

۱۰۴۵

شماره ترتیب چاپ:

—

شماره چاپ سابقه:

۴۰۰

شماره دفتر ثبت:



پژوهشی
مرکز پژوهش

دوره ششم - سال دوم

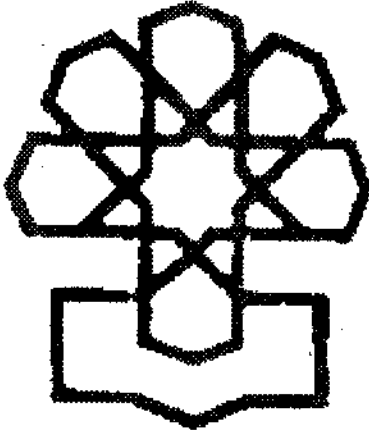
۱۳۸۰-۱۳۸۱

تاریخ چاپ ۱۳۸۱/۱۰/۱۳

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

اصلاح سقف ارزی سال ۱۳۸۱ در جدول شماره (۲) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

لایحه یک فوریتی



برنامه و بودجه و محاسبات، امنیت ملی و سیاست خارجی، انرژی

کمیسیون های ارجاعی

۲۰۰

کدموضوعی:

۶۳۳۵

شماره مسلسل:

معاونت پژوهشی
دی ۱۳۸۰

کار: دفتر بررسی های اقتصادی

گزارش کارشناسی درباره لایحه :

اصلاح سقف ارزی سال ۱۳۸۱ در جدول شماره (۲) قانون برنامه سوم
توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

کدموضوعی: ۲۰۰

شماره مسلسل: ۶۳۳۵

موضوع

دولت مایل است برای دومین بار بعد از تصویب برنامه سوم در سال ۱۳۷۹، رقم منابع قابل استفاده خود را تغییر دهد؛ یعنی قانونمندی و نظمی را که قرار بود در جریان های مالی داشته باشیم، باز هم زیر پا بگذارد.

سابقه اثرپذیری اقتصاد ملی از منابع نفتی

پول نفت همیشه در ایران به عنوان منابع یادآورده نگریسته شده است. دولت همیشه آنچه را که از نفت به دست آمده، خرج کرده است. شاید سال هایی مثل سال ۱۳۵۳ از معدود سال هایی باشد که دولت تمام درآمدهای نفتی خود را هزینه ننموده است. قابل توجه است که در سال های بعد از بحران نخست انرژی، ایران برنامه توسعه اقتصادی خود را تغییر داد تا بتواند برای مصرف تمام درآمد اضافی نفتی برنامه ریزی کند. تجربه تاریخی حاصل از این روش برخوردار، بروز اختلالات گسترده و ائتلاف بخش بزرگی از منابع به دست آمده بود. این تجربه در سال های بعد و در جریان بحران های بعدی در بازار های بین المللی نفت تکرار شد. نگاهی به وضعیت اقتصاد کشور در سال های ۱۳۵۹، ۱۳۶۲، ۱۳۶۸ و ۱۳۷۸ به خوبی نشان می دهد که تأثیر ورود منابع اضافی نفتی به کشور در هیچ یک از این موارد پایا نبوده است.

از سال های دهه ۱۳۶۰، ایران به دفعات دچار مشکلات مالی ناشی از نوسان های قیمت نفت و تغییرات شدید درآمدهای ارزی کشور بوده است. یک بار قرار شد جلوی این بحران ها گرفته شود. وقتی درآمدهای ارزی کشور بسیار کاهش می یافت، دولت حتی توان پرداخت بدهی های خارجی خود را از دست می داد و در این وضعیت اعتبار ایران زایل

می‌شد.

از اوایل سال‌های دهه ۱۳۶۰، دولت سیاست فروش ارز به نرخ‌های گران‌تر از نرخ رسمی کشور و واریز مابه‌التفاوت به حساب بودجه را به شیوه‌های مختلف در پیش گرفت. به این ترتیب، هر زمان که نیازهای مالی دولت افزایش می‌یافت، دولت ریال مورد نیاز خود را از محل فروش در صدی از دلارهای نفتی به ریال با نرخ گران تأمین می‌کرد. تأثیر تضعیف مؤثر ارزش ریال ایران بر اقتصاد ملی پیوسته در سایه نیازهای مالی دولت قرار می‌گرفت و این توجیه عمومی در همه حال ارائه می‌شد که بخش‌های پرداخت‌کننده مبالغ اضافی، در واقع توان پرداخت را دارند و دولت با افزایش فشار بر این گروه‌ها می‌تواند منابعی را به دست آورد که با استفاده از آن به بالا بردن رفاه جامعه کمک کند. به این ترتیب، دولت با مطرح کردن نوعی دیدگاه در زمینه رفاه اجتماعی سیاست خود را توجیه می‌کرد. وجود همین رویه استفاده از تضعیف ریال برای تأمین درآمدهای بودجه‌ای سبب شده است که در وضعیتی مشابه وضعیت کنونی کشور که مازاد قابل ملاحظه درآمدهای نفتی وجود دارد، دولت از بازگرداندن ارزش از دست رفته پول ملی امتناع نماید و گسترده‌گی کسری بودجه را مبنایی بداند که تقویت ریال را ممکن نخواند.

سیاست فروش ارز به نرخ‌های گران، البته فقط می‌توانست جوابگوی نیازهای ریالی دولت در بودجه باشد. این سیاست زمانی قرین توفیق می‌شد که کشور مازاد درآمدهای ارزی نداشته باشد. دل مشغولی درباره امکان توقف فروش ارز یا کند شدن جریان تخصیص ارز در همه حال انگیزه‌ای برای بالا بردن تقاضا برای ارز محسوب شده است. این انگیزه که در نفس خود مبانی نظری هم دارد، عاملی بوده که تفاوت بین نرخ‌های دولتی و نرخ‌های آزاد را به شکل اختلافی رو به گسترش درآورده است. با وجود این وضعیت، برای تأمین نیازهای ارزی در زمان‌های افت قیمت نفت یا محدود شدن امکان صدور نفت به دلایل مختلف و از جمله به دلیل آسیب‌هایی که در جریان جنگ بر شبکه تولید نفت وارد می‌آمد، سیاست پیش فروش نفت، به جای وام‌گیری از خارج دنبال می‌شد.

یکی از ویژگی‌هایی که در مورد نوسان‌های قیمت نفت در ایران قابل توجه بوده این است که در تمام موارد اقتصاد به درآمدهای نفتی بسیار خوش بینانه نگریده است و همیشه این انتظار

به وجود آمده است که افزایش تداوم می‌یابد. بنابراین، هر زمان که بحران کاهش درآمدهای نفتی پیش آمده است، آثار تخریبی عادت به سطوح بالاتر درآمدهای ارزی نفتی ضربه‌های عظیمی بر پیکر اقتصاد ملی وارد آورده است. نمونه بارز این وضع، بدهکار شدن ایران در سال‌های واپسین سال‌های دهه ۱۳۶۰ و سال‌های نخستین دهه ۱۳۷۰ است که به اعتبار تجاری ایران بسیار خدشه وارد آورد.

سابقه ماده ۶۰ و تنظیم جریان‌های مالی

در قانون بودجه سال ۱۳۷۲ قید شد که دولت حسابی به نام حساب ذخیره تعهدات ارزی ایجاد کند که در آن از هر دریافتی حاصل از صادرات نفت ۵ درصد ذخیره شود تا در روزگار بی‌پولی این ذخیره برای پرداخت اقساط بدهی‌های کشور به خارج و انجام خریدهای اجباری به کار گرفته شود و مملکت در زمان افت درآمدهای ارزی چندان متضرر نشود. وجود این ذخیره سبب می‌شد که در زمان بحران، اعتبار بین‌المللی کشور به خطر نیفتد. موضوع از آن جهت حائز اهمیت بود که ایران به راستی یک بار از دست دادن اعتبار بین‌المللی خود را به دلیل ناتوانی در بازپرداخت انبوهی از بدهی‌های خارجی تجربه کرده بود.

تجربه نخستین، با تغییر استفاده از حساب ذخیره تعهدات ارزی ناکام شد. تنها چند ماه بعد از ایجاد این حساب، آن را به یک حساب ریالی مبدل کردند که در آن بدهی‌های دولت و کارگزاران اقتصادی کشور به بانک مرکزی بابت تفاوت نرخ ارز ثبت می‌شد. در نهایت هم مسئولان مدت‌ها حتی وجود چنین حسابی را انکار می‌کردند و اگر متخصصین درباره وجود آن مطالبی را مطرح می‌کردند با برخوردی مواجه می‌شدند که گویی از هویت موهومی صحبت می‌کنند و هیچ کس نمی‌داند که حرف‌های وی چه معنایی می‌دهد. در نهایت تنها زمانی دولت وجود این حساب را به طور ضمنی پذیرفت که انبوه کسری‌های سالانه بودجه در حساب مورد بحث به مرزهای انکارناپذیر رسیده بود.

نگاهی به ترازنامه‌های بانک مرکزی نشان می‌دهد که در گزارشات انتشار یافته بانک هیچ نکته‌ای که نشان دهد چنین حسابی وجود دارد، دیده نمی‌شود. شاید نخستین بار در سال

۱۳۷۷ اشاره‌ای به این حساب در ترازنامه بانک مرکزی شده باشد. در این زمان دولت با دریافت مابه‌التفاوت ارزی از واردکنندگان، بخشی از بدهی‌های این حساب را به پای بخش غیردولت منظور کرد و ماجرای این بدهی‌ها حتی در بودجه سال ۱۳۸۰ هم قابل ردیابی بود. با این تجربه تلخ، دولت چند سالی وضع را به افت و خیزهای بحرانی گذرانید تا آن که در سال ۱۳۷۷ دوباره سال تنگدستی فرا رسید. این بار برحسب تصادف سال تدوین برنامه سوم بود و برنامه‌ریزان یک بار دیگر به فکر پس انداز کردن برای روز مبادا افتادند. در جریان کار به نظر می‌رسید که ماده ۶۰ با فرض ناممکن بودن پس انداز نوشته شد تا آن که بار اتهام بی‌کفایتی از دوش سازمان برنامه و بودجه (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کنونی) برداشته شود. برآوردهایی که از چشم‌انداز نفت و تحولات بازار نفت داده می‌شد، آن قدر با واقعیت تفاوت داشت که به نظر می‌رسید مسئولان معتقد بودند که سال‌های سال قیمت نفت در سطحی بسیار پایین باقی می‌ماند و کشور منابع مالی اضافی در اختیار نخواهد داشت.

برخلاف انتظار برنامه‌ریزان، درآمدهای نفتی به شدت افزایش یافت. بانک مرکزی تا مدت‌ها افزایش منابع ارزی حاصل از درآمد نفت را اعلام نمی‌کرد و سخت‌گیری در فروش ارز اوضاع اقتصادی را به شدت بحرانی کرده بود. فروش ارز در ماه‌های پایانی سال، آن هم با هدف پوشش دادن به نیازهای مالی بودجه دولت انجام می‌شد. در هر صورت ایران به بالاترین ارقام درآمدهای نفتی رسیده بود و دیگر نمی‌شد این درآمد را نادیده گرفت. به روایتی کشور بالاترین میزان درآمدهای ارزی پنجاه سال اخیر خود را تجربه می‌کرد و بنابراین مسئولان پولی نمی‌توانستند بگویند که ارزی در کار نیست.

سکوت درباره روند صعودی درآمدهای نفتی که در ماه‌های پایانی سال ۱۳۷۸ رو به افزایش نهاده بود و در سال ۱۳۷۹ ادامه داشت، سبب شد که مقادیر قابل توجهی ارز در بانک مرکزی بماند. دولت برای خرج کردن این ارزها مجوز می‌خواست زیرا مجوزهای برنامه سوم را نمی‌توانست برای سال ۱۳۷۸ مورد استفاده قرار دهد. با عنایت به لزوم دریافت مجوز، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی لایحه‌ای را از طرف دولت برای مجلس آماده کرد که در آن درخواست شده بود که دستور ماده ۶۰ قانون برنامه سوم، به منابع مازاد سال ۱۳۷۸ هم تسری داده شود. در این نقطه بود که وجود منابع مازاد ارزی قابل ملاحظه بر همگان آشکار

شد و هر کس نظری درباره آن اظهار کرد.

در آن زمان بحث‌های زیادی می‌شد که کشور پول دارد و باید آن را خرج کند تا از رکود خارج شود و اشتغال ایجاد کند. عده زیادی معتقد بودند که برنامه حق ندارد برای کشور پس‌انداز ایجاد کند در حالی که اقتصاد ملی تشنه دریافت منابع مالی است. در نهایت با برخوردی صلح‌جویانه که سکوت را بین مخالفان و موافقان حساب ذخیره ارزی ایجاد می‌کرد، اصلاحیه ماده ۶۰ قانون برنامه سوم تصویب شد. جالب توجه است که در زمان تصویب اصلاحیه، هنوز آیین‌نامه اجرایی تبصره اولیه نوشته نشده بود. به روایتی وقتی برنامه تغییر داده شد که حتی مرکب آن خشک نشده بود!

در هر صورت، استدلال کلی این بود که منابع مالی اضافی برای کشور توسعه به بار می‌آورد و در هر صورت قیمت جهانی نفت و درآمدهای نفتی دولت، هر دو سیر صعودی دارد. بنابراین می‌توان مبالغ اضافی را بدون نگرانی خرج کرد. جدول شماره ۲ قانون برنامه که از معدود موارد رقم‌دار در سند قانون برنامه سوم بود با افزودن متجاوز از دو میلیارد دلار به منابع ارزی قابل استفاده برای دولت در سال ۱۳۷۹ و منابع اضافی در سال ۱۳۸۰ اصلاح شد. به این ترتیب موضوع تغییر محدوده امکانات مالی در بودجه، خاتمه یافته تلقی شد و بانک مرکزی و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی سرگرم تدوین دستورهای عملکرد برای اداره حساب ذخیره ارزی شدند.

با این اوصاف، تا پیش از اصلاحیه جدید، دولت یک بار قانون برنامه را در مورد همین ماده تغییر داده بود. تغییر اخیر تنها با توسل به این نکته درخواست شده است که در ماده ۶۹ قانون برنامه سوم دولت مکلف شده است که لوایح بودجه سالانه را به گونه‌ای تدوین کند که بانک‌های کشور به دلیل کسری بودجه دولت بدهکار نشوند. این استدلال در نفس خود غیر قابل قبول است. حرف این بود که دولت حق ندارد برای تأمین مالی بودجه خود منابع بانک‌های کشور را در معرض خطر قرار دهد. به نظر نمی‌رسد که کنار گذاشتن یک وضعیت نامطلوب با وضعیتی به مراتب نامطلوب‌تر که در آن دولت برای تأمین نیازهای خود سلامت اقتصاد ملی را به خطر بیندازد، رفتاری قابل دفاع باشد. هیچ منطق رفتاری قابل دفاع در کنار این لایحه وجود ندارد و کسی آثار اقتصادی این نوع خرج کردن را ثبت نکرده است. در واقع گروهی که

از همان ابتدای کار مایل بودند اداره این حساب از نفوذ بانک مرکزی خارج شود. چنین استدلال می‌کردند که بانک مرکزی زیر فشار مالی دولت منابع را بلافاصله مصرف می‌کند. در عمل هم چنین روندی در شرف وقوع و شکوفایی کامل است.

چه باید کرد؟

ممکن است گفته شود که راه حل عقلایی چیست. به نظر می‌رسد که پوشش دادن به نوسان درآمدهای دولت و قابل پیش‌بینی کردن این درآمدها عاقلانه‌ترین محور رفتاری باشد. از نظر منطق اقتصادی در چارچوب نظریه‌های بهره‌برداری از منابع پایان‌پذیر حیاتی در دیدگاه متکی به توسعه پایدار، سه محور بحث در مورد نفت مطرح می‌شود که به طور خلاصه عبارتند از: میزان بهره‌برداری از منابع نفتی، میزان استفاده از درآمدهای نفتی و زمینه‌های مجاز برای کاربرد درآمدهای نفتی. موضوع بهینه‌سازی سیاست‌های بودجه‌ای در جریان استفاده از درآمد حاصل از فروش منابع نفتی از جمله مباحثی است که در ایران به آن پرداخته نشده است. اختلالات ناشی از اثر درآمدهای نفتی در بودجه دولت از دو مأخذ برمی‌خیزد:

۱. از مأخذ نوسان در میزان درآمد وصول شده در مقایسه با درآمد مورد انتظار دولت در سند

بودجه.

۲. از مأخذ نوسان در نرخ برابری ارزی که واحد پولی دریافت درآمدهای نفتی است در مقایسه

با رقم مورد انتظار دولت در سند بودجه.

هر دو عامل اختلال از دیرباز در اقتصاد ایران شناخته شده بوده‌اند. روال سنتی دولت‌ها در ایران چنین بوده که عامل نخست را نادیده می‌گرفته‌اند. بنابراین، هر زمان که دولت توانسته است به هر دلیل درآمدی افزون بر درآمدهای مصوب در بودجه‌های سالانه از محل فروش نفت به دست آورد، این درآمد کم و بیش در سال وصول منابع مالی، هزینه شده است. بحث حساب‌های ذخیره در واقع به موضوع دوم برمی‌گردد. در این قالب، گفته می‌شود که برای حفظ ثبات در اقتصاد ملی، استفاده از مکانیسم اداره و جوه نفتی در حساب‌های ثبات‌آفرین به شیوه‌ای باشد که الزامات موردنظر دولت و برنامه‌های اقتصادی را برآورده سازد. در مکانیسم ایجاد حساب‌های ثبات‌آفرین منابع مالی اضافی با شیوه‌های کارآمد ذخیره

می‌شود و در روز نیاز مورد استفاده قرار می‌گیرد. در این راستا، حساب ثبات‌آفرین ارزی (Foreign Currency Stabilization Account) مهم‌ترین حساب دولت است که وزارت اقتصاد ارقام کلی ورود و خروج منابع را در آن تنظیم می‌کند. برای این کار باید ترتیبات ویژه‌ای اندیشیده شود که بر آن اساس درآمدهای ارزی کشور برآورد شود و اقتصاد ملی بتواند در پرتو ثبات درآمد ارزی فعالیت‌های اقتصادی خود را مطابق برنامه انجام دهد. برای این حساب هم کمیته حسابرسی باید ایجاد شود. روال سرمایه‌گذاری و جوه ارزی و استفاده از آن برای رفع ضربه‌های اقتصادی داخلی توسط وزارت اقتصاد معین می‌شود.

در مورد حساب ثبات‌آفرین ریالی (National Currency Stabilization Account) روال رفتاری مشابه حساب ثبات‌آفرین ارزی است. منتهی منابع داخلی آن باید به پول ملی باشد. وزارت دارایی مسئولیت تسعیر ارزهای نفتی و تبدیل آن به ریال برای خرج کردن فوری یا با هدف نگاهداری در حساب ثبات‌آفرین ریالی را بر عهده دارد. روال سرمایه‌گذاری و جوه ریالی و استفاده از آن برای رفع ضربه‌های اقتصادی داخلی توسط وزارت اقتصاد معین می‌شود.

از آن‌جا که در حال حاضر اولویت حساب ذخیره ارزی است، پیشنهاد تنظیم این حساب در زیر ارائه شده است. بدیهی است که حساب ذخیره ریالی را می‌توان با مکانیسم مشابه فعال کرد. از دیدگاه نظری، دلایل بسیاری وجود دارد که براساس آن‌ها می‌توان لزوم رعایت نوعی احتیاط را در هزینه کردن درآمدهای نفتی تأیید کرد. عمده‌ترین دلایل به شرح زیر است:

۱. کاهش نوسان در مصرف. در حالت کلی افراد نسبت به نوسان‌های شدید در جریان مصرف خود واکنش نشان می‌دهند. در موارد متعدد دیده شده است که در پی افت درآمد، اشخاص تا مدتی سطح مصرف خود را تغییر نمی‌دهند. از دیدگاه اقتصادی بسیاری از مردم حاضرند درصدی از رفاه خود را از دست بدهند اما زندگی خویش را دستخوش نوسان‌های مالی نسازند. در حالتی که عدم اطمینان از حصول درآمدهای مورد انتظار وجود داشته باشد، جریان مصرف تعدیل می‌شود و به سطح مصرف وابسته به سطح درآمدهای دائمی فرد می‌رسد. وقتی این دیدگاه مدنظر قرار می‌گیرد، افزایش مصرف درآمدهای نفتی تنها زمانی توجیه می‌یابد که بتوان ثابت کرد جریان درآمدت درآمدهای نفتی افزایش یافته است. به

عنوان مثال وقتی کشور به منابع جدید نفتی دست می‌یابد و یقین دارد که می‌تواند این منابع اضافی را در بازارهای بین‌المللی بفروشد بدون آن‌که به جریان درآمدهای موجود خود خدشه وارد آورد، مصرف از محل درآمدهای نفتی می‌تواند افزایش یابد. به این ترتیب، فرض بنیادینی که در پس نظریه افزایش مصرف قرار دارد این است که مصرف باید در حد متوسط انتظاری درآمد، یا در حد معادل یقینی درآمد ثابت باقی بماند. با توسل به همین دیدگاه است که در مواردی توصیه می‌شود در زمان‌های افت درآمد نفت، منابعی از خارج وام گرفته شود و بازپرداخت وام در زمان بالا رفتن درآمدهای نفتی صورت پذیرد. با همین دیدگاه گفته می‌شود که واکنش دولت نسبت به درآمدهای گذرا باید با واکنش دولت نسبت به درآمدهای پایدار تفاوت داشته باشد. تنها نکته‌ای که در این جا باقی می‌ماند این است که به سادگی نمی‌توان تشخیص داد که کدام بخش از درآمدهای حاصل شده ماهیت گذرا دارد و کدام بخش ماهیت دائمی نشان می‌دهد. این موضوعی است که سبب می‌شود در عمل بخش بزرگ‌تری از درآمدهای اضافی در شمار درآمدهای دائمی قرار داده شود.

۲. عامل دیگری که می‌تواند انگیزه احتیاط باشد، بالا رفتن درجه خطر است. در این حالت پس‌انداز احتیاطی الزامی است. در هر صورت، بازده سالانه ثروت را می‌توان هزینه کرد، اما اصل ثروت در صورت خرج شدن به پایان می‌رسد. احتیاط ایجاب می‌کند که آن مقدار از درآمد که به صورت دائمی از ثروت به دست می‌آید به مصرف برسد. برای رسیدن به مقدار مطلوب پس‌انداز احتیاطی باید الگوهای واقع‌بینانه‌تری از مطلوبیت جامعه در دست باشد.

۳. وجود هزینه‌های تعدیل پیوسته به صورت عامل ایجاد احتیاط در مصرف عمل می‌کند. تغییرات شدید در درآمدهای دولت حتی می‌تواند به شورش و انقلاب منجر شود. به همین دلیل حتی وقتی منابع نفتی جدید مورد بهره‌برداری قرار می‌گیرد، دولت‌ها با احتیاط بسیار درآمدهای اضافی را خرج می‌کنند. وجود هزینه‌های تعدیل سبب شده است که سیاست‌های توقف - حرکت بسیار پرهزینه شود.

۴. الزام به حفظ منافع نسل‌های آینده و بهینه‌سازی توزیع بین - نسلی. این تعهد که دولت حافظ منافع تمام نسل‌ها است سبب می‌شود که دولت‌ها در هزینه کردن درآمدهای نفتی احتیاط کنند. جریان صادرات غیرنفتی در تعیین شدت احتیاط تأثیر مستقیم دارد.

به طور خلاصه، دولت باید الگویی برای برآورد درآمد دائمی حاصل از صادرات نفتی خود داشته باشد. از آن جا که دولت‌ها به نمایندگی از طرف جامعه خود به بهره‌برداری از منابع پایان پذیر می‌پردازند، توزیع بین نسلی به شدت می‌تواند مطرح شود. نزدیک‌ترین معیاری که می‌تواند به جای درآمد دائمی به کار گرفته شود، متوسط درآمدهای نفتی طی یک دوره زمانی به نسبت طولانی است. برای ارزیابی حدود درآمد پایدار نفت، با استفاده از اطلاعات موجود برای یک دوره ۲۷ ساله استفاده شده است (جدول شماره ۱).

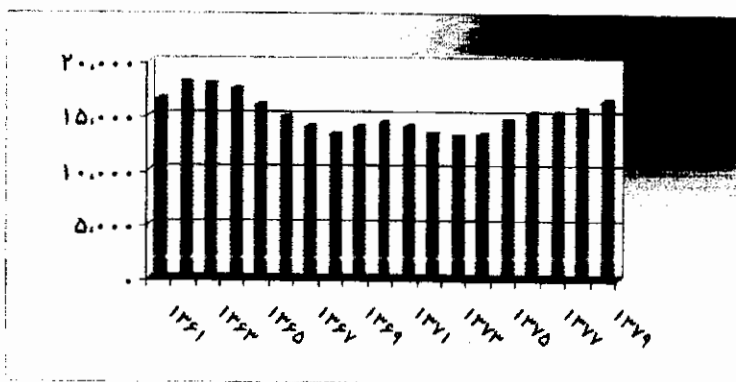
جدول شماره ۱- روند درآمدهای نفت و گاز در اقتصاد ایران

متوسط ده ساله (میلیون دلار امریکا)	متوسط پانزده ساله (میلیون دلار امریکا)	صادرات نفت و گاز (میلیون دلار امریکا)	سال
		۲,۸۵۱	۱۳۵۲
		۱۸,۵۲۳	۱۳۵۳
		۱۸,۸۷۱	۱۳۵۴
		۲۰,۴۸۸	۱۳۵۵
		۲۰,۷۱۳	۱۳۵۶
		۱۷,۸۷۶	۱۳۵۷
		۱۹,۳۱۶	۱۳۵۸
		۱۱,۶۰۷	۱۳۵۹
		۱۲,۴۵۶	۱۳۶۰
۱۶,۴۷۶		۲۰,۰۵۰	۱۳۶۱
۱۸,۰۳۶		۲۰,۴۵۷	۱۳۶۲
۱۷,۸۵۰	۱۶,۸۲۳	۱۶,۶۶۳	۱۳۶۳
۱۷,۳۵۹	۱۷,۵۸۲	۱۳,۹۶۸	۱۳۶۴
۱۵,۹۰۹	۱۶,۵۳۷	۵,۹۸۲	۱۳۶۵
۱۴,۷۵۶	۱۵,۷۳۰	۹,۱۸۹	۱۳۶۶
۱۳,۹۳۶	۱۴,۸۲۹	۹,۶۷۳	۱۳۶۷
۱۳,۲۰۸	۱۴,۱۰۶	۱۲,۰۳۷	۱۳۶۸
۱۳,۸۴۷	۱۴,۱۱۶	۱۷,۹۹۳	۱۳۶۹
۱۴,۲۰۲	۱۳,۸۴۱	۱۶,۰۱۲	۱۳۷۰
۱۳,۸۸۵	۱۴,۲۸۰	۱۶,۸۸۰	۱۳۷۱
۱۳,۲۷۳	۱۴,۴۳۶	۱۴,۳۳۳	۱۳۷۲
۱۳,۰۶۷	۱۳,۹۸۳	۱۴,۶۰۳	۱۳۷۳
۱۳,۱۸۱	۱۳,۵۳۶	۱۵,۱۰۳	۱۳۷۴
۱۴,۵۰۹	۱۳,۷۵۴	۱۹,۲۷۱	۱۳۷۵
۱۵,۱۳۸	۱۳,۸۷۹	۱۴,۴۷۱	۱۳۷۶
۱۵,۱۶۴	۱۴,۲۰۸	۹,۹۳۳	۱۳۷۷
۱۵,۶۶۹	۱۳,۸۳۶	۱۷,۰۸۹	۱۳۷۸
۱۶,۲۹۲	۱۴,۵۲۰	۲۴,۲۲۶	۱۳۷۹

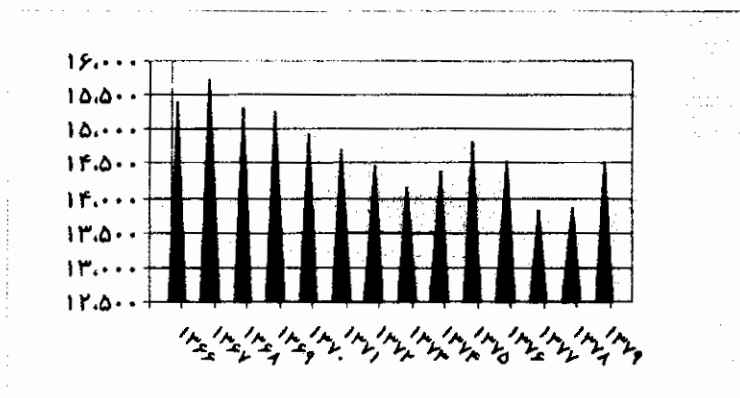
ماخذ: بانک مرکزی

براین اساس متوسط ده ساله و پانزده ساله درآمد‌های نفت و گاز برآورد شده است. متوسط پانزده ساله درآمد‌های نفت و گاز برای سال‌های ۱۳۶۷ تا ۱۳۷۹ در محدوده ۱۳/۵ تا ۱۴/۸ میلیارد دلار آمریکا قرار داشته است. با این اوصاف شاید بتوان گفت که در دوره مورد بحث، رقم پایدار درآمد‌های ارزی حاصل از نفت و گاز رقمی در حد سالانه ۱۴ میلیارد دلار آمریکا می‌تواند باشد. نمودارهای شماره ۱ و ۲ به ترتیب روند سالانه درآمد‌های نفت و گاز در ایران و روند دوره‌های پانزده ساله درآمد‌های نفت و گاز را در ایران نشان می‌دهد. به این ترتیب اگر دولت بخواهد نوسان‌های ناخواسته در درآمد‌های ارزی خود را کاهش دهد، در ساده‌ترین حالت، بدون وجود بدهی‌های برخاسته از معاملات پس خرید (بیع متقابل) بخش نفت، دولت می‌تواند روی حدود ۱۴ میلیارد دلار درآمد ارزی برنامه‌ریزی کند. وجود این بدهی‌ها سبب می‌شود که حد منابع قابل برداشت پایدار، دست کم تا میان مدت، کاهش داده شود.

نمودار ۱- درآمد‌های نفت و گاز در ایران (میانگین ده ساله)



نمودار ۲- روند درآمدهای نفت و گاز در ایران (میانگین پانزده ساله)



مورد دیگری که باید به آن توجه داشت این است که احتمال تغییر در روند دراز مدت همیشه وجود دارد. بنابراین، حتی اگر دولت با روش ساده به میزان درآمد ثابت دراز مدت خود می‌رسد، باید به ترتیبی از تداوم این روند اطمینان حاصل نماید. برای تداوم بخشیدن به وضعیت مطلوب، دولت باید بتواند سیاست خود را به نوعی انعطاف‌پذیر سازد. مکانیسم استفاده از حساب ذخیره می‌تواند با وضع یک محدوده سقف و کف برای موجودی حساب ذخیره و ترسیم الگوی افزودن و برداشت از حساب، تعدیل‌های مداوم در روندهای دراز مدت درآمدهای نفتی را در خود جای دهد.

با این اوصاف، مکانیسم پیشنهادی شامل موارد زیر می‌شود:

۱. تعیین سقف (حداکثر) موجودی حساب ذخیره ارزی در حد ۳۰ درصد نوسان درآمدهای نفتی کشور در فاصله زمانی سی ساله. این رقم می‌تواند در حد ۶ میلیارد دلار باشد. در هیچ زمان ایران نباید بیش از این رقم موجودی در حساب ذخیره ارزی داشته باشد.
۲. تعیین کف (حداقل) موجودی در حساب ذخیره ارزی در حد پوشش شش ماه در بدترین وضعیت ارزی. این رقم می‌تواند در حد ۳ میلیارد دلار باشد. در هیچ زمان نباید موجودی حساب ذخیره از این رقم کمتر باشد.
۳. تعیین قیمت متوسط، متوسط روزانه صادرات و درآمد سالانه حاصل از صادرات نفت خام برای هر سال در لایحه بودجه. این برآورد باید طی یک گزارش جداگانه تدوین و به مجلس اعلام شود. پس از پذیرش این رقم، دولت می‌تواند روی آن برنامه‌ریزی کند. دولت باید در طول سال بودجه‌ای هر ماه معادل یک - دوازدهم رقم مصوب ارز را به ریال تبدیل کند و همین مقدار ارز برای تأمین نیازهای اقتصادی از طرف دولت به اقتصاد عرضه شود.
۴. در صورتی که درآمدهای حاصل از صادرات نفت تا میزان ۱۰ درصد بیش از رقم بودجه باشد، دولت این افزایش را افزایش موقتی محسوب می‌کند و کل مازاد به حساب ذخیره ارزی واریز می‌شود. مبنای محاسبه ماهانه و به صورت انباشته است: یعنی یک ماهه، دو ماهه، سه ماهه و.... تا دوازده ماهه.
۵. در صورتی که درآمدهای حاصل از صادرات نفت بیش از ۱۰ درصد، بیش‌تر از رقم بودجه باشد، دولت می‌تواند پس از رسیدن به سقف موجودی در حساب ذخیره ارزی، برای مبالغ اضافی در اصلاحیه بودجه‌ای که در زمان مشخص می‌تواند به مجلس ارائه نماید، برنامه‌ریزی کند.
۶. در صورتی که در هر ماه خاص، دریافتی دولت از محل صادرات نفت کم‌تر از یک - دوازدهم مبلغ برآوردی شد، دولت می‌تواند به اندازه کسری، درآمد خود را از حساب ذخیره ارزی برداشت کند.
۷. تراز حساب ذخیره ارزی شامل موجودی اول دوره، سود دریافتی بابت موجودی حساب، ارقام برداشت از حساب و ارقام افزوده به آن به تفکیک، باید هر ماه برای بررسی و تأیید به مجلس

تقدیم شود.

۸. مدیریت حساب ذخیره ارزی با..... است مدیر موظف است بازده حساب را در حد دست کم ۵ درصد بیش از بازده ذخایر ارزی بانک مرکزی نگاه دارد. استفاده از موجودی حساب، توسط مدیر حساب یا گروه‌های دیگر در مبادلات مخاطره‌آمیز که امکان سوخت شدن منابع ملی را ایجاد کند، به هر ترتیب مجاز نیست.

۹. دولت مجاز است در صورت وجود مازاد منابع قابل استفاده در بودجه‌های هر سال، در دو ماه تیر و مهر اصلاحیه‌های خود را در حد منابع اضافی حاصل شده برای تصویب به مجلس ارسال نماید. استفاده از منابعی که به شکل اصلاحیه بر بودجه افزوده می‌شود. بابت تأمین نیازهای هزینه‌ای دولت و پوشش دادن به کسری عملیاتی بودجه ممنوع است.

۱۰. دولت مکلف است هر سال در لوایح بودجه سالانه خود در گزارش سیاست‌های ارزی، عملیات حساب تراز پرداخت‌های ارزی، تحولات بدهی‌های ارزی دولت، شرح تفصیلی عملیات حساب ذخیره ارزی و پیوست دریافت‌ها و پرداخت‌های ارزی بودجه در شکل سند بودجه ارزی را ارائه نماید.

توصیه می‌شود

با عنایت به بدهی‌های برخاسته از مبادلات پس خرید (بیع متقابل) نفتی و نیز با عنایت به چشم انداز بازار نفت، میزان قابل استفاده از درآمدهای نفتی در حد ۱۲/۸ میلیارد دلار مصوب اصلاحیه ماده ۶۰ برای سال ۱۳۸۰ باقی بماند و هرگونه برداشت از حساب ذخیره ارزی براساس مندرجات بندهای بالا باشد. بنابراین برداشت ۲/۱ میلیارد دلار از حساب ذخیره ارزی نباید مجاز شمرده شود.