطیری خود را در سه طبقه تقسیم می‌کنند که همانند نسبت پوشش سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در سال ۱۹۹۸ است. همچنین سوخت جت و نفت در طبقه‌بندی جداگانه در داده‌های مصرف ارائه می‌شود، درحالی‌که تنها داده‌های نفت در داده‌های قیمت خرده‌فروشی و تنها داده‌های سوخت جت در داده‌های قیمت نقدی ارائه می‌شود. بنابراین، نفت و سوخت جت، به‌عنوان یک طبقه مصرف، در کنار هم قرار می‌گیرند و قیمت خرده‌فروشی نفت با قیمت بازاری سوخت جت مقایسه می‌شود. افزون بر این، قیمت‌های خرده‌فروشی برخی محصولات در بسیاری از کشورها وجود ندارد. در این موارد، چنین فرض می‌شود که یارانه قیمت‌های مفقوده، با یارانه قیمت نفت گاز، برابر است. اگر قیمت خرده‌فروشی نفت گاز، موجود نباشد، چنین فرض می‌شود که یارانه قیمت‌های مفقوده، با یارانه نفت سوخت سبک برای مصارف خانگی برابر است.

کتابشناسی

- Albouy, Yves, and Nadia Nadifi, 2000, "Impact of Power Sector Reform on the Poor: A Review of Issues and the Literature," Energy Sector Management Assistance Program Paper No. 002 (Washington: World Bank).
- Al-Faris, Abdul-Razak, 1997, "Energy Pricing Policies in Arab Countries: Impacts of Structural Adjustment Programmes," OPEC Review, Vol. 21 (December), pp. 245-60.
- Asia Pacific Economic Cooperation Forum, World Bank, Asian Development Bank, Inter-American Development Bank, and IMF, 2001, "Social Safety Nets in Response to Crisis: Lessons and Guidelines from Asia and Latin America" (unpublished; Washington: International Monetary Fund),
- Atkinson, A.B., and J.E. Stiglitz, 1976, "The Design of Tax Structure: Direct Versus Indirect Taxation," Journal of Public Economics, Vol. 6, No. 1-2, pp. 55-75.
- Bacon, Robert, 2001, "Petroleum Taxes: Trends in Fuel Taxes (and Subsidies) and the Implications," Viewpoint Note No. 240 (Washington: World Bank).
- Barnes, Douglas F., and Jonathan Halpern, 2000, "The Role of Energy Subsidies," in Energy and Development Report: Energy Services for the World's Poor, ed. by Penelope J. Brooke and Suzanne Smith (Washington: World Bank Energy Sector Management Assistance Program).
- Chu, Ke-young, and others, 1995, Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis, IMF Pamphlet Series, No. 48 (Washington: International Monetary Fund).
- Dinmore, Guy, 2002, "Iran's Oil Crisis Threatens to Drain the Country's Lifeline," Financial Times, May 7.
- "Economic Theory, African Reality," 2002, Economist, January 24.
- "Ecuador Battles Over Cooking Gas," 2001, Economist, February 8.
- Energy Information Administration, International Energy Annual (Washington: various years). Available via the Internet: <http://www.eia.doe.gov/emeu/iee/contents.html>.
- _____, 2000 Annual Energy Review (Washington). Available via the Internet: <http://www.eia.doe.gov/emeu/ieaj/contents.html>.
- Freund, Caroline L., and Christine I. Wallich, 1995, "Raising Household Energy Prices in Poland: Who Gains? Who Loses?," World Bank Policy Research

Working Paper No. 1495 (Washington: World Bank).

Golombek, Rolf, Cathrine Hagem, and Michael Hoel, 1995, "Efficient Incomplete International Climate Agreements," *Resource and Energy Economics*, Vol. 17, pp. 25-46.

Graham, Carol, 1994, *Safety Nets, Politics, and the Poor: Transitions to Market Economies* (Washington: Brookings Institution).

Gupta, Sanjeev, and Walter Mahler, 1995, "Taxation of Petroleum Products: Theory and Empirical Experience," *Energy Economics*, Vol. 17 (April), pp. 101-16.

Gupta, Sanjeev, and others, 2000, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington: International Monetary Fund).

Gupta, Sanjeev, Marijn Verhoeven, and Erwin Tiongson, 2001, "Public Spending on Health Care and the Poor," IMF Working Paper 01/127 (Washington: International Monetary Fund).

Gürer, Nadir, and Jan Ban, 2000, "The Economic Cost of Low Domestic Product Prices in OPEC Member Countries," *OPEC Review*, Vol. 24 (June), pp. 143-83.

Harberger, Arnold, 1964, "Taxation, Resource Allocation, and Welfare," in *The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System: A Conference Report of the National Bureau of Economic Research and the Brookings Institution* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press).

Hope, Einar, and Balbir Singh, 1995, "Energy Price Increases in Developing Countries: Case Studies of Malaysia, Indonesia, Ghana, Zimbabwe, Colombia, and Turkey," World Bank Policy Research Working Paper No. 1442 (Washington: World Bank).

Hwang, M.J., and C.W. Yang, 2001, "Unstable Price Elasticity and High World Oil Prices," paper presented at the 52nd International Atlantic Economic Conference, Philadelphia, Pennsylvania, October 11-14, 2001.

International Energy Agency, 1999, *World Energy Outlook: 1999 Insights: Looking at Energy Subsidies: Getting the Prices Right* (Paris). Available via the Internet at <http://www.iea.org/statist/index.htm>.

_____, 2001a, *Energy Statistics of Non-OECD Countries 1997-98* (Paris),

_____, 2001b, *Monthly Price Statistics, November 2001* (Paris). Available via the Internet at <http://www.iea.org/statist/index.htm>.

International Monetary Fund, International Financial Statistics (Washington, various years).

Lampietti, Julian A., and others, 2001, "Utility Pricing and the Poor: Lessons from Armenia," World Bank Technical Paper No. 497 (Washington: World Bank).

Lovei, Laszlo, and Alastair McKechnie, 2000, "The Costs of Corruption for the Poor," in Energy and Development Report: Energy Services for the World's Poor, ed. by Penelope J. Brooke and Suzanne Smith (Washington: World Bank Energy Sector Management Assistance Program).

Mackenzie, George A., and Peter Stella, 1996, Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions, IMF Occasional Paper No. 142 (Washington: International Monetary Fund).

Metschies, Gerhard P., 1999, Fuel Prices and Taxation (Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit).

Offerdal, Erik, and others, 2000, Ecuador-Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report 00/125 (Washington: International Monetary Fund),

Organization of Petroleum Exporting Countries, 2001, OPEC Annual Statistical Bulletin 2000 (Vienna).

Parry, Ian, 2001, "Are Gasoline Taxes in Britain Too High?," Challenge, Vol. 44 (July), pp. 67-81.

PricewaterhouseCoopers, Corporate Taxes: Worldwide Summaries (New York: John Wiley and Sons, various years).

"Put Your House in Order," 1998, Economist, February 5, U.S. Edition, Survey.

Rajkumar, Andrew Sunil, 1996, "A Study of Energy Subsidies," Environment Department Background Technical Paper (unpublished; Washington: World Bank).

Ramsey, Frank P., 1927, "A Contribution to the Theory of Taxation," Economic Journal, Vol. 37, No. 145 (March), pp. 47-61.

Saboochi, Y., 2001, "An Evaluation of the Impact of Reducing Energy Subsidies on Living Expenses of Households," Energy Policy, Vol. 29, No.3 (February), pp. 245-52.

Schwartz, Gerd, and Benedict Clements, 1999, "Government Subsidies," Journal of Economic Surveys, Vol. 13, No.2 (April), pp. 119-47.

United Nations Development Program (UNDP), World Bank, 1994, Ecuador:

Energy Pricing, Poverty and Social Mitigation, Report No. 12831-EC (Washington).

Wakeman-Linn, John, and others, 2002, Azerbaijan Republic: Selected Issues and Statistical Appendix, IMF Staff Country Report 02/41 (Washington: International Monetary Fund).

White, Halbert, 1980, "A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator and a Direct Test for Heteroskedasticity," *Econometrica*, Vol. 48 (May), pp. 817-38.

World Bank, 1995, "Venezuela: Efficiency Repricing of Energy," Sector Report No. 13581 (Washington).

_____, 1997, "Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable Development," *Environmentally Sustainable Development Studies and Monograph Series*, No. 17046 (Washington).

_____, 2000a, "Ecuador: Crisis, Poverty and Social Services," Sector Report No. 19920 (Washington).

_____, 2000b, *Maintaining Utility Services for the Poor: Policies and Practices in Central and Eastern Europe and the Former Soviet Union* (Washington).

_____, 2001, *World Development Indicators* (Washington).

World Bank Energy Sector Management Assistance Program, 1994a, "Ecuador: Energy Pricing, Subsidies and Interfuel Substitution," ESMAP Report No. 11798 (Washington).

_____, 1994b, "Ecuador: Energy Pricing, Poverty and Social Mitigation," ESMAP Report No. 12831 (Washington).

فصل شانزدهم اثر یارانه‌های قیمت بنزین بر دولت و شرکت ملی نفت

رامون اسپینزا**و*

ترجمه: شاهین جوادی

در بحث آثار توزیعی یارانه‌های بنزین در کشورهای صادرکننده نفت جنبه‌ای که به‌ندرت تحلیل می‌شود، توزیع زیان پرداخت یارانه بین دولت و شرکت ملی نفت^۱ است.^۲ فرض معمول این است که زیان‌ها را دولت متحمل می‌شود و یک اثر مالی مستقیم دارند. در این مقاله نشان داده می‌شود، که وقتی قسمتی از یارانه از محل کاهش سود شرکت ملی نفت تأمین می‌شود، این سهم از یارانه تنها اثری غیرمستقیم با یک وقفه زمانی بر بودجه دولت خواهد داشت چون با کاهش سود، سرمایه‌گذاری شرکت ملی نفت کاهش یافته و بدین‌وسیله تولید و درآمد تحت تأثیر قرار می‌گیرد و به کاهش درآمدهای نفتی دولت در دوره‌های بعد منجر می‌شود.

جنبه دومی که اغلب در تحلیل‌های یارانه قیمت بنزین از آن غفلت می‌شود نقشی

* Ramon Espinasa

** این مقاله بر مبنای تجربه من در شرکت نفت ونزوئلا (Petroleos de Venezuela S.A (PDVSA) است جایی که بیست سال در آن کار کردم و بین سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۹ اقتصاددان ارشد بودم. همچنین این مقاله تجربه من در سایر کشورهای آمریکای لاتین در سه سال گذشته در بانک توسعه آمریکا (Inter-American Development Bank) را نشان می‌دهد. من از آنالیز فدلینو (Annalisa Fedelino) و رولاندو اوزاسکی (Rolando Ossowski) برای نظرات مفید و دقیقشان متشکرم. با وجود این، مسئولیت محتوای این مقاله بر عهده من است.

1. National Oil Company (NOC)

۲. در قسمت اول این مقاله، شرکت ملی نفت یک شرکت نفتی بازرگانی یکپارچه در نظر گرفته شده است که در یک نظام مالیاتی برای صنعت نفت (شامل مالیات بر درآمد و بهره مالکانه) فعالیت می‌کند. دولت سهامدار انحصاری شرکت نفت است که از سود شرکت به‌مثابه حق صاحب سهام بهره‌برداری می‌کند. در ادامه مقاله، مشارکت بخش خصوصی در توزیع و خرده‌فروشی نیز مورد ملاحظه قرار می‌گیرد.

است که هزینه‌های خرده‌فروشی و حمل‌ونقل داخلی ایفا می‌کنند. در اکثر مطالعات، قیمت تمام شده درب پالایشگاه محصولات صادراتی با قیمت خرده‌فروشی داخلی محصول در پمپ بنزین مقایسه شده است. در چنین تحلیل‌هایی هزینه‌های خرده‌فروشی و حمل‌ونقل داخلی نادیده گرفته می‌شود. این هزینه‌ها ناچیز نیستند و نادیده گرفتن آنها می‌تواند اندازه یارانه قیمت خرده‌فروشی را به مقدار قابل توجهی کمتر از واقع نشان دهد.

در ادامه این مقاله، یک مدل حسابداری ساده بخش نفت برای مطالعه آثار توزیعی یارانه‌های قیمت میان دولت و شرکت ملی نفت و ارزیابی یارانه با توجه به هزینه‌های خرده‌فروشی و حمل‌ونقل داخلی استفاده شده است. برای ساده‌سازی مدل، فرض شده که یک شرکت انحصاری دولتی نفت خام و فراورده‌های آن را تولید، پالایش و به بازار عرضه می‌کند، همان‌طور که در شماری از کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت چنین است.

۱-۱۶ درآمد

مفروض است که کشور مقداری Q بنزین^۱ تولید می‌کند که آن را به بازار داخلی (Q_d) یا بازار بین‌الملل (Q_x) می‌فروشد.

$$Q = Q_x + Q_d \quad (۱)$$

همچنین فرض شده است که کشور همیشه با ظرفیت کامل تولید می‌کند (که در کوتاه‌مدت ثابت فرض می‌شود)، بنابراین افزایش در فروش داخلی به معنی کاهش در صادرات است. پس:

$$\Delta Q / \Delta t = 0 \quad (۲)$$

$$\Delta Q_d = -\Delta Q_x \quad (۳)$$

سه قیمت به این چارچوب مربوط می‌شوند: قیمت درب پالایشگاه برای بازارهای بین‌المللی (P_x)، قیمت درب پالایشگاه برای بازارهای داخلی (P_d) و قیمت خرده‌فروشی در پمپ بنزین برای مصرف‌کننده نهایی داخلی بنزین (P_r)^۲.

۱. با توجه به اهمیت بنزین (فراورده اصلی نفت خام) تنها محصول نفت خام فرض شده است. برای ساده‌سازی، همچنین فرض شده که همه نفت خام تولیدی به بنزین تبدیل می‌شود و صادرات نفت خام وجود ندارد.
۲. برای سادگی (و بدون از دست دادن کلیت موضوع)، قیمت درب پالایشگاه برای بازار بین‌المللی و قیمت داخلی در طول زمان ثابت فرض شده‌اند.

_____ بخش چهارم طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری فراورده‌های ... ۵۵۱

قیمت خرده‌فروشی در پمپ بنزین با قیمت درب پالایشگاه برای بازار داخلی برابر فرض شده است.^۱

$$P_r = P_d \quad (۴)$$

قیمت صادرات در درب پالایشگاه بزرگ‌تر از قیمت برای بازار داخلی در درب پالایشگاه خواهد بود.

$$P_x > P_d \quad (۵)$$

درآمد ازدست‌رفته یا یارانه ضمنی (S) برای هر واحد فروش در بازار داخلی برابر است با:^۲

$$S = P_x - P_d \quad (۶)$$

درآمد جاری (Y) حاصل از فروش فراورده‌های نفتی (Q) به بازارهای داخلی و بین‌المللی به قیمت‌های درب پالایشگاه (P_d) و (P_x) برابر است با:

$$Y = P_x Q_x + P_d Q_d \quad (۷)$$

درآمد ازدست‌رفته (ΔY) ناشی از افزایش در فروش داخلی (ΔQ_d) به قیمت کاهش فروش صادراتی (ΔQ_x) را می‌توان با مشتق از معادله (۷) به‌دست آورد.

$$\Delta Y = -\Delta Q_d (P_x - P_d) \quad (۸)$$

بنابراین با جایگذاری معادله (۶) در معادله (۸)، درآمد ازدست‌رفته بخش عمومی (ΔY) در درب پالایشگاه برابر با افزایش در حجم محصول فروش رفته در بازار داخلی (ΔQ_d) ضرب در یارانه هر واحد فروش (S) است.

$$\Delta Y = -\Delta Q_d . S \quad (۹)$$

۲-۱۶ هزینه‌های عملیاتی

با فرض آنکه مبادی صادرات نزدیک به پالایشگاه‌ها هستند، هزینه‌های عملیاتی شرکت

۱. این فرض با این واقعیت سازگار است که شرکت ملی نفت یک شرکت یکپارچه کامل است که بر تولید، پالایش، حمل‌ونقل، توزیع و خرده‌فروشی نفت خام و بنزین انحصار دارد. این فرض در قسمت‌های بعدی مقاله، با در نظر گرفتن مشارکت بخش خصوصی در توزیع داخلی و خرده‌فروشی برداشته می‌شود.

۲. قیمت داخلی بنزین در درب پالایشگاه (P_d) احتمالاً کمتر از هزینه تولید آن خواهد بود. در این حالت، شرکت ملی نفت نه تنها با زیان ضمنی ناشی از درآمد ازدست‌رفته مواجه خواهد شد، بلکه زیان نقدی مستقیمی را نیز متحمل خواهد شد.

ملی نفت ناشی از هزینه تولید و تبدیل هر واحد از فراورده صادراتی (C_x) و هزینه تولید، تبدیل، توزیع و خردهفروشی هر واحد بنزین به بازار داخلی (C_d) ضرب در مقادیر مربوطه است.

$$OC = C_x Q_x + C_d Q_d \quad (10)$$

هزینه خردهفروشی یک واحد محصول به بازار داخلی (C_d) بزرگتر از هزینه فروش آن از مبادی صادراتی (C_x) است.

$$C_d > C_x \quad (11)$$

مابه‌التفاوت بین این دو، هزینه‌های توزیع داخلی و خردهفروشی خواهد بود که آنها را به‌طور کلی هزینه‌های خردهفروشی (C_r) می‌گوییم.

$$C_r = C_d - C_x \quad (12)$$

به این نکته باید توجه بیشتری کرد، زیرا در بیشتر مطالعات درباره یارانه‌های قیمت داخلی، قیمت تمام شده درب پالایشگاه فراورده‌های صادراتی با قیمت خردهفروشی داخلی در پمپ بنزین (دست مصرف‌کننده نهایی) مقایسه می‌شود. این مقایسه، هزینه بازاریابی داخلی و هزینه‌های خردهفروشی، که می‌تواند قابل توجه باشد، را نادیده می‌گیرد.^۱ با جایگذاری معادله (۱۲) در معادله (۱۰)، افزایش هزینه‌های عملیاتی ناشی از انتقال تولید از بازار صادرات به بازار داخلی برابر است با:

$$\Delta OC = \Delta Q_d \cdot C_r \quad (13)$$

۳-۱۶ مازاد عملیاتی

مازاد عملیاتی (OC) با درآمد جاری (Y) منهای هزینه‌های عملیاتی تعریف می‌شود.

$$OS = Y - OC \quad (14)$$

برای جایگذاری معادله‌های (۷) و (۱۰) در معادله (۱۴)، مازاد عملیاتی برحسب قیمت‌ها و هزینه‌ها برابر است با:

$$OS = Q_x (P_x - C_x) + Q_d (P_d - C_d) \quad (15)$$

۱. هزینه‌های بازاریابی و خردهفروش در ایالات متحده آمریکا بین یک‌چهارم تا یک‌سوم قیمت خردهفروشی نهایی را دربرمی‌گیرد. این هزینه‌ها بین ۱ تا ۲ درصد تولید ناخالص داخلی در کشورهای در حال توسعه صادرکننده نفت است.

_____ بخش چهارم طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری فراورده‌های ... ۵۵۳

افزایش در عرضه محصول به بازار داخلی به کاهش مازاد عملیاتی منجر می‌شود، زیرا هزینه‌های عملیاتی طبق معادله (۱۳) افزایش و درآمد طبق معادله (۹) کاهش می‌یابد. کاهش در مازاد عملیاتی با مشتق از معادله (۱۵) به دست می‌آید و حاصل مجموع درآمد کمتر و افزایش در هزینه‌ها ضرب در تغییر در عرضه داخلی است.

$$\Delta OS = -\Delta Q_d (S + C_r) \quad (16)$$

۴-۱۶ سهم دولت از مازاد عملیاتی

درآمد ازدست‌رفته بخش عمومی و افزایش در هزینه‌های عملیاتی، شرکت ملی نفت و دولت را براساس چگونگی توزیع مازاد عملیاتی میان آنها تحت تأثیر قرار می‌دهد. سهم دولت از مازاد عملیاتی (GT) سه جزء دارد: حق مالکانه^۱ (R)، مالیات بردرآمد (R) و سود سهم دولت^۲ (D)^۳.

$$GT = R + T + D \quad (17)$$

سهم دولت از مازاد عملیاتی بسته به اینکه چگونه هریک از این سه جزء با فروش یارانه‌ای به بازار داخلی تغییر می‌کنند، متأثر خواهد شد.

$$\Delta GT = \Delta R + \Delta T + \Delta D \quad (18)$$

۱-۴-۱۶ حق مالکانه

پرداخت حق مالکانه با نرخ حق مالکانه (r) از کل تولید (Q) ضرب در قیمت فوب بین‌المللی (P_x) محاسبه می‌شود.^۴

$$R = rQP_x \quad (19)$$

از آنجاکه حق مالکانه مستقل از قیمت‌های داخلی یا مقادیر است، این جزء از سهم دولت مستقل از فروش داخلی است.

1. Royalty Payments

2. Paid-in Dividends

۳. اهمیت نسبی این اجزا از کشوری به کشور دیگر متفاوت است و به چارچوب قانونی و نهادی بخش نفت بستگی دارد.

۴. حق مالکانه نفت بیشتر براساس قیمت بین‌المللی نفت بر سر چاه محاسبه می‌شود. در این مدل برای سادگی، حق مالکانه براساس قیمت درب پالایشگاه بنزین صادراتی محاسبه می‌شود.

۲-۴-۱۶ مالیات بر درآمد

درآمد دولت ناشی از مالیات بر درآمد صنعت نفت با یک نرخ مالیاتی (t) از سود (حق مالکانه نفت برای این محاسبه هزینه عملیاتی در نظر گرفته می‌شود) محاسبه می‌شود. با فرض آنکه تنها هزینه‌های عملیاتی وجود دارند، درآمد مشمول مالیات با مازاد عملیاتی منهای حق مالکانه نفت برابر است.

$$T = t(OS - R) \quad (20)$$

تغییر در مالیات بر درآمد صنعت نفت ناشی از تغییر در فروش به بازار داخلی برابر است با نرخ مالیات ضرب در تغییر در مازاد عملیاتی طبق معادله (۱۶)، زیرا هیچ تغییری در حق مالکانه به وجود نمی‌آید.

$$\Delta T = t\Delta OS \quad (21)$$

۳-۴-۱۶ سود سهام دولت

سود خالص بعد از کسر مالیات (۱۶) با مازاد عملیاتی طبق معادله (۱۵)، با فرض آنکه تنها هزینه‌های عملیاتی وجود دارند، منهای بهره مالکانه مفروض در معادله (۱۵) و مالیات بر درآمد محاسبه شده در معادله (۲۰) برابر است.

$$\pi = OS - R - T \quad (22)$$

تغییر سود خالص ناشی از تغییرات در فروش داخلی برابر با تغییر در مازاد عملیاتی طبق معادله (۱۳) و تغییر در مالیات بر درآمد معادله (۱۹) است. زیرا هیچ تغییری در بهره مالکانه وجود ندارد.

$$\Delta \pi = \Delta OS - \Delta T \quad (23)$$

با جایگذاری معادله (۲۱) در (۲۳) داریم:

$$\Delta \pi = (1 - t)\Delta OS \quad (24)$$

از آنجاکه دولت به عنوان سهامدار انحصاری شرکت ملی نفت، کسری (α) از سود خاص را به نام سود سهام دولت (D) داراست، داریم:

$$D = \alpha \pi \quad (25)$$

سود سهام دولت همراه با سود خالص نوسان خواهد کرد:

$$\Delta D = \alpha \Delta \pi \quad (26)$$

با جایگذاری معادله (۲۳) در معادله (۲۶) داریم:

$$\Delta D = \alpha(1-t)\Delta OS \quad (27)$$

۵-۱۶ تغییر در سهم دولت از مازاد عملیاتی

هرگاه تغییرات در اجزای مختلف سهم دولت (از مازاد عملیاتی) ناشی از یارانه‌ها و هزینه فروش به بازار داخلی محاسبه شد، تغییر در سهم کل دولت از مازاد عملیاتی را می‌توان با جایگذاری معادله (۲۱) و معادله (۲۷) در معادله (۱۸) به‌دست آورد.

$$\Delta GT = \Delta OS(t + \alpha - \alpha t) \quad (28)$$

با جایگذاری معادله (۱۶) در معادله (۲۸) داریم:

$$\Delta GT = -\Delta Q_d(c_r + s)(t + \alpha - \alpha t) \quad (29)$$

بنابراین، با افزایش معین در حجم عرضه به بازار داخلی، تغییر در سهم دولت (از مازاد عملیاتی) ناشی از یارانه‌های بیشتر و هزینه‌های خرده‌فروشی برابر با کاهش کل در مازاد عملیاتی ضرب در $(t + \alpha - \alpha t)$ خواهد بود.

می‌توان نشان داد که $(t + \alpha - \alpha t)$ همیشه مثبت و کمتر از یک است، زیرا:

$$0 < \alpha < 1 \text{ و } 0 < t < 1 \quad (30)$$

$$0 < t + \alpha - \alpha t < 1 \quad (31)$$

بنابراین با توجه به معادله (۲۹) و (۳۱)، کاهش در سهم دولت از مازاد عملیاتی کسری از یارانه قیمت به‌علاوه هزینه‌های خرده‌فروشی است که بین صفر و یک متغیر است. باقی‌مانده یارانه توسط شرکت ملی نفت به‌صورت کاهش در سود سهام توزیع نشده^۱ پرداخت می‌شود.

معادله (۲۹) نشان می‌دهد که هرچه نرخ مالیات بر درآمد نفت (t) و نسبت سود سهام دولت (α) کوچک‌تر باشند، کاهش در سهم دولت از مازاد عملیاتی ناشی از یارانه‌های قیمت فراورده‌های نفتی و هزینه‌های خرده‌فروشی مربوط به افزایش در فروش داخلی

بیشتر خواهد بود. از طرف دیگر، هرچه نرخ مالیات بر درآمد (t) و سهم دولت از سود بعد از کسر مالیات شرکت ملی نفت (α) بزرگتر باشند، اثر یارانه‌ها و هزینه‌ها بر سهم کمتر دولت از مازاد عملیاتی بزرگتر خواهد بود.

۱۶-۶ تغییر در سود سهام توزیع نشده

سود سهام توزیع نشده (RD) سهم سود بعد از کسر مالیاتی است که به سهام‌دار در معادله (۲۵) پرداخت نشده است.

$$RD = (1 - \alpha)\pi \quad (۳۲)$$

تغییر در سود سهام توزیع نشده ناشی از تغییرات در سود برابر است با:

$$\Delta RD = (1 - \alpha)\Delta\pi \quad (۳۳)$$

با جایگذاری معادله (۲۴) در (۳۳) می‌توان تغییر در سود سهام توزیع نشده ناشی از کاهش در مازاد عملیاتی به‌دلیل یارانه‌های قیمت فراورده و هزینه‌های خرده‌فروشی را با نرخ مالیات بر درآمد (t) و نسبت (α) از سود سهام دولت به‌دست آورد.

$$\Delta RD = \Delta OS(1 - t - \alpha + \alpha t) \quad (۳۴)$$

با جایگذاری معادله (۱۶) در (۳۴) داریم:

$$\Delta RD = -\Delta Q_d(Cr + S)(1 - t - \alpha + \alpha t) \quad (۳۵)$$

ΔRD همیشه مثبت و نسبت $(1 - t - \alpha + \alpha t)$ از (ΔOS) خواهد بود، زیرا با توجه به معادله (۳۱):

$$-1 < -t - \alpha + \alpha t < 0 \quad (۳۶)$$

با توجه به معادله (۳۶)، روشن است که هرچه نرخ مالیات بر درآمد نفت (t) و سهم دولت از سود بعد از کسر مالیات (α) کمتر باشد، سهم شرکت ملی نفت (در شکل سود سهام توزیع نشده) از یارانه‌های قیمت فراورده‌های داخلی و هزینه‌های بازاریابی $(Q_d(Cs + S))$ بیشتر خواهد بود.

۱۶-۷ تقسیم زیان میان دولت و شرکت ملی نفت

برای هر نظام مالیاتی صنعت نفت، تسهیم زیان ناشی از یارانه‌های قیمت و هزینه‌های خرده‌فروشی بین دولت و شرکت ملی نفت را می‌توان محاسبه کرد. جدول ۱-۱۶ چهار

بخش چهارم طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری فراورده‌های ... ۵۵۷

نظام مالی فرضی را نشان می‌دهد که طیف نظام با ترکیبی از بهره مالکانه بالا و نرخ مالیات بر درآمد پایین تا نظام با نرخ مالیات بر درآمد بالا و بدون بهره مالکانه را دربرمی‌گیرد.

جدول ۱-۱۶ توزیع زیان بین دولت و شرکت ملی نفت*

(درصد)

نظام مالی صنعت نفت				عنوان
۴	۳	۲	۱	
—	۱۷	۳۰	۳۰	نظام مالی
۸۰	۶۷	۵۰	۳۴	نرخ بهره مالکانه (۲)
—	۱۰	۱۰	—	نرخ مالیات بر درآمد (۱)
				سهم دولت از سود خالص (α)
۸۰	۷۱	۵۵	۳۴	تقسیم زیان
۲۰	۲۹	۴۵	۶۶	سهم دولت
				سهم شرکت ملی نفت

* شرکت ملی نفت کاملاً یکپارچه فرض شده است.

مأخذ: محاسبات نویسنده.

همان‌طور که در جدول ملاحظه می‌شود، از آنجا که پرداختی بهره مالکانه مستقل از سود (زیان) است درحالی‌که مالیات بر درآمد بر مبنای سود محاسبه می‌شود، تحت نظام مالی اول (بهره مالکانه بالا و نرخ مالیات بر درآمد پایین)، شرکت ملی نفت قسمت اعظم زیان را متحمل می‌شود. برعکس، تحت نظام مالی چهارم (نرخ مالیات بر درآمد بالا و بدون بهره مالکانه)، دولت سهم بالاتری از زیان را خود متحمل می‌شود.

به‌علاوه، شایان توجه است که منبع اصلی تأمین مالی تشکیل سرمایه ثابت سود سهام توزیع نشده است. بنابراین، افزایش در یارانه‌های تولید و هزینه‌های بازاریابی از طریق سرمایه‌گذاری کمتر شرکت نفت، به درآمد و تولید کمتر در آینده منجر می‌شود. بدین‌ترتیب، درآمد دولت در میان‌مدت تحت تأثیر قرار می‌گیرد. چگونگی و زمانی که

سرمایه‌گذاری کمتر شرکت ملی نفت درآمد دولت را تحت تأثیر قرار خواهد داد به اندازه زیان‌ها و ویژگی‌های سرمایه‌گذاری بستگی خواهد داشت. هرچه سهم لازم برای سرمایه‌گذاری جهت حفظ ظرفیت تولید بیشتر باشد، اثر کاهش سرمایه‌گذاری ناشی از کاهش سود سهام توزیع نشده بر تولید، صادرات و درآمدهای دولت فوری‌تر خواهد بود.

۸-۱۶ خرده‌فروشی خصوصی و مالیات‌های غیرمستقیم

در کشورهایی که دولت در تولید و پالایش نفت خام انحصار دارد، شرکت‌های خصوصی می‌توانند توزیع داخلی و خرده‌فروشی بنزین را برعهده بگیرند. به علاوه، مالیات‌های غیرمستقیم بر فروش بنزین داخلی منبع درآمد دولت است. این دو مسئله را در ادامه مورد بحث قرار خواهیم داد.

در برخی موارد، شرکت‌های خصوصی مجاز به خرید بنزین از شرکت ملی نفت به قیمت داخلی درب پالایشگاه (P_d) و فروش آن به قیمت خرده‌فروشی (P_r) هستند. هر دو قیمت توسط دولت کنترل می‌شود. قیمت خرده‌فروشی بالاتر از قیمت داخلی درب پالایشگاه خواهد بود، بنابراین با برداشتن فرض معادله (۴)، رابطه زیر جایگزین خواهد شد.

$$P_r > P_d \quad (37)$$

درآمد شرکت‌های خصوصی برحسب هر واحد از بنزین فروش رفته در بازار داخلی (Y_r) برابر با تفاضل قیمت زیر خواهد بود:

$$y_r = P_r - P_d \quad (38)$$

و سود هر واحد (π_r) با توجه به هزینه‌های توزیع خرده‌فروشی هر واحد (C_r) برابر است با:

$$\pi_r = y_r - C_r \quad (39)$$

از رابطه (۳۹) می‌توان فهمید که حاشیه سود شرکت‌های خصوصی به سیاست دولت درباره تفاضل قیمت (y_r) و به بهره‌وری شرکت‌های خصوصی و توانایی آنها در کاهش هزینه‌های توزیع و خرده‌فروشی بستگی دارد. به‌ویژه، با فرض افزایش هزینه‌های ناشی از تورم، سود کاهش خواهد یافت، مگر آنکه دولت قیمت درب پالایشگاه را کاهش یا قیمت خرده‌فروشی را افزایش دهد.

در برخی موارد، دولت مالیات غیرمستقیم بر فراورده‌های نفتی وضع می‌کند. اگر

شرکت ملی نفت به صورت یک اداره جمع‌کننده مالیات عمل کند، مالیات جدید (T_g) به قیمت داخلی درب پالایشگاه (P_d) اضافه خواهد شد پس قیمت خرده‌فروش نهایی برای مصرف‌کننده (P_r) برابر است با:

$$P_r = P_d + T_g + y_r \quad (۴۰)$$

با فرض آنکه قیمت داخلی درب پالایشگاه بدون تغییر باقی بماند، اگر مالیات غیرمستقیم وضع شود و قیمت خرده‌فروشی به طور کامل تعدیل نشود، توزیع‌کننده‌ها و خرده‌فروشان خصوصی کاهش خواهند یافت.

۹-۱۶ نتیجه‌گیری

نتایجی که از مدل ساده حسابداری ارائه شده در بخش‌های قبلی می‌توان گرفت، به این قرار هستند. اول، رژیم مالی که شرکت ملی نفت تحت آن فعالیت می‌کند، می‌تواند اثر قابل توجهی بر چگونگی تأثیر یارانه‌های فروش داخلی بنزین بر درآمد دولت داشته باشد. نظام‌های مالی با نرخ‌های بهره مالکانه بالاتر و نرخ‌های مالیات بر درآمد پایین‌تر موجب می‌شوند که شرکت ملی نفت قسمت اعظم هزینه یارانه را با کاهش سود سهام توزیع نشده متحمل شود. سرمایه‌گذاری کمتر شرکت ملی نفت ناشی از کاهش منابع مالی نیز درآمد دولت را با یک وقفه کاهش خواهد داد.

دوم، هزینه‌های خرده‌فروشی و بازاریابی داخلی - که معمولاً برای ارزیابی یارانه‌های قیمت بنزین مورد ملاحظه قرار نمی‌گیرند - این یارانه‌ها را به طور قابل توجهی به بالاتر از آنچه ارزیابی می‌شوند، افزایش می‌دهند.

سوم، در مورد ترکیبی از انحصار دولت تا مرحله پالایش و توزیع‌کنندگان و خرده‌فروشان خصوصی، اگر قیمت درب پالایشگاه و قیمت خرده‌فروشی کنترل شود و هزینه‌های بالاتر با تعدیل قیمت جبران نشود سود شرکت‌های خصوصی کاهش خواهد یافت. همچنین اگر قیمت درب پالایشگاه برای فروش در بازار داخلی بدون افزایش متناسب در قیمت خرده‌فروشی افزایش یابد، سود کاهش خواهد یافت.

در پایان، وضع مالیات غیرمستقیم بر فراورده‌های نفتی پالایش شده می‌تواند به سرعت پول نقد برای دولت فراهم آورد، اما تا مادامی که قیمت داخلی درب پالایشگاه تغییر

۵۶۰ تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت _____

نکند، یارانه شرکت ملی نفت بر مصرف داخلی فراورده‌های نفتی را تغییر نخواهد داد. اگر که مالیات غیرمستقیم وضع شود و قیمت خرده‌فروشی به‌طور کامل تعدیل نشود، شرکت ملی نفت یکپارچه یا شرکت‌های خصوصی توزیع و فروش بنزین با کاهش سود خود مواجه خواهند شد.

فصل هفدهم هموار کردن قیمت فراورده‌های نفتی داخلی در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار*

جولیو فدریکو، جیمز ا. دانیل، بندیکت بینگهام**
ترجمه: رضا حریری، محمد راستی

مقدمه

در این مقاله هموار کردن قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی در برابر قیمت‌های ناپایدار جهانی در کشورهای در حال توسعه - که در آنها تنظیم قیمت‌های فراورده‌های نفتی با دولت است، بررسی می‌شود. با توجه به بی‌ثباتی شدید قیمت‌های جهانی نفت، تأثیرپذیری مالی بسیاری از دولت‌ها از تغییرات قیمت نفت و اهمیت فراوان آن از نظر سیاسی موضوع مهمی در حوزه سیاستگذاری بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. در اقتصاد بازار رقابتی، موضوع انتقال کامل و خودکار^۱ تغییرات قیمت‌های جهانی به قیمت‌های خرده‌فروشی داخلی، هم در حوزه اقتصادی و هم در حوزه نهادی، قابل توجه است.

انتقال کامل، امکان فرستادن یک علامت صحیح در مورد قیمت‌ها را فراهم می‌کند، لذا کارایی را بالا می‌برد و دولت‌ها را در معرض نوسانات مالی نابه‌جا و نامناسب ناشی از تغییرات قیمت نفت قرار نمی‌دهد. با این حال، بیشتر دولت‌های کشورهای در حال توسعه که قیمت‌های نفت را کنترل می‌کنند، در هنگام تعیین قیمت‌ها، سازوکارهای انتقال کامل و خودکار را اجرا نمی‌کنند. در بررسی‌ای که برای این مقاله انجام شد، نشان داد

* این مقاله، نسخه بازنگری و کوتاه شده از مقاله‌ای به همین نام و به قلم همین نویسندگان در سال ۲۰۰۱ است.

** Giulio Federico, James A. Daniel and BENEDICT Bingham

1. Full and Automatic Pass-through

بیشتر دولت‌های کشورهای در حال توسعه منتخب، رویکردی مصلحتی به تغییرات قیمت‌های خرده‌فروشی نفت را اتخاذ می‌کنند که معمولاً تغییرات قیمت‌های جهانی را بر یک مبنای سازگار انتقال نمی‌دهد. این نشان می‌دهد که حداقل از منظر اقتصاد سیاسی، انتقال کامل هزینه، یک اصلاح سیاستی نیرومند نیست.

ما در این مقاله، به دنبال این نکته هستیم که تحت چه شرایطی، سازوکارهای قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی - که بخش خصوصی را تا حدودی در برابر بی‌ثباتی قیمت‌های جهانی نفت محافظت می‌کنند - می‌توانند تقویت‌کننده رفاه و جایگزین‌های پایدارتر سیاسی برای سازوکارهای انتقال کامل هزینه باشند. در این مقاله ما به این موضوع‌ها می‌پردازیم نخست، پیامدهای بی‌ثباتی قیمت‌های نفت برای رفاه مصرف‌کنندگان را در نظر می‌گیریم و نتیجه می‌گیریم که بی‌ثباتی قیمت‌های خرده‌فروشی نفت احتمالاً اثری منفی بر رفاه مصرف‌کنندگان دارد و اینکه گرچه بخش خصوصی کشورهای در حال توسعه قادر به مدیریت تغییرات روزمره در قیمت‌های نفت می‌باشد، ولی ممکن است امکان دخالت مؤثر دولت برای محافظت از بخش خصوصی در برابر تغییرات شدید در قیمت‌های نفت وجود داشته باشد.

سپس به بررسی موضوع هموار کردن قیمت‌های خرده‌فروشی مدیریت شده توسط دولت می‌پردازیم. نخست چند قاعده ممکن در زمینه قیمت‌گذاری - که از انتقال کامل فاصله می‌گیرند و درجه‌ای از هموار کردن قیمت‌ها را فراهم می‌کنند - در نظر می‌گیریم. ویژگی‌های قیمتی همراه با این قاعده و پیامدهای مالی اجرای چنین قاعده‌ای برای دولت‌ها را بر مبنای قیمت‌های نفت در طول زمان، ارزیابی می‌کنیم. سپس نتیجه می‌گیریم که در برابر نوسان قیمت‌ها، ظاهراً یک بده - بستان شدید میان بیمه قیمت‌های خرده‌فروشی و ثبات مالی دولت وجود دارد و همچنین اغلب قاعده قیمت‌گذاری، دولت‌ها را بسیار اثرپذیر از خطر قیمت نفت می‌کنند، به‌ویژه با توجه به مشکلات نهادی که همراه با درآمدهای مالی ناپایدار وجود دارند.

همچنین به‌طور خلاصه، استراتژی‌های تأمینی ممکن برای دولت‌هایی را در نظر می‌گیریم که می‌خواهند قیمت‌های داخلی نفت را هموار کنند. آنها در مقایسه با سازوکارهای قیمت‌گذاری که بر مبنای قیمت‌های نقدی وابسته به سازوکارهای مبتنی بر

بازار برای بیمه قیمت‌ها هستند، مزیت دارد. بنابراین، به‌نظر می‌رسد آنها به‌طور بالقوه می‌توانند موجب هموار شدن چشمگیر قیمت شده و درعین‌حال، خطر مالی نسبتاً محدودی داشته باشند.

در پایان نتیجه‌گیری می‌شود که انتقال کامل تغییرات قیمت‌های جهانی - به‌ویژه، در برابر تکانه‌های بزرگ - ممکن است چندان مطلوب نباشد. بااین‌حال، دولت‌های کشورهای در حال توسعه، از امکانات مناسب برای مقابله با خطر مالی چشمگیری که همراه با فعالیت‌های هموار کردن قیمت‌ها می‌باشد، برخوردار نیستند. بنابراین، برای کاهش خطر قیمت نفت، آنها باید از سازوکارهای انتقال ناقص^۱ به‌نسبت محدود (مثلاً میانگین‌های متحرک کوتاه‌مدت قیمت‌های گذشته) استفاده کنند یا به سازوکارهای بیمه مبتنی بر بازار تکیه نمایند.

۱۷-۱ رویه کنونی قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی در کشورهای در حال توسعه

سطح قیمت‌های خرده‌فروشی محصولات نفتی، یکی از متغیرهای اقتصادی مهم برای بخش‌های دولتی و خصوصی بسیاری از کشورهای در حال توسعه است و تصمیمات درباره میزان انتقال تغییرات قیمت‌های جهانی نفت، اثر اقتصادی چشمگیری بر یکی از آنها یا هر دو دارد.

یکی از منابع بزرگ درآمد برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه وضع مالیات بر فراورده‌های نفتی در داخل کشور است. این مالیات‌ها عموماً حدود ۷ تا ۳۰ درصد از کل درآمد کشور را تشکیل می‌دهند که معادل یک تا ۳/۵ درصد تولید ناخالص داخلی است. البته برحسب منطقه و محصول نفتی متفاوت است که ملاحظات کارایی و توزیعی و میزان دسترسی به نفت را نشان می‌دهد.

بسیاری از کشورهای در حال توسعه، در سطح اقتصاد کلان شدیداً تحت تأثیر قیمت‌های نفت هستند. این موضوع را می‌توان با در نظر گرفتن تراز خالص نفت، به‌عنوان درصدی از تولید ناخالص داخلی کشورهای واردکننده نفت، توضیح داد. در نمونه‌ای شامل ۴۲ کشور در حال توسعه واردکننده محض نفت، تراز خالص نفت بیشتر

1. Partial Pass – through Mechanisms

کشورهای در معرض تغییرات قیمت نفت سال ۱۹۹۲^۱ در حدود یک تا ۴ درصد تولید ناخالص داخلی بود.

اثر اقتصادی چشمگیر تغییرات در قیمت‌های جهانی و خرده‌فروشی نفت و نیز اثر وضع مالیات بر محصولات نفتی دلالت بر آن دارد که تعدیل قیمت‌های داخلی در برابر قیمت جهانی نفت، یک موضوع اقتصادی و سیاسی مهم در بسیاری از کشورهای در حال توسعه است. اگر تعدیل، کامل باشد (انتقال کامل)، دولت از نظر مالی، نسبتاً محافظت می‌شود^۲ و بخش خصوصی بی‌ثباتی در درآمد واقعی را تحمل می‌کند. این بده - بستان میان بی‌ثباتی درآمدها در بخش‌های خصوصی و دولتی، یک سؤال سیاستی دشوار را مطرح می‌کند که علت آن، بی‌ثباتی شدید قیمت‌های نفت خام است.^۳

علی‌رغم تمرکز سیاست‌ها بر این موضوع که غالباً بسیار چشمگیر است، آهنگ اصلاحات در سازوکارهای قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی داخلی و هدایت آنها به سمت نظام‌های انتقال خودکار و کامل کند بوده و در سال‌های اخیر، فرایند آن بارها معکوس شده است. این مطلب را می‌توان در بررسی انجام شده درباره رویه‌های جاری کشورها در زمینه قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی مشاهده کرد. این بررسی نشان می‌دهد که اکثر ۴۵ کشور در حال گذار و در حال توسعه در نمونه منتخب،^۴ به کنترل قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی و همچنین به استفاده از برخی اشکال سازوکار انتقال جزئی و مصلحتی اقدام کرده‌اند.

۱. میانگین قیمت نفت خام در سال ۱۹۹۹ معادل ۱۸/۱ دلار در بشکه، یعنی نزدیک به میانگین اسمی در دوره ۱۹۸۷-۲۰۰۰ بود. تعریف تأثیرپذیری در برابر قیمت نفت عبارت است از نسبت صادرات خالص نفت به تولید ناخالص داخلی.

۲. ماهیت مالیات‌های نفتی (مالیات بر مقدار در برابر مالیات بر ارزش) و کشش تقاضای قیمت، بر درجه محافظت تأثیر می‌گذارند. وضع مالیات‌های بر مقدار بر محصولات نفتی و پایین بودن کشش‌های تقاضا، ثبات مالی را بیشتر می‌کند.

۳. برای آگاهی از یک بحث تفصیلی در مورد بی‌ثباتی قیمت‌های نفت به فصل پنجم همین کتاب مراجعه کنید.

۴. کشورهای بررسی‌شده عبارت بودند از (آفریقا) ساحل عاج، گینه، کنیا، موزامبیک، نیجریه، سنگال، آفریقای جنوبی، تانزانیا، توگو، اوگاندا و زامبیا؛ (آسیا-اقیانوس آرام) چین، کره جنوبی، مغولستان، فیلیپین، پاپوا گینه نو، تایلند و ویتنام؛ (اروپا) ارمنستان، آذربایجان، گرجستان، قرقیزستان، مولداوی، روسیه و اوکراین؛ (خاورمیانه) الجزایر، مصر، ایران، اردن، موریتانی، مراکش، پاکستان، سودان، تونس، ترکیه و یمن و (نیمکره غربی) آرژانتین، بولیوی، برزیل، شیلی، کلمبیا، کاستاریکا، مکزیک، پرو و ونزوئلا.

جدول ۱۷-۱ خلاصه‌ای از رویه‌های کشورها در زمینه قیمت‌گذاری نفت

منطقه	بررسی شده	واردکننده نفت	کنترل قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی	دارای سازوکار انتقال خودکار	دارای فرایند انتقال کامل	دارای یک صندوق تثبیت
آفریقا	۱۱	۱۰	۸	۳	۲	۱
آسیا-اقیانوس آرام	۷	۵	۴	۱	۱	۱
اروپا	۷	۵	۳	۰	۰	۲
خاورمیانه	۱۱	۶	۱۱	۴	۳	۱
نیمکره غربی	۹	۵	۷	۳	۲	۳
جمع کل	۴۵	۳۱	۳۳	۱۱	۸	۸
درصد از کل	۱۰۰	۶۹	۷۳	۲۴	۱۸	۱۸
درصد کشورهای دارای قیمت‌های کنترل شده	—	—	۱۰۰	۳۳	۲۴	۲۴

مأخذ: مؤلفان.

یافته‌های این بررسی سه واقعیت مهم در مورد سیاست‌های جاری قیمت‌گذاری نفت در کشورهای در حال توسعه منتخب را نشان می‌دهد (جدول ۱۷-۱):

- اکثریت چشمگیر کشورهای مورد بررسی، قیمت‌های نفت را تنظیم می‌کنند (یا در سطح خرده‌فروشی یا در سطح تحویل در درب پالایشگاه). حتی آن کشورهایی که اقدام به مقررات‌زدایی در زمینه قیمت‌ها کرده‌اند، به شرکت‌های نفتی فشار وارد می‌کنند تا از افزایش قیمت خود بکاهند (مثلاً در تایلند و فیلیپین در خلال افزایش قیمت جهانی نفت در سال ۲۰۰۰) هنوز در فرایند تعیین قیمت‌ها نقش دارند.
- تنها تعداد کمی از کشورها دارای سازوکار خودکار هستند که از آن برای تعدیل قیمت‌های خرده‌فروشی در برابر تغییرات قیمت‌های بین‌المللی استفاده می‌کنند. اکثریت

آنها هم‌اکنون یک سازوکار انتقال کامل را اجرا می‌کنند، اگرچه تعدادی از این سازوکارها طی مدت اجرا در سال ۲۰۰۰ متوقف شدند که علت آن هم فشار ناشی از بالا بودن قیمت‌های جهانی بود.

• تقریباً یک‌چهارم کشورهایی که قیمت‌ها را تنظیم می‌کنند، دارای صندوق‌های تثبیت ویژه هستند و از این صندوق‌ها برای مدیریت فرایند هموار کردن قیمت‌ها استفاده می‌کنند. برخی کشورها اخیراً صندوق‌های خود را منحل کرده‌اند که علت آن، پیامدهای مالی این صندوق‌ها بوده است.

۱۷-۲ بی‌ثباتی قیمت‌های نفت و پیامدهای آن برای رفاه مصرف‌کنندگان

متون اقتصادی درباره آثار بی‌ثباتی قیمت‌ها بر رفاه نشان می‌دهد که بی‌ثباتی قیمت‌ها از سه جهت اصلی بر هزینه و فایده مصرف‌کنندگان اثر می‌گذارد: الف) آربیتراژ و احتمال جانشینی، ب) ریسک‌گریزی و ج) هزینه‌های تعدیل.

۱۷-۲-۱ آربیتراژ و جانشینی

اگر مصرف‌کنندگان بتوانند سطح مصرف کالایی را تغییر دهند که ویژگی آن، بی‌ثباتی قیمت است و در دوره‌های زمانی افزایش قیمت به‌جای مصرف آن به سراغ کالای دیگری بروند و از آن در دوره‌های زمانی پایین بودن قیمت‌ها استفاده کنند، واقعاً می‌توانند از بی‌ثباتی قیمت برون‌زا بهره ببرند. این ایده را نخستین بار، واگ (۱۹۴۲) مطرح کرد و سپس توسط دیگران مانند مارشال (۱۹۶۹) تعمیم داده شد.

۱۷-۲-۲ ریسک‌گریزی

مصرف‌کنندگان ریسک‌گریز ممکن است قیمت‌های ثابت را به قیمت‌های بی‌ثبات ترجیح دهند، مشروط به اینکه مطلوبیت نهایی که از دوره‌های مصرف زیاد (مثلاً دوره‌هایی که ویژگی آنها پایین بودن قیمت نفت است) به‌دست می‌آورند، کمتر از مطلوبیت نهایی حاصل از دوره‌های مصرف کم باشد.^۱ عملکرد این اثر، در نقطه مقابل اثر جانشینی

۱. نیوبری و استیگلتز (۱۹۸۱).

فوق‌الذکر است. ترنوسکی، شالیت و اشمیتس (۱۹۸۰) ماهیت این بده-بستان را بررسی کردند و ریسک‌گریزی را با اثر واگ ترکیب نمودند تا نشان دهند که با وجود سهم پردرآمدی از کالای مورد نظر، بالا بودن ضرایب ریسک‌گریزی و پایین بودن کشش‌ها (هم درآمد و هم قیمت)، مصرف‌کنندگان، ثبات قیمت‌ها و کاهش نوسان قیمت‌ها را ترجیح می‌دهند.^۱ همان‌گونه که گیلبرت (۱۹۹۳) بیان داشته است، این شرایط ممکن است پاسخی مبهم به این پرسش بدهد که آیا ثبات قیمت نفت مطلوب است یا خیر؟ تقاضا برای فراورده‌های نفتی، در برابر قیمت‌ها، به نسبت انعطاف‌ناپذیر است و سهم هزینه‌ها در نفت، متمایل به افزایش است (هر دو مورد مذکور بر منافع ناشی از ثبات قیمت اشاره دارند) اما کشش‌های درآمدی نیز بالا هستند که گویای آن‌اند که بی‌ثباتی قیمت ممکن است افزایش‌دهنده میزان رفاه باشند.

۳-۲-۱۷ هزینه‌های تعدیل

در مواجهه با قیمت‌های بی‌ثبات نفت، مصرف‌کنندگان فراورده‌های نفتی (هم خانوارها و هم شرکت‌ها) ممکن است با هزینه‌های تعدیل فعالیت‌های اقتصادی خود روبه‌رو شوند.^۲ این امر منجر به آن می‌شود که آنها قیمت‌های باثبات را ترجیح دهند، یعنی قیمت‌هایی که به درآمدهای واقعی ناپایدار (برای خانوارها) و هزینه‌ها (برای شرکت‌ها) منجر نمی‌شوند و لذا نیاز به تعدیل ندارند.

افزون بر این، بسته به ماهیت این هزینه‌های تعدیل، مصرف‌کنندگان نیز برخی از قیمت‌های بی‌ثبات را به دیگر انواع آن ترجیح خواهند داد. برای نمونه، اگر هزینه‌های

۱. ترنوسکی، شالیت و اشمیتس (۱۹۸۰) نشان داده‌اند که علامت سود (زیان) ناشی از ثبات قیمت همانند علامت این عبارت است: $s(R - \eta) + e$ که در آن، s سهم کالای مورد نظر در بودجه، R ضریب ریسک‌گریزی نسبی، η کشش درآمدی تقاضا و e کشش قیمتی تقاضا (که منفی است) می‌باشد.

۲. ماهیت دقیق این اثر در خانوارها و شرکت‌ها احتمالاً متفاوت است. خانوارها ممکن است با هزینه‌هایی برای تغییر سبد مصرف و سازگار ساختن خود با یک سطح درآمد جدید مواجه باشند. این هزینه‌ها ممکن است به علت تأثیرات «یادگیری از طریق انجام دادن» و تغییرات غیربهرینه در الگوی هزینه‌ها در هنگام تغییرات سریع درآمد قابل تصرف باشد (مثلاً کاهش هزینه‌ها در هنگام افت درآمد ممکن است مشمول کالاهایی شود که راحت‌ترین موارد برای کاهش هستند نه مناسب‌ترین آنها). ازسوی دیگر، شرکت‌ها ممکن است با هزینه‌های تعدیل مواجه باشند که به شکل سرمایه‌گذاری لازم برای سازگار ساختن فناوری تولیدشان با سطح قیمت‌های نفت خودنمایی می‌کند.

تعدیل محدب باشند (یعنی نشان‌دهنده هزینه نهایی فزاینده باشند)، مصرف‌کنندگان، تغییرات تدریجی در قیمت‌ها را به تغییرات ناگهانی قیمت‌ها ترجیح می‌دهند.^۱ اگر بیشتر هزینه‌های تعدیل، ثابت باشند، مصرف‌کنندگان تمایل خواهند داشت که تنها به تغییرات قیمت شدید و مستمر واکنش نشان دهند (گزینش قاعده‌ای از نوع (S, s)).^۲

در مورد هر دو نوع تکنولوژی تعدیل (محدب و مقعر)، هزینه‌های تعدیل ممکن است به تناوب کاهش یابد (یعنی هنگامی که رخ می‌دهند، نتوان آنها را جبران کرد). این امر موجب بروز رفتار «صبر کنیم و ببینیم» از سوی مصرف‌کنندگان می‌شود که منشأ آن، ارزش انتخاب به تأخیر انداختن تعدیل همراه یک قیمت بی‌ثبات است.^۳

۴-۲-۱۷ رفتار مصرف بهینه در حالت وجود قیمت‌های بی‌ثبات نفت

مرور مختصر آثار قیمت‌های بی‌ثبات نفت بر وضعیت رفاه نشان می‌دهد که رجحان مصرف‌کنندگان برای ثبات قیمت‌ها، بستگی کامل به وجود ریسک‌گریزی و/یا هزینه‌های تعدیل دارد. اثر شدید مصرف فراورده‌های نفتی بر بودجه خانوارها و شرکت‌ها، کشش قیمتی نسبتاً پایین تقاضا برای این فراورده‌ها و احتمال وجود هر دو عامل ریسک‌گریزی و هزینه‌های تعدیل، همگی ظاهراً بیانگر آن هستند که مصرف‌کنندگان، قیمت‌های پایدار نفت را ترجیح می‌دهند.

لذا در یک نظام انتقال کامل قیمت نقدی با قیمت‌های بی‌ثبات نفت می‌توان انتظار داشت که عوامل برای درگیر شدن در فعالیت‌های مقابله با ریسک تلاش کنند و همه همت خود را برای دستیابی به یک مسیر مصرف بهینه به کار گیرند.^۴ این امر نیز به نوبه

۱. این به معنای آن است اگر بتوانند در هنگام تأثیرپذیری از یک شرکت قیمت، تنها تا حدودی به تعدیل دست می‌زنند. رک. نیکل (۱۹۸۵).

۲. قواعد (S, s) ، رفتاری را توصیف می‌کنند که با استفاده از آن، تعدیل صورت می‌گیرد، آن هم در هنگامی که متغیر اصلی که بهینه بودن تعدیل را تعیین می‌کند، پایین‌تر از یک سطح «کف» مفروض (s) یا بالاتر از یک سطح «سقف» (S) است.

۳. دیکسیت (۱۹۹۲).

۴. برای آسان‌تر شدن مفهوم، در اینجا تنها به خانوارهایی اشاره می‌کنیم که مصرف‌کننده فراورده‌های نفتی هستند و نیز به فعالیت‌های تثبیت - مصرف یا فعالیت‌های هموار کردن می‌پردازیم. از بحث‌های مشابه می‌توان در مورد شرکت‌ها استفاده کرد.

خود، به ماهیت تکانه‌های قیمتی پیش روی آنها، دیدگاهشان نسبت به مخاطرات و تکنولوژی تعدیل آنها بستگی دارد.

اگر مشخص شود که تکانه قیمت موقتی است، مصرف‌کنندگان ریسک‌گریز و یا مصرف‌کنندگان دارای هزینه‌های تعدیل از هر نوع، برای تثبیت مصرف خود تلاش خواهند کرد و در یک سطح دائمی از درآمد قابل تصرف خود مصرف خواهند کرد. بنابراین، برداشت از پس‌انداز در دوره‌های زمانی درآمد کم/ بالا بودن قیمت نفت و پس‌انداز در دوره‌های زمانی درآمد بالا/ پایین بودن قیمت نفت روی می‌دهد.

اگر مشخص شود که تکانه قیمت، دائمی (یا بسیار ماندگار) می‌باشد، رفتار بهینه مصرف‌کنندگان با توجه به ویژگی‌های آنها متفاوت خواهد بود. این رفتارها به شرح زیر هستند:

- مصرف‌کنندگان ریسک‌گریزی که هیچ‌گونه هزینه تعدیل ندارند، خود را به‌طور کامل و در اسرع وقت با آن سازگار خواهند کرد.

- مصرف‌کنندگان که دارای هزینه‌های تعدیل محدب، خود را به‌تدریج با آن سازگار می‌کنند و مسیر مصرف یا سرمایه‌گذاری را هموار می‌کنند (یعنی به‌گونه‌ای رفتار می‌کنند که گویی مسیر قیمت، هموارتر از آن چیزی است که در واقعیت وجود دارد).
- مصرف‌کنندگان دارای هزینه‌های تعدیل ثابت، اگر تکانه به‌اندازه کافی بزرگ باشد، خود را کاملاً با آن سازگار می‌کنند و اگر کوچک باشد، خود را سازگار نمی‌کنند و از یک قاعده از نوع (K, S) پیروی می‌کنند.

بنابراین، با توجه به ماهیت قیمت‌های نفت، مصرف‌کنندگان ممکن است بخواهند در رفتار تعدیل جزئی یا تأخیریافته درگیر شوند و برای جلوگیری از بی‌ثباتی بیش از حد در مصرف در اثر وجود قیمت‌های متغیر نفت تلاش کنند. مصرف‌کنندگان باید این نوع رفتار مصرفی را مدیریت و تأمین مالی نمایند. برای نمونه، اگر قیمت نفت بالا رود، مصرف‌کننده‌ای که تلاش می‌کند مصرف را به‌تدریج کم کند، مجبور خواهد شد مخارج کل را افزایش دهد و لذا نیاز به بودجه اضافی خواهد داشت. سه گزینه برای مدیریت پیامدهای بی‌ثباتی قیمت‌های نفت وجود دارد که عبارت‌اند از:

- **بازارهای اعتباری:**^۱ مصرف‌کنندگان برای هموار کردن مسیر مصرف در مواجهه با

قیمت‌های بی‌ثبات نفت و توزیع تعدیل طی زمان، می‌توانند به‌طور بالقوه از بازارهای اعتباری استفاده کنند. به عبارت دیگر، وقتی قیمت‌ها افزایش شدید پیدا می‌کنند، عوامل می‌توانند استقراض کنند تا هزینه تعدیل تدریجی (در مورد هزینه‌های محدب) یا هزینه عدم تعدیل (در مورد هزینه‌های مقعر و تغییرات قیمت شدید ناکافی) را تأمین و بدهی خود را به تدریج بازپرداخت کنند. برعکس، اگر قیمت‌ها کاهش پیدا کنند، عوامل می‌توانند پس‌انداز یا بدهی‌های قبلی را بازپرداخت نمایند. استفاده از بازارهای اعتباری ممکن است گزینه‌ای مؤثر برای هموار کردن مصرف باشد، ولی این امکان وجود دارد که دسترسی به آن، به خصوص در کشورهای در حال توسعه محدود باشد.

● **خودبیمه‌ای:**^۱ خودبیمه‌ای می‌تواند هزینه تعدیل آهسته مصرف در برابر قیمت‌های جاری نفت را تأمین کند و جایگزینی برای بازارهای اعتباری باشد. عوامل می‌توانند از طریق انباشت پس‌اندازهای احتیاطی در مواقع وجود قیمت‌های «بالا» (یا صعودی) و برداشت در مواقع وجود قیمت «پایین» (یا نزولی)، اقدام به خودبیمه‌ای نمایند. این گزینه، اساساً متناظر با ایجاد یک صندوق تثبیت خصوصی است و از یک قاعده «هزینه و پس‌انداز» بهینه (برای نمونه، به صورتی که هاسمن، پاول و ریگوبین، ۱۹۹۳ استخراج نموده‌اند) در مواجهه با بی‌ثباتی قیمت و هزینه‌های تعدیل استفاده می‌کند. البته برای تحقق خودبیمه‌ای، این نکته اهمیت دارد که عوامل خصوصی در جایگاهی باشند که بتوانند دارایی‌های به اندازه کافی پرسود و نقدی را انباشت کنند. معنای ضمنی این گفته آن است که آنها نیاز به محیط اقتصاد کلان مناسبی دارند که در آن، تورم، ارزش دارایی‌های نقدی را کم نمی‌کند و آنها به ابزارهای پس‌انداز کافی دسترسی دارند. لذا در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، گزینه خودبیمه‌ای نیز ممکن است محدودیت داشته باشد.^۲

● **هجینگ:** بازارهای تأمینی، ابزاری مستقیم را در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌دهند تا با آن بتوانند ریسک قیمت نفت را مدیریت کنند. این بازارها ابزارهای عقد قراردادهای (نظیر معاملات آتی اختیار خرید) را در اختیار خریداران می‌گذارند تا آنها بتوانند از قیمت‌های ثابت استفاده کرده و خود را در برابر نوسانات کوتاه‌مدت بیمه کنند. محدودیت

1. Self-insurance

۲. فافچامپس (۱۹۹۹).

اصلی در زمینه استفاده از ابزارهای تأمینی در کشورهای در حال توسعه، برای مقاصد هموار کردن مصرف بخش خصوصی دسترسی به این ابزارهاست. با توجه به بالا بودن هزینه‌های معامله و نبود واسطه‌گری در بیشتر کشورهای در حال توسعه، مصرف‌کنندگان کوچک به ابزارهای مالی دسترسی ندارند. شرکت‌های بخش خصوصی ممکن است دسترسی بهتری به این ابزارها داشته باشند، ولی حتی در مورد آنها نیز ملاحظات ریسک نکول^۱ و موقعیت اعتباری^۲ ممکن است ایجاد محدودیت کند. لذا برای بسیاری از مصرف‌کنندگان در کشورهای در حال توسعه، ابزارهای تأمینی ممکن است یک «بازار دست‌نیافتنی» باشد. با این اوصاف، ملاحظات عدم دسترسی به بازار ممکن است بر هر سه گزینه موجود برای مدیریت ریسک قیمت نفت تأثیر بگذارد و در نتیجه، تأمین هزینه مالی آن برای مصرف‌کنندگان دشوار شود و لذا آنها دست به رفتار دیگری برای مقابله بهینه با ریسک بزنند.

۱۷-۳ حوزه عمل دولت برای هموار کردن قیمت‌های خرده‌فروشی فراورده‌های

نفتی

بهتر است که تحلیل هموار کردن قیمت‌های نفت با مدیریت دولت را با مرور استاندارد انتقال کامل و فوری تغییرات در قیمت‌های بین‌المللی آغاز کنیم.^۳ این بررسی، مبتنی بر دو ملاحظه اصلی است که عبارت‌اند از:

۱. قیمت‌گذاری کارا: اگر دولت در فعالیت‌های هموار کردن قیمت‌ها درگیر شود و قیمت‌های داخلی نفت را تنها تا حدودی تعدیل کند که بازتاب‌دهنده قیمت نقدی جهانی باشند، این امر موجب ایجاد فاصله^۴ میان قیمت‌های مصرف‌کننده و هزینه فرصت نفت می‌شود. این مسئله، هزینه کارایی پایه را ایجاد می‌کند که علامت قیمت

1. Default Risk

2. Creditworthiness

۳. در سراسر این فصل، فرض می‌کنیم که دولت سطح قیمت فراورده‌های نفتی را تنظیم می‌کند که در کشورهای در حال توسعه، معمول است. ما در ادامه این فصل، به‌طور مختصر به موضوع مقررات‌زدایی در زمینه قیمت‌ها و نقش بالقوه آن در فراهم ساختن امکان هموار کردن قیمت خرده‌فروشی می‌پردازیم.

4. Wedge

منحرف شده^۱ نامیده می‌شود و زیان هنگفتی را به دنبال دارد. با توجه به پایین بودن کشش قیمتی تقاضا برای فراورده‌های نفتی، این زیان ممکن است به نسبت اندک باشد. با این حال، فعالیت‌ها در زمینه احتکار و قاچاق ممکن است این وضعیت را تشدید کنند^۲ و لذا نباید آن را دست کم گرفت.

۲. **ملاحظات نهادی:**^۳ قاعده انتقال کامل در زمینه تنظیم قیمت‌های نفت، دارای چند ویژگی نهادی خوشایند است که از جمله می‌توان به شفافیت آن و حفاظت در برابر زیان‌های مالی اشاره کرد.^۴ انتقال کامل هم قرارگیری دولت در معرض ریسک مالی ناشی از تغییرات قیمت‌های نفت و هم احتمال مداخله سیاسی در فرایند تعیین قیمت‌ها را به حداقل می‌رساند. برای نمونه، مانع بروز و ظهور یارانه‌های قیمتی پنهان در مواقع افزایش قیمت‌ها یا وضع مالیات‌های «پنهان»^۵ در مواقع کاهش قیمت‌ها می‌شود.

در تمام موارد هموار کردن ازسوی دولت، باید به ویژگی‌های کارایی و نهادی مثبت که همراه با انتقال کامل هستند، توجه داشت و منافع جبران‌کننده ناشی از انتقال ناقص را به نمایش گذاشت. این منافع می‌توانند ناشی از شکست بازاری باشند که خود آن نیز ناشی از نبود برخی ابزارهای مدیریت ریسک مصرف‌کننده در کشورهای در حال توسعه است که به عوامل خصوصی اجازه نمی‌دهد مسیر مصرف خود را به طور مناسب هموار کنند. لذا دولت‌ها می‌توانند در فراهم کردن یک وجهه از قیمت‌های خرده‌فروشی نقش

1. A Distorted Price Signal

۲. در صورتی احتکار ممکن است به نتیجه مورد نظر برسد که مصرف‌کنندگان انتظار داشته باشند که دولت سرانجام پا در مسیر افزایش قیمت‌ها خواهد گذاشت. قاچاق در صورتی ممکن است روی دهد که هموار کردن قیمت‌ها موجب اختلاف قیمت میان فراورده‌های نفتی در کشورهای همسایه شود که در نتیجه آن، مصرف‌کنندگان سعی می‌کنند آربتراژ کنند. اثر این وضعیت، افزایش تقاضا در کشوری است که قاعده انتقال ناقص را در هنگام بالا رفتن قیمت‌های جهانی اجرا می‌کند و میزان تقاضا در آن در هنگام کاهش قیمت‌ها کم می‌شود.

۳. در مورد ملاحظات سیاسی اصلاح یارانه قیمت و اقتصاد اصلاح یارانه قیمت رک. گوپتا و دیگران (۲۰۰۰) و گوپتا و دیگران در فصل پانزدهم همین کتاب.

۴. در اینجا و بقیه این فصل فرض می‌کنیم که دولت‌ها مالیات‌های غیرمستقیم خاصی (گذشته از مالیات بر ارزش کالا) را بر فراورده‌های نفتی وضع می‌کنند و درآمدهای حاصل از این مالیات‌ها تا حدود زیادی مستقل از قیمت‌های نفت است (با فرض وجود تقاضای انعطاف‌ناپذیر).

5. Stealth

داشته باشند تا مصرف‌کنندگان بتوانند مصرف خود را مؤثرتر هموار کنند - در مقایسه با یک محیط انتقال کامل - و از نوسانات غیرضروری پرهیز شود.

دومین استدلال بر ضد قاعده انتقال کامل مبتنی بر قیمت‌های نقدی آن است که اجرای این قاعده ممکن است از نظر سیاسی در بسیاری از کشورها دشوار و در نتیجه، ناپایدار باشد. افزایش‌های قیمت نفت، مداخلات بسیار مشهود دولت‌ها هستند و نوعاً توجه چشمگیری را به خود جلب می‌کنند. بنابراین ممکن است هزینه‌های تعدیل سیاسی - که هموار کردن قیمت را توجیه می‌کنند - به وجود بیاید. این امر به طور خاص در مواقع افزایش شدید قیمت‌های بین‌المللی روی می‌دهد، یعنی مواقعی که قاعده انتقال کامل می‌تواند به بخش‌های کوچک‌تر تقسیم شوند و به تعدیل‌های موردی توسط دولت‌ها تنزل پیدا کنند. چنین مواردی در طول سال ۲۰۰۰ در چند کشور (مانند بولیوی و کاستاریکا) روی داد.

درواقع، از میان کشورهای مورد بررسی که قیمت‌های خرده‌فروشی نفت را تنظیم می‌کنند، تنها ۲۴ درصد آنها از قاعده انتقال کامل برای تعدیل قیمت‌های خرده‌فروشی در واکنش به تغییرات قیمت‌های جهانی استفاده می‌کنند. قاعده انتقال جزئی جایگزین ممکن است عملاً پایدارتر از انتقال کامل تغییرات قیمت نقدی باشد و لذا شایسته بررسی در زمینه‌های «اقتصاد سیاسی» باشند، اگرچه از نظر کارایی اقتصادی، دومین - بهترین نسبت به قاعده انتقال کامل هستند.

۱-۳-۱۷ حوزه انتقال جزئی قیمت‌های نقدی

دولت‌ها می‌توانند قیمت‌های خرده‌فروشی نفت را تنها از طریق انتقال ناقص تغییرات قیمت‌های جهانی نفت هموار کنند. دولت‌هایی که قیمت‌های خرده‌فروشی نفت را هموار می‌کنند، می‌توانند از یک سازوکار اختیاری یا قاعده‌مند استفاده کنند. نتایج بررسی که در قسمت اول این فصل ارائه شده‌اند، نشان می‌دهند که تعدیل‌های قیمت صلاح‌دید، سازوکار غالبی هستند که دولت‌ها با استفاده از آنها، قیمت‌های نفت را تعدیل می‌کنند. مزیت نظری رویکرد اختیاری به فرایند هموار کردن قیمت آن است که به دولت‌ها اجازه می‌دهد تصمیم بگیرند که در چه زمان و به چه میزان، قیمت‌های داخلی نفت را

تعدیل کنند، بدون اینکه استفاده از فرمول قیمت، آنها را دچار محدودیت کند. این مزیت، این انعطاف‌پذیری را به دولت‌ها می‌دهد که مسیر بهینه قیمت‌های خرده‌فروشی را به‌عنوان تابعی از شرایط عمومی بازار - که ممکن است به‌طور کامل در سطح قیمت‌های نقدی منعکس نشود - تعیین نمایند. برای نمونه، اگر دولت با جهش قیمت در بازار نقدی مواجه شود، می‌تواند از اختیار خود برای ارزیابی این مسئله استفاده کند که آیا این جهش را باید دائمی (یا حداقل طولانی) دانست و در نتیجه، دست به تعدیل در قیمت خرده‌فروشی زد یا اینکه باید آن را موقت دانست و در نتیجه، نیازی به تعدیل در قیمت خرده‌فروشی نیست.

البته در عمل، انجام این نوع داورها برای دولت‌ها دشوار است و در نتیجه، منافعی که آنها می‌توانند از رویکرد اختیاری کسب کنند، تضعیف می‌شود. همچنین هموار کردن قیمت با رویکرد اختیاری، این خطر را دربردارد که از آن برای مقاصد سیاسی استفاده خواهد شد و از تعدیل‌های مطلوب در قیمت‌های خرده‌فروشی - هم در مواقع افزایش قیمت‌های جهانی (برای پرهیز از هزینه‌های سیاسی همراه با بالا بودن قیمت‌های داخلی نفت) و هم در مواقع کاهش قیمت‌های جهانی (برای اینکه دولت بتواند منابع مالی اضافی را انباشته کند) - جلوگیری خواهد کرد. در نتیجه، دولت‌هایی که تعدیل‌های قیمت با رویکرد اختیاری را اجرا می‌کنند، ممکن است نوعاً به‌ندرت دست به تعدیل قیمت‌ها بزنند و وقتی مجبور به این کار می‌شوند، آن را در مقادیر بزرگ انجام می‌دهند (همانند مورد فیلیپین در دوران فعالیت صندوق تثبیت نفت که اکنون دیگر فعال نیست). این مسئله ممکن است به‌طور خاص برای مصرف‌کنندگان زیان‌بار باشد، زیرا هم تکانه‌های قیمت و هم عدم اطمینان به قیمت را تشدید می‌کند.

سازوکارهای تعدیل قیمت خودکار، مبتنی بر فرمول‌هایی هستند که سطح قیمت خرده‌فروشی را در فواصل زمانی منظم و بر مبنای قیمت‌های جهانی تعیین می‌کنند. مزیت این رویکرد آن است که مداخله سیاسی در فرایند تعیین قیمت را به حداقل می‌رساند و می‌تواند از آن در برابر فشارهای سیاسی برای پایین آوردن قیمت نفت - که در مواقع افزایش قیمت‌های جهانی ممکن است پیامدهای مالی فراوانی داشته باشد - محافظت کند. در این زمینه‌ها، قاعده تعدیل قیمت، بهتر از یک رویکرد اختیاری به‌نظر می‌رسد. باین‌حال،

تمایز میان این دو ممکن است عملاً مبهم و نامشخص شود و اگر اجرای سازوکارهای خودکار، همیشگی نباشد، این سازوکارها می‌توانند به یک رویکرد اختیاری تنزل کنند. برای پرهیز از این امر، قاعده باید به لحاظ سیاسی قاطع باشند و به‌خصوص، در هر زمان که ممکن باشد، از تعدیل‌های شدید و صعودی در قیمت اجتناب شود.

۱-۳-۱۷ قاعده انتقال جزئی^۱

برای اینکه امکان هموار کردن قیمت‌های داخلی فراهم شود، دولت‌ها می‌توانند سه نوع قاعده انتقال جزئی را اجرا کنند:

- قاعده میانگین متحرک که قیمت‌های خرده‌فروشی را بر پایه میانگین متحرک از قیمت‌های نقدی گذشته قرار می‌دهند،
- قاعده رهایی^۲، زمانی قیمت‌ها به روز می‌شوند که تغییر قیمت‌های نقدی بیشتر از مقدار از پیش تعیین شده (مقدار رهایی) باشد،
- قاعده حداکثر - حداقل^۳، که یک سقف و یک کف را برای سطح قیمت‌های خرده‌فروشی نفت در نظر می‌گیرند.

ارزیابی ما در مورد این قاعده مبتنی بر شبیه‌سازی‌هایی از اثر آنها بر قیمت‌های خرده‌فروشی و نیز اثر آنها بر وضعیت مالی دولت است. به‌طور خاص، قاعده انتقال جزئی باید:

- به‌جای آنکه جانشین تعدیل امکان‌پذیر در بخش خصوصی باشند، مکمل آن باشند،
 - توازن میان تغییر قیمت‌های خرده‌فروشی و خطر مالی ایجاد کنند.
- معنای ضمنی معیار نخست آن است که قاعده انتقال را باید با این هدف اصلی طراحی کرد که به مصرف‌کنندگان کمک شود تا بتوانند رفتار بهینه خود را در زمینه تعدیل ناقص (یا دارای تأخیر زمانی) اجرا کنند. این به آن معناست که دولت‌ها با استفاده از قاعده انتقال جزئی باید تلاش کنند تا تکانه‌های قیمتی بزرگ و شدید را هموار کنند و لزوماً از تکانه‌های قیمتی کوچک پرهیز نکنند، زیرا در بیشتر مواقع

1. Partial Pass Through Rules
2. Trigger or (S,s) Rules
3. Max-min Rules

مصرف‌کنندگان می‌توانند خودشان را در برابر تکانه‌های کوچک بیمه کنند. با این کار، قاعده انتقال جزئی می‌تواند اثر منفی نوسان قیمت‌ها را هم برای مصرف‌کنندگان ریسک‌گریز و هم برای مصرف‌کنندگان دارای هزینه تعدیل کم کند و در نتیجه، کارایی را بالا ببرد. این کار همچنین استحکام سیاسی قاعده انتقال جزئی را بیشتر خواهد کرد، به عبارت دیگر با کاهش وقوع تغییرات شدید در قیمت‌ها، به‌طور بالقوه، مانع شکست قاعده قیمت در مواقع افزایش قیمت‌ها می‌شود.

همچنین رفتار انتقال جزئی دلالت بر آن دارد که این قاعده نباید مانع تعدیل نسبت به تغییرات قیمت دائمی (یا طولانی) شوند، تا مصرف‌کنندگان بتوانند خود را با آنها تطبیق دهند. بنابراین، هر یارانه‌ای که از رهگذر این قاعده در مواقع بالا بودن قیمت‌ها پرداخت می‌شود، باید به تدریج - البته در صورتی که بالا بودن قیمت‌ها تداوم پیدا کند - حذف شود.

برای درک اهمیت تکانه‌های قیمت بر رفاه مصرف‌کننده، تمرکز ما در این مقاله بر تغییرات کوتاه‌مدت^۱ سری‌های قیمت است که با قاعده مختلف انتقال جزئی، با اندازه‌گیری بی‌ثباتی کلی آنها و هم تعداد جهش‌های بزرگ قیمت در مقایسه با یک قاعده انتقال کامل شبیه‌سازی شده‌اند. ما به‌طور ضمنی می‌پذیریم که تغییرات ناگهانی در قیمت‌ها، در مقایسه با تغییرات آهسته و مستمر، هزینه‌های بیشتری را بر مصرف‌کنندگان تحمیل می‌کنند، زیرا مصرف‌کنندگان می‌توانند خود را به تدریج با تغییرات اندک و مستمر تطبیق دهند. بنابراین، در هنگام طراحی یک قاعده انتقال جزئی، این مسئله باید در کانون توجه باشد.

معیار دوم طراحی نشان می‌دهد که هرگونه ریسک قیمت که قاعده انتقال باعث محافظت از مصرف‌کنندگان در برابر آنها می‌شود، باید توسط دولت مدیریت شود. همان‌گونه که قبلاً گفته شد، این امر به‌نوبه خود پیامدهای مالی دارد و می‌تواند به مازادها یا کسری‌های مداوم همراه با سازوکار انتقال بیانجامد. شبیه‌سازی‌ها معیاری را به‌دست می‌دهند که با آن می‌توان هم بزرگی تکانه‌های مالی سالیانه و هم بزرگی پیامدهای مالی انباشته شده قاعده انتقال جزئی را اندازه گرفت. این تکانه‌ها را به‌صورت

۱. ما برای محاسبه این تغییرات، تفاضل اول لگاریتم سری‌های ماهیانه را بررسی می‌کنیم.

درصد از تولید ناخالص داخلی برای نوع واردکنندگان محض نفت در نمونه خودمان اندازه‌گیری کرده‌ایم که مبتنی بر میانگین نسبت تراز خالص نفت به تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ (یعنی تقریباً ۳ درصد تولید ناخالص داخلی) می‌باشد.

شبیه‌سازی‌های انجام شده، براساس قیمت‌های نفت خام نقدی در دوره ژانویه ۱۹۸۷ تا ژوئن ۲۰۰۰ هستند. بنابراین، ویژگی‌های قیمت و اثر مالی گزارش شده برای هر قاعده، از این حقیقت ریشه می‌گیرند که کشورها ممکن است واردکننده فراورده‌های نفتی باشند (فراورده‌هایی که قیمت‌های آنها ممکن است همبستگی ناقص با قیمت نفت خام داشته باشد).^۱ البته این مسئله بیش از اندازه محدودکننده نیست، زیرا قیمت‌های نفت خام و فراورده‌های نفتی نوعاً همسو و باهم حرکت می‌کنند و تنها استثنا، دوره‌های تغییرات کوتاه‌مدت است (که ممکن است ناشی از تغییرات در حاشیه ظرفیت صنعت پالایشگاهی و تأثیرات تقاضای فصلی باشند).

همچنین باید گفت که ما در این مقاله با قرار دادن شبیه‌سازی‌ها بر پایه قیمت‌های تاریخی، مدعی نیستیم که در حال اندازه‌گیری ویژگی‌های ساختاری قاعده انتقال جزئی هستیم. این شبیه‌سازی‌ها بیشتر نشان‌دهنده نوع هموار کردن قیمت خرده‌فروشی هستند.

۲-۱-۳-۱۷ قاعده میانگین متحرک

براساس قاعده میانگین متحرک، قیمت‌های خرده‌فروشی جاری مبتنی بر یک میانگین متحرک از قیمت‌های نقدی گذشته هستند که از ماه جاری شروع می‌شود و به عقب می‌رود. هرچه افق زمانی میانگین‌های متحرک، طولانی‌تر باشد، هموار کردن قیمت بیشتر خواهد بود.

جذابیت نظری این قاعده قیمت آن است که آنها تابع بازارند و اهداف برون‌زا را برای دستیابی به سطح قیمت‌های خرده‌فروشی - که ممکن است عملاً در برابر تکانه‌های بزرگ و مستمر، نامناسب باشند - تحمیل نمی‌کنند. بنابراین، قاعده میانگین متحرک

۱. آنها همچنین ناشی از وجود حاشیه سودهای ثابت در قیمت خرده‌فروشی نهایی هستند که تغییرپذیری قیمت را نسبت به قیمت‌های نفت خام کاهش می‌دهد. البته روشن است که برای به‌دست آوردن مقادیر تغییرپذیری قیمت، آمارهای تغییرپذیری قیمت خرده‌فروشی را با فرض‌هایی در مورد اندازه حاشیه سودهای ثابت مختلف در زنجیره ارزش گزارش می‌دهیم.

که دارای افق‌های زمانی به حد کافی طولانی هستند، می‌توانند قیمت‌ها را به‌طور چشمگیر هموار و از مصرف‌کنندگان در برابر جهش‌های قیمت موقتی حمایت می‌کند. درحالی‌که تغییرات قیمت ماندگار را به‌تدریج انتقال می‌دهد. البته این قاعده، تفاوتی میان تکانه‌های قیمت بزرگ و کوچک قائل نمی‌شوند و مستقیماً به دنبال تکمیل خودبیمه‌ای بخش خصوصی از طریق تمرکز بر تکانه‌های بزرگ نیستند.

شبیه‌سازی‌ها نشان می‌دهند که این قاعده می‌تواند به سطح چشمگیری از هموار کردن قیمت‌ها - هم از نظر کاهش انحراف معیار تکانه‌ها و هم تعداد دفعات بروز تکانه‌های بزرگ - دست پیدا کند. اثربخشی هموار کردن قیمت با افزایش طول میانگین متحرک به‌طور قابل توجه‌ای افزایش می‌یابد، حتی میانگین متحرک سه‌ماهه نیز در مقایسه با قیمت‌های نقدی می‌تواند به کاهش ۳۰ درصدی در انحراف معیار و کاهش بیش از ۵۰ درصدی در تعداد دفعات تکانه‌های ماهیانه فراتر از ۱۰ درصد دست پیدا کند.

سطح هموار شدن چشمگیر قیمت که این قاعده به آن دست می‌یابد با ریسک مالی قابل توجهی همراه است. برای مثال، میانگین متحرک دوازده‌ماهه به تکانه‌های مالی بزرگ (به‌طور میانگین، ۰/۳ درصد تولید ناخالص داخلی در سال برای یک کشور واردکننده نفت معمولی) می‌انجامد و همچنین می‌تواند کسری‌های انباشته شده بزرگی (۰/۶ درصد تولید ناخالص داخلی تا سال ۲۰۰۰ با فرض آغاز قاعده در سال ۱۹۸۷) را به‌وجود آورد. قاعده دارای دوره‌های زمانی کوتاه‌تر، کم‌خطرتر هستند، به‌گونه‌ای که میانگین متحرک سه‌ماهه با میانگین تکانه‌های کمتر از ۰/۱ درصد تولید ناخالص داخلی همراه است و دامنه اثر انباشته آن، بین ۰/۱+ تا ۰/۱- درصد تولید ناخالص داخلی است.

۳-۱-۳-۱۷ قاعده رهایی (R,S)

براساس قاعده رهایی، ابتدا یک دامنه قیمت تعیین می‌شود (مثلاً به‌اضافه یا منهای ۱۰ درصد قیمت‌های نقدی جاری) و قیمت‌های خرده‌فروشی تنها در هنگامی به روز می‌شود که قیمت‌های نقدی به سطحی خارج از دامنه می‌رسند. وقتی قیمت‌ها تغییر می‌کنند، دامنه قیمت به بالا یا پایین انتقال می‌یابد و قیمت نقدی جاری، نقطه مرکزی جدید دامنه می‌شود.

اثر این قاعده قیمت‌گذاری، پرهیز از نوسانات جزئی در قیمت‌های خرده‌فروشی و درعین‌حال، انتقال تغییرات نسبتاً بزرگ در قیمت‌های جهانی است. بنابراین، این قاعده در حفاظت دولت‌ها از تحمل تکانه‌های قیمت بزرگ مؤثر است، ولی با این کار، بخش خصوصی را در معرض این تکانه‌ها قرار می‌دهد. این وضعیت، در صورت وجود هزینه‌های تعدیل ثابت، بهینه خواهد بود، اما همان‌گونه که در قسمت اول گفته شد، مصرف‌کنندگانی که دارای این نوع هزینه‌های تعدیل هستند، باید بتوانند رفتار تعدیل بهینه را مستقلاً از طریق خودبیمه‌ای در مقابل تکانه‌های کوچک به اجرا بگذارند. بنابراین، به‌نظر نمی‌رسد که قاعده رهایی، مکمل تدابیر مقابله با ریسک مصرف‌کنندگان باشند و تنها می‌توان وجود آنها را در حوزه‌هایی توجیه کرد که ارتباطی با هموار کردن قیمت‌ها ندارند.^۱

نتایج شبیه‌سازی نشان می‌دهد که قاعده رهایی در زمینه هموار کردن قیمت‌ها کارایی ندارند. آنها واقعاً اندازه و تعداد دفعات تکانه‌های قیمتی بزرگ را افزایش می‌دهند و در مورد رهایی در دامنه ۳۰- تا ۳۰+ درصد، آنها می‌توانند انحراف معیار کلی را نیز افزایش دهند. آن مسئله با ریسک مالی کلی و نیز با تکانه‌های مالی بزرگ، سازگار است. در عمل اجرای یک قاعده رهایی می‌تواند به دریافت‌های مالی چشمگیر منجر شود (همانند مورد قاعده ۳۰- تا ۳۰+ درصد). این اثر از این حقیقت ناشی می‌شود که ویژگی قیمت‌های نفت، کاهش اندک و مکرر در قیمت‌ها (که براساس این قاعده انتقال نمی‌یابند و لذا به درآمد مالی منجر می‌شوند) و افزایش‌های کم‌تعدادتر ولی بزرگ (که براساس قاعده رهایی انتقال می‌یابند) می‌باشد.^۲

با توجه به تأثیر ناچیز (یا حتی منفی) قاعده رهایی در فرایند هموار کردن قیمت‌های خرده‌فروشی، مهم‌ترین توجیه برای استفاده از این نوع قاعده (در مقابل یک

۱. افزون‌بر این، اگر تعداد دفعات تعدیل قیمت را کم کنیم و بزرگی آنها را افزایش دهیم، قواعد رهایی ممکن است از نظر سیاسی، شکننده شوند و احتمالاً در مقایسه با قواعدی که امکان تعدیل مستمر را فراهم می‌کنند، بیشتر نقض می‌شوند.

۲. این نتیجه با یافته‌های دیتون (۱۹۹۲) در مورد کالاهای غیرنفتی سازگار است. این اثر، ناشی از عدم تقارن در فرصت‌های ذخیره‌سازی است که از این حقیقت نشئت می‌گیرد که ذخیره‌سازی منفی ممکن نیست، به‌گونه‌ای که فشار برای افزایش‌های چشمگیر قیمت، ضعیف‌تر از فشار برای کاهش‌های چشمگیر قیمت است. کاشین، مک درموت و اسکات (۲۰۰۲) متوجه اثری مشابه برای نفت شده‌اند.

قاعده انتقال کامل) آن است که هزینه‌های معاملاتی به روز شدن مداوم به‌منظور انعکاس قیمت‌های بین‌المللی، به حداقل می‌رساند و درعین‌حال، از دولت‌ها در برابر ریسک بسیار بالای ناشی از قیمت نفت حفاظت می‌کند. لذا می‌تواند نمایانگر روش مناسبی برای اجرای مؤثر یک قاعده انتقال کامل باشد (البته تا زمانی که پهنای دامنه قیمت، خیلی زیاد نباشد).

کاستاریکا و بولیوی اخیراً قاعده رهایی را اجرا کردند. کاستاریکا از سال ۱۹۹۰ دارای یک قاعده رهایی در دامنه +۵ تا -۵ درصد بوده است، هرچند که هرگز به‌طور پیوسته به اجرا گذاشته نشده است. بولیوی نیز سازوکاری در همین دامنه را انتخاب کرد، اما این سازوکار در ژوئیه ۲۰۰۰ - زمانی که قیمت‌های خرده‌فروشی سوخت موقتاً برای یک دوره یک‌ساله ثابت نگه داشته شدند - به حال تعلیق درآمد.

۱-۳-۱۷ قاعده حداکثر - حداقل

قاعده حداکثر - حداقل، دامنه قیمتی را در پیرامون یک قیمت مرکزی مشخص می‌کنند که سطح حداکثر و حداقلی که قیمت‌های خرده‌فروشی می‌توانند به آن دست پیدا کنند، را تعریف می‌کند. اگر (سطح قیمت تمام شده خرده‌فروشی^۱ بالاتر از سقف دامنه قیمت باشد، دولت با پرداخت یارانه تفاوت میان این دو قیمت را پوشش می‌دهد. اگر قیمت تمام شده خرده‌فروشی پایین‌تر از حداقل قیمت تعیین شده توسط دامنه باشد، دولت این مابه‌التفاوت را به‌عنوان مالیات دریافت می‌کند و قیمت‌های خرده‌فروشی را در سطح حداقل تعیین می‌کند.

این قاعده قیمت مستقیماً به هدف تکمیل فعالیت‌های تحمل ریسک مصرف‌کنندگان دست پیدا می‌کند و از آنها در برابر تکانه‌های قیمت بزرگ محافظت کرده و تکانه‌های کوچک را انتقال می‌دهند. البته این قاعده به‌طور خودکار تغییرات قیمتی بزرگ را انتقال نمی‌دهد، مگر آنکه این تغییرات، ماندگار بوده و لذا نیاز به تعدیل داشته باشند. برای اینکه این اتفاق بیافتد و برای پرهیز از ریسک مالی بیش از حد برای دولت، قاعده حداکثر - حداقل باید با سازوکاری تکمیل شود که جایگاه دامنه حداکثر - حداقل را به

1. The Cost-plus Level of Retail Price

روز کند یا یارانه (مالیات) اضافی تعیین شده توسط این قاعده را کاهش دهد، البته به شرط آنکه زیان (سود) انباشته شده، بالاتر از یک سطح معین باشد. شیلی اخیراً هر دو اقدام را انجام داد (به کادر ۱-۱۷ نگاه کنید) که به‌عنوان بخشی از اصلاح سازوکار به‌کار گرفته شده از سال ۱۹۹۱ بود.

این مقاله، سه نوع قاعده حداکثر - حداقل را شبیه‌سازی می‌کند که همگی به‌طور کلی بر مبنای سازوکار شیلی هستند. این قاعده دارای یک پهنای $۱۲/۵$ درصدی نسبت به قیمت مرکزی هستند (همانند قاعده شیلی). دو قاعده از این سه قاعده، دارای یک قیمت مرکزی ثابت (به‌ترتیب، $۱۸/۵۰$ دلار در بشکه و بیست دلار در بشکه) و یکی دارای دامنه متحرکی است که براساس فرمول به‌روز کردن جدیدی که توسط مؤسسه تنظیم‌کننده انرژی شیلی اتخاذ شده است، به‌روز می‌شود.^۱

شبیه‌سازی‌ها نشان می‌دهند که قاعده دامنه ثابت، مؤثرتر از قاعده دامنه متحرک در زمینه کاهش نوسان قیمت و کاهش اثر تکانه‌های قیمتی بزرگ هستند. علت این امر، آن است که برخلاف دامنه میانگین متحرک، دامنه‌های ثابت همگام با قیمت‌های جاری حرکت نمی‌کنند و لذا ویژگی‌های جذب تکانه آنها کم‌رنگ می‌شود.

با این حال، تأثیرات مثبت هموارکننده قیمت در قاعده دامنه ثابت نشانه‌ای از جنبه ریسک‌های مالی بالاتر ناشی از آنهاست. هر دو قاعده $۱۸/۵۰$ دلار در بشکه و بیست دلار در بشکه به تکانه‌های مالی کامل بزرگ منجر می‌شوند. البته آنها از نظر اثر انباشته‌شان تفاوت بنیادی دارند، به‌گونه‌ای که قاعده بیست دلار در بشکه به مازاد چشمگیر در دوره ۱۹۸۷-۲۰۰۰ و قاعده $۱۸/۵۰$ دلار در بشکه به کسری انجامید. این امر ضعف اصلی رویکرد دامنه ثابت، یعنی نیاز به برآورد یک سطح انتظاری برای قیمت‌ها (تعیین سطح مرکزی دامنه قیمت) را نشان می‌دهد که ممکن است عملاً نامناسب باشد و به درآمدها یا زیان‌های مالی اضافی ناشی از هموار کردن قیمت‌ها منجر شود. در مقابل، قاعده حداکثر - حداقل دامنه قیمت متحرک کشور شیلی به تکانه‌های

۱. فرمول کنونی شیلی، دامنه قیمت حداکثر - حداقل را براساس قیمت‌های تاریخی، پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت و برآوردهای بلندمدت به روز می‌کند. ما برای انجام شبیه‌سازی در این مقاله، فرض کرده‌ایم که جزء برآورد کوتاه‌مدت در فرمول دامنه قیمت برابر با قیمت نقدی کنونی و پیش‌بینی بلندمدت، بیست دلار در بشکه است.

مالی بسیار کوچک‌تر انجامید و اثر انباشته محدودی در دوره ۲۰۰۰-۱۹۸۷ داشت.

کادر ۱-۱۷ سازوکار تثبیت قیمت در شیلی

شیلی از ژانویه ۱۹۹۱، یک سازوکار تثبیت قیمت داخلی نفت را اجرا و اخیراً آن را اصلاح کرده است.^۱ سازوکار اولیه، مبتنی بر یک قاعده قیمت حداکثر - حداقل بود که مجری آن یک صندوق تثبیت با سرمایه اولیه ۲۰۰ میلیون دلار آمریکا بود. براساس این سازوکار، قیمت‌های حداکثر و حداقل هر محصول نفتی در دامنه $12/5 +$ تا $12/5 -$ درصد یک قیمت مرجع - تعیین شده توسط اداره انرژی براساس یک مبنای اختیاری از روندهای میان‌مدت و بلندمدت بازار - تعیین شدند. قاعده حداکثر - حداقل، عملکرد نامتقارن داشت: اگر قیمت وارداتی (نقدی) بالاتر از سقف دامنه باشد، صندوق اقدام به پرداخت یارانه‌ای خواهد کرد که معادل تفاوت میان این دو قیمت است. البته اگر قیمت وارداتی، پایین‌تر از کف دامنه باشد، از ۶۰ درصد مابه‌التفاوت مالیات گرفته خواهد شد و در صندوق پس‌انداز خواهد شد.

تا اواسط سال ۱۹۹۹، این سازوکار تثبیت، عملکرد نسبتاً مؤثری داشت. صندوق اقدام به انباشت منابع نمود، زیرا قیمت‌های واردات، به کرات پایین‌تر از دامنه قیمت بودند نه بالاتر از آن. بالاین‌حال، قیمت‌های بالای نیمه دوم ۱۹۹۹ و سال ۲۰۰۰ به بروز مشکلات مالی برای صندوق منجر شد^۲ که مستلزم تزریق اضافی ۲۶۳ میلیون دلار آمریکا بود (این مبلغ در ژانویه و ژوئیه ۲۰۰۰ به صندوق واریز شد). مشکلات به‌وجود آمده برای صندوق موجب بازنگری در قاعده سازوکار تثبیت و تصویب آنها در ژوئیه ۲۰۰۰ شد.

براساس قانون جدید تثبیت قیمت، قیمت‌های مرجع که تعیین‌کننده وضعیت دامنه برای هر محصول نفتی هستند، به‌طور هفتگی بر مبنای فرمولی به روز می‌شوند که شامل قیمت‌های تاریخی (یک میانگین وزنی از قیمت‌ها در طی دو سال گذشته)، پیش‌بینی‌های کوتاه‌مدت و پیش‌بینی‌های بلندمدت است. عدم تقارن موجود کارکرد دامنه قیمت حذف شده است (به‌گونه‌ای که هم‌اکنون از ۱۰۰ درصد تفاوت میان کف دامنه و قیمت واردات، مالیات گرفته می‌شود) و یک قاعده مشروط یارانه = مالیات معرفی شده است. براساس این قاعده، به‌منظور جلوگیری از کاهش (انباشت) بیش از حد منابع صندوق، قیمت‌ها را می‌توان بالاتر (پایین‌تر) از سقف (کف) دامنه قیمت، افزایش (کاهش) داد. این قاعده تضمین می‌کند که صندوق هرگز بدون منابع مالی نخواهد شد (یعنی هم‌زمان با همگرا شدن منابع مالی صندوق به‌سمت صفر، یارانه پرداختی به مصرف‌کنندگان نیز به‌سمت صفر همگرا می‌شود) و هرگز بیشتر از یک میزان حداکثر در آن منابع مالی انباشته نخواهد شد.

مأخذ

۱. این سازوکار، شامل پنج فراورده نفتی است: بنزین، نفت گاز، گاز نفت مایع شده، نفت حرارتی و نفت سفید.
۲. این وضعیت وقتی بدتر شد که در سال ۱۹۹۹، قیمت‌های مرجع دامنه حداکثر - حداقل (برخلاف افزایش قیمت‌های وارداتی) به‌منظور جلوگیری از افزایش قیمت‌های داخلی کاهش یافتند.

۱-۳-۱۷ خلاصه ارزیابی قاعده انتقال جزئی

تفاوت‌های اصلی موجود در این سه نوع قاعده که در جدول ۱۷-۲ آمده‌اند عبارت‌اند از:

- قاعده حداکثر - حداقل درزمینه تکمیل تحمل ریسک بخش خصوصی مؤثرتر از قاعده رهایی (که وقتی بخش خصوصی، بیشترین نیاز به هموار کردن قیمت را دارد، چنین کاری را انجام نمی‌دهند) و قاعده میانگین متحرک (که تمام تکانه‌ها را برطرف می‌کنند) هستند،
- قاعده حداکثر - حداقل بایستی توسط یک قاعده به‌روزکننده درزمینه جایگاه دامنه قیمت حداکثر- حداقل تکمیل شوند تا اطمینان حاصل شود که تکانه‌های ماندگار به بخش خصوصی انتقال می‌یابند،
- بده - بستان میان بیمه قیمت خرده‌فروشی و ریسک مالی - اندازه‌گیری شده براساس شبیه‌سازی‌های تاریخی قاعده - شدید به‌نظر می‌رسد.

جدول ۱۷-۲ خلاصه ویژگی‌های قاعده انتقال جزئی

قاعده	ویژگی‌های هموارکنندگی قیمت		نتایج شبیه‌سازی	
	شوکه‌های موقت	شوکه‌های ماندگار	کاهش انحراف معیار* تکانه مالی سالیانه (درصد از تولید ناخالص داخلی)**	
میانگین متحرک	تمام تکانه‌ها را هموار می‌کند	انتقال کامل (با یک تأخیر زمانی)	۷۰ تا ۳۰ درصد	۰/۳ تا ۰/۰۷ درصد
رهايي	تنها تکانه‌های کوچک را هموار می‌کند	انتقال کامل (اگر به‌اندازه کافی بزرگ باشد)	۲ تا ۸ درصد	۰/۰۵ تا ۰/۲۶ درصد

جدول ۲-۱۷ خلاصه ویژگی‌های قاعده انتقال جزئی

قاعده	ویژگی‌های هموارکنندگی قیمت		نتایج شبیه‌سازی	
	شوکه‌های موقت	شوکه‌های ماندگار	کاهش انحراف معیار* تکانه مالی سالیانه (درصد از تولید ناخالص داخلی)**	۲۷ تا ۴۵ درصد
حداکثر- حداقل	تنها تکانه‌های بزرگ را هموار می‌کند	بدون انتقال (مگر اینکه یک قاعده به روزکننده وجود داشته باشد)	۰/۱۷ تا ۰/۰۸ درصد	۲۷ تا ۴۵ درصد

* نسبت به قیمت‌های نقدی، براساس تفاضل اول لگاریتم سری قیمت ماهیانه در دوره ژانویه ۱۹۸۷ تا ژوئن ۲۰۰۰.

** براساس واردکننده معمولی نفت در سال ۱۹۹۹.

مأخذ: محاسبات نویسندگان.

با توجه به یافته‌های شبیه‌سازی‌ها، ظاهراً مؤثرترین قاعده انتقال جزئی و آن قاعده‌ای که موجب برقراری یک تعادل مناسب میان هموار کردن قیمت خرده‌فروشی و تکانه‌های مالی می‌شوند، قاعده میانگین متحرک کوتاه‌مدت (سه‌ماهه و احتمالاً شش‌ماهه) و یا یک قاعده حداکثر - حداقل همراه با یک به روزرسانی خودکار دامنه قیمت حداکثر- حداقل هستند.^۱

ظاهراً قاعده هموار کردن قیمت بلندپروازانه‌تر، دولت را در برابر ریسک مالی مرتبط با قیمت نفت - به‌خصوص با توجه به محدودیت دسترسی اغلب کشورهای در حال توسعه به ابزارهای مؤثر مقابله با ریسک - بسیار آسیب‌پذیر می‌کند. بنابراین، گرچه مسئله هموار کردن قیمت نفت با هدایت دولت به‌قوت خود باقی است، دولت‌ها نباید تلاش کنند که بیمه قیمت بیش از حدی را در اختیار بخش خصوصی قرار دهند، زیرا آن تبعات مالی دارد. ازسوی دیگر، دولت‌ها ممکن است اتکا به ابزارهای بیمه مبتنی بر بازار را برای اجرای هموار کردن قیمت خرده‌فروشی به‌نسبت مؤثر بیابند.

۱. تلفیقی از این دو قاعده (یعنی یک قاعده حداکثر - حداقل که دامنه قیمت آن براساس یک میانگین متحرک نسبتاً کوتاه‌مدت از قیمت‌های گذشته به‌روز می‌شود) نیز ممکن است مناسب باشد.

۲-۳-۱۷ مدیریت ریسک مالی ناشی از انتقال جزئی

از شبیه‌سازی‌های تاریخی قاعده انتقال جزئی پیداست که اجرای یک نظام انتقال جزئی تغییرات قیمت نفت، برخی ریسک‌های مالی را به‌طور خودکار به دولت منتقل می‌کند. دولت برای مدیریت این ریسک، با چند گزینه روبه‌رو است.

فوری‌ترین گزینه برای مدیریت ریسک ناشی از درآمدهای بی‌ثبات نفت، استفاده از بودجه دولت برای برطرف کردن تکانه - یا از طریق تعدیل هزینه‌ها یا از راه افزایش درآمد اضافی - است. با این حال، بعید است که این گزینه، کارا باشد. تغییر دادن هزینه‌ها هماهنگ با قیمت‌های نفت احتمالاً هزینه‌های تعدیل مالی را به دنبال خواهد داشت که به معنای آن است که دولت‌ها باید تلاش کنند هزینه‌ها را در گذر زمان هموار کنند. تعدیل مالیات‌های غیرنفتی نیز احتمالاً گزینه‌ای ناکارا برای ملاحظات هموار کردن مالیات‌ها می‌باشد.

همانند بخش خصوصی، دولت‌ها باید تلاش کنند که تکانه‌های بودجه‌ای ناشی از انتقال جزئی قیمت‌های بی‌ثبات نفت را هموار کنند. آنها به‌طور بالقوه می‌توانند این کار را با استفاده از بازارهای اعتباری انجام دهند. البته بسیاری از دولت‌ها در بازارهای جهانی با محدودیت اعتباری مواجه‌اند و ممکن است به‌دلیل نبود بازارهای مالی توسعه‌یافته در داخل کشورهاشان نتوانند اوراق قرضه داخلی منتشر کنند. افزون بر این، این احتمال بسیار قوی وجود دارد که وقتی دولت‌ها بیش از هر وقت دیگر به استقراض نیاز دارند (یعنی وقتی مورد اصابت تکانه‌های منفی شرایط مبادله قرار می‌گیرند)، دچار محدودیت اعتبارات باشند.

در دسترس‌ترین گزینه دولت‌ها برای مقابله با ریسک، خودبیمه‌ای از طریق درگیر شدن در نظام پس‌انداز احتیاطی است. البته این کار، بدون هزینه نیست. نتایج شبیه‌سازی قاعده انتقال جزئی که در بالا ارائه شده است، نشان می‌دهد که این گونه پس‌اندازها یا برداشت از پس‌اندازها ممکن است بسیار بزرگ و ماندگار باشند. به‌طور خاص، کسری مالی را باید با نقدینگی قبلی تأمین مالی نمود که این کار، هزینه‌بردار است. همان‌گونه که دیتون (۱۹۹۱) نشان داده است، برای مقابله با ترکیبی از هزینه‌های نقدینگی و تکانه‌های قیمت ماندگار نباید از هموار کردن بیش از حد قیمت (یا مصرف) استفاده کرد.

شبیه‌سازی‌های ما مؤید این نتیجه نظری هستند. از نظر سیاسی، تداوم سیاست پس‌انداز یا برداشت از پس‌انداز برای دوره‌های زمانی طولانی نیز ممکن است دشوار باشد.

یکی از گزینه‌ها برای اجرای سازوکار خودبیمه‌ای در مقابل ریسک مالی مرتبط با نفت، تأسیس یک صندوق تثبیت قیمت نفت داخلی جداگانه است.^۱ این گزینه، در میان واردکنندگان نفت، نسبتاً طرفدار بوده است. از میان کشورهای مورد بررسی ما که قیمت‌ها را تنظیم می‌کنند، ۲۴ درصد آنها هم‌اکنون چنین صندوق‌هایی را اداره می‌کنند و تعداد اندکی از آنها چند سال صندوق داشته‌اند و همین اواخر آنها را منحل کرده‌اند (مثلاً موریتانی و فیلیپین). در سال ۲۰۰۰، ضربه شدیدی به بیشتر این صندوق‌ها وارد آمد که ناشی از قیمت‌های نفت بالا و منابع مالی اضافی مورد نیاز (شیلی) یا از دست رفتن منابع چشمگیر (برزیل) بود. به‌طور کلی‌تر، تحقیقات جدید نشان می‌دهد که صندوق‌های تثبیت ممکن است به‌جای آنکه یاور سیاست مالی برای مواجهه با چالش ناشی از نوسانات قیمت نفت باشند، وضعیت را بغرنج کنند.^۲

ظاهراً دولت‌های کشورهای در حال توسعه، همانند بنگاه‌های بخش خصوصی، برای مدیریت تغییرات گسترده مالی ناشی از ریسک قیمت نفت، به سبب نبود ابزارهای مؤثر مقابله با ریسک مناسب نیستند. این مسئله، به همراه بالا بودن تعداد دفعات و ماندگاری تکانه‌های قیمت نفت دلالت بر آن دارد که هرگونه هموار کردن تغییرات در تغییرپذیری قیمت نقدی توسط دولت، باید محدود شود و باید به‌گونه‌ای طراحی شود که تکانه‌های مالی وارده به بخش عمومی به حداقل برسد. همان‌طور که در شبیه‌سازی‌های تاریخی ارائه شده در بالا آمده است.

۳-۳-۱۷ ابزار تأمینی

دولت‌هایی که مایل‌اند از مصرف‌کنندگان در برابر نوسان بیش از حد قیمت نفت محافظت کنند، می‌توانند از ابزارهای تأمینی مالی برای کاهش ریسک قیمت نفت استفاده کنند.^۱

۱. برای آگاهی از یک بحث کامل در مورد صندوق‌های پس‌انداز و تثبیت نفت، به فصل یازدهم این کتاب مراجعه کنید.

۲. همان.

۱. برای مطالعه بیشتر به فصل چهاردهم این کتاب مراجعه کنید.

مزیت این کار در مقایسه با قاعده انتقال جزئی عبارت است از اثرگذاری مستقیم بر ماهیت فرایند قیمت پیش روی مصرف‌کنندگان یک کشور، حذف یا کاهش بالقوه ویژگی‌های نامطلوب سری‌های زمانی نفت و در نتیجه، کاهش ریسک مالی ناشی از انتقال جزئی تغییرات قیمت نقدی. در اینجا یک ناتوانی بسیار مهم بازار را مورد توجه قرار می‌دهد که همان نبود دسترسی اغلب مصرف‌کنندگان در کشورهای در حال توسعه به ابزارهای تأمینی است.

بازارهای مالی ویژه فراورده‌های نفتی بسیار پیشرفته هستند و تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان در کشورهای صنعتی، استفاده گسترده‌ای از آنها می‌کنند. میزان دادوستد قراردادهای مالی نفت خام و فراورده‌های نفتی، بسیار زیاد است (هم در نیویورک در نیمکس و هم در لندن در آی. پی. ای)، به‌ویژه در مورد سررسیدهای کوتاه‌مدت (شش تا دوازده‌ماهه).^۱ این امر، به‌طور بالقوه، فرصت چشمگیری را برای فعالیت‌های مدیریت ریسک در اختیار کشورهای مصرف‌کننده نفت قرار می‌دهد به‌خصوص اگر آنها خریداران به‌نسبت کوچک باشند.

۴-۳-۱۷ حوزه تعامل بخش خصوصی در هموار کردن قیمت فراورده‌های نفتی

شرکت‌های نفتی خصوصی می‌توانند نقش مهمی در تسهیل یا اجرای سازوکار هموار کردن قیمت خرده‌فروشی ایفا کنند. تمرکز ما در این مقاله، بر نقش بخش خصوصی در هموار کردن قیمت نفت نیست، اما به‌طور مختصر آن را مورد بحث قرار می‌دهیم تا موضوع به‌طور جامع‌تر بررسی شده و ابعاد بررسی خود در مورد پتانسیل تعامل بخش خصوصی در هموار کردن قیمت‌ها تحت هدایت دولت در این حوزه را برجسته می‌سازیم. در یک نظام تنظیم قیمت (برای مثال، در نظامی که دولت یک قیمت حداکثر را برای فراورده‌های نفتی تعیین می‌کند)، دولت ممکن است بتواند فعالیت‌های مدیریت ریسک مرتبط با بی‌ثباتی قیمت نفت را به شرکت‌های نفتی خصوصی واگذار کند و

۱. برای نمونه، میانگین سفارش خرید (تعداد قراردادهای بازی که هنوز منعقد نشده‌اند) نفت خام در نیمکس در حدود یک میلیارد بشکه در روز است که معادل ۲۷ درصد صادرات نفت خام جهان است. از این تعداد سفارش خرید، ۷۵ درصد برای سلف ۶ ماهه یا کمتر و حدود ۵ تا ۱۰ درصد برای ۲۴ ماه و بیشتر است.

به این ترتیب، از پذیرش ریسک مالی ناشی از هموار کردن قیمت‌ها پرهیز کند. دولت می‌تواند این کار را به یکی از دو روش زیر انجام دهد:

- می‌تواند قیمت‌های خرده‌فروشی را براساس یک قاعده انتقال جزئی و وضع مالیات‌های غیرمستقیم بر فراورده‌های نفتی تعیین کند. این کار به معنای آن خواهد بود که حاشیه سود صنایع داخلی همگام با قیمت‌های جهانی نفت نوسان خواهد داشت.
- می‌تواند قیمت‌های خرده‌فروشی را براساس یک قاعده ابزار تأمینی تعیین کند که به موجب آن دولت از پیش فرض می‌کند که سهم معینی از تقاضا برای نفت با استفاده از ابزارهای مالی (برای مثال معاملات آتی) خریداری می‌شود و هزینه خرید تخمینی به‌طور کامل انتقال می‌یابد.

براساس هر دو سازوکار، شرکت‌های نفتی خصوصی با استفاده از ابزارهای فوق‌الذکر به دنبال محدود کردن یا مدیریت ریسک قیمت نفت هستند. با توجه به دشواری‌های فنی و سیاسی که ممکن است در کنار عملکرد صندوق‌های تثبیت وجود داشته باشد و نیز محدودیت دسترسی دولت‌ها به بازارهای مالی و تأمینی، این سازوکارها ممکن است برتر از مدیریت ریسک قیمت نفت توسط دولت باشد. شرکت‌های خصوصی (مخصوصاً اگر بخشی از گروه‌های بین‌المللی بزرگ‌تر باشند) ممکن است در مقایسه با دولت‌ها، دسترسی بهتری به اقدامات مؤثر در زمینه مقابله با ریسک داشته باشند.

البته این سازوکارهای واگذاری ممکن است دارای برخی محدودیت‌ها باشد که به‌طور ویژه می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- مدیریت تنظیم قیمت فراورده‌های نفتی را دشوار می‌کنند و در قیمت‌های خرده‌فروشی باید هزینه سرمایه بالاتری برای شرکت‌های خصوصی در اثر ریسک قیمت نفت در نظر گرفت.

• اگر قاعده تأمینی دولت بسیار انعطاف‌ناپذیر (یا مبهم) باشد، ممکن است به رفتار تأمینی پایین‌تر از حد بهینه از سوی بخش خصوصی منجر شوند.

- دولت‌ها ممکن است نتوانند پایبندی قابل اعتمادی به فرمول‌های تثبیت قیمت مورد توافق با شرکت‌های خصوصی داشته باشند. برای مثال، در وضعیت افزایش قیمت‌های جهانی، ممکن است نتوانند قیمت‌های خرده‌فروشی را بالا ببرند تا به این وسیله زیان شرکت‌های خصوصی را جبران کنند، حتی اگر قاعده انتقال، اجازه افزایش قیمت را بدهد.

● با توجه به ماهیت قیمت‌های نفت و پتانسیل ناشی از قاعده انتقال جزئی درزمینه کسری‌ها یا مازادهای مزمّن، این احتمال وجود دارد که نیاز به مذاکره مجدد در مورد ترتیبات انتقال ریسک میان دولت و شرکت‌های نفتی وجود داشته باشد و فشارهای سیاسی ممکن است شرایطی را به‌وجود آورند که نتوان زیان شرکت‌ها در اثر پایین بودن قیمت‌های خرده‌فروشی را جبران کرد یا رانت‌های حاصل از بالا بودن قیمت‌های خرده‌فروشی را بیرون کشید. این ریسک سیاسی می‌تواند به‌نوبه خود به معنای آن باشد که شرکت‌های خصوصی ممکن است مایل به مدیریت ریسک ناشی از انتقال جزئی نباشند.

یک جایگزین روشن‌تر مبتنی بر قرارداد برای واگذاری فعالیت‌های مدیریت ریسک به شرکت‌های نفتی خصوصی، آزادسازی کامل قیمت‌ها می‌باشد. مزیت این کار آن است که به نیروهای بازار اجازه می‌دهد سطح مناسب از فرایند هموار کردن قیمت‌های خرده‌فروشی را تعیین کنند^۱ و در مقایسه با قاعده انتقال جزئی، دارای اصلاح قیمت‌گذاری ساختاریافته‌تری است. بنابراین کمتر در معرض لغو شدن یا رعایت نشدن قرار دارد. تعدادی از کشورهای مورد بررسی ما (۲۷ درصد)، آزادسازی قیمت‌گذاری نفت را اتخاذ کرده‌اند.

البته در برخی شرایط، آزادسازی در قیمت‌گذاری ممکن است یک راهبرد عملی نباشد. اگر شرایط بازار داخلی، به‌اندازه کافی رقابتی نباشد (مثلاً بازار آن‌قدر کوچک باشد که اجازه ظهور و بروز رقابت مؤثر را ندهد)، تنظیم قیمت ممکن است لازم باشد که به معنای آن است که دولت باید مسئولیت تصمیمات درزمینه هموار قیمت را بپذیرد. در این حالت، دولت‌ها باید همچنان گزینه تشویق حضور بخش خصوصی در مدیریت فعالیت‌های هموار قیمت را در نظر داشته باشند.

۴-۱۷ نتیجه‌گیری

سطح قیمت‌های خرده‌فروشی نفت، یکی از متغیرهای اقتصادی مهم در بسیاری از

۱. در کشورهایی که قیمت‌گذاری فراورده‌های نفتی آزاد است، شرکت‌های نفتی خصوصی در برخی فعالیت‌های هموار کردن قیمت‌ها دخالت دارند. برای مثال در ایالات متحده، بنا به برآورد وزارت انرژی، میانگین قیمت‌های خرده‌فروشی بنزین به‌طور کامل نشان‌دهنده تغییر در قیمت‌های نقدی پس از سه ماه می‌باشد که در آن، ۵۰ درصد تغییر طی چهار هفته انتقال یافته است (وزارت انرژی ایالات متحده، ۱۹۹۸).

کشوهای در حال توسعه است که هم بر درآمدهای مالی دولت‌ها و هم بر درآمد قابل تصرف مصرف‌کنندگان تأثیر می‌گذارد. مصرف‌کنندگان ممکن است به دلیل ریسک‌گریزی و ملاحظات هزینه‌های تعدیل، از بی‌ثباتی قیمت‌های نفت متضرر شوند. همچنین آنها ممکن است به دلیل نبود ابزارهای مقابله با ریسک و محدودیت امکانات خودبیمه‌ای نتوانند به‌طور شایسته، اثر منفی نوسان قیمت نفت بر رفاه را کاهش دهند.

بنابراین، به‌نظر می‌رسد دلیلی برای هموار کردن قیمت خرده‌فروشی فراورده‌های نفتی تحت هدایت دولت در محیطی با تنظیم این قیمت‌ها وجود دارد. البته با توجه به ویژگی‌های قیمت‌های جهانی نفت و به‌ویژه استمرار و دفعات بسیار زیاد تغییرات قیمتی بزرگ، هموار کردن قیمت فراورده‌های نفتی، پیامدهای مالی چشمگیری برای دولت‌ها دارد. شبیه‌سازی‌های قاعده انتقال جزئی مبتنی بر قیمت‌های نقدی جهانی گذشته که در این مقاله آمده‌اند، بیانگر آن هستند که یک رابطه (بده - بستان) قوی میان بیمه قیمت و ثبات مالی وجود دارد و تنها هموار کردن قیمت به‌طور محدود (برای مثال در شکل یک قاعده میانگین متحرک کوتاه‌مدت یا یک دامنه متحرک حداکثر - حداقل) می‌تواند از نظر مالی پایدار باشد. بیمه قیمت مبتنی بر بازار، یک جایگزین برتر برای هموار کردن قیمت‌های خرده‌فروشی به‌نظر می‌رسد و این جایگزینی است که دولت‌های کشورهای وابسته به نفت باید آن را در نظر بگیرند.

شرکت‌های نفتی خصوصی نیز می‌توانند نقش مهمی در تسهیل یا اجرای سازوکار هموار کردن قیمت خرده‌فروشی داشته باشند. آزادسازی قیمت - گرچه گاهی از نظر سیاسی دشوار است - همچنان بهترین راه‌حل اول است، به شرط آنکه شرایط رقابتی در بازار داخلی وجود داشته باشد.

کتابشناسی

- Bevan, David, Paul Collier, and Jan Gunning with Arne Bigsten and Paul Horsnell, 1990, *Controlled Open Economies: A Neoclassical Approach to Structuralism* (Oxford: Clarendon Press).
- Cashin, Paul, Hong Liang, and C. John McDermott, 2000, "How Persistent Are Shocks to World Commodity Prices?," IMF Staff Papers, Vol. 47, No.2, pp. 177-217.
- Cashin, Paul, C. John McDermott, and Alasdair Scott, 2002, "Booms and Slumps in World Commodity Prices," Journal of Development Economics, Vol. 69 (October), pp. 277-96.
- Claessens, Stijn, and Panos Varangis, 1993, "Designing an Oil Import Risk Management: The Case of Costa Rica," in *Managing Commodity Price Risk in Developing Countries Using Financial Instruments: Case Studies*, ed. by Stijn Claessens and Ronald C. Duncan (Baltimore: Johns Hopkins University Press).
- Deaton, Angus S., 1991, "Saving and Liquidity Constraints," *Econometrica*, Vol. 59, No.5 (September), pp. 1221-48.
- _____, 1992, "Commodity Prices, Stabilization, and Growth in Africa," IPR Working Paper No. 40 (Washington: Institute for Policy Reform).
- _____, and Ron Miller, 1996, "International Commodity Prices, Macroeconomic Performance, and Politics in Sub-Saharan Africa," *Journal of African Economies*, Vol. 5, No.3, pp. 99-191. Available via the Internet: http://www3.oup.co.uk/jnls/list/jafeco/hdb/Volume_05/Issue_03/050099.sgm.abs.html.
- Dixit, Avinash, 1992, "Investment and Hysteresis," *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 6 (Winter), pp. 107-32.
- Engel, Eduardo, and Rodrigo Valdes, 2000, "Optimal Fiscal Strategy for Oil Exporting Countries," IMF Working Paper 00/118 (Washington: International Monetary Fund).
- Fafchamps, Marcel, 1999, "Rural Poverty, Risk and Development," FAO Economic and Social Development Paper No. 144 (Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations).
- Federico, Giulio, James A. Daniel, and Benedict Bingham, 2001, "Domestic Petroleum Price Smoothing in Developing and Transition Countries," IMF Working Paper 01/75 (Washington: International Monetary Fund).

- Gilbert, Christopher L., 1993, "Domestic Price Stabilization Schemes for Developing Countries," in *Managing Commodity Price Risk in Developing Countries*, ed. by Stijn Claessens and Ronald C. Duncan (Baltimore: Johns Hopkins University Press), pp. 30-67.
- Gupta, Sanjeev, and others, 2000, *Equity and Efficiency in the Reform of Price Subsidies: A Guide for Policymakers* (Washington: International Monetary Fund).
- Hausmann, Ricardo, Andrew Powell, and Roberto Rigobon, 1993, "An Optimal Spending Rule Facing Oil Income Uncertainty (Venezuela)," in *External Shocks and Stabilization Mechanisms*, ed. by Eduardo Engel and Patricio Meller (Washington: Inter-American Development Bank and Johns Hopkins University Press), pp. 113-71.
- Kletzer, Kenneth M., David M. Newbery, and Brian D. Wright, 1991, "Smoothing Primary Exporters' Price Risks: Bonds, Futures, Options and Insurance," Economic Growth Center Discussion Paper No. 647 (New Haven, Connecticut: Yale University Press).
- León, Javier, and Raimundo Soto, 1997, "Structural Breaks and Long-Run Trends in Commodity Prices," *Journal of International Development*, Vol. 9 (May-June), pp. 347-66.
- Massell, Benton F., 1969, "Price Stabilization and Welfare," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 83 (May), pp. 284-98.
- Mazaheri, A., 1999, "Convenience Yield, Mean Reverting Prices, and Long Memory in the Petroleum Market," *Applied Financial Economics*, Vol. 9 (February), pp. 31-50.
- Newbery, David M.G., and Joseph E. Stiglitz, 1981, *The Theory of Commodity Price Stabilization: A Study in the Economics of Risk* (Oxford: Clarendon Press).
- Nickell, Stephen, 1985, "Error Correction, Partial Adjustment and All That: An Expository Note," *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, Vol. 47 (May), pp. 119-30.
- Paxson, Christina H., 1992, "Using Weather Variability to Estimate the Response of Savings to Transitory Income in Thailand," *American Economic Review*, Vol. 82 (March), pp. 15-33.
- Turnovsky, Stephen J., Haim Shalit, and Andrew Schmitz, 1980, "Consumer's Surplus, Price Instability, and Consumer Welfare," *Econometrica*, Vol. 48 (January), pp. 135-52.

United States Department of Energy, 1998, *Assessment of Summer 1997 Motor Gasoline Price Increase*. Available via the Internet: [http://www.eia.doe.gov / oil-as/petroleum/info~lance/ gasoline.html](http://www.eia.doe.gov/oil-as/petroleum/info~lance/gasoline.html).

_____, 2000, *A Primer on Gasoline Prices*. Available via the Internet: <http://www.eia.doe.gov/emen/plugs/plprimer.html>.

Waugh, Frederick V., 1944, "Does the Consumer Benefit from Price Instability?," *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 58 (August), pp. 602-14.

Wickham, Peter, 1996, "Volatility of Oil Prices," IMF Working Paper 96/82 (Washington: International Monetary Fund).

World Bank, 1999, "Dealing with Commodity Price Volatility in Developing Countries: A Proposal for a Market-Based Approach," Discussion Paper for the Roundtable on Commodity Risk Management in Developing Countries, Washington, September.

فصل هجدهم فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی (سابق)*

مارتین پتری، گوندر تاب، آله تسیونیسکی**
ترجمه: رضا حریری، محمد راستی

مقدمه

پس از گذشت یک دهه از دوران گذار، بسیاری از کشورهای اتحاد جماهیر شوروی^۱ هنوز سرگرم تلاش برای سازگار کردن بخش‌های انرژی خود با مدل اقتصاد بازاری هستند که آن را با آغوش باز پذیرفتند. در این کشورها، ویژگی‌های بخش‌های انرژی عبارت است از: بالا بودن درجه مالکیت دولت، نیرومند بودن همگرایی عمودی در داخل این بخش، پایین بودن قیمت‌های انرژی و تعیین آنها از سوی دولت، ارائه یارانه‌های متقاطع^۲ و بیش از حد بودن زیان‌های عملیاتی. دادوستد پایاپای بین‌المللی و داخلی را هنوز می‌توان در عملیات بخش انرژی مشاهده کرد. در بسیاری از کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، شرکت‌های انرژی همچنان به‌عنوان نمادهای شبه‌مالی و شبکه‌های تأمین اجتماعی فعالیت می‌کنند و یارانه‌های پنهان فراوانی را از طریق پایین بودن قیمت‌های انرژی، تعرفه‌های ترجیحی یا عرضه آزادانه خدمات به گروه‌های ممتاز، تحمل پرداخت‌های عقب‌افتاده و ترتیبات غیرنقدی در اختیار خانواده‌ها و بنگاه‌ها (دولتی) قرار

* این مقاله، نسخه بازنگری و کوتاه شده از نسخه سال ۲۰۰۰ است. مطالعه موردی در مورد آذربایجان و اکراین، مبتنی بر داده‌ها و اطلاعات تا پایان سال ۲۰۰۰ است.

** Martin Petri, Gunther Taube and Aleh Tsyvinski

1. The Former Soviet Union (FSU)
2. Cross-subsidization

می‌دهند.^۱ برای مثال، در حال حاضر، تنها ارمنستان، گرجستان و مولداوی هستند که تعرفه‌های برق آنها آن قدر بالاست که هزینه‌های اقتصادی (شامل سرمایه‌گذاری) را پوشش می‌دهد. در نتیجه، عملیات بخش انرژی در این کشورها همچنان موجب افزایش انحرافات و ناکارایی‌های شدیدی می‌شود که سرکوب‌کننده تغییر ساختاری و رشد اقتصادی هستند و درعین حال، سیاست مالی را پیچیده و خطرات چشمگیری را متوجه ثبات اقتصاد کلان می‌کنند.

هدف از این مقاله، تجزیه و تحلیل فعالیت‌های شبه‌مالی^۲ در بخش‌های انرژی کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، به‌ویژه فعالیت‌های ناشی از پایین بودن قیمت‌های انرژی (قیمت‌گذاری غلط) و تحمل پرداخت‌های عقب‌افتاده است. ما این کار را با تجزیه و تحلیل دو مطالعه موردی انجام می‌دهیم که در یکی از آنها تمرکز بر یک واردکننده محض انرژی (اکراین) و در دیگری، تمرکز بر یک کشور سرشار از انرژی (آذربایجان) است. این بررسی‌ها را با اطلاعات و داده‌های موجود درباره دیگر کشورهای اتحاد جماهیر شوروی تکمیل کرده‌ایم. سازمان‌دهی این مقاله به‌طور کلی در مورد مباحث مفهومی و روش‌شناسی مربوط به فعالیت‌های شبه‌مالی و به‌طور خاص درباره همین مقولات در بخش انرژی کشورهای اتحاد جماهیر شوروی است. در قسمت‌های سوم و چهارم، دو مطالعه موردی ارائه شده و بالاخره در قسمت پنجم، برخی نتایج حاصل از اصلاحات سیاستی ارائه شده است.

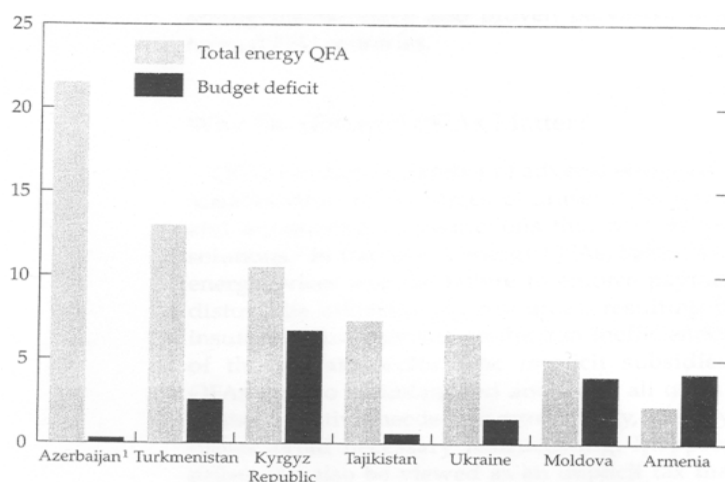
۱-۱۸ فعالیت‌های شبه‌مالی: مباحث مفهومی

سازمان‌های دولتی و بانک مرکزی می‌توانند نقش مهمی به‌عنوان عوامل اجرای سیاست مالی با استفاده از فعالیت‌های شبه‌مالی داشته باشند و به‌این ترتیب، اندازه کل دولت را که به‌صورت معمول اندازه‌گیری می‌شود (مثلاً نسبت هزینه‌های دولت به تولید ناخالص داخلی) و میزان واقعی اخذ مالیات را پنهان کنند. در یک تعریف گسترده، فعالیت‌های شبه‌مالی دربرگیرنده تمام فعالیت‌هایی است که «آنها را اصولاً می‌توان با استفاده از اقدامات بودجه‌ای خاص به شکل یک مالیات آشکار، یک یارانه آشکار، یا دیگر هزینه‌های

۱. برای آگاهی بیشتر از پیشینه نقش بخش انرژی در اقتصاد شوروی سابق، به مأخذ «صندوق بین‌المللی پول و دیگران» (۱۹۹۱) مراجعه کنید. برای آگاهی از یک بررسی جامع در مورد تحولات و اصلاحات بخش انرژی در طی دهه نخست دوران گذار، به گزارش «بانک اروپایی نوسازی و توسعه» (EBRD, 2001) مراجعه کنید.

2. Quasi Fiscal Activites (QFAs)

مستقیم درآورد». بر این اساس فعالیت‌های شبه‌مالی؛ شامل نظام‌های نرخ ارز چندگانه، ضمانت‌های نرخ ارز، موانع تجاری غیرتعرفه‌ای، سهمیه‌بندی اعتبارات و وام‌دهی هدایت شده با نرخ‌های پایین‌تر از نرخ بازار و قیمت‌های پایین‌تر از قیمت بازار یا پوشش هزینه‌هاست. گرچه مفهوم کلی این فعالیت‌ها به‌خوبی درک شده است و فعالیت‌های شبه‌مالی بانک مرکزی و ادغام این فعالیت‌ها با کسری‌های بودجه، موضوع مباحثات و بررسی‌های فراوان بوده‌اند، اما تحقیقات مناسب درباره انواع این فعالیت‌ها - به‌خصوص در کشورهای در حال گذار - کمتر بوده است.^۱ با توجه به اهمیت این فعالیت‌ها در کشورهای در حال گذار، این مسئله تا حدودی تعجب‌برانگیز است اما شاید بتوان علت آن را در دسترس نبودن داده‌ها و پیچیدگی انجام بررسی‌های کمی دانست.



۱. برآورد فعالیت‌های شبه‌مالی برای آذربایجان، متناظر با داده‌های سال ۱۹۹۹ است.

مأخذ: برآوردهای نویسندگان.

نمودار ۱-۱۸ فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی و کسری‌های بودجه در کشورهای منتخب اتحاد جماهیر شوروی سابق، (۲۰۰۰) (درصد از تولید ناخالص داخلی)

۱. برای آگاهی بیشتر از یک بحث کلی در مورد فعالیت‌های شبه‌مالی، به مکنزی و استلا (۱۹۹۶) مراجعه کنید. بررسی‌های صورت گرفته درباره فعالیت‌های شبه‌مالی مرتبط با نظام ارزی در ازبکستان را می‌توانید در گزارش صندوق بین‌المللی پول (۱۹۹۸) و روزنبرگ و دوزیو (۲۰۰۰) بیابید.

در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی به منبع عدم توازن‌های مالی چشمگیر در بخش دولتی و عدم ثبات اقتصاد کلان تبدیل شده‌اند که عمدتاً نتیجه قیمت‌گذاری غلط و تساهل در بدهی‌های عقب‌افتاده است. در میان این کشورها، آذربایجان با دارا بودن بیشترین فعالیت‌های شبه‌مالی در بخش انرژی - که تخمین زده می‌شود بیشتر از ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی در سال‌های اخیر بوده است - شاخص‌ترین کشور است. فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی ترکمنستان نیز بسیار بالاست (بیش از ۱۰ درصد تولید ناخالص داخلی). این در حالی است که در بیشتر کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، دامنه آنها در حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی است (نمودار ۱-۱۸). داده‌های برگرفته از مطالعات (پیوست) نشان‌دهنده تمایل کشورهای اتحاد جماهیر شوروی به فعالیت‌های شبه‌مالی بسیار در بخش انرژی است. علت این تمایل، فراوانی منابع انرژی، آزادی عمل بیشتر برای تحمل عدم پرداخت‌ها و پایین‌تر بودن قیمت‌ها از قیمت‌های بازار است.^۱ کانال‌های دیگر فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی - ترتیبات پایاپای و جبرانی - نیز در بسیاری از کشورهای کمتر اصلاح شده اتحاد جماهیر شوروی رواج داشته است.

۱-۱-۱۸ چرا فعالیت‌های شبه‌مالی (بخش انرژی) اهمیت دارند؟

فعالیت‌های شبه‌مالی می‌توانند تأثیرات اقتصادی نامطلوبی داشته و مانع از راه‌حل‌های بازاری کارا شوند. که از جمله آنها می‌توان به تخصیص نادرست منابع در اثر علائم قیمتی نامناسب و محدودیت‌های اجرایی اشاره کرد.^۲ در مورد فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی، قیمت‌های پایین‌تر از قیمت بازار یا قیمت‌های سربه‌سر و ناتوانی در پرداخت‌ها (بدهی‌های عقب‌افتاده) می‌توانند تخصیص منابع را منحرف کنند که نتیجه آن، مصرف بیش از حد، سرمایه‌گذاری ناکافی، ناکارایی تولید و کاهش فعالیت^۱ بخش

۱. این امر، یک ویژگی مشترک در کشورهای سرشار از منابع انرژی است. کشورهای تولیدکننده نفت در خاورمیانه و سایر نقاط جهان تمایل زیادی به فعالیت‌های شبه‌مالی دارند. برای مثال می‌توانید در مورد ایران به مقاله گونتر تاب (۲۰۰۱) مراجعه کنید.

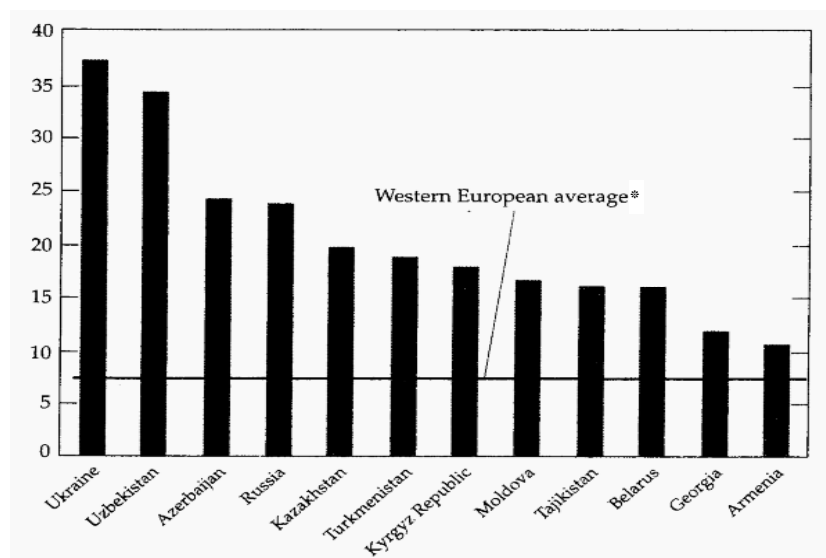
۲. اطلاع از موردی که در آن، هدف از فعالیت‌های شبه‌مالی، تصحیح شکست بازار باشد نداریم.

خصوصی خواهد بود. یارانه‌های ضمنی که از طریق فعالیت‌های شبه‌مالی عرضه می‌شوند، نوعاً هدفمند نیستند و شامل حال همه استفاده‌کنندگان از انرژی - بدون توجه به نیازهای نسبی و انتفاع آنها از این یارانه‌ها - می‌شود و در نتیجه، بنگاه‌ها و کارآفرینان نیز دست به تجدید ساختارهای لازم نمی‌زنند. قیمت‌های انرژی که به‌گونه‌ای نامناسب پایین هستند، یک نوع مالیات ضمنی هستند که منابع را از تولیدکنندگان به مصرف‌کنندگان انرژی منتقل می‌کنند. همچنین اگر تعرفه‌های انرژی، پایین‌تر از میزان پوشش هزینه‌ها باشد، سود شرکت‌های انرژی کاهش خواهد یافت که این امر می‌تواند به کاهش سرمایه‌گذاری و افت حجم سرمایه منجر شود. اینها که به‌نوبه خود باعث وقفه‌ها و اختلال‌هایی در ارائه انرژی شده‌اند، در سال‌های اخیر مشاهده شده است. برای مثال، می‌توان به بروز آن در جمهوری آذربایجان (علی‌رغم فراوانی منابع انرژی) و گرجستان اشاره کرد. تعمیر نکردن و ناتوانی در جایگزینی ماشین‌آلات فرسوده به‌ویژه درباره نیروگاه‌های هسته‌ای و خطوط لوله گاز یا نفت می‌تواند برای جمعیت و محیط زیست خطرناک باشد.

یکی از ویژگی‌های اصلی نظام برنامه‌ریزی متمرکز در اتحاد جماهیر شوروی پایین بودن قیمت‌های انرژی و مصرف بی‌رویه بود. پس از فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی، کشورهای حاصل از تجزیه آن، در ابتدا قیمت‌های انرژی را به‌طور چشمگیر افزایش دادند. با این حال، این افزایش‌ها در سال‌های اخیر اغلب در سطوح پایین‌تر از آنچه لازم است باقی مانده و لذا همسو با قیمت‌های بین‌المللی یا سطوح سربه‌سر شدن هزینه‌ها نمی‌باشند. افزون‌بر این، به ناچار قیمت‌های انرژی حتی پایین‌تر بوده‌اند، زیرا واکنشی به بدهی‌های معوق وجود نداشته است. کارایی بخش انرژی عملاً در دهه ۱۹۹۰ بدتر شد، زیرا تولید ناخالص داخلی سریع‌تر از مصرف انرژی کاهش یافت. در همین حال، در بسیاری از کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، سرانه مصرف انرژی در سطوح بسیار بالایی باقی مانده است، به‌خصوص مقایسه آن با سطوح درآمد سرانه نشان می‌دهد که قیمت‌های انرژی صحیح نیستند (نمودار ۲-۱۸).

تا جایی که به بخش مالی مربوط می‌شود، فعالیت‌های شبه‌مالی می‌توانند اندازه دخالت دولت در اقتصاد را پنهان کنند، وضعیت مالی را تحت تأثیر قرار دهند و موجب عدم شفافیت شوند. در هنگام سنجش وضعیت مالی (بودجه‌ای)، فعالیت‌های شبه‌مالی را معمولاً

لحاظ نمی‌کنند که این امر می‌تواند به تفسیر گمراه‌کننده‌ای از سیاست مالی منجر شود. برای مثال، قصد دولت برای کاهش کسر بودجه از طریق کاهش یارانه‌های اعطایی به بنگاه‌ها می‌تواند در اثر اقدام بانک مرکزی در زمینه افزایش تدریجی وام‌دهی هدایت شده به همان بنگاه‌ها خنثی شود (یا حتی بیشتر شود). همچنین اگر فعالیت‌های شبه‌مالی در همان زمان افزایش یابند، تعدیل بودجه در سطح کلان می‌تواند تضعیف شود که حتی شاید به بدتر شدن وضعیت مالی واقعی کشور منجر شود. به‌عنوان یک راه دیگر، اگر تغییر در تراز بودجه حداقل باشد و درعین‌حال، تعدیل چشمگیر در قیمت‌های انرژی صورت گیرد، تراز بودجه‌ای که با فرمول‌های متداول اندازه‌گیری شده، میزان واقعی تعدیل مالی واقعی را پنهان خواهد کرد.



* شامل اتریش، بلژیک، دانمارک، فنلاند، فرانسه، آلمان، یونان، ایرلند، ایتالیا، لوکزامبورگ، هلند، پرتغال، اسپانیا، سوئد و انگلستان.
 مأخذ: سازمان اطلاعات انرژی ایالات متحده، شاخص‌های توسعه جهانی (۲۰۰۱) و بانک جهانی.

نمودار ۲-۱۸ نسبت کل مصرف انرژی اولیه (برحسب هزار واحد گرمایش انگلیسی)^۱
 به تولید ناخالص داخلی (برحسب برابری قدرت خرید به دلار آمریکا) در سال ۱۹۹۹

1. British Thermal Unit (BTU)

از آنجا که بحث و تصمیم‌گیری در مورد فعالیت‌های شبه‌مالی - یا ارائه یارانه‌های ضمنی - در مجلس صورت نمی‌گیرد، این فعالیت‌ها موجب عدم شفافیت شده و قدرت مجلس را در حوزه سیاست‌گذاری اقتصادی و فرایند بودجه سالیانه محدود می‌کنند. همچنین، این فعالیت‌ها می‌توانند آسیب‌پذیری بودجه دولت را افزایش دهند، برای مثال اگر دولت تعهدات احتمالی را از طریق ارائه ضمانت برای استقراض بنگاه‌های خود از داخل و خارج ایجاد نماید به محض سررسید وام‌ها، این تعهدات احتمالی و ریسک ارز خارجی ناشی از آنها می‌توانند وضعیت سیاست مالی مطلوب را به‌طور کامل تغییر دهد.

در بخش انرژی فعالیت‌های شبه‌مالی می‌توانند از کانال‌های گوناگون به بروز بحران‌های اقتصاد کلان کمک کنند. برای مثال، اگر بدهی‌های عقب‌افتاده به شرکت‌های انرژی انباشته شود و این شرکت‌ها نیز به‌نوبه خود در قبال این امر، همین رویه را با عرضه‌کنندگانشان و بودجه (مثلاً تأخیر در پرداخت مالیات) در پیش بگیرند، ممکن است بانک مرکزی و یا دولت مجبور شوند اعتبارات فراوانی را به بنگاه‌های بخش انرژی بدهند که می‌تواند به تورم دامن بزند. این‌گونه اقدامات مساعدتی، حتی اگر تنها یک مرتبه صورت بگیرند (تسویه دیرکردها برای فقط یک مرتبه)، فرهنگ عدم پرداخت را توجیه و خطر رفتاری^۱ را به‌وجود می‌آورند. همچنین دیرکردها را می‌توان از طریق پرداخت‌های جبرانی - که معمولاً به دیرکردهای بیشتر، معاملات پایاپای و ترتیبات جبرانی منجر می‌شوند - تسویه نمود.^۲ این امر در نهایت می‌تواند به ناتوانی دولت در پرداخت دستمزدها یا بهره منجر شود، زیرا بیشتر درآمدها غیرنقدی هستند.

۱۸-۱-۲ مباحث روش‌شناسی و اندازه‌گیری

برآورد فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی عموماً به کیفیت داده‌های موجود بستگی دارد که در بسیاری از کشورهای اتحاد جماهیر شوروی همچنان یک مشکل است. در بیشتر موارد، مهم‌ترین کانال برای فعالیت‌های شبه‌مالی، شرکت‌های دولتی هستند و داده‌های مربوط به فعالیت‌های آنها اغلب وجود ندارد، زیرا این شرکت‌ها مدعی هستند که داده‌هایشان

1. Moral Hazard

۲. برای آگاهی از بررسی‌های تفصیلی در مورد نظام عدم پرداخت در روسیه و بخش برق در کشورهای در حال گذار، به ترتیب به پینتو، در بنتسوف و موروزوف (۲۰۰۰) و کریشناسوامی (۱۹۹۹) مراجعه کنید.

حساسیت تجاری دارند. در برخی موارد، نبود شفافیت در داده‌ها ممکن است ناشی از رانت‌جویی باشد. افزون‌بر این، داده‌های موجود می‌توانند غیردقیق باشند، زیرا شرکت‌ها فاقد تخصص فنی هستند. این حقیقت که فقط چند شرکت انرژی هستند که عملیات حسابرسی را توسط شرکت‌های مستقل انجام می‌دهند و بیشتر آنها از اصول حسابداری عمومی^۱ استفاده نمی‌کنند، تأیید کیفیت داده‌های موجود را بیش از پیش دشوار می‌کند.

به لحاظ روش‌شناسی برآورد فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی که درباره پرداخت‌های معوقه هستند، به‌نسبت آسان است، مشروط به آنکه داده‌های پرداخت شرکت‌ها و دیگر مصرف‌کنندگان نهایی وجود داشته باشد. پرداخت‌های عقب‌افتاده به شرکت‌های انرژی دولتی را می‌توان به‌طور مفهومی یک فعالیت شبه‌مالی محسوب کرد، زیرا نادیده گرفتن آنها معادل با یارانه ضمنی است که به مصرف‌کنندگان انرژی داده می‌شود. پرداخت‌های معوقه، عملاً درآمدهای ازدست‌رفته شرکت‌های انرژی هستند و از طریق عدم انتقال سود یا تأخیر در پرداخت مالیات، درآمدهای ازدست‌رفته دولت نیز می‌شوند. در مورد شرکت‌های انرژی خصوصی نیز اگر دولت به آنها اجازه اعمال پرداخت‌ها را ندهد، پرداخت‌های معوقه مصرف‌کنندگان نهایی را نیز می‌توان فعالیت‌های شبه‌مالی محسوب کرد. بنابراین فعالیت‌های شبه‌مالی به مالیات ضمنی که شرکت‌ها به خاطر اجبار به ارائه خدمات با آنها مواجه‌اند، در ارتباط خواهد بود.

برآورد فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری غلط، بسیار مشکل و مستلزم تعیین قیمت پایه است. در مورد فراورده‌های نفت - یا زغال سنگ - این کار به‌نسبت آسان است، زیرا دادوستد آنها در عرصه بین‌المللی در قیمت‌های مشخص و قابل قیاس صورت می‌گیرد. باین‌حال، در مورد گاز طبیعی و برق، همیشه قیمت‌های مشخص مبتنی‌بر بازار وجود ندارد تا بتوان از آنها به‌عنوان قیمت‌های پایه استفاده کرد. حتی در اقتصادهای مبتنی‌بر بازار، قیمت این فراورده‌ها غالباً با توجه به ملاحظات برگشت هزینه‌ها تعیین می‌شود که علت آن، محدود بودن قابلیت دادوستد و وجود انحصارهای طبیعی است. در نتیجه، درباره گاز طبیعی و برق، برآورد قیمت‌گذاری غلط در معرض عدم اطمینان و قضاوت بیشتری است، زیرا هرگونه بررسی کمی براساس قیمت‌های پایه

1. Generally Accepted Accounting Principles (GAAP)

فرضی است. نتایج این‌گونه بررسی‌ها معمولاً حساس به تغییرات در این قیمت‌های پایه هستند. در این رابطه، استفاده از فرض‌های معقول به‌خصوص در مورد قیمت‌های پایه و تحلیل حساسیت با استفاده از فرض‌های مختلف جهت ارائه اطلاعات بیشتر در مورد دامنه نتایج، مهم به‌نظر می‌رسد.

برآورد زیان‌ها یا دزدی‌های گسترده، پرداخت‌های غیرنقدی و استقراضی برخوردار از ضمانت دولت در فعالیتهای شبه‌مالی بخش انرژی دشوارتر است. ناکارایی‌های ناشی از مدیریت ضعیف و مالکیت دولتی را می‌توان یک فعالیت شبه‌مالی محسوب کرد، زیرا در یک محیط بازارپسندتر، این شرکت‌ها زیان‌ها را کاهش یا حذف خواهند کرد، چون آنها را نمی‌توان از طریق کاهش پرداخت سود یا تأخیر در پرداخت مالیات به دولت انتقال داد. گرچه برآورد کمی میزان زیان‌ها یا دزدی‌های گسترده دشوار است. برخی برآوردها با استفاده از قیمت‌های مرجع کشورهای دیگر دارای محیط‌های رقابتی‌تر، در دسترس قرار گرفته‌اند (مطالعه موردی آذربایجان). برآورد فعالیتهای شبه‌مالی ناشی از پرداخت‌های غیرنقدی و استقراض‌های شرکت‌های انرژی با پشتوانه ضمانت‌های دولتی، از نظر روش‌شناسی، چالش‌انگیز و مستلزم داده‌هایی است که کسب آنها دشوار است. در مطالعات موردی انجام شده هیچ تلاشی برای اندازه‌گیری کمی آنها صورت نگرفته است. با توجه به این نکات و هشدارهای روش‌شناسی، آزمایش‌هایی را با استفاده از دو روش‌شناسی مختلف برای محاسبه فعالیتهای شبه‌مالی بخش انرژی در دو مطالعه موردی که در ادامه ارائه می‌شود، انجام داده‌ایم. در مطالعه موردی اکراین که با محدودیت زیادی در زمینه ارائه داده‌ها مواجه بودیم، از روش‌شناسی نسبتاً ساده‌ای استفاده کردیم که متکی به قیمت‌های انرژی برای مصرف‌کننده یا قیمت‌های سربه‌سر به‌عنوان قیمت پایه، به همراه داده‌هایی در مورد نرخ‌های وصولی و حجم مصرف بوده است (رویکرد فراورده نهایی). در مورد آذربایجان، وجود داده‌های تفصیلی‌تر، امکان برآورد فعالیتهای شبه‌مالی در بخش انرژی را براساس حساب‌های مالی یکپارچه شرکت‌های درگیر در فعالیتهای نفتی، برق و گاز فراهم کرد. همان‌گونه که به‌طور تفصیلی در کادر ۱-۱۸ توضیح داده شده، این روش‌شناسی به ما امکان محاسبه فعالیتهای شبه‌مالی مرتبط با فروش یارانه‌ای فراورده‌های نفتی را به‌عنوان یک نهاده در

تولید انرژی و محاسبه فعالیت‌های مرتبط با فروش یارانه‌ای انرژی (برق و گاز) به مصرف‌کنندگان نهایی را می‌دهد. سپس از نتایج این محاسبات برای تعدیل داده‌های درآمد و هزینه حساب‌های مالی شرکت‌ها استفاده می‌کنیم (رویکرد تراز مالی).

۳-۱-۱۸ فعالیت‌های شبه‌مالی در برابر کسری شبه‌مالی

فعالیت شبه‌مالی بخش انرژی را می‌توان از کانال‌های مختلف تأمین مالی کرد. این کانال‌ها در کشورهایی که واردکننده یا صادرکننده محض انرژی هستند تفاوت بنیادی دارند. کشورهای صرفاً واردکننده، هزینه فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی را بیشتر با کاهش پرداخت‌های نقدی از طریق ایجاد پرداخت‌های معوقه به عرضه‌کنندگان داخلی، پرداخت‌های معوقه به عرضه‌کنندگان خارجی، دیرکردهای مالیاتی، یا کاهش هزینه تعمیر و نگهداری و سرمایه‌گذاری به سطوحی کمتر از میزان لازم تحت شرایط بازاری‌تر، تأمین می‌کنند. اگر شرکت‌های انرژی دچار کسری نقدینگی در عملیات خود باشند، هزینه فعالیت‌های شبه‌مالی ممکن است از طریق استقراض بانکی یا غیربانکی تأمین شوند.^۱

کادر ۱-۱۸ دو متدولوژی برای برآورد فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی

رویکرد محصول نهایی

V = مقدار فراورده‌های انرژی فروش رفته

$P(m)$ = قیمت پایه یا قیمت سر به سر محصول

$P(a)$ = قیمت واقعی

C = نسبت وصولی

پرداخت‌های معوقه به قیمت‌های واقعی برابر با ارزش به قیمت‌های واقعی منهای وصولی‌هاست:

$$VP(a)(1 - C)$$

قیمت‌گذاری نادرست محصول برابر با ارزش محصول به قیمت‌های بازار منهای ارزش محصول به

۱. شرکت‌های انرژی همچنین می‌توانند هزینه فعالیت‌های شبه‌مالی را از طریق معافیت‌های مالیاتی تأمین مالی کنند. در روش‌شناسی به کار رفته، این حالت را یک فعالیت شبه‌مالی محسوب نمی‌کنیم، زیرا معافیت مالیاتی یک معیار مالی مستقیم به شکل یک هزینه مالیاتی است.

قیمت‌های واقعی است؛

$$۲) V[P(m) - P(a)]$$

کل فعالیت‌های شبه‌مالی برابر با پرداخت‌های معوقه به قیمت‌های واقعی به‌علاوه قیمت‌گذاری نادرست محصولات است:

$$۳) VP(a)(1 - C) + V[P(m) - P(a)]$$

که برابر با ارزش محصول به قیمت‌های بازار منهای ارزش وصولی واقعی است.

$$VP(m) - VP(a)c$$

رویکرد تراز مالی

$V' =$ مقدار انرژی استفاده شده به‌عنوان یک نهاد (مثلاً نفت)

$P'(m) =$ قیمت بازار یا قیمت سربه‌سر نهاد

$P'(a) =$ قیمت نهاد واقعی

$P(c) =$ قیمت سربه‌سر محصول برحسب هزینه‌های واقعی (مثلاً برق)

Rev = درآمد واقعی

Cost = هزینه‌های واقعی شرکت

Under = سرمایه‌گذاری کمتر از حد

$Arrears' =$ پرداخت‌های معوقه نهاده‌ها و مالیات‌ها

به‌منظور بازیافت هزینه‌ها، درآمد واقعی یک شرکت به‌اضافه قیمت‌گذاری نادرست محصول و پرداخت‌های معوقه آن باید با هزینه‌های واقعی آن به‌اضافه قیمت‌گذاری نادرست نهاده‌ها به‌اضافه سرمایه‌گذاری کمتر از حد به‌اضافه پرداخت‌های معوقه نهاده‌ها و مالیات‌ها برابر باشد:

$$۴) VP(c) = VP(a)c + V[P(c) - P(a)] + VP(a)(1 - C) =$$

کل درآمد = درآمد واقعی + قیمت‌گذاری نادرست محصول + پرداخت‌های معوقه وصولی‌ها =

$$TC = Cost + V'[P'(m) - P'(a)] + Under + Arrears'$$

کل هزینه‌ها = هزینه‌های واقعی + قیمت‌گذاری نادرست نهاد + سرمایه‌گذاری کمتر از حد + پرداخت‌های معوقه نهاده‌ها و مالیات‌ها

$$۵) Total QFA = V[P(c) - P(a)] + VP(a)(1 - C)$$

کل فعالیت‌های شبه‌مالی = قیمت‌گذاری نادرست محصول + پرداخت‌های معوقه وصولی‌ها

$$= Cost + V'[P'(m) - P'(a)] + Under + Arrears' - VP(a)(c)$$

کل فعالیت‌های شبه‌مالی = هزینه‌های واقعی + قیمت‌گذاری نادرست نهاد + سرمایه‌گذاری کمتر از حد + پرداخت‌های معوقه نهاده‌ها و مالیات‌ها - درآمد واقعی

توجه داشته باشید که رویکرد تراز مالی به‌طور ضمنی دربردارندهٔ زیان‌های گسترده به‌عنوان بخشی از فعالیت‌های شبه‌مالی است، زیرا هزینه‌های واقعی با مجموع هزینه‌های معمول و زیان‌های گسترده، برابر است. در مقابل، در رویکرد محصول نهایی، زیان‌های گسترده را باید به فعالیت‌های شبه‌مالی در معادله (۳) اضافه کرد.

در کشورهای صادرکننده انرژی، تأمین مالی فعالیت‌های شبه‌مالی - که معمولاً رانت‌های اقتصادی را به هدر می‌دهند - آسان‌تر است. در این مورد، تشخیص بین فعالیت‌های شبه‌مالی و کسری‌های شبه‌مالی مهم است. برای مثال، کشور تولیدکننده نفتی، نفت را در داخل کشور به قیمت‌هایی پایین‌تر از قیمت هم‌ارز صادراتی می‌فروشد اما این قیمت‌ها آن‌قدر بالا هستند که می‌توانند هزینه‌های داخلی را پوشش دهند بنابراین موجب کسری شبه‌مالی نخواهد شد. با این حال، به ایجاد فعالیت‌های شبه‌مالی معادل تفاوت میان ارزش نفت فروش رفته داخلی به قیمت هم‌ارز صادراتی و درآمد داخلی وصولی واقعی حاصل از فروش منجر می‌شود. این کشور، یارانه شبه‌مالی غیرآشکاری را به مردم خود ارائه خواهد کرد که معادل این مابه‌التفاوت است و نمایانگر رانت اقتصادی به هدر رفته است. اگر قیمت‌های داخلی در سطحی پایین‌تر تعیین شوند، کشور دچار یک کسری شبه‌مالی خواهد شد که معادل با اختلاف میان سطح درآمد لازم برای رسیدن به نقطه سربه‌سر و سطح واقعی درآمد حاصل از فروش نفت در داخل کشور خواهد بود. در این حالت، فعالیت شبه‌مالی، بزرگ‌تر و معادل با اختلاف میان ارزش فروش محصول به قیمت هم‌ارز صادراتی و ارزش فروش واقعی است. پس، در کشورهای صادرکننده محض انرژی، فعالیت‌های شبه‌مالی معمولاً بزرگ‌تر از کسری‌های شبه‌مالی است.

به لحاظ نظری، ممکن است وضعیتی وجود داشته باشد که در آن، فعالیت‌های شبه‌مالی یکدیگر را خنثی کنند، به‌گونه‌ای که فعالیت‌های شبه‌مالی خالص، کمتر از فعالیت‌های شبه‌مالی ناخالص باشد. این حالت وقتی به‌وجود می‌آید که یارانه‌دهی متقاطع وجود دارد. برای مثال در اکراین، برق را به قیمت‌هایی بالاتر از نقطه سربه‌سر به مصرف‌کنندگان صنعتی و به قیمت‌هایی پایین‌تر از نقطه سربه‌سر به خانوارها می‌فروشند. در این حالت، یک مالیات شبه‌مالی بر مشتریان صنعتی وضع می‌شود که به تأمین مالی بخشی از یارانه شبه‌مالی اعطایی به خانوارها کمک می‌کند. تنها فعالیت شبه‌مالی خالص

است که در کسری شبه‌مالی تأثیر خواهد داشت (به توضیحات در ادامه توجه کنید).

۱۸-۲ مطالعه موردی: اکراین

۱۸-۲-۱ پیشینه

عملکرد اقتصادی اکراین در دهه نخست دوران گذار، مختلط بوده است. به دنبال دوره تورم بسیار بالا در اوایل دهه ۱۹۹۰، تورم در سال‌های اخیر تحت کنترل قرار گرفته است (برای مثال، در سال ۲۰۰۱، قیمت‌های مصرفی به میزان ۶ درصد افزایش یافت). با این حال، دولت نتوانست تا پیش از ۲۰۰۰-۱۹۹۹، مانع از افت شدید تولید شود. رشد واقعی بالا برای نخستین بار، تنها در سال ۲۰۰۰ محقق شد و در سال ۲۰۰۱ به ۹ درصد رسید. بحران آگوست ۱۹۹۸ در روسیه، تأثیر شدیدی بر اکراین داشت و موجب کاهش شدید ارزش پول و افت تقاضا برای صادرات شد. در سال‌های اخیر، وضع بودجه بهبود یافته و کسری نقدی در سال‌های ۲۰۰۰ و ۲۰۰۱، کمتر از ۲ درصد تولید ناخالص داخلی بوده است.

اکراین، دارای یک بخش انرژی بزرگ است که حدود ۲۵ درصد تولید صنعتی و ۴۰ درصد واردات را به خود اختصاص می‌دهد. از آنجایی که افت تولید این بخش تا حدودی کمتر از افت تولید سایر بخش‌های اقتصاد بوده است، اهمیت نسبی آن در اقتصاد در طی دهه ۱۹۹۰ افزایش یافته است. سرانه مصرف انرژی همچنان بالاست، به گونه‌ای که تنها اندکی کمتر از روسیه، دو برابر بیشتر از لهستان و حدود پنج برابر بیشتر از میانگین کشورهای اروپای غربی است (نمودار ۱۸-۲). در این کشور بخش انرژی، سهم قابل توجهی در افزایش بدهی خارجی داشته است که علت اصلی آن، واردات گاز تأمین مالی شده توسط پرداخت‌های معوقه خارجی به شرکت گاز پروم بوده است.^۱ تا ژانویه ۲۰۰۱، میزان این پرداخت‌های معوقه به ۱/۵ میلیارد دلار رسید که معادل ۱۵ درصد کل بدهی خارجی اکراین بود.^۱

۱. اکراین، سومین واردکننده بزرگ گاز طبیعی در جهان (پس از ایالات متحده و آلمان) و ششمین مصرف‌کننده بزرگ آن است. مصرف سالیانه این کشور از نقطه اوج ۱۱۵ میلیارد مترمکعب در سال ۱۹۹۰ به حدود ۸۰ میلیارد مترمکعب در سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۹۹ کاهش یافت.

۱. دولت اکراین، این پرداخت‌های معوقه را بدهی دولت نمی‌داند.

۲-۱۸ فعالیت‌های شبه‌مالی انرژی

فعالیت‌های شبه‌مالی انرژی، در بخش‌های گاز و برق متمرکز هستند. بازار فراورده‌های نفتی، به نسبت آزاد شده و لذا مجال اندکی برای فعالیت‌های شبه‌مالی وجود دارد.^۱ احتمالاً در بخش زغال‌سنگ، فعالیت‌های شبه‌مالی گسترده است، اما در نبود داده‌ها، تأیید این مسئله دشوار است. دولت از طریق بودجه، یارانه‌های آشکاری را در اختیار این بخش قرار می‌دهد، زیرا میانگین قیمت‌های زغال‌سنگ، تنها حدود یک‌سوم از هزینه‌ها را پوشش می‌دهد و معدنیچیان زغال‌سنگ نفوذ سیاسی دارند.^۲ دولت همچنین معافیت‌های مالیاتی را در اختیار می‌گذارد و عدم پرداخت مالیات توسط معادن زغال‌سنگ را تحمل می‌کند به عبارت دیگر پرداخت‌های معوقه را به سمت شرکت‌های دولتی هدایت می‌کنند. به علاوه، فروش‌های پایین‌تر از قیمت بازار به گروه‌های مصرف‌کننده ممتاز وجود دارد و شرکت‌های تولید انرژی مجبورند زغال‌سنگ را با قیمت‌های بالاتر از قیمت بازار از معادن ناکارآمد بخرند.

برای برآورد فعالیت شبه‌مالی انرژی در اکراین، ابتدا برای سال ۲۰۰۰، که مرتبط با قیمت‌گذاری نادرست و پرداخت‌های معوقه بوده، از رویکرد محصول نهایی استفاده می‌کنیم (کادر ۱-۱۸). این بررسی، براساس داده‌های در دسترس عموم است (برای مثال، داده‌های پرداخت‌های معوقه مربوط به گروه‌های مصرف‌کننده مختلف که توسط وزارت انرژی منتشر شده است). برای دستیابی به برآوردهای قیمت‌گذاری نادرست، قیمت‌های واقعی پرداخت شده توسط گروه‌های مصرف‌کننده مختلف را با یک قیمت بازاری تقریبی برای گاز و با یک قیمت سربه‌سر برآوردی برای برق مقایسه می‌کنیم. اندازه‌گیری سومین نوع فعالیت‌های شبه‌مالی - زیان‌های گسترده شامل زیان‌های ناشی از دزدی - دشوار است و ما داده‌های کافی نداریم تا بتوانیم آن را در بررسی خود لحاظ کنیم. فعالیت‌هایی نظیر دزدی ممکن است مهم باشند، به‌ویژه اگر سطح فساد و گستره اقتصاد زیرزمینی در اکراین را بررسی کنیم. برای مثال، به استناد برخی منابع، در طی

۱. برای آگاهی از یک مطالعه جامع در مورد بخش نفت اکراین، به گزارش وزارت امور خارجه آمریکا (۲۰۰۰) مراجعه کنید.

۲. رک. (2001) Oxford Analytica و بانک جهانی (۱۹۹۸).

بخش چهارم طراحی سیاست‌هایی برای قیمت‌گذاری فراورده‌های ... ۶۰۹

دوره‌ای منتهی به مه ۲۰۰۰، گاز عبوری به ارزش یک میلیارد دلار (معادل حدوداً ۳ درصد تولید ناخالص داخلی اکراین در سال ۲۰۰۰) به سرقت رفت.^۱

۱۸-۲-۳ فعالیت‌های شبه‌مالی بخش گاز

شرکت نفتو گاز اکراینی بر بازار گاز اکراین استیلا دارد. این شرکت، سهامی دولتی است، یعنی تقریباً به‌طور کامل در تملک دولت است و ساختار آن به‌صورت یک شرکت مادر است که شامل سه شرکت تخصصی سهام عمده‌فروش به مصرف‌کنندگان داخلی، شرکت اکتشاف و استخراج گاز و شرکت ترابری و انبار گاز است. استخراج گاز در داخل کشور پاسخ‌گوی تنها حدود ۲۰ درصد مصرف است و بقیه از روسیه و ترکمنستان وارد می‌شود. نفتو گاز اکراینی هزینه ترانزیت را به‌صورت گاز دریافت می‌کند (حدود سی میلیارد مترمکعب در سال). شرکت گاز روسیه (گاز پروم)، این مقدار گاز را بابت استفاده از خطوط لوله اکراین برای صدور گاز به اروپای غربی پرداخت می‌کند. شرکت خصوصی ایترا اینترنشنال^۲ که روابط نزدیکی با گاز پروم دارد، مسئول فروش و ترابری گاز طبیعی ترکمنستان به اکراین است که سالیانه ۲۰ تا ۳۰ میلیارد مترمکعب را به نمایندگی از شرکت نفتوگاز اکراین عرضه می‌کند. در این مطالعه، فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از عملیات شرکت نفتوگاز اکراینی را برآورد می‌کنیم.

۱۸-۲-۳-۱ قیمت‌گذاری نادرست

طی سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰، از سه نوع قیمت در بخش گاز اکراین استفاده می‌شد: الف) قیمت‌های مزایده‌ای؛ ب) قیمت‌های قراردادی و ج) قیمت‌های تعیین شده توسط دولت. هدف از برگزاری مزایده‌ها، کاهش پرداخت‌های معوقه و جایگزینی معاملات پایاپای با معاملات نقدی بود. گرچه مزایده‌ها تنها بخش بسیار کوچکی از معاملات را به‌خود اختصاص می‌دادند، اما در عمل برای شرکت‌های استخراج گاز داخلی که دریافت‌کننده پول نقدی بودند و به‌شدت به آن نیاز داشتند، کارساز بودند. قیمت‌های

۱. رک. (Oxford Analytica (2001).

2. Itera International

قراردادی، گسترده‌ترین طبقه را تشکیل می‌دهند و از نظر شرایط، حجم و شکل‌های پرداخت متفاوت‌اند. دولت، قیمت‌های خرده‌فروشی گاز را برای مصرف‌کنندگان خانگی (که ۱۵ تا ۱۸ میلیارد مترمکعب مصرف می‌کنند) و سازمان‌های بودجه‌ای (یک میلیارد مترمکعب) تعیین می‌کند. قیمت‌های تعیین شده برای مصرف‌کنندگان خانگی و دستگاه‌های اجرایی به‌ترتیب عبارت‌اند از: ۱۹۰ هریونا^۱ (۳۵ دلار) و ۲۳۱ هریونا (۴۳ دلار) برای هر هزار مترمکعب. علی‌رغم تورم چشمگیر در داخل کشور و افزایش قیمت‌های بین‌المللی انرژی، قیمت‌های یاد شده از آوریل ۱۹۹۹ تاکنون تغییر نکرده‌اند. در مورد گاز، اگر رانت‌های اقتصادی در تولید گاز وجود داشته باشد، قیمت‌گذاری سربه‌سر برای محاسبه فعالیت‌های شبه‌مالی، مناسب نیست. بنابراین، حتی اگر هزینه‌های تولید مشخص باشد، نمی‌توان برآورد خوبی از ارزش بازار به‌دست آورد. افزون‌بر این، هزینه‌های تولید، شامل اکتشاف، استخراج و حمل‌ونقل است که حمل‌ونقل، درصد بسیار بالایی از هزینه را تشکیل می‌دهد. بنابراین هزینه گازی که در نزدیک مرز روسیه فروخته می‌شود، با هزینه گازی که در جاهای دیگر فروخته می‌شود (داده‌های مربوط به هزینه‌های حمل‌ونقل آن موجود نیست) تفاوت دارد. به همین دلیل، مشخص نیست که از چه قیمت بین‌المللی باید به‌عنوان قیمت پایه استفاده کرد. قیمت گاز در مرز اکراین و روسیه ممکن است تفاوت بسیاری با قیمت گاز در مرز اکراین و لهستان داشته باشد. علت آن، تفاوت هزینه‌های حمل‌ونقل و ذخیره‌سازی است که سبب می‌شود قیمت گاز از نظر زمان و مکان، تفاوت بیشتری با قیمت دیگر محصولات انرژی داشته باشد. با این حال، از آنجایی که فعالیت شرکت ایترا اینترنشنال بیشتر تجاری است، قیمت این شرکت برای گاز وارداتی در مرز با اکراین (حدود ۷۰ دلار برای هر هزار مترمکعب) را می‌توان مرتبط‌ترین قیمت دانست.^۱

برای برآورد اثر قیمت‌گذاری نادرست گاز توسط شرکت نفتوگاز اکراینی، قیمت‌های

۱. واحد پول اکراین Hryvna که گاهی Gryvna نوشته می‌شود.

۲. رک. Oxford Analytica (1999). قیمت سربه‌سر، قیمت مرجع مناسبی برای گاز وارداتی است، اما در گذشته، قیمت‌ها را در سطوحی بالاتر از قیمت بازار تعیین می‌کردند که علت آن، سابقه عدم پرداخت شرکت نفتوگاز اکراینی بود. برای مثال، در سال ۲۰۰۰، قیمت قراردادی برای گاز نفتوگاز اکراینی ۸۰ دلار برای هر هزار مترمکعب بود. برای آگاهی بیشتر به Oxford Analytica (2000) مراجعه کنید.

دو گروه مرجع را به‌عنوان قیمت‌های پایه انتخاب کردیم: شرکت‌های خدماتی اشتراکی با تأمین مالی داخلی (شرکت‌های اشتراکی) و بازرگانان مستقل. به‌طور کلی فعالیت‌های هر دو گروه، همسو با اصول بازار و به‌نسبت بدون دخالت دولت است. قیمت پرداخت شده توسط شرکت‌های اشتراکی، احتمالاً نزدیک‌ترین قیمت به ارزش بازار و قابل مقایسه با قیمت اعمال شده توسط شرکت ایترا اینترنشنال است.

با استفاده از قیمت اعمال شده از سوی شرکت نفتوگاز اکراینی برای عرضه به شرکت‌های اشتراکی به‌عنوان قیمت پایه، فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست گاز در سال ۲۰۰۰، ۳/۳ درصد تولید ناخالص داخلی برآورده می‌شود که بالاتر از رقم ۱/۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ است. این امر، نشان‌دهنده افزایش قیمت مرجع ناشی از افزایش قیمت‌های بین‌المللی می‌باشد. این در حالی است که قیمت‌های گاز تحت نظارت دولت اساساً بدون تغییر باقی ماند (پیوست). استفاده از قیمت پرداختی بازرگانان به‌عنوان قیمت پایه، فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست بخش گاز را به ۱/۳ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۲۰۰۰ کاهش می‌دهد، درحالی‌که میزان آن در سال ۱۹۹۹ در سطح ۰/۲ درصد تولید ناخالص داخلی بود. نتایج نشان می‌دهند که بخش اعظم مشکل قیمت‌گذاری نادرست، ناشی از عملکرد مسئولان منطقه‌ای است که گاز را به خانوارها ارائه می‌دهند. بنابراین بیشتر مردم از یارانه ضمنی عرضه شده از طریق تعرفه‌های پایین گاز به‌طور نامناسب منتفع می‌شوند.

۲-۳-۱۸ مطالبات معوقه

علاوه بر قیمت‌های پایین، یارانه‌های ضمنی از طریق تحمل مطالبات معوقه نیز ارائه می‌شود. در سال ۱۹۹۹، میانگین نرخ‌های وصولی، پایین بودند (به‌طور میانگین ۴۰ درصد) که به دیون معوقه بسیار زیاد (۴/۱ درصد تولید ناخالص داخلی) منجر شد. به‌دلیل تلاش‌های دولت و بهبود وضعیت اقتصاد کلان، نرخ‌های وصولی در سال ۲۰۰۰ بهبود چشمگیری یافتند (به‌طور میانگین تا ۸۰ درصد) و پرداخت‌های معوقه به حدود ۱ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش یافتند (پیوست).^۱ درحالی‌که در سال ۱۹۹۹، سازمان‌های

۱. به‌هرحال میزان افزایش در پرداخت‌های نقدی، مشخص نیست.

منطقه‌ای و وزارت انرژی، بزرگ‌ترین عامل در انباشته شدن دیون معوق بودند. در سال ۲۰۰۰، سازمان‌های منطقه‌ای انرژی و بازرگانان، بزرگ‌ترین علل در این خصوص بودند. سابقه پرداخت سازمان‌های منطقه‌ای انرژی با عملکرد پرداخت خانوارها (مشتریان آنها) مرتبط است. این نشان می‌دهد که خانوارهای خصوصی نه تنها از یارانه‌های ضمنی گسترده در قالب تعرفه‌های پایین گاز بلکه از یارانه‌های ضمنی اضافی ناشی از پرداخت‌های معوقه سود برده‌اند.

جدول ۱-۱۸ فعالیت‌های شبه‌مالی بخش گاز اکراین (۱۹۹۹-۲۰۰۰)

(درصد از تولید ناخالص داخلی)

شرح	۱۹۹۹	۲۰۰۰
پرداخت‌های معوقه	۴/۱	۱/۱
قیمت‌گذاری پایین‌تر از حد	۱/۵ (۰/۲)*	۳/۳ (۱/۳)
سایر شامل دزدی**	—	—
کل فعالیت‌های شبه‌مالی	۵/۶ (۴/۳)	۴/۴ (۲/۴)

* ارقام داخل پرانتز، از قیمت بازرگانان مستقل به‌عنوان قیمت مرجع استفاده می‌کنند.

** نامشخص اما مثبت فرض می‌شود.

مأخذ: شرکت نفتوگاز اکراین و محاسبات مؤلفان.

در بخش گاز، فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از پرداخت‌های معوقه و قیمت‌گذاری نادرست در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰، به‌ترتیب، ۵/۶ درصد و ۴/۴ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد می‌شود که این ارقام، براساس قیمت مرجع بالاتر است (پرداخت شده توسط شرکت‌های اشتراکی)؛ اگر از قیمت پرداختی بازرگانان مستقل به‌عنوان یک قیمت پایه استفاده کنیم، این برآوردها تا حدودی کمتر خواهند شد (جدول ۱-۱۸). پرداخت‌های معوقه، مهم‌ترین جزء فعالیت شبه‌مالی انرژی در سال ۱۹۹۹ بودند که ۷۳ درصد از میزان کل برآوردی را تشکیل می‌دهند. پرداخت‌های معوقه جدید، تنها ۱/۱ درصد از تولید ناخالص داخلی را به‌خود اختصاص دادند که ناشی از بهبود قابل توجه نسبت‌های وصولی در سال ۲۰۰۰ است. به‌هرحال، قیمت‌های مرجع گاز به موازات

قیمت‌های بین‌المللی انرژی افزایش یافت، درحالی‌که قیمت‌های تحت نظارت دولت درواقع بدون تغییر باقی ماند، فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست اهمیت یافت. در سال ۲۰۰۱، در پرداخت‌ها منضبط شدند (تا ۸۷ درصد)، درحالی‌که قیمت‌های مرجع اندکی کاهش یافت. در نتیجه، فعالیت‌های شبه‌مالی باز هم در سال ۲۰۰۱ بیشتر کاهش یافت.

۱۸-۲-۴ فعالیت‌های شبه‌مالی بخش برق

در سال ۲۰۰۰، تولید برق اکراین در حدود ۱۷۱ تریلیون وات ساعت^۱ بود که آن را به ششمین تولیدکننده بزرگ برق در جهان تبدیل کرد. همان‌گونه که گفته شد، شدت انرژی اکراین برحسب استانداردهای بین‌المللی بالاست و مصرف توأم با اسراف، یکی از عوامل مهم و مؤثر در مصرف بالای برق است. در سال ۱۹۹۶، دولت اکراین دست به تجدید ساختار در بخش برق از طریق جداسازی تولید، انتقال و توزیع و ایجاد یک بازار عمده‌فروشی برای برق زد. شرکت‌های صنعتی همچنان مصرف‌کننده اصلی بودند و نیمی از کل مصرف برق در سال ۲۰۰۰ را به‌خود اختصاص دادند. صنایع فلزی و زغال‌سنگ، بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان در داخل این بخش صنعتی هستند. خانوارها مصرف‌کننده ۲۰ درصد از برق هستند و سازمان‌های دولتی و ارائه‌دهندگان خدمات عمومی نیز همین مقدار مصرف را دارند.

۱۸-۲-۴-۱ قیمت‌گذاری نادرست

دولت اکراین، قیمت‌های خرده‌فروشی برق را تنظیم و آنها را به‌ندرت تعدیل می‌کند. یک مورد افزایش شدید در تعرفه‌ها در دوره ۱۹۹۴-۱۹۹۶ صورت گرفت و آن هنگامی بود که میانگین قیمت خرده‌فروشی برحسب دلار سه برابر شد. اما پس از آن، هیچ‌گونه تعدیل چشمگیری در تعرفه‌های برق صورت نگرفته است. البته به‌جز یک افزایش ۲۰ درصدی در تعرفه‌های خرده‌فروشی برق (کم‌ولتاژ) که علت آن، اعمال مالیات بر ارزش افزوده در سال ۲۰۰۰ و در قالب خصوصی‌سازی ۶ شرکت توزیع برق منطقه‌ای در سال

1. Twh

۶۱۴ تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت

۲۰۰۱ بود. علی‌رغم کاهش چشمگیر ارزش پول و افزایش قیمت جهانی انرژی، میانگین تعرفه‌های برق اکراین همچنان پایین‌تر از سطوح سربه‌سر هستند و نسبت بالایی از جمعیت همچنان از تعرفه‌های ترجیحی منتفع می‌شوند.

جدول ۲-۱۸ قیمت‌گذاری نادرست در بخش برق اکراین (۲۰۰۰)

شرح	تعرفه		قیمت سربه‌سر	قیمت سربه‌سر	قیمت‌گذاری نادرست
	(دلار آمریکا برای هر مگاوات ساعت)		(میلیون هریونا)		
صنعت شامل:	۲۵/۴۰	۲۰/۰۰	۵۱۴۰	-۱۳۸۶	
زغال‌سنگ	۳۹/۹۰	۲۰/۰۰	۶۴۵	-۶۴۱	
صنایع فلزی	۲۰/۲۰	۲۰/۰۰	۲۴۹۷	-۳۰	
راه‌آهن	۲۶/۵۰	۲۰/۰۰	۵۵۳	-۱۷۹	
کشاورزی	۲۸/۰۰	۲۰/۰۰	۴۹۶	-۱۹۹	
جمع کل برای مصرف‌کنندگان استفاده‌کننده از تعرفه‌های بالاتر از قیمت سربه‌سر (مالیات ضمنی)				-۱۷۶۳	(۱ درصد تولید ناخالص داخلی)
ارائه‌دهندگان خدمات عمومی	۳۲/۹۰	۳۹/۰۰	۱۹۶۴	۳۰۷	
سازمان‌های دولتی	۳۲/۰۴	۳۹/۰۰	۵۸۹	۱۰۵	
سازمان‌های محلی	۳۲/۶۷	۳۹/۰۰	۴۹۷	۸۱	
خانوارها (به‌جز خانوارهای برخوردار از تعرفه‌های ترجیحی)	۱۹/۶۷	۳۹/۰۰	۳۷۷۸	۱۸۷۳	
جمع کل برای مصرف‌کننده استفاده‌کننده از تعرفه‌های پایین‌تر از قیمت سربه‌سر (یارانه ضمنی)				۲۳۶۵ (۱/۴ درصد تولید ناخالص داخلی)	
فعالیت شبه‌مالی خالص در بخش برق				۶۰۲ (۰/۴ درصد تولید ناخالص داخلی)	

مأخذ: محاسبات مؤلفان و وزارت اقتصاد اکراین.

برای انجام این مطالعه، از برآوردهای قیمت سربه‌سر برای دو گروه مختلف از مصرف‌کنندگان استفاده کردیم:

الف) مصرف‌کنندگان صنعتی (بنگاه‌های صنعتی، راه‌آهن و کشاورزی)؛ ب) مصرف‌کنندگان جزء (ارائه‌دهندگان خدمات عمومی، سازمان‌های دولتی و خانوارها). هزینه‌های انتقال برق برای گروه نخست، نسبتاً پایین است، زیرا بیشتر آنها از برق ولتاژ بالا که کاراتر است استفاده می‌کنند. برآوردهای بانک جهانی در مورد قیمت سربه‌سر برای این‌گونه مصرف‌کنندگان در دیگر کشورها (مثلاً روسیه) در حدود ۲۰ دلار برای هر مگاوات ساعت است و این همان قیمت پایه‌ای است که ما برای محاسبات ارائه شده در اینجا استفاده کرده‌ایم، زیرا برآوردهای دقیق در مورد اکرین وجود ندارد. گروه دوم، انرژی را از طریق خطوط ولتاژ کم که گران‌تر است مصرف می‌کند. برآورد قیمت سربه‌سر آن، ۳۹ دلار برای هر مگاوات ساعت است.^۱ در سال ۲۰۰۰، قیمت‌های وضع شده بر مصرف‌کنندگان صنعتی، بالاتر از قیمت سربه‌سر بودند که این امر، به معنای وضع مالیات غیرمستقیم به میزان ۱ درصد تولید ناخالص داخلی و اعطای یارانه‌های متقاطع به مصرف‌کنندگان جزء بود که دریافت‌کننده یارانه شبه‌مالی به میزان ۱/۴ درصد تولید ناخالص داخلی بودند. حجم خالص فعالیت‌های شبه‌مالی مرتبط با قیمت‌گذاری نادرست برق (۰/۴ درصد تولید ناخالص داخلی) نسبتاً پایین بود (جدول ۲-۱۸).

۲-۴-۱۸ مطالبات معوقه

براساس یک برآورد، مطالبات معوقه بخش برق در سال ۱۹۹۹ به حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی رسید. مقدار این مطالبات، در سال ۲۰۰۰ به شدت کاهش یافت (۰/۷ درصد تولید ناخالص داخلی) که نشان‌دهنده افزایش نرخ‌های وصولی و تا حدی جزئی وصولی مطالبات گذشته بود که اعمال نیرومندتر سیاست‌های انقطاع به آن کمک کرد (جدول ۳-۱۸). با این حال، تنها بخش نسبتاً اندکی از وصولی‌ها، نقدی بود. در سال ۲۰۰۰، بیشتر مطالبات معوقه، مربوط به صنایع زغال‌سنگ و فلزی، بخش کشاورزی و خانوارها بود (به جز خانوارهای برخوردار از تعرفه‌های ترجیحی). با توجه به وصولی

۱. بانک جهانی (۲۰۰۱) و لووی (۱۹۹۸).

مطالبات معوقه گذشته، نرخ‌های وصولی از برخی گروه‌های استفاده‌کننده در عمل بالاتر از ۱۰۰ درصد در سال ۲۰۰۰ بود و به‌طوری‌که از ۴۹ درصد در سال ۲۰۰۰ به ۶۵ درصد در سال ۲۰۰۱ افزایش یافت. با کمی افزایش در تعرفه‌ها، کاهش بیشتر در فعالیت‌های شبه‌مالی در سال ۲۰۰۱ را نشان می‌دهد.

جدول ۳-۱۸ مطالبات معوقه بخش برق اکراین در سال ۲۰۰۰

مصرف‌کنندگان	تعرفه (هریونا برای هر مگاوات ساعت)	نرخ وصولی مطالبات (درصد)*	مطالبات معوقه (میلیون هریونا)	مطالبات معوقه به‌عنوان درصدی از کل
صنعت شامل:	۱۳۷/۱	۸۸/۶	۷۴۶	۶۷/۱
زغال سنگ	۲۱۵/۵	۶۵/۶	۴۴۲	۳۹/۸
صنایع فلزی	۱۰۹/۳	۸۶/۱	۳۵۱	۳۱/۶
کشاورزی	۱۵۱/۴	۸۰/۵	۱۳۵	۱۲/۲
خانوارها**	۱۰۶/۲	۷۸/۰	۴۱۸	۳۷/۶
جمع کل فرعی (ناخالص)			۱۲۹۹	۱۱۶/۹
راه‌آهن	۱۴۲/۹	۱۰۲/۹	-۲۰	-۱/۸
ارائه‌دهندگان خدمات عمومی	۱۷۷/۶	۱۰۲/۰	-۳۲	-۲/۹
سازمان‌های دولتی	۱۷۳/۰	۱۲۴/۵	-۱۱۸	-۱۰/۶
سازمان‌های محلی	۱۷۶/۴	۱۰۴/۳	-۱۸	-۱/۶
جمع کل (خالص)			۱۱۱۱ (۰/۷ درصد تولید ناخالص داخلی)	۱۰۰

* به‌دلیل بازپرداخت مطالبات معوقه، نرخ وصولی مطالبات ممکن است بیشتر از ۱۰۰ درصد باشد.

** به‌جز خانوارهای برخوردار از تعرفه‌های ترجیحی.

مأخذ: وزارت سوخت و انرژی و وزارت اقتصاد اکراین.

۱۸-۲-۵ خلاصه مورد اکراین

بررسی اخیر نشان داده است که فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی اکراین در طی چند

سال گذشته، چشمگیر و عمدتاً ناشی از قیمت‌گذاری نادرست - به‌خصوص در بخش گاز - بوده است (جدول ۴-۱۸). از آنجایی که هیچ داده‌ای درباره زیربخش زغال‌سنگ در دسترس نیست و محاسبات تفصیلی در مورد فعالیت‌های شبه‌مالی بخش برق، تنها محدود به سال ۲۰۰۰ است، قضاوت در مورد اینکه آیا مجموعه فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی در طی چند سال گذشته کاهش داشته یا نه، دشوار است. با این حال، روشن است که فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی در سال ۲۰۰۰ همچنان چشمگیر بود (۶/۵ درصد تولید ناخالص داخلی)، گرچه پیشرفت چشمگیری در زمینه کاهش مطالبات معوقه به‌دست آمد. با توجه به برخی پیشرفت‌ها در مورد مطالبات معوقه هم در بخش گاز و هم در بخش برق، مهم‌ترین عامل فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی، قیمت‌گذاری نادرست بود، به‌خصوص در بخش گاز که فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست از ۱/۵ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ به ۳/۳ درصد تولید ناخالص داخلی افزایش یافت. و بیانگر این حقیقت است که قیمت‌های داخلی همچنان بدون تغییر باقی ماندند، در حالی که قیمت‌های جهانی انرژی بالا رفت.

بزرگ‌ترین منبع تأمین مالی فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی در اکراین، استفاده از انتقال گاز به‌صورت غیرنقدی بوده است که شرکت نفتوگاز اکراینی به مصرف‌کنندگان داخلی می‌فروشد.^۱ دومین شکل تأمین مالی، بدهی‌های معوقه به روسیه بابت خرید گاز از این کشور است که به بدهکاری قابل توجه دولت منجر شده است، زیرا شرکت نفتوگاز اکراینی، دولتی است. از آنجاکه بعید به نظر می‌رسد مصرف‌کنندگان اکراینی، این بدهی‌های معوقه را پرداخت کنند، دولت اکراین سرانجام مجبور خواهد شد که مطالبات را به طریقی تسویه کند، برای مثال از طریق توافقات بدهی دوجانبه ویژه و یا از طریق پذیرش قیمت پایین‌تر در خصوصی‌سازی.^۱ سومین منبع تأمین مالی، عدم پرداخت مالیات توسط شرکت‌های بخش انرژی است. برای مثال، شرکت نفتوگاز اکراینی یکی از

۱. اگر شرکت نفتوگاز اکراینی عواید را طبق قانون به بودجه منتقل کند، ناگزیر خواهد شد که تعرفه‌هایش را بالا ببرد یا میزان جمع‌آوری مطالبات را به‌نحو چشمگیری افزایش دهد.

۲. دولت اکراین، بدهی نفتوگاز اکراینی به گاز پروم را به‌عنوان بدهی دولت نپذیرفته است اما انباشته شدن این بدهی، ثروت بخش عمومی اکراین را کاهش می‌دهد.

بزرگ‌ترین بدهکاران مالیاتی اکراین است و چند شرکت برق نیز مالیات‌های خود را به‌طور منظم پرداخت نمی‌کنند. چهارمین مورد از مهم‌ترین منابع تأمین مالی، سرمایه‌گذاری کمتر از حد و نگهداری نامناسب از موجودی سرمایه در این بخش است. بالاین‌حال، پس از چند سال غفلت، این منبع تأمین مالی محدودتر و نیز خطرناک‌تر می‌شود.

جدول ۴-۱۸ فعالیت‌های شبه‌مالی در بخش انرژی اکراین (درصد از تولید ناخالص داخلی)

عنوان	سال ۱۹۹۹	سال ۲۰۰۰
مطالبات معوقه	—	۱/۸
گاز	۴/۱	۱/۱
برق	—	۰/۷
قیمت‌گذاری نادرست	—	۴/۷
گاز	۱/۵	۳/۳
برق (ناخالص)	—	۱/۴
فعالیت‌های شبه‌مالی ناخالص	—	۶/۵

هزینه برخی از فعالیت‌های شبه‌مالی ناخالص در زیربخش برق، از طریق یارانه‌دهی متقاطع تأمین می‌شود که قبلاً توضیح داده شد. تأمین مالی از طریق اتلاف رانت‌های اقتصادی، احتمالاً به‌نسبت اندک است که علت آن، تولید محدود داخلی نفت و گاز است. آخرین منبع تأمین مالی فعالیت‌های شبه‌مالی، ایجاد بدهی‌های معوق به عرضه‌کنندگان است. این منبع تأمین مالی نیز محدود است، زیرا عرضه‌کنندگان مستقل در صورت عدم دریافت مطالبات خود، احتمالاً تحویل کالا را متوقف خواهند کرد. بیشتر منابع تأمین مالی در اکراین، در حال کاهش هستند، بنابراین نیاز به حذف فعالیت‌های شبه‌مالی در بخش انرژی، روزبه‌روز ضرورت بیشتری پیدا می‌کند. چون رانت‌های اقتصادی در اکراین، محدود هستند، برآورد فعالیت‌های شبه‌مالی تقریباً با کسری شبه‌مالی برابر است که سرانجام مالیه دولت را تحت تأثیر قرار خواهد داد.

۱۸-۳ مطالعه موردی: آذربایجان

۱۸-۳-۱ پیشینه

به دنبال رکود دوران گذار در اوائل دهه ۱۹۹۰ که تحت تأثیر زیان‌بار جنگ با ارمنستان بدتر شده، آذربایجان توانسته اقتصاد خود را تثبیت کند و به رشد بالای تولید ناخالص داخلی دست یابد. این کشور در زمینه پایین آوردن تورم موفق بوده است. کسری حساب جاری خارجی - گرچه هنوز برحسب استانداردهای بین‌المللی بالاست - در مقایسه با سطوح بسیار بالای قبلی، به شدت کاهش یافته است.^۱ در سال‌های اخیر، رشد بالای تولید ناخالص داخلی بیشتر حاصل قیمت بالای نفت و سرمایه‌گذاری‌های خارجی فراوان در بخش نفت بوده است. بخش نفت در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹، سالیانه رشدی واقعی در حدود ۲۰ درصد داشت، درحالی‌که رشد واقعی بقیه بخش‌های اقتصاد در حدود ۶ درصد بود بنابراین رشد نامتوازن بوده است. به علاوه، مزایای ثروت نفت و رشد تولید ناخالص داخلی، به صورت بسیار نابرابر، عاید مردم آذربایجان شده، زیرا هم سطح فقر و هم نابرابری درآمد در سال‌های اخیر افزایش یافته است.

ویژگی بخش انرژی داخلی جمهوری آذربایجان همچنان درجه بالای ادغام عمودی و نظارت دولت است. شرکت‌های بزرگ انرژی - شرکت نفتی جمهوری آذربایجان (سوکار)، شرکت برق (آذر انرژی) و شرکت توزیع گاز (آذری گاز) - هنوز در تملک دولت هستند و از آنها به عنوان ابزارهای سیاست دولت استفاده می‌شود. تولید نفت در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ افزایش چشمگیری داشت به طوری که از حدود ۶۵ میلیون بشکه در سال در دوره ۱۹۹۴-۱۹۹۸ به ۱۰۰ میلیون بشکه در سال ۲۰۰۰ رسید. حدود نیمی از تولید (۵۵ میلیون بشکه در سال ۲۰۰۰) در داخل کشور مصرف می‌شود.^۱ چند موافقت‌نامه تسهیم تولید^۲ با شرکت‌های بزرگ نفتی بین‌المللی امضا شده، اما شرکت سوکار همچنان بر عملیات‌های بخش نفت تسلط دارد، گرچه انتظار می‌رود این وضعیت در چند سال آینده تغییر کند.

۱. بالا بودن کسری حساب جاری خارجی در آذربایجان تا حدود زیادی ناشی از واردات برای پروژه‌های سرمایه‌گذاری در نفت است که هزینه‌های آن از طریق سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی تأمین مالی می‌شود.
۱. آذربایجان، ذخایر متراکم و قابل بازیافت نفت خام را ۱۰ میلیارد بشکه (معادل حدود ۱۰۰ سال تولید) برآورد کرده است که در ۶۱ میدان نفتی برای توسعه تجاری متمرکز شده‌اند.

2. Production-Sharing Agreements (PSAs)

بزرگ‌ترین تولیدکننده گاز آذربایجان شرکت سوکار است همچنین تا حد بسیار کمتری، شرکت بهره‌برداری بین‌المللی آذربایجان^۱ در همکاری با یک کنسرسیوم به رهبری بریتیش پترولیوم^۲ گاز تولید می‌کند. در دوره ۱۹۹۳-۱۹۹۹، تولید سالیانه سوکار در حدود ۶ میلیارد مترمکعب گاز بود که بیشتر آن در داخل کشور مصرف می‌شد. اخیراً آذربایجان، واردات گاز را آغاز کرده تا آن را جایگزین نفت خام کند که حالا به‌جای پالایش و تبدیل به نفت سوخت برای تولید برق، صادر می‌شود. شرکت دولتی آذری گاز بر انتقال، توزیع و خرده‌فروشی گاز طبیعی تسلط دارد. این شرکت، گاز را به قیمت بسیار پایین از شرکت سوکار می‌خرد. در سطح خرده‌فروشی، گاز به قیمت کمتری (۸ دلار آمریکا برای هر هزار مترمکعب در سال ۲۰۰۰) به مصرف‌کنندگان فروخته می‌شود. بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان گاز عبارت‌اند از: خانوارها (۴۰ درصد)، شرکت برق آذر انرژی (۳۰ درصد) و دیگر تأسیسات عمومی و سازمان‌های دولتی (۲۰ درصد).

بخش برق تقریباً به‌طور کامل در تملک دولت باقی‌مانده و تحت تسلط شرکت آذر انرژی است که مالک شرکت‌های تولید برق حرارتی و آبی، شبکه انتقال و تقریباً کل شبکه توزیع است.^۳ سالیانه حدود ۱۶ گیگاوات ساعت برق تولید می‌شود. نیروگاه‌های تولید برق حرارتی از سوخت سنگین (مازوت) و گاز طبیعی استفاده می‌کنند که بخش اعظم آن را شرکت سوکار به‌طور رایگان عرضه می‌کند. بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان برق عبارت‌اند از: خانوارها (۴۰ درصد)، شرکت‌های سهامی منطقه‌ای توزیع برق (۳۰ درصد) و صنایع (۱۶ درصد).

۲-۳-۱۸ فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی

از آنجایی که بخش انرژی آذربایجان هنوز شبیه به مجموعه متمرکز و تحت مالکیت دولت در دوره اتحاد جماهیر شوروی بوده و روابط اقتصادی میان شرکت‌های انرژی، تحت حاکمیت ترتیبات خاص و ملاحظات سیاست عمومی است، ظاهراً مناسب است که

1. Azerbaijan International Operating Company (AIOC)

2. British Petroleum (BP)

۳. با این حال، در سال ۲۰۰۱، شبکه توزیع برق باکو رسماً از شرکت آذر انرژی جدا شد و قراردادی بلندمدت با یک شرکت خصوصی خارجی برای مدیریت آن امضا شد.

تمام سه زیربخش انرژی را به‌طور مشترک در نظر بگیریم.^۱ با استفاده از داده‌های مالی یکپارچه (یعنی درآمد، هزینه و حساب‌های سود و زیان) برای شرکت‌های بزرگ بخش انرژی، می‌توانیم داده‌های واقعی را با ارزش‌گذاری مجدد خریدهای نهاده، معاملات عمده درون‌بخشی و فروش به مصرف‌کنندگان نهایی با قیمت‌های پایه مناسب تعدیل کنیم تا بتوانیم فعالیت‌های شبه‌مالی مرتبط با قیمت‌گذاری نادرست، مطالبات معوقه و افت بیش از حد را محاسبه کنیم.^۲

۱-۲-۳-۱۸ قیمت‌گذاری نادرست

بخش اعظم انرژی در آذربایجان، با قیمت‌های بسیار پایین خرید و فروش می‌شود. علاوه بر قیمت‌های انرژی در داخل کشور که عموماً پایین هستند، یارانه‌های ضمنی اضافی دولتی نیز از طریق تعرفه‌های ترجیحی یا معافیت‌ها برای محصولات انرژی، در اختیار درصد چشمگیری از مردم قرار می‌گیرد (بنابر برآورد، ۲۰ درصد در سال ۱۹۹۹). خانوارها در مقایسه با بنگاه‌ها تعرفه‌های کمتری را پرداخت می‌کنند که موجب یارانه‌دهی متقاطع می‌شود. گرچه اعطای امتیازات به گروه‌های عمده (مثلاً آموزگاران) حذف شده، اما گروه‌های خاص (برای مثال سربازهای جنگ، پناهندگان و سالمندان مجرد) هنوز یا از پرداخت بهای برق معاف هستند یا از تخفیف ۵۰ درصدی بر تعرفه‌های پایین کنونی استفاده می‌کنند.^۱

در بخش انرژی، شرکت سوکار، عرضه‌کننده گاز (به آذری گاز)، سوخت سنگین (به آذر انرژی) و نفت و فراورده‌های نفتی (به مصرف‌کنندگان نهایی) با قیمت‌هایی بسیار پایین‌تر از قیمت‌های بازار است. کل یارانه شبه‌مالی عرضه شده از طریق فروش‌های داخلی سوکار به دیگر شرکت‌های انرژی، ۲۴۰۰ میلیارد منات (۵۵۰ میلیون دلار آمریکا) - معادل حداقل ۱۴ درصد تولید ناخالص داخلی در سال ۱۹۹۹ - بود. در سال ۲۰۰۰، یارانه شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست انواع مختلف معاملات انرژی، با

۱. این گونه یکپارچگی معمولاً در هنگام محاسبه نتایج مالی شرکت‌های بزرگ به کار می‌رود.

۲. روش‌شناسی و داده‌های ما مبتنی بر مطالعات قبلی در مورد فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی آذربایجان هستند، رک. مامدوف و حسنیوف (۲۰۰۰) و نل (۲۰۰۱a & ۲۰۰۱b).

۱. بنا به گزارش‌ها، از ژانویه ۲۰۰۲، تعرفه‌های ترجیحی حذف شده‌اند.

برآورد محافظه کارانه، به بیش از ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی افزایش یافت که نشان از همسو نبودن افزایش قیمت‌های داخلی با قیمت‌های بین‌المللی است.^۱ همان‌گونه که قبلاً گفته شد، این نتایج به‌طور کامل به فرض‌های اساسی در مورد کشش‌های تقاضا و قیمت‌های پایه بستگی دارند. با این حال، بزرگی نتیجه نشان می‌دهد که بدون توجه به اینکه کدام قیمت پایه یا کدام فرض در مورد کشش تقاضا انتخاب شود، فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست، در سال‌های اخیر به‌نسبت‌های بسیار بالایی رسید.

۲-۳-۱۸ مطالبات معوقه

حتی با وجود قیمت‌های پایین مصرف‌کنندگان نهایی، مطالبات شرکت‌های انرژی آذربایجان را به‌طور کامل و به‌موقع پرداخت نمی‌کنند. نرخ وصولی مطالبات شرکت آذری گاز از ۵۰ درصد در سال ۱۹۹۵ به حدود ۳۵ درصد در دوره ۱۹۹۶-۱۹۹۹ کاهش یافت و در سال ۲۰۰۰ به ۱۳ درصد سقوط کرد. نرخ وصولی مطالبات شرکت آذر انرژی نیز از ۳۵ درصد در سال ۱۹۹۸ به ۱۳ درصد در سال ۲۰۰۰ کاهش یافت.^۲ مهم‌ترین بدهکار آذری گاز شرکت آذر انرژی بوده، درحالی‌که مهم‌ترین بدهکاران آذر انرژی، خانوارها هستند که به‌طور میانگین، تنها ۱۰ درصد از قبوض خود را پرداخت می‌کنند. پس از کسر مطالبات معوقه درون‌بخشی یارانه شبه‌مالی اعطا شده به مصرف‌کنندگان نهایی بابت مطالبات معوقه، در سال ۱۹۹۹ به ۷ درصد تولید ناخالص داخلی رسید (جدول ۵-۱۸). این رقم احتمالاً برآوردی کمتر از میزان واقعی در مورد کل یارانه شبه‌مالی اعطایی به مصرف‌کنندگان انرژی به‌دلیل عدم پرداخت‌هاست، زیرا بدهی‌های معوقه به سوکار بابت فروش فراورده‌های نفتی - برای مثال به بخش کشاورزی در طی فصول کاشت و برداشت - را به‌دلیل نبود داده‌ها در بررسی خود لحاظ نکرده‌ایم.

۱. برای آگاهی از جزئیات مربوط به برآوردها برای سال ۲۰۰۰، رک. نل (۲۰۰۱b & ۲۰۰۱a) و پتری، تاب و تسینونیسکا (۲۰۰۲).

۲. به‌دلیل در دسترس نبودن داده‌ها، هیچ تمایزی میان وصولی‌های نقدی و غیرنقدی گذاشته نشده است. میزان وصولی در سال ۲۰۰۰، مربوط به ۹ ماه نخست این سال است.

جدول ۵-۱۸ فعالیتهای شبه‌مالی بخش انرژی آذربایجان ناشی از مطالبات معوقه
(۱۹۹۸-۱۹۹۹)*

عنوان	میلیارد منات		درصد از تولید ناخالص داخلی	
	سال ۱۹۹۸	سال ۱۹۹۹	سال ۱۹۹۸	سال ۱۹۹۹
بدهی‌های معوقه مصرف‌کنندگان نهایی به آذر انرژی و آذری گاز	۱۵۰۰	۱۴۰۰	۹/۰	۸/۵
بدهی‌های معوقه آذر انرژی به آذری گاز کسر می‌شود	۱۷۰	۱۴۰۰	۱/۰	۱/۳
فعالیت شبه‌مالی ناشی از مطالبات معوقه	۱۳۳۰	۱۱۸۰	۸/۰	۷/۲

* در طی همین مدت، مطالبات جدیدی به‌وجود آمد.

مأخذ: نل (۲۰۰۱a & ۲۰۰۱b)؛ بانک جهانی و برآوردهای کارشناسان صندوق بین‌المللی پول.

۳-۲-۱۸ افت بیش از حد

سومین جزء از اجزای فعالیتهای شبه‌مالی در بخش انرژی آذربایجان، افت بیش از حد ناشی از دزدی، کلاهبرداری، نبود ابزار اندازه‌گیری و مشکلات فنی در انتقال و توزیع است. از آنجایی‌که دولت (مالک) با تساهل با این مسائل برخورد می‌کند، آنها را نیز می‌توان یک فعالیت شبه‌مالی در نظر گرفت که در اختیار شرکت‌های بخش انرژی قرار می‌گیرد. در اصل اگر بخش انرژی مالکیت خصوصی داشت یا بر یک مبنای کاملاً تجاری و همراه با یک محدودیت شدید بودجه اداره می‌شد، این هزینه‌ها به این اندازه ایجاد نمی‌شد. هزینه‌های تولید و توزیع فراورده‌های انرژی در آذربایجان، بسیار بالاتر از آن چیزی است که معمولاً انتظار می‌رود، حتی پس از لحاظ کیفیت تجهیزات خاص منطقه و نیازهای تعمیر و نگهداری.^۱ برآورد افت بیش از حد، دشوار است، اما ارزش آن بسیار کمتر از فعالیتهای شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست و مطالبات معوقه به‌نظر

۱. افت بیش از حد را می‌توان به‌صورت تفاوت بین افت گزارش شده و افت قابل قبول طبق استانداردهای بین‌المللی محاسبه و برای تجهیزات مورد استفاده در آذربایجان تعدیل کرد. توجه داشته باشید که محاسبه هزینه بخش انرژی، به اصول حسابداری مورد استفاده حساس است به‌خصوص در رابطه با اندازه‌گیری استهلاک سرمایه.

۶۲۴ تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولیدکننده نفت

می‌رسد. برای مثال، به استناد برآورد بانک جهانی، ائتلاف‌های غیرضروری بخش انرژی در سال ۱۹۹۹ به ۱۵۰ میلیارد منات (۳۴ میلیون دلار آمریکا) رسید که معادل ۱ درصد تولید ناخالص داخلی بود.

۱۸-۳-۲-۴ مالیات‌های معوقه

قیمت‌گذاری نادرست و پرداخت‌های معوقه تولیدات در بخش انرژی، موجب مالیات‌های معوقه و تسویه غیرنقدی تعهدات مالیاتی ازسوی شرکت‌های بخش انرژی شده‌اند. برای مثال در سال‌های ۱۹۹۸ و ۱۹۹۹ مجموع مالیات و کمک‌های اجتماعی معوقه شرکت‌های بخش انرژی در حدود ۵ درصد تولید ناخالص داخلی بود (جدول ۶-۱۸). میزان مالیات‌های معوقه سوکار در پایان ۱۹۹۹ به ۲۳ درصد تولید ناخالص داخلی افزایش یافت (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۰۰). در آذربایجان تا حدودی به‌دلیل مالیات‌های معوقه شرکت‌های انرژی، کل مالیات‌های معوقه در سال‌های اخیر به‌شدت افزایش یافته که مدیریت بودجه را پیچیده کرده است. اگر به مالیات‌دهندگان بزرگ نظیر سوکار اجازه داده شود که مالیات‌های معوقه را پرداخت نکنند، مالیات‌دهندگان دیگر نیز انگیزه‌ای برای تخطی خواهند داشت. درعین‌حال به‌طور هم‌زمان، سازمان‌های دولتی به دیرکرد در پرداخت انرژی به سوکار و دیگر شرکت‌های انرژی ادامه می‌دهند و بدین‌ترتیب به افزایش دیرکردها کمک می‌کنند.

جدول ۶-۱۸ مالیات و کمک‌های اجتماعی معوقه شرکت‌های انرژی آذربایجان (۱۹۹۸-۱۹۹۹)

(برحسب میلیارد منات، مگر اینکه غیر از این ذکر شده باشد)

عنوان	سال ۱۹۹۸	سال ۱۹۹۹
سوکار	۶۰۰	۸۲۵
آذری گاز	۱۵۱	۷۷
آذر انرژی	۵۴	۳۶
جمع کل	۸۰۵	۹۳۹
جمع کل (درصد از تولید ناخالص داخلی)	۵/۰	۵/۵

مأخذ: نل (۲۰۰۱b & ۲۰۰۲a).

۱۸-۳-۳ خلاصه مورد آذربایجان

براساس محاسبات ارائه شده در بالا، این امکان وجود دارد که با در نظر گرفتن قیمت سربه‌سر، گزارش درآمد بخش انرژی آذربایجان را از طریق تعدیل درآمدهای وصولی واقعی حاصل از قیمت‌گذاری نادرست تولید و مطالبات معوق و هزینه‌های قیمت‌گذاری نادرست و عدم پرداخت برای نهاده‌ها مجدداً محاسبه کنیم (جدول ۷-۱۸). این محاسبات مجدد برای سال ۱۹۹۹، نشان می‌دهند که اگر یارانه‌های ضمنی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست و مطالبات معوق فروش تولیدات (یعنی برق و گاز) لحاظ شده بود درآمدهای بخش انرژی به میزان ۲۷ درصد تولید ناخالص داخلی (۴۵۰۰ میلیارد منات) بالا می‌رفت. همان‌طور که در بالا تشریح شد، قیمت‌گذاری نادرست، مهم‌ترین جزء یارانه ضمنی است که تقریباً ۷۵ درصد کل فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی را تشکیل می‌دهد.

جدول ۷-۱۸ تراز مالی تعدیل شده بخش انرژی: آذربایجان (۱۹۹۹)^۱

(برحسب میلیارد منات، مگر اینکه غیر از این ذکر شده باشد)

عنوان	سال ۱۹۹۹
کل هزینه‌ها (تعدیل شده)	۵۲۴۸
هزینه‌های واقعی (برمبنای نقدی)*	۱۹۰۹
فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست نهاده‌ها (برای مثال نفت)	۲۴۰۰
مالیات‌های معوقه	۹۳۹
دیرکرد پرداخت برای سایر نهاده‌ها	-
سرمایه‌گذاری کمتر از حد	-
کل درآمد (تعدیل شده)	۵۲۴۸
درآمد واقعی حاصل از فروش تولیدات (برمبنای نقدی)	۷۲۵
فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از دیرکرد در فروش تولیدات	۱۱۸۰
فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست تولیدات (باقی‌مانده)	۳۳۴۳
قیمت‌گذاری نادرست بدون اتلاف‌های بیش از حد	۳۱۹۳
اتلاف‌های بیش از حد	۱۵۰
کل فعالیت‌های شبه‌مالی	۴۵۲۳

جدول ۷-۱۸ تراز مالی تعدیل شده بخش انرژی: آذربایجان (۱۹۹۹)^۱

(برحسب میلیارد منات، مگر اینکه غیر از این ذکر شده باشد)

عنوان	سال ۱۹۹۹
قیمت‌گذاری نادرست تولیدات	۳۳۴۳
دیرکرد در فروش تولیدات	۱۱۸۰
کل فعالیت‌های شبه‌مالی (درصد از تولید ناخالص داخلی)	۲۶/۷

۱. از روش‌شناسی تراز مالی که قبلاً توضیح داده شد، استفاده شده است که شامل نتایج مالی سوکار، آذری گاز و آذر انرژی در داخل کشور و دیرکردهای درون‌بخشی و قیمت‌گذاری نادرست می‌شود. هزینه‌های غیرسوختی شرکت‌های انرژی تعدیل نشده است.
* شامل ۱۵۰ میلیارد منات بابت اتلاف‌های بیش از حد می‌شود.
مأخذ: بانک جهانی و محاسبات مؤلفان.

این نتایج نشان می‌دهند که یارانه‌های ضمنی ارائه شده از طریق قیمت‌های پایین انرژی و مطالبات معوق، به‌طور قابل توجهی بیشتر از هزینه‌های بودجه‌ای آشکارا که در سال ۲۰۰۰ به ۲۱ درصد تولید ناخالص داخلی رسید بودند.^۱ لذا فعالیت‌های شبه‌مالی فراوان در بخش انرژی، گستره کلی و نیز تمرکز نسبی دخالت دولت در اقتصاد را مبهم می‌کند. برای مثال در بودجه یارانه‌های انرژی ضمنی و غیره‌دفعند به خانوارها و شرکت‌ها، ده برابر بالاتر از مخارج دولت در بخش بهداشت است. درحالی‌که دولت، یارانه‌های انرژی فراوانی را به‌صورت ضمنی و غیره‌دفعند به کل جمعیت ارائه می‌کند، مخارج بودجه‌ای صریح در بخش‌های اجتماعی ناکافی و به همراه ناکارایی‌های بزرگی است که موجب بدتر شدن کیفیت ارائه خدمات بخش اجتماعی، به‌خصوص به فقرا می‌شود.^۱ علی‌رغم پیشینه ثروت و درآمدهای چشمگیر بخش نفت، سیاست‌های دولت

۱. تعدیل تولید ناخالص داخلی اسمی به‌سمت بالا (حدود ۲۰ درصد) برای لحاظ قیمت‌گذاری نادرست در بخش انرژی، شاخص نسبت فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی به تولید ناخالص داخلی را تا حدودی کوچک‌تر می‌کند اما همچنان عدد بزرگی است.

۲. مخارج بودجه‌ای برای آموزش و بهداشت، دستمزدها را به‌سختی پوشش می‌دهند و منابع مالی اندکی برای ملزومات و تعمیر و نگهداری باقی می‌ماند. افزون‌بر این، دریافت‌های غیررسمی از مصرف‌کننده افزایش یافته و دسترسی فقرا به آموزش و مراقبت‌های بهداشتی را کمتر کرده است. برای آگاهی از جزئیات بیشتر به بانک جهانی (۱۹۹۷) و صندوق بین‌المللی پول (۲۰۰۰) مراجعه کنید.

راجع به اهداف اجتماعی بسیار ناکارآمد به نظر می‌رسد؛ چون فقر، نابرابری درآمد و بیکاری در نیمه دوم دهه ۱۹۹۰ افزایش یافت.^۱

۱۸-۴ نتیجه‌گیری

در فصول گذشته، اندازه، دلایل و پیامدهای فعالیتهای شبه‌مالی بخش انرژی را از طریق دو مطالعه موردی مبتنی بر دو روش‌شناسی مختلف بررسی کردیم. همراه با یافته‌های مطالعه‌ای دیگر در مورد سایر کشورهای اتحاد جماهیر شوروی (پیوست)، نتایج مهم بدین شرح است. اول اینکه در بیشتر کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، فعالیتهای شبه‌مالی بخش انرژی در سال‌های اخیر، چشمگیر و رایج بوده و اغلب ۵ درصد تولید ناخالص داخلی یا بیشتر را به خود اختصاص داده است. در برخی کشورهای واردکننده انرژی (نظیر ارمنستان، قرقیزستان و اکرین) این فعالیت‌ها کم شده اما میزان آن در کشورهای غنی به لحاظ انرژی (نظیر آذربایجان، روسیه و ترکمنستان) بالا رفته است که علت عمده آن، افزایش قیمت‌های بین‌المللی و ناتوانی دولت‌ها برای بالا بردن قیمت‌های داخلی به همان نسبت بوده است. بیشترین فعالیتهای شبه‌مالی بخش انرژی در میان کشورهای اتحاد جماهیر شوروی متعلق به آذربایجان است که میزان آن در سال‌های ۱۹۹۹ و ۲۰۰۰، بیش از ۲۰ درصد تولید ناخالص داخلی برآورد می‌شود.

دوم اینکه منابع اصلی فعالیتهای شبه‌مالی بخش انرژی در این کشورها، قیمت‌گذاری نادرست و تساهل در مطالبات معوقه است. دیگر فعالیتهای شبه‌مالی، نظیر اتلاف‌های بیش از حد ناشی از سهل‌انگاری و دزدی، از نظر کمی دارای اهمیت کمتری است، گرچه پیامدهای زیان‌بار آنها برای فعالیتهای آتی بخش انرژی روشن است، زیرا آنها به کاهش حجم سرمایه منجر می‌شوند. سوم اینکه دیرکرد پرداخت‌ها در بخش انرژی، عامل کلیدی در ایجاد مالیات‌های معوقه و دیگر دیرکردهای پرداختی از سوی شرکت‌های

۱. طبق سند راهبردی کاهش فقر در آذربایجان، در سال ۱۹۹۹، ۶۱ درصد از مردم این کشور در زیر خط فقر زندگی می‌کنند. در سال ۱۹۹۹، ضریب جینی برای جمعیت بزرگسال به ۳۵ درصد افزایش یافت و نرخ بیکاری از ۱۰ درصد در سال ۱۹۹۴ به ۱۴ درصد در سال ۱۹۹۹ رسید. در سال ۱۹۹۹، دستمزدها در بخش نفت و گاز، به‌طور متوسط، ده برابر بیشتر از دستمزدها در بخش کشاورزی بود (جمهوری آذربایجان، ۲۰۰۱).

انرژی و نیز تداوم آن دور باطلی است که شامل بدهی‌ها، ترتیبات جبرانی، عملیات‌های خالص‌سازی^۲ و پرداخت‌های غیرنقدی است. چهارم اینکه علاوه بر فعالیت‌های شبه‌مالی قابل اندازه‌گیری بخش انرژی، نظیر فعالیت‌های مرتبط با قیمت‌گذاری نادرست و تساهل در مطالبات معوق، فعالیت‌های دیگری وجود دارند که برآورد و ترکیب آنها در این تحلیل، دشوارتر است. این فعالیت‌ها عبارت‌اند از: ائتلاف‌های بیش از حد، عملیات‌های غیرنقدی و ضمانت‌های دولتی برای استقراض داخلی و خارجی شرکت‌های انرژی.

با توجه به یافته‌های یاد شده، این نتایج سیاستی را می‌توان برداشت کرد.^۳ اصلاحات باید قبل از هر چیز بر قیمت‌گذاری نادرست و تساهل در مطالبات معوق - که مهم‌ترین فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی هستند - متمرکز باشد. به دلیل تعرفه‌های پایین انرژی و نادیده گرفتن مطالبات معوقه، مصرف و ائتلاف انرژی در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی همچنان پس از گذشت ۱۰ سال از دوران گذار، بالاست. به خصوص، در کشورهای غنی به لحاظ انرژی که رانت‌های منابع با دادن یارانه‌های غیرهدفمند به مردم و نیز شرکت‌های دولتی هدر می‌رود. برای کاهش یا حذف فعالیت‌های شبه‌مالی در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، قیمت‌های انرژی باید غالباً به‌طور چشمگیر افزایش یابد و تعرفه‌های ترجیحی یا ارائه رایگان خدمات به گروه‌های مصرف‌کننده خاص باید تا سرحد امکان حذف شود. این اصلاحات باید با پرداخت‌های انتقالی نقدی آشکار و هدفمند به گروه‌های نیازمند جامعه همراه شود. یارانه‌های ضمنی به شرکت‌های (دولتی) در بخش‌های صنعت، کشاورزی و سایر بخش‌ها باید کم یا حذف شود و در صورت ضرورت، یارانه‌های آشکار از محل بودجه با هدف کاهش آنها در طول زمان، جایگزین‌شان شود. افزایش تعرفه‌های انرژی نه تنها کارایی خود شرکت‌های انرژی را بهبود خواهد بخشید و جذابیت آنها را برای خصوصی‌سازی زیاد خواهد کرد، بلکه به

2. Netting Operations

۳. امکان پالایش چارچوب‌های تحلیلی به‌کار رفته در اینجا وجود دارد. برای مثال، با تفاوت قائل شدن میان پرداخت‌های نقدی و غیرنقدی از طریق وارد کردن یک عامل تنزیل برای پرداخت‌های غیرنقدی. برای آگاهی از یارانه‌های ضمنی در روسیه به مقاله پینتو، درینتسوف و موروزوف (۲۰۰۰) مراجعه کنید. با این حال، تعیین اندازه عامل تنزیل؛ دشوار خواهد بود. زیرا آن در طول زمان، در کشورهای مختلف و شاید حتی در معاملات مختلف، متفاوت است.

تجدید ساختار در شرکت‌هایی که هنوز از انرژی ارزان منتفع می‌شوند، منجر می‌شود. از آنجایی که این‌گونه تجدید ساختارها به کاهش کارگران منجر خواهد شد، تقویت شبکه‌های تأمین اجتماعی موجود یا ایجاد شبکه‌های تأمینی جدید برای کاهش هزینه‌های تعدیل، اهمیت خواهد داشت. افزایش قیمت انرژی همچنین باید با اجرای بهتر اقداماتی برای کاهش دیرکرد پرداخت‌ها و بهبود انضباط در پرداخت - شامل استفاده بهتر از ابزارهای اندازه‌گیری برای مصرف‌کنندگان خانگی و تجاری - ترکیب شود. در این چارچوب، دولت‌ها باید برنامه‌ریزی و مدیریت بودجه را بهبود بخشند تا از پرداخت کامل قبوض خدمات عمومی توسط سازمان‌های دولتی مطمئن شوند. در عین حال اجازه قطع عرضه را به شرکت‌های انرژی بدهند.

تا جایی که به سیاست مالی (بودجه‌ای) مربوط می‌شود، برای تحدید فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی - به عنوان بخشی از چشم‌انداز مالی - به اقدامات بیشتری، از طریق انتشار بیشتر اطلاعات، تحلیل و اصلاحات سیاستی متمرکز بر شفافیت و پاسخ‌گویی مالی نیاز است. در بسیاری از کشورهای اتحاد جماهیر شوروی، نظارت بیشتر و انتشار همگانی اطلاعات مربوط به وضعیت مالی هریک از شرکت‌های انرژی و جریان‌های مالی بین بخش انرژی و سایر بخش‌های اقتصاد ضروری به نظر می‌رسد. یک نمونه خوب در این ارتباط ارمنستان است که دولت، نظارت دقیقی بر جریان‌های نقدی فصلی شرکت‌های بخش انرژی دارد. همچنین در آذربایجان، مولداوی، قرقیزستان و اکراین، حسابرسی‌های شرکت‌های بزرگ انرژی - که راه مهم دیگری برای اصلاحات بیشتر است - صورت گرفته است. برای بهبود شفافیت مالی، فعالیت‌های شبه‌مالی (انرژی) را می‌توان در قالب تحلیل و گزارش‌دهی مالی استاندارد گنجانده و آنها را در چارچوب «گزارش‌های مالی رعایت استانداردها و قواعد» مورد توجه قرار داد.^۱ برای مثال، ارتقای معیارهای مرسوم کسری بودجه دولت به منظور نشان دادن فعالیت‌های شبه‌مالی (انرژی) می‌تواند مفید باشد. یا عملکرد مالی شرکت‌های انرژی، اعتبارات بانکی به این شرکت‌ها و فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی را می‌توان به طور مستقل از بودجه، مورد

۱. چنین گزارش‌هایی در مورد ارمنستان، آذربایجان، قرقیزستان و اکراین را می‌توانید در وبسایت صندوق بین‌المللی پول <http://www.imf.org> بیابید. گزارش مربوط به روسیه در حال تهیه است.

بررسی منظم و دقیق‌تر قرار داد. دولت آذربایجان مدتی است که فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی را از طریق اصلاحاتی متمرکز بر انضباط و شفافیت مالی در بخش انرژی مورد توجه قرار داده است. برای نمونه، برخی از فعالیت‌های شبه‌مالی بخش انرژی که قبلاً توسط سوکار به آذر انرژی و آذری گاز عرضه می‌شد، اکنون در گزارش‌های فصلی مربوط به اجرای بودجه گنجانده شده‌اند و سوکار، اعتبارات مالیاتی بابت ارزش این یارانه‌ها را دریافت می‌کند. دولت آذربایجان دست به اجرای یک سلسله اصلاحات زده که تأکید آنها بر حرکت تدریجی است و قبل از هر چیز بر بهبود انضباط پرداخت و ایجاد شفافیت بیشتر متمرکز است درعین‌حال، مسئله قیمت‌گذاری نادرست فراورده‌های انرژی داخلی را تنها به‌صورت تدریجی و در میان‌مدت مورد توجه قرار می‌دهد.

پیوست مروری اجمالی بر فعالیتهای شبه‌مالی در کشورهای اتحاد جماهیر شوروی (سابق)^۱

کشور	عدم پرداخت‌ها و مطالبات معوقه	قیمت‌گذاری نادرست	سایر موارد	جمع کل
ارمنستان	هیچ‌گونه برآورد تفصیلی در دسترس نیست.	تعرفه‌های اشتراکی پایین	دزدی و اتلاف فنی: ۱۵ درصد برق تولید شده	سال ۱۹۹۹: ۴/۵ درصد سال ۲۰۰۰: ۲/۳ درصد
آذربایجان (۱۹۹۹)	بدهی‌های پرداخت نشده توسط مصرف‌کنندگان نهایی، مطالبات معوقه درون‌بخشی. کل مطالبات معوقه: ۷/۲ درصد	قیمت‌گذاری نفت و گاز در سطوحی پایین‌تر از ارزش بازار، تعرفه‌های پایین‌تر از قیمت سربسته؛ گروه‌های ممتاز. کل قیمت‌گذاری‌های نادرست: ۲۰ درصد	اتلاف بیش از حد: ۰/۸ درصد	جمع کل: ۲۸ درصد
بلاروس	مطالبات معوقه داخلی: ۰/۸ درصد	روسیه، گاز را به یک‌سوم قیمت جهانی عرضه می‌کند. قیمت‌گذاری نادرست گاز وارداتی: ۱۲ درصد	اعتبارات هدایت شده به سمت بخش کشاورزی: سال ۲۰۰۰: ۱/۴ درصد سال ۲۰۰۱: ۰/۵ درصد	فعالیت‌های شبه‌مالی در داخل کشور: ۲/۲ درصد جمع کل: ۱۴/۲ درصد
گرجستان	هیچ‌گونه اطلاعاتی موجود نیست.	هیچ‌گونه اطلاعاتی موجود نیست.	هیچ اطلاعاتی موجود نیست.	هیچ‌گونه اطلاعاتی موجود نیست.
قزاقستان	هیچ‌گونه اطلاعاتی موجود نیست.	قیمت فروش نفت در داخل کشور، ۲۵ درصد قیمت جهانی است.	یارانه‌ها و امتیازات به سمت پایتخت	برآوردها موجود نیست.

۱. تمام داده‌ها برای سال ۲۰۰۰ و برحسب درصد از تولید ناخالص داخلی هستند، مگر اینکه غیر از این ذکر شده باشد.

کشور	عدم پرداخت‌ها و مطالبات معوقه	قیمت‌گذاری نادرست	سایر موارد	جمع کل
			جدید (آستانه) سوق داده شد.	
قرقیزستان	نرخ وصولی در بخش برق از ۷۰ درصد به ۸۷ درصد در سال ۲۰۰۰ افزایش یافت.	۶۰ درصد مردم از امتیازات ویژه برخوردارند؛ تعرفه‌ها پایین‌تر از قیمت سربه‌سر هستند؛ یارانه متقاطع ناشی از برق صادراتی.	اتلاف‌های فنی و تجاری: ۲/۵ درصد	کشاورزی: ۰/۴ درصد بودجه: ۰/۵ درصد جمعیت: ۳/۸ درصد سایر: ۱/۳ درصد جمع کل: ۶ درصد
مولداوی	نرخ‌های وصولی: جمعیت: ۸۸ درصد شرکت‌های انرژی: ۵۰ درصد	یارانه‌های ضمنی اعطایی به گروه‌های ممتاز در سال ۱۹۹۹ معادل ۳/۲ درصد بود اما از آن پس، جبران نقدی (۱/۵ درصد) جایگزین آن شد.	هیچ‌گونه برآوردی موجود نیست.	جمع کل برای سال ۱۹۹۹: ۵ درصد اما در سال ۲۰۰۰ رو به کاهش بود.
روسیه	بدهی‌های معوقه مصرف‌کنندگان نهایی بابت برق: سال ۱۹۹۸: ۶ درصد	هیچ‌گونه برآوردی موجود نیست، اما فعالیت‌های شبه‌مالی ناشی از قیمت‌گذاری نادرست، در تمام زیربخش‌های انرژی چشمگیر است.	هیچ‌گونه برآوردی موجود نیست.	هیچ‌گونه برآوردی موجود نیست.
تاجیکستان	هیچ‌گونه برآورد تفصیلی موجود نیست.	تعرفه‌ها پایین‌تر از قیمت سربه‌سر و قیمت‌های بازار هستند (برق و گاز طبیعی)	اتلاف‌های فنی: ۱/۵ درصد	جمع کل برای برق و گاز طبیعی: ۷/۳

کشور	عدم پرداخت‌ها و مطالبات معوقه	قیمت‌گذاری نادرست	سایر موارد	جمع کل
ترکمنستان	هیچ‌گونه اطلاعاتی موجود نیست.	قیمت نفت در داخل کشور، یک‌بیستم ارزش اقتصادی واقعی آن است. یارانه ضمنی بخش نفت: ۳۰۰ میلیون دلار آمریکا (۶ درصد). قیمت‌گذاری پایین‌تر از نرخ بازار برای گاز: ۱۸۰ میلیون دلار آمریکا (۴ درصد). قیمت‌گذاری پایین‌تر از نرخ سربس برای برق: ۱۰۵ میلیون دلار آمریکا (۳ درصد)	هیچ‌گونه اطلاعاتی موجود نیست.	جمع کل: ۱۳ درصد
اکراین	مطالبات معوقه رو به کاهش است اما هنوز چشمگیر هستند. مطالبات معوقه بخش گاز: سال ۱۹۹۹: ۴/۱ درصد؛ سال ۲۰۰۰: ۱/۱ درصد. مطالبات معوقه برق: ۰/۷ درصد.	قیمت‌گذاری پایین‌تر از نرخ بازار برای بخش گاز: سال ۱۹۹۹: ۱/۵ درصد؛ سال ۲۰۰۰: ۳/۳ درصد. قیمت‌گذاری پایین‌تر از نرخ سربس برای برق: ناخالص، ۱/۴ درصد؛ خالص، ۱/۱ درصد	اتلاف‌های فنی بیش از حد و دزدی	مطالبات معوقه: ۱/۸ درصد قیمت‌گذاری پایین‌تر از حد: ۴/۷ درصد جمع کل: ۶/۵ درصد
ازبکستان	مطالبات معوقه در بخش برق	فروش انرژی در داخل کشور به قیمت پایین‌تر از ارزش بازار	نظام چندنرخه ارزش همراه با ترجیحات برای بخش انرژی	هیچ‌گونه برآوردی موجود نیست.

مأخذ: بررسی اقتصاددانان صندوق بین‌المللی پول.

کتابشناسی

- Azerbaijan Republic, 2001, *Poverty Reduction Strategy Paper, Interim Report*, available via the Internet at <http://www.imf.org/external/np/prsp/2001/aze/01>.
- European Bank for Reconstruction and Development, 2001, *Transition Report 2001: Energy in Transition* (London).
- International Monetary Fund, 1998, *Republic of Uzbekistan: Recent Economic Developments*, IMF Staff Country Report No. 98/116 (Washington).
- _____, 2000, "Azerbaijan Republic: Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Fiscal Transparency Module" (Washington). Available via the Internet: <http://www.imf.org/external/np/rosc/aze/fiscal.htm>.
- _____, and others, 1991, *A Study of the Soviet Economy*, Vol. 3 (Paris: Organization for Economic Cooperation and Development).
- Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Andrei SWEifer, 1997, "The Unofficial Economy in Transition," *Brookings Papers on Economic Activity*: 2 (Washington: Brookings Institution), pp. 159-239.
- Krishnaswamy, v., 1999, "Non-Payment in the Electricity Sector in Eastern Europe and the Former Soviet Union," *World Bank Technical Paper No. 423* (Washington: World Bank).
- Lovei, Laszlo, 1998, "Electricity Reform in Ukraine-The Impact of Weak Governance and Budget Crises," *Viewpoint*, Report No. 168 (Washington: World Bank). Available on the Internet: <http://uu.worldbank.org/viewpoint/HTML/Notes/168/168summary.html>.
- Mackenzie, George A., and Peter Stella, 1996, *Quasi-Fiscal Operations of Public Financial Institutions*, IMF Occasional Paper No. 142 (Washington: International Monetary Fund).
- Mamedov, F., and E. Huseynov, 2000, "Azerbaijan Republic Energy Sector Quasi-Fiscal Deficit Assessment" (unpublished; Washington: World Bank).
- Nell, Jacob, 21)01a, "Fiscal Implications of Low Utility Collection Rates" (unpublished; Baku: Macroeconomic Policy Group).
- _____, 2001b, "SOCAR Taxation and Energy Sector Subsidies" (unpublished; Baku: Macroeconomic Policy Group).
- Oxford Analytica, various issues.
- Petri, Martin, Gunther Taube, and Aleh Tsyvinski, 2002, "Energy Sector Quasi-Fiscal Activities in the Countries of the Former Soviet Union," IMF Working

Paper 02/60 (Washington: International Monetary Fund).

Pinto, Brian, Vladimir Drebensov, and Alexander Morozov, 2000, "Dismantling Russia's Nonpayments System-Creating Conditions for Growth," World Bank Technical Paper No. 471 (Washington: World Bank).

Rosenberg, Christoph B., and Maarten de Zeeuw, 2000, "Welfare Effects of Uzbekistan's Foreign Exchange Regime," IMF Working Paper 00/61 . (Washington: International Monetary Fund).

Tanzi, Vito, 1993, "The Budget Deficit in Transition: A Cautionary Note," Staff Papers, International Monetary Fund, Vol. 40 (September), pp. 697-707.

Taube, Gunther, 2001, "Fiscal Policy and Quasi-Fiscal Activities in the Islamic Republic of Iran," paper presented at the conference of the Central Bank of the Islamic Republic of Iran on "Structural Reforms in the Real and Financial Sector of the Iranian Economy," Tehran, May.

United States & Foreign Commercial Service and United States Department of State, 2000, "Oil and Gas Services in Ukraine." Available via the Internet: <http://www.bisnis.doc.gov/bisnis/country/0002030il-ua.htm> .

World Bank, 1997, "Central and Eastern Europe: Power Sector Reform in Selected Countries," Energy Sector Management Assistance Program Paper No. 196/97 (Washington).

_____, 1998, "Profile of Energy Sector Activities of the World Bank in Europe and Central Asia Region," World Bank Working Paper No. 18891 (Washington).

_____, 2001, "Towards a New Role for State in Infrastructure and Utilities," in Kyrgyz Republic: Fiscal Sustainability Study, World Bank Country Study No. 23404 (Washington).