

بسمه تعالی

آسیب شناسی مدیریت نفت در بودجه و اقتصاد ایران: مکانیزم‌های انتقال، پیامدها و راهکارها

محمدعلی مرادی (PhD)

عضو هیات علمی دانشکده کارآفرینی دانشگاه تهران^۱

زمستان ۱۳۸۵

^۱ مطالب ارائه شده در این گزارش نظرات نویسنده است و لزوماً نظرات نهاد محل اشتغال ایشان نیست.

فهرست مطالب

۱. مقدمه ۴
۲. تحولات درآمد نفت و بودجه دولت ۶
۳. مدیریت نفت کشور ۱۰
۴. چشم‌انداز نفت در دهه‌های آینده ۱۵
۵. مکانیزم‌های انتقال آثار درآمد نفت بر اقتصاد: با تأکید بر ایران ۱۲
 - ۵,۱ - بیماری هلندی ۱۲
 - ۵,۲ - سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی ۱۳
 - ۵,۳ - نااطمینانی ۱۴
 - ۵,۴ - درآمدهای نفتی و دولتی شدن اقتصاد: با تأکید بر افزایش مداخلات دولت در اقتصاد ۱۵
 - ۵,۵ - مکانیزم رانت و رانت‌جویی در اقتصاد ۱۵
۶. نفت و نماگرهای اقتصاد کلان ۱۶
 - ۶,۱ - تولید و رشد اقتصادی ۱۸
 - ۶,۲ - رشد بهره‌وری عوامل تولید ۱۸
 - ۶,۳ - شاخص توزیع درآمد ۱۹
 - ۶,۴ - سرمایه‌گذاری ۱۹
۷. تدابیر و راهکارهای تقلیل آثار منفی نفت بر اقتصاد: با تأکید بر اقتصاد کشور ۲۱
 - ۷,۱ - پرداخت مستقیم درآمدهای نفتی به مردم ۲۱
 - ۷,۲ - ایجاد حساب (صندوق) ذخیره ارزی: تأمین مالی و تثبیت اقتصادی ۲۲
 - ۷,۳ - ایجاد حساب (صندوق) پس‌انداز ۲۳
 - ۷,۴ - تنوع‌سازی تولید در اقتصاد ۲۳
 - ۷,۵ - ارتقای مدیریت تخصیص درآمدهای نفتی ۲۴
۸. پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی ۲۵

چکیده

مدیریت درآمدهای نفتی بودجه کشور به طور عام در اقتصاد کشور و به طور خاص در امور بازرگانی تأثیرات عمیق و گسترده‌ای داشته و دارد. با عنایت به اینکه بالغ بر نیم قرن است که درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور استفاده از مصرف و سرمایه‌گذاری می‌شود، لازم است نسبت نحوه بهره‌گیری از این منبع خدادادی ارزیابی دقیق‌تری صورت گیرد. بنابراین، هدف این مطالعه شناخت و تحلیل مسایل اساسی مدیریت نفت و آسیب‌شناسی آن در بودجه عمومی دولت و اقتصاد کشور است و طی آن مکانیزم‌های انتقال آثار درآمد نفت و پیامدها و راهکارها مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

شواهد آماری نشان می‌دهد طی دهه‌های گذشته مدیریت درآمدهای نفتی بگونه‌ای بوده که نماگرهای اقتصاد کلان کشور عملکرد مورد انتظار را نداشته است و کشور با چالش‌های اساسی در بخشی از حوزه‌های کلیدی کشور مواجه است. گسترش عرضه نیروی کار بالا و نرخ بیکاری دو رقمی و محدودیت تأمین مسکن برای آحاد جامعه، متعادل کردن توزیع درآمدها، ارتقای رشد بهره‌وری کل عومل تولید (که در حال حاضر و حتی طی دهه‌های گذشته با رشد منفی بهره‌وری سرمایه مواجه بوده)، افزایش قدرت رقابتمندی اقتصاد و فعالان اقتصادی در بازارهای ملی و بین‌المللی، تحدید تأثیرات اقتصاد تک محصولی و جلوگیری از تخریب محیط زیست از جمله چالش‌های مهمی است که کشور در حال حاضر پیش‌روی خود دارد و آثار و پیامدهای آن بر رفاه اجتماعی منفی بوده و سایر مسائل فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی را نیز تحت تأثیر خود قرار داده است.

نقش مسلط نفت در اقتصاد باعث شده است بخش خارجی اقتصاد نیز بر همین اساس شکل گیرد و نقش نفت در تولید و تجارت خارجی طی دهه‌های گذشته تعیین کننده و منحصر به فرد بوده است. به طور مثال در سال ۱۳۸۴ نسبت صادرات غیرنفتی به GDP تنها ۵/۲ درصد بوده است. این در شرایطی است که در همین سال با لحاظ کردن تجارت نفت، مجموع صادرات و واردات کشور به GDP برابر ۵۹ درصد بوده است. این تصویر از بخش خارجی وابستگی تولیدی - تجاری کشور به نفت را تأیید می‌کند. بنابراین، زمانی می‌توان انتظار تحول در اقتصاد و از جمله بخش خارجی آن داشت که با ارزیابی جامع، برنامه‌ای مدون و عملیاتی برای تقلیل نقش نفت در شکل‌گیری تولید و تجارت در اقتصاد تدوین و به اجرا درآید.

تصویر مذکور در حالی شکل گرفته است که کشورهای واردکننده نفت تلاش‌های وسیعی جهت کاهش وابستگی اقتصادشان به نفت انجام داده‌اند. با این وجود، از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۵ وابستگی تولید به نفت در کشورهای در حال توسعه روند افزایشی داشته است و مطالعات نشان می‌دهد کماکان در سه دهه آینده وابستگی اقتصادها به نفت و به منابع نفتی OPEC تداوم خواهد داشت. با عنایت به اینکه ایران کشوری با منابع و ذخایر زیرزمینی غنی است و طی دهه‌های گذشته این ذخایر در سطح گسترده‌ای استخراج و در اقتصاد تزریق شده است، مستلزم ارزیابی دقیق‌تر جایگاه نفت در اقتصاد کشور است. به‌ویژه ایران دارای منابع و ذخایر غنی است و طی دهه‌های گذشته بهره‌برداری قابل توجهی از این نعمت خدادادی صورت گرفته است. نتایج نشان می‌دهد تدابیرهای اتخاذ شده برای مدیریت نفت نتوانسته است در بهبود نماگرهای اقتصادی کشور تحول قابل انتظاری ایجاد کند و با عنایت به تحلیل مکانیزم‌های انتقال آثار درآمد نفت و پیامدها و راهکارهای آن، مستلزم بازنگری جدی در مدیریت نفت است.

واژه‌های کلیدی: درآمدهای نفت، بودجه، رشد اقتصادی، توزیع درآمد، ایران

طبقه‌بندی JEL: O15, O13, Q33, O53

۱. مقدمه

مدیریت درآمدهای نفتی بودجه کشور به طور عام در اقتصاد کشور و به طور خاص در امور بازرگانی تأثیرات عمیق و گسترده‌ای داشته و دارد. با عنایت به اینکه بالغ بر نیم قرن است که درآمدهای نفتی در اقتصاد کشور استفاده از مصرف و سرمایه‌گذاری می‌شود، لازم است نسبت نحوه بهره‌گیری از این منبع خدادادی ارزیابی دقیق‌تری صورت گیرد.

شواهد آماری نشان می‌دهد طی دهه‌های گذشته مدیریت درآمدهای نفتی به گونه‌ای بوده که نماگرهای اقتصاد کلان کشور عملکرد مورد انتظار را نداشته است. به طور مثال، متوسط سالانه تولید ناخالص داخلی سرانه کشور طی دهه‌های گذشته پایین بوده است. طی سال‌های ۱۳۷۴ تا ۱۳۸۲ درآمد سرانه کشور به قیمت‌های ثابت بر اساس شاخص PPP به طور متوسط سالانه ۵۵۳۰ دلار بوده است. طی دهه‌های گذشته بهره‌وری موجودی سرمایه رشد منفی را در کشور تجربه کرده و رشد بهره‌وری کل عوامل برابر با صفر بوده است. شاخص‌های توزیع درآمد کماکان تصویر توزیع نابرابر درآمد را تأیید می‌کنند. از جمله شاخص ضریب جینی طی دهه‌های گذشته بالای ۰/۴ درصد بوده است.

بنابراین در حال حاضر کشور با چالش‌های اساسی در بخشی از حوزه‌های کلیدی کشور مواجه است. گسترش عرضه نیروی کار بالا و نرخ بیکاری دو رقمی و محدودیت تأمین مسکن برای آحاد جامعه، متعادل کردن توزیع درآمدها، ارتقای رشد بهره‌وری کل عوامل تولید (که در حال حاضر و حتی طی دهه‌های گذشته با رشد منفی بهره‌وری سرمایه مواجه بوده)، افزایش قدرت رقابت‌مندی اقتصاد و فعالان اقتصادی در بازارهای ملی و بین‌المللی، تحدید تأثیرات اقتصاد تک محصولی و جلوگیری از تخریب محیط زیست از جمله چالش‌های مهمی است که کشور در حال حاضر پیش‌روی خود دارد و آثار و پیامدهای آن بر رفاه اجتماعی منفی بوده و سایر مسائل فرهنگی، اجتماعی و اقتصادی را نیز تحت تأثیر خود قرار داده است.

نقش مسلط نفت در اقتصاد باعث شده است بخش خارجی اقتصاد نیز بر همین اساس شکل گیرد و نقش نفت در تولید و تجارت خارجی طی دهه‌های گذشته تعیین کننده بوده است. در سال ۱۳۸۴ نسبت صادرات غیرنفتی به GDP تنها ۵/۲ درصد بوده است. این در شرایطی است که در همین سال با لحاظ کردن تجارت نفت، مجموع صادرات و واردات کشور به GDP برابر ۵۹ درصد بوده است. این تصویر از بخش خارجی وابستگی تولیدی - تجاری کشور به نفت را تأیید می‌کند. بنابراین، زمانی می‌توان انتظار تحول در

اقتصاد و از جمله بخش خارجی آن داشت که برنامه‌ای مدون و عملیاتی برای تقلیل نقش نفت در شکل‌گیری تولید و تجارت در اقتصاد تدوین و به اجرا درآید. تصویر مذکور در حالی شکل گرفته است که کشورهای واردکننده نفت تلاش‌های وسیعی جهت کاهش وابستگی اقتصادشان به نفت انجام داده‌اند. به‌طور مثال از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۵ وابستگی تولید به نفت^۱ در کشورهای عضو OECD تقریباً به نصف کاهش یافته است.^۲ با وجود این، از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۵ وابستگی تولید به نفت در کشورهای در حال توسعه روند افزایشی داشته است و مطالعات نشان می‌دهد که امکان در سه دهه آینده وابستگی اقتصادها به نفت و به منابع نفتی OPEC تداوم خواهد داشت. با عنایت به اینکه ایران کشوری با منابع و ذخایر زیرزمینی غنی است و طی دهه‌های گذشته در سطح گسترده‌ای این ذخایر استخراج و در اقتصاد تزریق شده است، مستلزم ارزیابی دقیق‌تر جایگاه نفت در اقتصاد کشور است. به‌ویژه ایران دارای منابع و ذخایر غنی است و طی دهه‌های گذشته بهره‌برداری قابل توجهی از این نعمت خدادادی صورت گرفته است.

این تجربه فراتر از سطح ملی بررسی شده و نتایج نشان می‌دهد نحوه مدیریت نفت و منابع زیرزمینی که ثروت خدادادی است موجب شده است این نعمت در اکثر کشورهایی که دارای نفت و منابع زیرزمینی هستند عملاً به نعمت تبدیل شود. نظر به پیچیدگی مدیریت منابع و ذخایر زیرزمینی از جمله مدیریت نفت به‌عنوان ثروت ملی کشورها، هدف این مطالعه شناخت و تحلیل مسایل اساسی مدیریت نفت و آسیب‌شناسی آن در بودجه عمومی دولت و اقتصاد کشور است. در این راستا، ضمن عملکرد و چشم‌انداز بلندمدت نفت، مکانیزم‌های تأثیرگذار نفت شناسایی و تحلیل می‌شود و پیامدهای آن بر اقتصاد کشور مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در نهایت تدابیر و راهکارهای موثر تقلیل آثار منفی نفت بر اقتصاد بررسی و توصیه‌های سیاستی ارائه می‌شود.^۳

ساختار ادامه گزارش به شرح زیر است. بخش دوم روند تحولات درآمدهای نفتی را بررسی و تحلیل می‌کند. بخش سوم مدیریت نفت کشور را طی دهه‌های گذشته ارزیابی می‌کند. بخش چهارم چشم‌انداز نفت و دهه‌های آینده را ارائه می‌نماید. بخش پنجم کانال‌های تأثیرگذاری درآمد نفت بر اقتصاد ایران را مورد تحلیل و ارزیابی قرار می‌دهد.

^۱ میزان استفاده از نفت برای تولید هر واحد محصول به‌عنوان شاخص وابستگی تولید به نفت استفاده می‌شود.

^۲ برای اطلاعات بیشتر، به‌طور مثال، به Christopher Andre, and et al. مراجعه شود.

^۳ وزیر نفت اسبق عربستان سعودی گفته است "ای کاهش در عربستان بجای نفت، آب کشف می‌شد". بهرحال این نکته برای کشورهای نفت‌خیز که نتوانسته‌اند مدیریت نفت کارآمدی داشته باشند، جای تأمل دارد.

بخش ششم تأثیر نفت بر شاخص‌های اقتصاد کشور را به صورت کمی ارزیابی می‌کند. بخش هفتم کاهش راهکارهای مختلف را به منظور تقلیل آثار منفی نفت بر اقتصاد کشور ارزیابی و راهکارهای مناسب را برای ایران پیشنهاد می‌کند و در نهایت بخش هشتم نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی را ارائه می‌نماید.

۲. تحولات درآمد نفت و بودجه دولت

تبیین و تدوین اهداف و شاخص‌های کمی بودجه به صورت آگاهانه و برای هدایت امور و فعالیت‌های مختلف اقتصادی کشور در ابعاد خرد، بخش، کلان و ملی صورت می‌گیرد. طی دهه‌های اخیر بر اساس جهت‌گیری برنامه‌های توسعه، سیاست‌ها و خط‌مشی‌هایی برای تحقق اهداف برنامه‌ها در قالب بودجه دولت پیش‌بینی و به اجراء درآمده تا ضمن ارتقاء کارایی و اثر بخشی عملکرد نظام مدیریتی و اجرایی کشور، زمینه‌های لازم برای دستیابی به اهداف فراهم شود و در نهایت با دستیابی به این اهداف، اوضاع اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و علمی جامعه و کشور بهبود یابد و مسائل و مشکلات کشور و جامعه از این طریق بر طرف شود.

مطالعات نشان می‌دهد^۱ روند تحولات اندازه دولت در ایران به دلیل نقش مسلط نفت در چارچوب نظریه‌های رشد اندازه دولت تداوم نیافته و نوسانات اندازه دولت صرفاً تابع درآمدهای نفتی بوده است. طی دهه‌های اخیر سهم درآمدهای مالیاتی از کل درآمدهای بودجه روند نزولی داشته است. مقایسه پیش‌بینی و عملکرد برنامه‌های توسعه نشان می‌دهد که عملکرد درآمدهای نفتی غالباً در تمامی برنامه‌های توسعه بیشتر از اهداف پیش‌بینی شده در هر برنامه بوده است و وابستگی دولت به نفت در سال‌های اخیر بر خلاف جهت‌گیری برنامه‌های توسعه تعمیق شده است. عملکرد تملک‌داری‌های سرمایه‌ای به قیمت‌های ثابت طی دهه‌های گذشته نیز روند نزولی داشته است.

در این بخش برای روشن شدن جایگاه و نقش نفت در اقتصاد و دولتی شدن اقتصاد، بودجه دولت بررسی می‌شود. ابتدا با استفاده از شاخص‌های بودجه، روند درآمدهای نفت بررسی و تحلیل می‌شود.

در این راستا، نسبت درآمدهای نفتی به مخارج دولت و نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی و همچنین نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی سه شاخصی هستند که در اینجا بررسی می‌شود. نمودار

^۲ برای اطلاعات بیشتر، به‌طور مثال، به مرادی (۱۳۸۳) مراجعه شود.

نمودار ۱ و نمودار ۲ نشان می‌دهند، نوسانات نسبت درآمدهای نفتی به مخارج دولت و نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی و همچنین نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی هم‌جهت و هماهنگ با یکدیگر هستند و حتی دامنه نوسانات آنها با یکدیگر بسیار نزدیک است. به‌طور مثال، شاخص انحراف معیار نوسانات نسبت درآمدهای نفتی به مخارج دولت و نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی این دو به ترتیب ۷/۸ و ۸/۱ می‌باشد.

نتیجه کلیدی این است که نوسانات مخارج دولت شدیداً به نوسانات درآمدهای نفتی وابسته است. با وجود این که طی سال‌های برنامه سوم توسعه ایجاد حساب ذخیره ارزی برای تقلیل این وابستگی ایجاد شد اما به دلیل برداشتهای مکرر دولت از این حساب به‌ویژه برای تأمین کسری بودجه، دولت در کاهش این وابستگی موفق نبوده است. با عنایت به هماهنگی و هم‌جهتی نوسانات مخارج دولت و درآمدهای نفتی با یکدیگر، با افزایش درآمدهای نفتی، حجم و اندازه دولت نیز گسترش یافته است. این پدیده به وضوح برای تکانه‌های نفتی نیمه اول دهه ۱۳۵۰ و نیمه اول دهه ۱۳۸۰ قابل مشاهده است.

اینک روند تحولات نسبت‌های فوق با تفصیل بیشتر بررسی و تحلیل می‌شود. از سال ۱۳۳۸ به تدریج با کسب درآمدهای نفتی و همچنین استقراض از خارج کشور، سیاست مالی انبساطی به اجرا درآمد به‌طوری که حتی روند کسری بودجه نیز به تدریج افزایش یافت.^۱ هر چند نرخ رشد مخارج دولت با نوساناتی همراه بود اما از آنجایی که نرخ رشد مخارج دولت عموماً بیشتر از نرخ رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری بود،^۲ نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی به‌عنوان شاخص اندازه دولت، روند افزایشی به خود گرفت.

علی‌رغم اینکه روند افزایش درآمدهای نفتی و مالیات‌های مستقیم کماکان در نیمه دوم دهه ۱۳۴۰ افزایش یافت، با این وجود به‌دلیل اجرای سیاست مالی انبساطی، افزایش‌های مذکور نتوانست هزینه‌ها را بپوشاند و در نتیجه کسری بودجه دولت از ۵۴/۴ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۷ به معادل ۶۰/۹ میلیارد ریال در سال ۱۳۴۹ افزایش یافت که بالغ بر ۳۵ درصد درآمدها را در این سال تشکیل می‌داده است. لذا، با توسل به

^۱ کسری بودجه در سال ۱۳۴۳ به ۱۱/۱ میلیارد ریال بالغ شد که معادل ۱۶/۱ درصد دریافتی‌های دولت را تشکیل می‌داد (گزارش اقتصادی و تراز نامه بانک مرکزی، سال ۱۳۴۷، ص ۹۴).

^۲ در نیمه اول دهه ۱۳۴۰ (۱۳۴۵-۱۳۴۰) متوسط رشد سالانه تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری و ثابت به ترتیب معادل ۸/۷ و ۷/۶ درصد بوده است.

افزایش کسری بودجه، دولت سیاست مالی انبساطی اتخاذ کرد که بر شدت افزایش اندازه دولت تأثیر گذاشت. این در شرایطی بود که طی این سال‌ها نرخ رشد اقتصادی نیز با شدت بیشتری افزایش یافت اما از آنجایی که نسبت افزایش نرخ رشد مخارج دولت بیشتر از نرخ رشد اقتصادی بوده، شاخص اندازه دولت کماکان روند افزایشی داشته است. به دلیل افزایش درآمدهای نفتی، برنامه پنجم عمرانی در سال ۱۳۵۳ مورد تجدید نظر قرار گرفت و هدف ۱۱/۴ درصدی متوسط سالانه رشد اقتصادی به قیمت‌های ثابت این برنامه به ۲۵/۹ درصد افزایش یافت و به دلیل افزایش درآمدهای نفتی، سهم نفت از درآمدهای دولت از ۶۷ درصد در سال ۱۳۵۲ به ۸۶ درصد در سال ۱۳۵۳ بالغ شد.^۱ شایان ذکر است افزایش شدید درآمدها باعث شد روند منفی کسری بودجه تغییر یافته و دولت با مزاد بودجه بالغ بر ۲۲۰/۵ میلیارد ریال مواجه گردد و بخش عمده‌ای از آن در قبال اعطای کمک و یا به صورت وام در اختیار دیگر کشورها و یا مؤسسات پولی و مالی بین‌المللی قرار گرفت.

در سال‌های ۱۳۵۴ و ۱۳۵۵ رشد درآمدهای نفتی در مقایسه با سال‌های قبل کاهش یافت و دولت سعی کرد با کنترل اعتبارات هزینه‌ای، از افزایش شدید هزینه‌های دولت جلوگیری بعمل آورد و لذا به تبع نوسانات متغیرهای بخش خارجی اقتصاد، رشد اقتصادی نیز تحت تأثیر قرار گرفت و نوسانات آن نیز بیشتر از گذشته شد. بنابراین، در سال ۱۳۵۵ با کاهش نسبی رشد درآمدهای نفتی و افزایش نسبتاً بالای تولید ناخالص داخلی (به قیمت‌های جاری معادل ۳۴/۳ و به قیمت‌های ثابت معادل ۱۷/۶) باعث شد شاخص اندازه دولت از ۴۵/۸ در سال ۱۳۵۴ به ۳۸/۱ درصد در سال ۱۳۵۵ کاهش یابد. این در شرایطی رخ داد، که حجم واردات کشور بشدت افزایش یافت بنحوی که ظرفیت‌ها و زیرساخت‌های بنادر کشور توان پاسخ‌گویی آن را نداشت و در بنادر کشور صف چند ماهه تخلیه کشتی‌ها بوجود آمد. بهر حال، حجم بالای واردات زمینه شکل‌گیری صنعت وابسته به خارج را در ابعاد مختلف فراهم کرد.

تداوم روند رشد نازل کشورهای صنعتی به دنبال افزایش قیمت نفت و افزایش هزینه‌های تولید، منجر شد که این کشورها برنامه‌های صرفه‌جویی انرژی را به اجرا درآورند و همچنین با کشف منابع جدید نفت در آن کشورها، موجب شد تا تقاضا برای نفت ایران تقلیل یابد و به تبع آن در سال ۱۳۵۶ صادرات نفت ایران به شدت کاهش یافت و رشد منفی تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های ثابت از سال مذکور آغاز شد و

^۳ گزارش اقتصادی و تراز نامه بانک مرکزی، سال ۱۳۵۳، ص ۱۵.

متعاقب آن، در سال‌های بعد با آغاز انقلاب اسلامی^۱ در سال ۱۳۵۷ که با اعتصابات و توقف فعالیت‌های اقتصادی همراه بود و همچنین با آغاز جنگ از سال ۱۳۵۹ که همزمان با کاهش صادرات نفت ایران بود، روند رشد اقتصادی منفی به قیمت‌های ثابت تا سال ۱۳۶۱ ادامه یافت. با این وجود، به دلیل افزایش نسبی تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری در مقایسه با رشد مخارج دولت، شاخص اندازه دولت به‌طور پیوسته در سال‌های بعد، روند کاهشی به خود گرفت و این روند بتدریج تداوم یافت به طوری که از حداکثر خود طی دوره مورد بررسی یعنی ۴۵/۸ درصد در سال ۱۳۵۴ به حداقل خود طی دوره یعنی معادل ۱۶/۷ درصد در سال ۱۳۷۱ کاهش یافت.

در سال ۱۳۷۲ به دلیل اعمال نرخ ارز شناور در محاسبه بخش عمده‌ای از درآمدهای نفتی، مخارج دولت به قیمت‌های جاری معادل ۹۴/۲ درصد افزایش یابد و به همین دلیل شاخص اندازه دولت تغییر جهت داده و روند صعودی به خود گرفت و بتدریج طی سال‌های ۱۳۷۸-۱۳۷۳ در دامنه ۲۱-۲۲ درصد نوسان داشته است. دلایل کاهش شاخص اندازه دولت در سال‌های ۱۳۷۹ و ۱۳۸۰ عمدتاً به کاهش درآمدهای نفتی و درآمدهای مالیاتی نسبت به سال‌های قبل می‌باشد که به‌عنوان منابع کلیدی تأمین مخارج دولت نقش ایفا می‌کنند. با این وجود، در سال ۱۳۸۱ با اجرای سیاست یکسان سازی نرخ ارز، رشد مخارج دولت بشدت افزایش یافت و باعث شد که شاخص اندازه دولت از ۱۹/۴ درصد در سال ۱۳۸۰ به ۲۵/۱ درصد در سال ۱۳۸۱ افزایش یابد. این شاخص تا سال ۱۳۸۴ در دامنه ۲۴-۲۵ درصد در نوسان بوده است.

در جمع‌بندی این بخش باید اذعان داشت طی دهه‌های گذشته روند تحولات درآمدهای نفتی نقش غالب و مسلط در بودجه دولت داشته و با نوسانات درآمد نفت بودجه دولت همزمان نوسان داشته است. این نوسانات منجر به نوسانات متغیرها و شاخص‌های اقتصاد کلان کشور شده و در واقع روند رونق و رکود را در چارچوب ادوار تجاری ترسیم کرده است. بنابراین عوامل تعیین کننده در تحولات کلیدی اقتصاد متغیر نفت بوده که به‌عنوان متغیر برونزا در اقتصاد عمل کرده است.

^۱ از آن جایی که در شاخص اندازه دولت، بودجه شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و سایر مؤسسات وابسته به دولت لحاظ نشده است، تأثیر ملی شدن بانک‌ها، بیمه، بخشی از صنایع و فعالیت‌های بازرگانی پس از انقلاب اسلامی که حوزه دخالت دولت را از این نظر افزایش داده، در این شاخص نشان داده نشده است.

۳. مدیریت نفت کشور

یکی از مباحث کلیدی، نحوه مدیریت نفت در نقش‌پذیری منابع و ذخایر زیرزمینی مانند نفت و گاز در ارتباط با میزان تأثیرگذاری رشد و توسعه اقتصادی کشورهاست که به تبع آن کاهش فقر و افزایش سطح زندگی و رفاه جامعه را به دنبال دارد. منابع نفتی در صورتی که به‌طور اصولی مدیریت شود، می‌تواند زمینه‌ساز رشد و توسعه اقتصادی کشورهایی که دارای این منابع هستند، باشد. به‌طور نمونه اگر درآمدهای نفتی به امور تحقیق و توسعه اختصاص یابد و بنحو مؤثری در فرآیند تولید دانش، فناوری و ارتقاء سرمایه انسانی سرمایه‌گذاری شود و این عوامل در فرآیند تولید به‌کارگرفته شود، زمینه و بستر لازم برای افزایش بهره‌وری و رشد اقتصادی فراهم شده و در نهایت افزایش رفاه عمومی جامعه و کشور را به ارمغان خواهد آورد و قادر خواهد بود به‌عنوان عوامل کلیدی رشد اقتصادی نقش برجسته‌ای در کشورها ایفا نماید.

با عنایت به اینکه قیمت نفت ضمن اینکه تحت تأثیر عوامل سیاسی در سطح بین‌المللی قرار دارد، در بازارهای بین‌المللی تعیین می‌شود و مقدار تولید و صادرات نفت کشورهایی نظیر کشورهای عضو اپک، در این سازمان تعیین می‌گردد. بنابراین درآمدهای نفتی به‌عنوان یک عامل برونزا، اقتصاد کشورهای دارای منابع و ذخایر نفتی مانند ایران را تحت تأثیر قرار می‌دهد و نوسانات ناشی از تغییر و تحولات بین‌المللی، زمینه بی‌ثباتی را در این کشورها فراهم سازد. در این صورت اگر چنانچه درآمدهای نفت در مواجهه با نوسان به‌صورت صحیح مدیریت شود، می‌تواند در باثبات‌سازی متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان و به تبع آن در باثبات‌سازی کل اقتصاد این کشورها تأثیر بسزایی داشته باشد. تحت این شرایط از نقش برونزایی این متغیر در ابعاد مختلف کاسته شده و فضای پایداری در منابع و مصارف بودجه ایجاد خواهد شد.

بررسی اوضاع اقتصادی کشورهای نفتی نشان می‌دهد این کشورها عمدتاً از شرایط اقتصادی خوبی برخوردار نیستند و لذا این سؤال قابل طرح است که آیا مدیریت ناصحیح درآمدهای نفتی این کشورها موجب شده است که عملاً این نعمت الهی به نوعی به یک نعمت^۱ مبدل گردد؟ در این راستا، هازمن و ریگوبن^۲ مدلی را تدوین کرده و عملکرد اقتصادی کشورهای نفتی را مورد ارزیابی قرار داده‌اند. نتایج مدل ایشان نشان می‌دهد اقتصاد ضعیف عموم کشورهای وابسته به نفت مبین این است که نفت برای این کشورها

^۱ Bless or Curse

^۲ Hausmann and Rigobon

به‌عنوان یک نعمت عمل کرده است. این مدل همچنین به ارتباط بین مخارج دولت - که از درآمدهای نفتی کسب می‌شود - ، تخصص در تولید کالاهای غیرتجاری و بازارهای مالی توسعه نیافته پرداخته است. بر این اساس، نوسانات مخارج دولت موجب شده است که تولید از تنوع لازم برخوردار نباشد و اقتصاد آنها به‌صورت یک اقتصاد تک محصولی شکل بگیرد. توصیه‌های سیاستی در این زمینه به کاهش نوسانات مخارج دولت، کاهش سطح مخارج دولت، بهبود مدیریت بودجه و مدیریت بدهی‌ها و اتخاذ سیاست‌های معتبر و نهایتاً ارتقاء کارایی بازارهای مالی داخلی متمرکز هستند.

دیویس و همکاران^۱ (۲۰۰۳) در کتابی با عنوان تدوین و اجرای سیاست مالی در کشورهای تولید کننده نفت، به تحلیل اوضاع این کشورها می‌پردازند. آنها ادعان می‌دارند بیشتر کشورهای تولید کننده نفت در تدوین و اجرای سیاست‌های مالی دچار مشکل هستند. نتایج مطالعات آنها نشان می‌دهد، کشورهایی که اقتصاد آنها به منابع وابسته است، در مقایسه با کشورهایی که غیر وابسته هستند، اولاً رشد آهسته‌ای را تجربه کرده‌اند. ثانیاً فقر در کشورهای تولید کننده نفت گسترش یافته است و نهایتاً نوسانات درآمدهای نفتی موجب تحمیل هزینه‌های اجتماعی و اقتصادی زیادی در کشورهای تولید کننده نفت شده است.

این سؤال در مورد ایران نیز قابل طرح و بررسی است. بدیهی است مدیریت کارآمد و بهره‌برداری مناسب از این منابع می‌تواند برای کشور یک موهبت باشد. در غیر این صورت می‌تواند مصیبت باشد. نظر به اینکه اثر و نقش این منابع از طریق بودجه دولت در اقتصاد نمایان می‌شود، سیاست‌های مالی نقش برجسته‌ای در این زمینه دارند و به‌دلیل ارتباط مستقیم سیاست مالی با سیاست پولی، اتخاذ سیاست مالی انبساطی در متغیرهای کلان مانند تورم، سرمایه‌گذاری، رشد اقتصادی، اشتغال و نرخ ارز تأثیرگذار بوده است. این فرآیند در صورتی که صحیح مدیریت شود، می‌تواند زمینه‌های ارتقاء بهره‌وری را در اقتصاد فراهم کند. در غیر این صورت، زمینه‌های رانت جویی و فساد را مهیا خواهد ساخت. لذا در کشورهایی نظیر ایران، به‌دلیل نقش نفت در اجرای سیاست‌های مالی انبساطی، تجدید نظر در مدیریت منابع و مصارف بودجه حائز اهمیت و امر اجتناب‌ناپذیر برای اثبات‌سازی متغیرهای اقتصاد کلان کشور به‌شمار می‌آید.

طی دهه‌های اخیر، دولت با افزایش درآمدهای نفتی، سیاست مالی انبساطی اتخاذ کرده و با کاهش درآمدهای نفتی، سیاست مالی انقباضی پیش گرفته است. در واقع،

^۱ Davis, and et al. (2003)

دولت در اجرای سیاست مالی به دلیل نقش برونزایی نفت، از نظر مدیریت منابع و همچنین مصارف، نقش انفعالی داشته است. یکی از سیاست‌های مؤثر مالی در این زمینه این است که دولت ارتباط نوسانات درآمدهای جاری حاصل از نفت را با هزینه‌های جاری قطع کند و در این راستا، بر اساس قانون برنامه توسعه سوم کشور، دولت هدف‌گذاری کرده بود که در مدیریت منابع و به تبع آن در مدیریت مصارف برای خود جایگاه ویژه‌ای قائل شود و نقش فعال و مؤثری را در چارچوب حساب ذخیره ارزی در باثبات‌سازی متغیرهای اقتصادی ایفای نقش نماید اما به دنبال افزایش تداوم قیمت نفت طی سال‌های گذشته (که از سال ۱۳۷۹ آغاز شده است) و افزایش درآمدهای نفتی، دولت بدون توجه به نقش این حساب در اقتصاد، کماکان سیاست مالی انبساطی را به اجرا در آورده که به دنبال خود سیاست پولی انبساطی را به همراه داشته است و آثار آن بتدریج در اقتصاد نمایان گشته است.

با توجه به مباحث اخیر، حساب ذخیره ارزی عملاً نتوانست ارتباط بین نوسانات درآمدهای جاری نفت و نوسانات هزینه‌ها را قطع کند و به تبع آن دستیابی به اهداف حساب دچار مشکل شد. اولاً امکان باثبات‌سازی روند درآمدها سلب شد. ثانیاً با برداشت از حساب، امکان ذخیره و نگهداری منابع در قالب سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت و میان‌مدت، برای دوره کاهش درآمدهای نفتی به شدت محدود گردید و در نتیجه کماکان نوسانات کل بودجه و همچنین اقلام عمده منابع و مصارف آن با نوسانات درآمدهای نفتی هماهنگ گشت و در نهایت این فرآیند به دنبال خود نوسانات و بی‌ثباتی متغیرها و شاخص‌های اقتصاد کلان را به همراه داشته و در صورت عدم چاره‌اندیشی، این روند تداوم خواهد داشت.

طی دهه‌های گذشته قیمت نفت نوسانات شدید داشته و به تبع آن درآمدهای نفت که بالغ بر نیمی از درآمدهای بودجه را تشکیل می‌داده نیز افزایش و در نتیجه مدیریت بودجه را با مسائل و مشکلات اساسی مواجه ساخته است. این پدیده موجب شده است تا دولت با اتخاذ سیاست‌های مالی - پولی انبساطی در زمان افزایش درآمدها و انقباضی شدید در زمان کاهش درآمدها، به تغییرات درآمدهای نفتی واکنش نشان دهد. نکته حائز اهمیت دیگر، سیاست ارزی است که به طور غیرمستقیم از تأمین مالی بودجه از محل درآمدهای نفتی تحت تأثیر قرار می‌گیرد فعل و انفعالات بازار و مصالح تجاری که می‌تواند در تخصیص کارآمد منابع نقش مهمی ایفا کند، نادیده انگاشته شده است.

بنابراین، نکته کلیدی در ارتباط با مدیریت درآمدهای نفتی این است نوسانات هزینه‌های دولت در هر سال با درآمدهای نفتی آن سال ارتباط نداشته باشد.

برای تدوین الگوی مدیریت کارآمد درآمدهای نفتی لازم است تجارب دیگر کشورها مورد شناسایی و تحلیل قرار گیرد. برای مدیریت مؤثر درآمدهای حاصل از منابع زیرزمینی، اولین صندوق در کرباتی (جزایر گیلبرت) در دهه ۱۹۵۰ به صورت صندوق تثبیت و پس‌انداز تاسیس و راه‌اندازی شد. در دهه ۱۹۶۰ کشور کویت با همین عنوان صندوق ویژه‌ای برای نفت ایجاد کرد و در دهه ۱۹۷۰ آن را به صندوق پس‌انداز تبدیل کرد. در دهه ۱۹۸۰ شیلی و عمان به ترتیب صندوق تثبیت و پس‌انداز را ایجاد کردند. در دهه ۱۹۹۰ کشورهای آذربایجان، نروژ و ونزوئلا صندوقی با عنوان پس‌انداز ایجاد کردند و در نهایت در نیمه اول ۲۰۰۰ الجزایر، ایران مکزیک صندوق تثبیت را تاسیس کردند. در این راستا برای کاهش اثر نوسانات درآمدهای نفتی، ایجاد صندوق و یا حساب ذخیره ارزی در دستور کار دولت‌هایی که از منابع بهره‌برداری می‌کردند قرار گرفت. بررسی تجارب دنیا نشان می‌دهد در سطح کلی سه نوع صندوق به شرح زیر تاسیس و مورد استفاده قرار گرفته است:

- صندوق تثبیت اقتصادی^۱
- صندوق پس‌انداز^۲
- صندوق تأمین مالی^۳

هدف صندوق تثبیت اقتصادی با ثبات کردن درآمد نفتی به منظور حداقل کردن اثرات منفی نوسانات قیمت نفت در بودجه و به تبع آن در کل اقتصاد می‌باشد. بر اساس اصول حاکم بر این نوع صندوق، هنگامی که قیمت نفت از یک سطح آستانه‌ای بیشتر افزایش پیدا می‌کند، مازاد درآمد به صندوق واریز می‌شود و هنگامی که قیمت نفت از سطح آستانه به پایین تنزل پیدا می‌کند، بخشی از هزینه‌های دولت از صندوق تأمین مالی می‌گردد. به طور مثال قزاقستان دارای صندوق تثبیت اقتصادی است.

صندوق پس‌انداز تأمین منافع بین‌نسلی^۴ را هدف‌گذاری می‌کند. هنگامی که دولت از ذخایر زیرزمینی که متعلق به نسل‌های مختلف است بهره‌برداری می‌کند، با ایجاد این صندوق و واریز بخشی از درآمدهای نفت به آن، نسل‌های آتی را از این منابع منتفع می‌کند. معیارهای مختلفی برای واریز درآمد به این صندوق وجود دارد. واریز درصد

¹ Stabilization Fund

² Saving Fund

³ Financing Fund

⁴ Intergeneration

ثابتی از درآمد نفت، واریز درصد ثابتی از کل درآمد دولت و یا یک میزان مشخص و ثابتی از درآمد، معیارهای واریز درآمد به صندوق پس‌انداز هستند. به طور مثال کویت، آلاسکا و آذربایجان دارای صندوق پس‌انداز هستند. به طور نمونه کشور کویت ۱۰ درصد درآمدهای نفتی را صرف نظر از اینکه قیمت چقدر است، به صندوق واریز می‌کنند.

صندوق تأمین مالی، تأمین کسری بودجه دولت را هدف‌گذاری می‌کند. در این چارچوب دولت مازاد درآمدهای نفتی در حالتی که قیمت نفت بالاست به صندوق واریز و در حالتی که قیمت نفت کاهش می‌یابد، برای جلوگیری از اثرات منفی کاهش قیمت، برای تأمین هزینه‌های خود از موجودی صندوق برداشت می‌کند.

با وجود اینکه کشورهای مختلف صندوق‌های متفاوتی ولی با هدف مشخص تاسیس می‌کنند، اما در فرآیند اجرا همیشه قادر به حرکت در مسیر اهداف نیستند و بنا به مصالحی از اهداف تخطی می‌کنند. دیویس و همکاران (۲۰۰۱) در کتابی موضوع اثربخشی صندوق‌ها را در جهت نیل به اهدافشان از بعد نظری و تجربی تحلیل کرده‌اند. آنها ۱۲ کشور که تعداد ۵ کشور دارای صندوق بودند را بررسی و مشاهده کردند که در بیشتر مواقع کاهش و افزایش مخارج دولت بر اساس درآمدهای نفتی رخ می‌دهد.

با عنایت به نکات فوق، تجربه ایران مورد بررسی قرار می‌گیرد. نتایج مطالعات تاریخی نشان می‌دهد تنها یکی از پادشاهان در سده‌های گذشته صندوق حساب ریالی را در کشور ایجاد تا کشور در زمان فقر، با مشکل مواجه نگردد. اما از آن زمان تا سال‌های اخیر کشور فاقد اینچنین حسابی بوده است. در دهه‌های گذشته تا سال ۱۳۷۹، مخارج دولت کاملاً بر اساس نوسانات قیمت نفت شکل می‌گرفت. اما در سال ۱۳۷۹ بر اساس ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه، دولت مکلف به ایجاد حساب ذخیره ارزی شد. بر این اساس، یک میزان سقف ارز برای نیازهای دولت تعیین شد و مقرر گردید دولت تا حد این سقف از درآمدهای نفتی استفاده کند و مازاد بر آن را به حساب فوق واریز کند. مضافاً اینکه مقرر گردید بخشی از موجودی حساب به صورت وام‌های کوتاه‌مدت برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی اختصاص یابد.

اصلاحات بعدی این قانون، دولت را قادر ساخت تا برای احداث و تکمیل طرح‌های دولتی و حتی برای تأمین مالی کسری اعتبارات هزینه‌ای از موجودی این حساب استفاده کند. برای بررسی عملکرد حساب طی سال‌های تاسیس، روند درآمدهای نفتی که در قالب بودجه سالانه دولت هزینه شده است، در

نمودار ۳ ترسیم شده است. روند صعودی استفاده از درآمد نفت در تأمین مالی بودجه دولت،^۱ مبین این است که صندوق نتواسته است ارتباط نوسانات درآمدهای نفت را با مخارج دولت قطع کند و کماکان اثر افزایش درآمد نفت بر بودجه دولت جاری و ساری است.

۴. چشم انداز نفت در دهه های آینده

در بخش های قبلی نتیجه گیری شد که عموم کشورها نتوانسته اند تاکنون به طور کارآمد درآمدهای نفتی را مدیریت کنند و این یک الزام است که بازنگری جدی در این خصوص صورت گیرد. اکنون چشم انداز نفت بررسی می شود تا بعد دیگری از این الزامات برای اهتمام جدی به ارتقای کارآمدی مدیریت درآمدهای نفتی روشن تر شود.

در سال ۲۰۰۰ سهم نفت در عرضه کل منابع انرژی بالغ بر ۳۹ درصد بوده است. پس از آن زغال سنگ و گاز به ترتیب ۲۶ و ۲۳ درصد در رتبه های دوم و سوم قرار دارند. نتایج مطالعات نشان می دهد در سال ۲۰۳۰ سهم نفت در عرضه کل منابع انرژی کماکان بالا خواهد بود و تنها با کاهش ۲ درصد به ۳۷ درصد خواهد رسید. سهم گاز و زغال سنگ به ترتیب ۲۸ و ۱۴ درصد خواهد بود و انرژی هسته ای تنها دارای سهم ۵ درصد خواهد بود (نمودار ۴).

از دهه ۱۹۷۰ بدنبال افزایش قیمت نفت، کشورهای واردکننده نفت جهت کاهش وابستگی اقتصادشان به نفت تلاش های وسیعی انجام داده اند و در این راستا به موفقیت های قابل ملاحظه ای دست یافته اند. همان طوری که قابل مشاهده است، از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۵ وابستگی تولید به نفت^۲ در کشورهای عضو OECD تقریباً به نصف تقلیل یافته است.^۳ با وجود این، از سال ۱۹۷۰ تا ۲۰۰۵ وابستگی تولید به نفت در کشورهای در حال توسعه روند افزایشی داشته است و مطالعات نشان می دهد کماکان در سه دهه آینده وابستگی اقتصادها به نفت و به ویژه به نفت OPEC تداوم خواهد داشت.

^۱ شامل مجموع اقلام درآمد حاصل از صادرات نفت خام ذیل واگذاری دارایی های سرمایه ای و برداشت از حساب ذخیره ارزی ذیل واگذاری دارایی های مالی است.

^۲ میزان استفاده از نفت برای تولید هر واحد محصول به عنوان شاخص وابستگی تولید به نفت استفاده شده است.

^۳ برای اطلاعات بیشتر به Christopher Andre, and et al. مراجعه شود.

نتایج مطالعات نشان می‌دهد، هرچند کشورهای پیشرفته درصد رهایی از وابستگی به نفت هستند اما چشم‌انداز کماکان بگونه‌ای است که کاهش وابستگی مستلزم زمانی‌های بسیار طولانی‌تری است و لذا نقش نفت در تحولات بین‌المللی و به تبع آن در تولید ملی کشورها طی دهه‌های آینده کماکان حائز اهمیت خواهد بود.

۵. مکانیزم‌های انتقال آثار درآمد نفت بر اقتصاد: با تاکید بر ایران

در ادبیات موضوع، مکانیزم‌های مختلفی برای انتقال آثار درآمدهای نفتی بر اقتصاد وجود دارد. مکانیزم‌های مهم تأثیرگذار عبارتند از بیماری هلندی، رانتجویی، سرمایه‌انسانی و سرمایه اجتماعی، نااطمینانی و دولتی شدن اقتصاد. اینک در این بخش به ترتیب مکانیزم‌های مذکور مورد مطالعه و تحلیل قرار می‌گیرد.

۵،۱- بیماری هلندی

بیماری هلندی برای اولین بار در کشور هلند برای حالتی اطلاق شد که در دهه ۱۹۵۰ و اوایل دهه ۱۹۶۰ به دنبال کشف ذخایر گازی، نرخ ارز بیش از حد ارزش‌گذاری شد و نگرانی در مورد پسرفت صنعتی را بوجود آورد. زیرا رونق صادرات گاز و ارزش‌گذاری بیش از حد نرخ ارز، موجب کاهش سودآوری صادرات صنعتی و خدماتی می‌شود. بنابراین، افزایش صادرات گاز نه تنها باعث جایگزین سایر صادرات می‌شود^۱ بلکه به‌طور قابل توجهی از طریق کاهش سایر صادرات، کل صادرات کاهش می‌یابد. لذا، این بیماری موجب تخصیص مجدد منابع بین بخش‌ها شده و منابع از بخش‌های مولد و صنعتی با فناوری بالا به سایر بخش‌ها با تولید سنتی و فناوری پایین جابجا می‌شوند.^۲

این پدیده در کشور هلند بر اساس شواهد آماری در دهه ۱۹۶۰ مورد تأیید قرار گرفت و نسبت کل صادرات به تولید ناخالص داخلی در این دهه روند نزولی داشت. با این وجود، این بیماری دارای عمر کوتاه بود و در دهه‌های بعد، این نسبت روند افزایشی بخود گرفت.

^۱ Crowding out

^۲ آدام اسمیت در کتاب ثروت ملل (۱۷۷۶) مشابه این مفهوم را در صنعت ماهیگیری استفاده کرد. بر این اساس بخشی از این صنعت که مورد حمایت دولت قرار می‌گیرد (یارانه دریافت می‌کند)، این حمایت به بخش‌های دیگر که مورد حمایت قرار نمی‌گیرد، لطمه می‌زند و در نهایت کل اقتصاد به دلیل کاهش تولید از آن لطمه خواهد دید.

بر اساس دیدگاه بیماری هلندی، بررسی‌های تجربی از زوایای مختلف آن را تحلیل کرده‌اند و کاربرد این مفهوم در دامنه وسیعی از حوزه اقتصاد گلان گسترش یافته است. هنگامی که درآمدها نفتی وارد اقتصاد می‌شود، تقاضا را در کل اقتصاد اعم از بخش‌های تجاری و غیرتجاری افزایش می‌دهد. چون سطح قیمت محصولات بخش تجاری بوسیله عوامل و فاکتورهای بین‌المللی ثابت است، این افزایش تقاضا موجب افزایش قیمت محصولات غیرتجاری شده و قیمت نسبی کالاهای غیرتجاری به تجاری افزایش می‌یابد و این در واقع ارزش‌گذاری بالای نرخ ارز است که یکی دیگر از علائم بیماری هلندی است. در این فرآیند، عوامل تولید از بخش تجاری به بخش غیرتجاری و بخش نفت منتقل می‌شود و در نهایت تولید بخش تجاری محدود و بخش غیرتجاری گسترش می‌یابد. رابطه معکوس بین فراوانی منابع و نرخ رشد نازل اقتصادی یکی دیگر از حقایق ثبت شده بیماری هلندی است. نرخ ارز و دستمزدها دو عاملی هستند که در قالب بیماری هلندی در اقتصاد قابل بحث و بررسی است.

با عنایت به ساختار اقتصاد ایران، نحوه انتقال تأثیر درآمدهای نفتی در چارچوب بیماری هلندی مستلزم شناسایی دقیق کانال‌های کلیدی است. وضعیت بیماری هلندی در ایران با استفاده از شواهد آماری بررسی می‌شود.

نمودار ۶ نسبت کل صادرات به تولید ناخالص داخلی کشور را نشان می‌دهد. نیمه اول دهه ۱۳۵۰ که دوره اولین تکانه نفتی است این نسبت بشدت دارای روند کاهشی است که مؤید وجود بیماری هلندی در کشور است. در دهه‌های بعد علی‌رغم نوسانات شدید، این نسبت کمتر از ۳۰ درصد بوده است. بنابراین با افزایش صادرات نفت و به تبع آن افزایش درآمدهای نفتی نه تنها نسبت مذکور افزایش نیافت بلکه شدیداً کاهش یافت. این در شرایطی است که روند مطلق صادرات بخش صنعت و روند آن نسبت به تولید ناخالص داخلی در دهه ۱۹۵۰ نیز دارای روند نزولی بوده است. این شواهد مؤید وجود بیماری هلندی در کشور می‌باشد.

با این وجود مطالعات دیگری وجود دارد که وجود این بیماری را در دهه ۱۹۷۰ در تعدادی از کشورهای صادرکننده نفت تأیید نکرده است. نتایج بررسی‌های فردمنش (۱۹۹۱) نشان می‌دهد در دهه ۱۹۷۰ رشد بخش کشاورزی در کشورهای الجزایر، نیجریه، اکوادور و ونزوئلا محدود شد اما بخش تجاری و صنعت رشد پیدا کرد. اثرات سیاست تجارت آزاد، جایگزینی ناقص و اثرات قیمت جهانی از جمله دلایل عدم وقوع بیماری

هلندی در کشورهای فوق مطرح شده است.^۱ مطالعه کانوی و گلب (۱۹۸۸) برای کشور الجزایر نشان می‌دهد کاهش شدید نرخ ارز و بهبود بخش صنعت و کشاورزی مغایر با نظریه بیماری هلندی است.

۵،۲ - سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی

یکی دیگر از کانال‌های موثر استخراج منابع و ذخایر بر سرمایه انسانی است. هنگامی که درآمدهای ناشی از سایر منابع بجز سرمایه انسانی بیشتر باشد، اولویت سرمایه انسانی برای سرمایه‌گذاری کاهش می‌یابد. گیل فسون، هربرستن، و زواگا (۱۹۹۹) شواهد تجربی این فرآیند را بر اساس تجربه کشور بتسوانا تبیین کرده‌اند. آنها اذعان می‌دارند علی‌رغم اینکه نسبت هزینه‌های دولت به درآمد ملی کشور بتسوانا در سطح بین‌المللی جزء بالاترین‌هاست اما نسبت ثبت‌نام در مدارس به نسبت پایین‌تر است. شاخص‌های این مسئله از طریق تحصیلات شاغلان بر حسب مقاطع مختلف تحصیلی مورد ارزیابی و تطبیق قرار گرفته است. از آنجایی که سرمایه انسانی یکی از عوامل کلیدی رشد است، تأثیر منفی آن بر رشد از این طریق مورد آزمون و ارزیابی قرار گرفته است. با این وجود این موضوع قابلیت تعمیم برای سایر کشورها را ندارد و بر اساس شرایط خاص هر کشور قابل تحلیل و بررسی است.

بررسی شواهد آماری و حقایق ثبت شده کشور نشان می‌دهد درآمدهای نفتی تأثیر یکسانی در دهه‌های گذشته بر سرمایه‌گذاری دولت در آموزش نداشته است. نمودار ۷ نشان می‌دهد در دهه ۱۳۵۰ نسبت سرمایه‌گذاری دولت بر آموزش و پرورش کشور روند افزایشی داشته اما این نسبت در سال‌های ۱۳۵۹ تا ۱۳۶۱ بشدت کاهش و طی سال‌های بعد تا تکانه نفتی سال ۱۳۷۹ علی‌رغم وجود نوسان، باثبات بوده اما طی سال‌های اخیر این نسبت بشدت کاهش یافته است.

نکته قابل تأمل دیگر ارتباط سرمایه اجتماعی و فراوانی منابع است که محور ثقل آن به اعتماد میان دولت و مردم و نهادها با یکدیگر و دولت و مردم با همدیگر است. در صورتی که این ارتباط گسسته شود، مدیریت اقتصادی دولت برای دستیابی به رشد اقتصادی بالا کارایی خود را از دست خواهد داد. با عنایت به اینکه طی سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۸۴ نفت به‌طور متوسط بالغ بر ۶۰ درصد درآمدی دولت را تشکیل داده و درآمدهای

^۱ برای اطلاعات بیشتر به مآخذ زیر مراجعه شود:

مالیاتی تنها ۳۰ درصد درآمد بودجه دولت را تأمین کرده، ارتباط و مسئولیت‌پذیری دولت برای پاسخگویی به مردم را کاهش داده و از این طریق ارتباط دولت با مردم به‌طور نسبی در سطح پایین‌تری قرار گرفته است.

شایان ذکر است نماگرهای مرتبط با شاخص‌های سرمایه اجتماعی در کشور به‌طور رسمی تولید و منتشر نمی‌شود. با وجود این، آمارهایی که اخیراً توسط دستگاه‌های رسمی نظیر وزارت ارشاد در سال ۱۳۸۱ به‌صورت نمونه‌گیری تهیه شده است مبین این است که سرمایه اجتماعی در کشور به‌طور قابل ملاحظه‌ای کاهش یافته است.

۵,۳ - نااطمینانی

عامل قیمت و مقدار صادرات نفت هر دو متغیر برونزا برای اقتصاد هستند، نوسانات آن منجر به افزایش نااطمینانی در اقتصاد شده و در تصمیم‌گیری کارگزاران اقتصادی اختلال ایجاد می‌کند. با عنایت به اینکه متغیرهای اقتصاد کلان کشور با نوسانات درآمدهای نفتی، نوسان پیدا می‌کنند و در نتیجه اثر منفی این نوسانات، متغیرهای کلان کشور را نظیر سرمایه‌گذاری، اشتغال و تولید و در نهایت سطح استاندارد زندگی و رفاه جامعه را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

نوسانات شدید درآمدهای نفتی باعث می‌شود دولت نتواند سیاست‌های مالی پایداری اتخاذ نماید. علاوه بر آن عملکرد گذشته اقتصاد ایران نشان می‌دهد دولت با افزایش درآمدهای نفتی، بخش قابل توجهی از آنها برای امور جاری هزینه کرده است و در زمانی که درآمدهای نفتی کاهش یافته به‌دلیل ماهیت درآمدهای جاری، دولت قادر به کاهش آن نبوده و به‌ناچار از اعتبار تملک‌داری‌های سرمایه‌ای کم کرده است. بنابراین عملاً دولت بر خلاف نظریه درآمد دائمی، این درآمدها را مصرف کرده است، بجای اینکه آنها پس‌انداز و سرمایه‌گذاری نماید.

تأثیر درآمدهای نفتی بر نوسانات شاخص‌های اقتصاد کلان از نمودار ۸ قابل مشاهده است. این نمودار نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی با نسبت درآمد نفت به تولید ناخالص داخلی را مقایسه می‌کند. همان‌طوری که مشاهده می‌شود، این نسبت‌ها دارای نوسانات شدید، هم‌جهت و هماهنگ هستند. به‌ویژه آنها در دوره رونق درآمدهای نفتی افزایش و در زمان رکود درآمدهای نفتی کاهش یافته‌اند. در کشورهایی که دارای درآمد نفتی بالا هستند، نحوه تخصیص این شیوه از منابع در اقتصاد تأثیر بسزایی در نوسانات اقتصادی و به تبع آن در سطح استاندارد زندگی و سطح رفاه جامعه داشته است.

شایان ذکر است، انحراف معیار نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی طی دوره رقم ۵/۲ را تجربه کرده است.^۱

بررسی روند نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی در کشورهای نفتی موید این است که آنها نیز تصویری مشابه تصویر ایران را دارند. نمودار ۱۱ نسبت فوق را برای کشورهای عربستان سعودی، ونزوئلا، نیجریه، کویت و ایران نشان می‌دهد. نوسانات این نسبت در کشورهای مختلف هماهنگ و هم جهت هستند.

شاخص دیگر نسبت تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (مخارج عمرانی) است که در نمودار ۱۰ نشان داده شده است. همان طوری که مشاهده می‌شود نوسانات این نسبت با نوسانات درآمدهای نفتی هماهنگ می‌باشد.

بنابراین می‌توان نتیجه گرفت نوسانات درآمدهای نفتی از طریق نوسانات سرمایه‌گذاری در بخش واقعی اقتصاد اثرات منفی در کشور داشته و موجب نوسانات فعالیت‌های اقتصادی شده و در نهایت کاهش رشد اقتصادی را به دنبال داشته است.

۵،۴ - درآمدهای نفتی و دولتی شدن اقتصاد: با تأکید بر افزایش مداخلات دولت در اقتصاد

اقتصاددانان متعددی تأثیر مداخلات دولت در اقتصاد و مدیریت نادرست آن بر اقتصاد را بررسی کرده‌اند. به‌طور مثال، بررسی اشرف^۲ (۱۹۹۹) برای کشور ونزوئلا نشان می‌دهد مدیریت بد دولت در تخصیص درآمدهای نفتی، این منبع را به نقیمت تبدیل کرده است و در واقع عملکرد ضعیف اقتصاد این کشور را ناشی از اتخاذ سیاست‌هایی دانسته که منجر به شکست بوده است.

با عنایت به اینکه درآمد حاصل از نفت به‌طور مستقیم در اختیار دولت قرار می‌گیرد، وصول و هزینه کردن آن منجر به بزرگ شدن دولت شده و زمینه حضور و مداخلات دولت در اقتصاد را فراهم کرده است. این مکانیزم از طریق تزریق درآمدها را در قالب بودجه خود به اقتصاد عمل می‌کند و زمینه حجیم شدن دولت را فراهم می‌نماید. در ایران بخش قالب توجهی از این درآمدها در قالب اعتبارات هزینه‌ای مصرف و بقیه در قالب تملک دارایی‌های سرمایه‌ای برای تأمین زیر ساخت‌های اقتصادی، اجتماعی و

^۱ این نسبت به قیمت ثابت ۳۰/۴ درصد با انحراف معیار ۷/۲ است.

فرهنگی نظیر حمل و نقل و ارتباطات، آموزش و بهداشت و درمان سرمایه‌گذاری می‌شود. به همین دلیل بتدریج با شروع اولین تکانه نفتی در دهه ۱۳۵۰، حجم دولت بشدت افزایش یافت و منجر به گسترش مداخلات دولت گردید.

طی دهه‌های گذشته عموماً منابع مور نیاز برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای در مقایسه با منابع مورد نیاز طرح‌ها و پروژه‌های عمرانی کشور بسیار کمتر بوده است و این خود موجب تخصیص اعتبار پایین (ناچیز) برای هر طرح می‌شده و باعث طولانی شدن دوره ساخت و تکمیل طرح‌ها به بیش از چند برابر دوره منطقی اتمام طرح می‌شده است. این فرآیند باعث شده است سرمایه‌گذاری‌های صورت گرفته مطابق پیش‌بینی‌ها به بازدهی نرسد و همچنین منابع هزینه شده برای هر طرح چندین برابر هزینه‌ای بوده که در زمان آغاز طرح پیش‌بینی شده بوده است و لذا آثار منفی آن در سرمایه‌گذاری، اشتغال و تولید بر اقتصاد نمایان و پا برجا بوده است.

با عنایت به گسترش بخش دولتی و افزایش دامنه مداخلات دولت در امور اقتصادی منجر به ناکارآمدی دولت در اقتصاد گردید و پس از چند دهه به منظور ارتقای کارآمدی دولت مکانیزم‌های مختلفی مطرح گردید. در حال حاضر موضوع خصوصی سازی و واگذاری شرکت‌ها و نهادهای دولتی و شبه دولتی به بخش خصوصی یکی از اصول پذیرفته شده توسط مسئولان نظام است. در همین راستا، به منظور گشایش امور اصل ۴۴ قانون اساسی مورد تفسیر جدید واقع شد و کشور را در آستانه تحول جدید قرار داده است. بدیهی است اگر چنانچه مدیریت این موضوع اساسی با برنامه ریزی دقیق همراه نباشد، خسارات‌های دیگری بر پیکر اقتصاد وارد خواهد شد.

۵.۵ - مکانیزم رانت و رانت‌جویی در اقتصاد

در اقتصادهایی که منابع و ذخایر فراوانی وجود دارد و دولت‌ها برنامه بلندمدت و پایداری نسبت به مدیریت منابع نداشته باشند، تولیدکنندگان سعی می‌کنند در چارچوب قوانین و مقررات رسمی بدنبال بهره‌گیری از این منابع برآیند. تحت این شرایط بجای اینکه منابع و سرمایه‌ها در اختیار افراد مولد، بنگاه‌های مولد و فعالیت‌های مولد قرار گیرند، به سمت فعالیت‌های غیرمولد سوق می‌یابد و در نهایت رشد اقتصادی را کاهش می‌دهند. اثر این مکانیزم زمانی بیشتر می‌شود که فراوانی درآمدها با نقش نازل بازار در تخصیص منابع کم و قوانین و مقررات سفت و سختی برای کنترل وجود نداشته باشد و همچنین این فرآیند در فضای کسب و کار و بخش دولتی با رشاء و ارتشاء همراه می‌باشد. برخان

(۱۹۹۷) اثر فساد و رشوه بر تخصیص منابع را با اهمیت می‌داند و اثر آن بر کاهش کارایی و توزیع نابرابر درآمد حائز اهمیت می‌داند و این فرآیند نیز بر در نهایت بر کاهش رشد اقتصادی تأثیرگذار خواهد بود.

یکی دیگر از کانال‌های توزیع درآمد، در اختیار قرار دادن آن برای مقاصد حزبی و گروهی است. گیل فسون (۲۰۰۱) اذعان می‌دارد رانت درآمدها در اختیار کسانی قرار دارد که قدرت در دست آنهاست، این درآمدها برای حامیان آنها هزینه می‌شود تا آنها تداوم ماندن در قدرت حمایت کنند و یا اینکه منابع برای تقویت امور دفاعی به این بخش اختصاص می‌یابد.

۶. نفت و نماگرهای اقتصاد کلان

مطالعات گسترده‌ای برای ارزیابی آثار درآمدهای ناشی از منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی در ابعاد مختلف اقتصادی، اجتماعی و سیاسی صورت گرفته است. سَکس و وارنر^۱ (۱۹۹۷) داده‌های ۹۵ کشور در حال توسعه را بررسی و به این نتیجه رسیدند که طی سال‌های ۱۹۷۰ - ۱۹۹۰ بین صادرات منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی و رشد اقتصادی این کشورها رابطه منفی وجود دارد و تنها دو کشور مالزی و موریتوس دارای منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی طی سال‌های ۱۹۷۰ - ۱۹۸۰ موفق شدند ۲ درصد نرخ رشد اقتصادی سالانه را تجربه کنند. نتایج مطالعات آنها تأیید می‌کند که منابع فراوان به‌طور ذاتی اثرات تخریبی بر اقتصاد کشورها داشته است.

در مطالعه دیگری آتی^۲ (۲۰۰۱) نشان داد کشورهایی که دارای منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی ضعیفی دارند، رشد اقتصادی آنها طی سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۹۰ دو و حتی سه برابر کشورهایی بوده که دارای منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی غنی بوده‌اند. با این وجود آتی (۱۹۹۴) اذعان می‌دارد انتخاب دوره مورد مطالعه بر نتایج تأثیر قابل ملاحظه می‌گذارد. به‌طور نمونه در نیمه اول دهه ۱۹۷۰ کشورهایی که دارای منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی غنی داشتند در مقایسه با کشورهایی که دارای منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی ضعیفی بودند، رشد بیشتری را تجربه کرده‌اند اما در نیمه دوم این دهه، رشد اقتصادی آنها بشدت کاهش یافته است.

^۱ Sachs and Warner

^۲ Auty

با این حال، شواهد آماری نشان می‌دهد طی سال‌های ۱۹۸۵ تا ۱۹۹۷ نوسانات درآمد نفتی اثراتی تخریبی بر اقتصاد کشورهای نفتی داشته است. در این راستا استیسی^۱ (۲۰۰۱) اذعان می‌دارد ذخایر زیرزمینی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ در رشد اقتصادی کشورها نقش چندانی را ایفا نکرده است. این در شرایطی است که مطالعات ملونی^۲ (۲۰۰۲) مبین این است که منابع طبیعی در موفقیت کشورهای صنعتی نقش کلیدی ایفا کرده است. بنابراین ایشان نتیجه‌گیری می‌کند که عواملی نظیر کیفیت مدیریت منابع، کیفیت مدیریت اقتصادی و نهادها هستند که در رشد پایدار و بلندمدت تأثیر می‌گذارد و نه صرفاً فراوانی منابع.

شمس (۱۹۸۹) اقتصاد تعدادی از کشورهای عضو اوپک را مطالعه کرد. یافته‌های وی مؤید این است که در بلندمدت بین درآمدهای نفتی و رشد تولید ناخالص ملی رابطه منفی وجود دارد و در کوتاه‌مدت بین درآمدهای نفتی و سرمایه‌گذاری وجود رابطه منفی تأیید شده است. مضافاً نتایج تعدادی از مطالعات مبین این است که کشورهای دارای ذخایر غنی نفت، گاز و معدن موفقیت چندانی در فقرزدایی نداشتند و توزیع درآمد در این کشورهای نابرابرتر شده است.^۳

جنبه‌های دیگر در این رابطه وجود مناقشات، درگیری و تعارض در قطب‌بندیهای مختلف جوامع کشورهای است که دارای درآمدهای بالا از منابع طبیعی و ذخایر زیرزمینی هستند و این پدیده به فقر نیز مرتبط است و در این راستا اقشار پایین درآمدی در مقایسه با اقشار بالای درآمدی صدمه می‌بینند.

یکی دیگر از جنبه‌هایی که آتی (۱۹۹۴) در خصوص فراوانی منابع بررسی می‌کند، ارتباط آن با ساختارهای سیاسی کشورهاست. در این رابطه ایشان اذعان می‌دارد فراوانی منابع باعث جلوگیری از تغییر رژیم می‌شود و نهادهای دموکراسی ضعیف می‌شوند و فساد گسترش می‌یابد و زوایای دیگر آن هزینه بالای نظامی است.

هر چند غالب کشورهای است که دارای منابع و ذخایر زیرزمینی غنی بوده‌اند، وضع اقتصادی آنها ضعیف بوده است، اما در میان آنها کشورهایی نظیر نروژ، بتسوانا، و مالزی با اتخاذ راهبردها و سیاست‌های موفق استثنا هستند. علی‌رغم اینکه این کشورها از درجه توسعه یکسانی برخوردار نیستند، اما در بهبود شاخص‌های کیفی زندگی نظیر کاهش مرگ و میر نوزادان، افزایش عمر انتظاری و سطح سواد موفق بوده‌اند.

¹ Stigns

² Maloney

^۱ برای اطلاعات تفصیلی به مآخذ زیر مراجعه شود:

Auty (1994b), Fields (1989), and Sarraf and Jiwanzji (2001).

کشورهایی که اقتصاد آنها به درآمدهای نفت وابسته است دارای ویژگی‌های مشترک هستند که باعث عملکرد ضعیف اقتصاد آنها شده است. این ویژگی‌ها عبارتند از:

- جهت‌گیری تخصیص منابع به بخش غیرتجاری در مقایسه با بخش تجاری
- ارتباط تنگاتنگ بودجه به نوسانات درآمدهای نفتی
- ارزش‌گذاری بیش از حد نرخ ارز
- ناقص و ضعیف بودن بازارهای مالی

با وجود تصویر مشترک باید اذعان داشت، تفاوت‌های گسترده در حوزه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و سیاسی کشورها به پیچیدگی بررسی عوامل موثر بر شاخص‌های کلیدی افزوده است.

در ادامه بحث ابتدا مسائل اساسی کشور بررسی می‌شود. ایران طی دهه‌های گذشته تکانه‌های متعددی را تجربه کرده است. تکانه‌های نفتی از مهمترین تکانه‌هایی بود که اقتصاد کشور را شدیداً تحت تأثیر خود قرار داده است. تکانه‌های نفتی سال ۱۳۵۲-۱۳۵۳، ۱۳۵۸، ۱۳۶۱، ۱۳۷۹-۱۳۸۵ که ناشی از افزایش قیمت نفت بوقوع پیوست و تکانه نفتی ۱۳۶۵-۱۳۶۶ بخاطر کاهش شدید قیمت نفت رخ داد. تکانه‌های انقلاب اسلامی سال ۱۳۵۷، دولتی شدن اقتصاد پس از انقلاب، محاصره اقتصادی، جنگ تحمیلی ۸ ساله ۱۳۵۸-۱۳۶۷ و اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی ۱۲۶۸-۱۳۷۲ از دیگر رخدادهایی است که متغیرهای اقتصاد کلان کشور را تحت تأثیر قرار داده و عملکرد ضعیف اقتصاد کشور را تشدید کرده است. با عنایت به تأثیر این عوامل، در ادامه به منظور شناخت اقتصاد کشور و بررسی نقش درآمدهای نفتی در بهبود شاخص‌های اقتصاد کلان، روند رشد اقتصادی، بهره‌وری و توزیع درآمد مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

۶,۱- تولید و رشد اقتصادی

به منظور ارائه تصویری از تولید و رشد اقتصادی، روند این شاخص‌ها برای ایران و تعدادی از کشورهای تولیدکننده نفت بررسی می‌شود. نمودار ۱۲ روند تولید ناخالص داخلی سرانه کشور به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ را برای دوره ۱۳۳۸-۱۳۸۴ نشان می‌دهد. همان‌طوری که از نمودار قابل مشاهده است، متعاقب اولین تکانه نفتی و افزایش شدید تولید کشور، از سال ۱۳۵۶ روند کاهشی بخود گرفت و تا سال‌های انتهایی جنگ تداوم داشته است. هر چند در سال‌های پس از جنگ، به دلایل متعدد به‌ویژه با بهره‌گیری از ظرفیت‌های اقتصادی کشور، روند تولید کشور با افزایش قابل ملاحظه‌ای

روبه‌رو شد اما طی دهه ۱۳۷۰ افزایش تولید رشد بطئی را تجربه کرده است. بهر حال به دنبال افزایش قیمت نفت در سال ۱۳۷۹ که تاکنون کماکان ادامه دارد، روند تولید افزایش معناداری داشته است. با عنایت به تحدید روند افزایشی تولید، گویی تاریخ دهه ۱۳۵۰ در حال تکرار است.

به منظور مقایسه تطبیقی بین ایران و تعدادی از کشورهای نفتی، روند تولید سرانه ایران بر حسب PPP به همراه همین شاخص برای کشورهای عربستان سعودی، ونزوئلا و نیجریه که آمار در دسترس بوده در

نمودار ۱۳ ترسیم شده است. همان طوری که از نمودار قابل مشاهده است، علی‌رغم تفاوت در سطح تولید، روندها و نوسانات آن در کشورهای مختلف با یکدیگر (بجز نیجریه) تفاوت چندانی ندارد.

روند رشد تولید ناخالص داخلی سرانه کشور به قیمت‌های ثابت سال ۱۳۷۶ طی دوره ۱۳۳۸-۱۳۸۴ در نمودار ۱۴ ارائه شده است. نوسانات این شاخص عموماً با نوسانات درآمدهای نفتی کشور هم‌جهت و هماهنگ است. یعنی در اوایل سال‌های افزایش درآمدهای نفتی، اقتصاد عمدتاً در مسیر رونق و بتدریج اقتصاد در مسیر رکود حرکت کرده است. رشد اقتصادی سرانه جمعیت طی دوره معادل ۲/۲۵ درصد بوده است.^۱ این میزان رشد با توجه به اینکه سهم نسبتاً بالایی از تولید ناخالص داخلی طی دوره مور بررسی در اقتصاد کشور سرمایه‌گذاری شده است، بسیار پایین می‌باشد.^۲ بنابراین طی دهه‌های گذشته این شاخص کلیدی اقتصادی از عملکرد مناسبی برخوردار نبوده است.

نمودار ۱۵ رشد تولید ناخالص ایران را با کشورهای عربستان سعودی، ونزوئلا، نیجریه و امارات متحده را مقایسه می‌کند. وجوه مشترک روند رشد این کشورها عبارتند از:

• رشد پرنوسان و

• رشد نازل

^۱ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه بر حسب اشتغال کشور سالانه معادل ۲/۴۱ درصد است.

^۲ متوسط سالانه نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری طی دوره مورد مطالعه معادل ۲۷/۵ درصد بوده است.

۶,۲ - رشد بهره‌وری عوامل تولید

رشد بهره‌وری یکی از شاخص‌های کلیدی برای ارزیابی مدیریت منابع محسوب می‌شود و به همین دلیل یکی از موضوعاتی است که در اقتصاد توجه ویژه‌ای به آن شده است. روند بهره‌وری نیروی کار و موجودی سرمایه کشور نمودار ۱۶ ارائه شده است. علی‌رغم اینکه بهره‌وری نیروی کل دارای نوسانات شدیدی است اما از روند مثبت برخوردار است اما روند بهره‌وری موجودی سرمایه کل کشور نزولی بوده و این شاخص در مقایسه با ابتدای دوره تقریباً به نصف تقلیل یافته است. این در شرایطی است که بهره‌وری کل عوامل در اقتصاد کشور دارای رشد نزدیک به صفر را تجربه کرده است.

۶,۳ - شاخص توزیع درآمد

برای شناخت توزیع درآمد شاخص‌های متعددی وجود دارد. ضریب جینی یکی از شاخص‌های اساسی که در مباحث اقتصادی توزیع درآمد مورد استناد قرار می‌گیرد. روند این شاخص در نمودار ۱۷ به تصویر کشیده شده است. نمودار نشان می‌دهد به‌دنبال اولین تکانه نفتی در دهه ۱۳۵۰، این شاخص با نوساناتی افزایش یافته اما در دهه‌های بعد روند کلی آن کاهشی بوده است.

اثر افزایش قیمت نفت در اولین تکانه منجر شده است تا توزیع درآمد نابرابرتر شود اما در سال‌های بعد از انقلاب اسلامی، بخاطر اهتمام نظام به عدالت اجتماعی و به موازات اجرای سیاست‌های بهبود توزیع درآمد، بهبود نسبی در این شاخص ملاحظه می‌شود. با وجود این با عنایت به رشد نازل درآمد سرانه کشور، کماکان ضریب جینی کشور بالای ۴۰/۴۰ قرار دارد و گویای توزیع نامتعادل تر درآمد در کشور است. بنابراین می‌توان نتیجه گرفت درآمد کشور به‌طور نامتعادل تر توزیع می‌شود. طی سال‌های اخیر نسبت درآمد دهک پایین به دهک بالای کشور در دامنه ۱۷-۲۲ در نوسان بوده است. به بیان دیگر دهک بالا در بهترین حالت ۱۷ برابر دهک پایین جامعه درآمد دارد.

۶,۴ - سرمایه‌گذاری

سرمایه‌گذارهای غیرمولد در کشورهای دارای منابع و ذخایر زیرزمینی در مطالعات دیگران نظیر صراف و جی‌وانجی^۱ (۲۰۰۱) مورد تأیید قرار گرفته است و لال و مای‌این^۲

^۱ Sarraf & Jiwanji

^۲ Lal & Myint

(۱۹۹۶) اذعان می‌دارند کشورهای که دارای منابع و ذخایر زیرزمینی غنی هستند به دلیل سرمایه‌گذاری در بخش‌های غیرتجاری از جمله امور دفاعی، موجب کاهش بازدهی و از بین رفتن کارایی سرمایه‌گذاری می‌شوند. در مورد سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی مک‌ماهان (۱۹۷۷) می‌گوید طرح‌های بخش عمومی در این‌گونه کشورها با بازدهی نازل سرمایه‌گذاری همراه است. در ایران نمونه‌های زیادی در این مورد می‌توان نام برد. از جمله بازدهی نازل سرمایه‌گذاری در فرودگاه‌های استان‌های کشور یکی از نمونه‌های بازر آن است.

هدایت سرمایه‌گذاری‌ها در فعالیتهای صنعتی با بازدهی پایین موجب می‌شود قدرت و توان رقابت در بخش تجاری اقتصاد کاهش یابد. در این راستا حمایت‌های دولت از طریق اعطای یارانه نیز بنوعی به درآمدهای نفتی وابسته بوده و اتخاذ سیاست پایدار صنعتی توسط دولت را غیرممکن می‌سازد. بنابراین اتخاذ سیاست‌های مناسب سرمایه‌گذاری به‌ویژه در اعطای یارانه و تخفیفات مالیاتی و سایر سیاست‌های حمایت‌گرایانه دولت از مباحث کلیدی در افزایش توان رقابتی اقتصاد کشور است.

نمودار ۲۰ نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی به قیمت‌های جاری طی دوره مورد مطالعه را نشان می‌دهد. متوسط سالانه این شاخص طی دوره معادل ۲۷/۵ درصد بوده است. معمولاً کشورهایی که طی دهه‌های گذشته در حدود نسبت مذکور سرمایه‌گذاری کنند (نظیر کشورهای کره جنوبی و OECD)، موفق شده‌اند رشد تولید ناخالص سرانه ۶-۷ درصد را تجربه نمایند. اما علی‌رغم رشد نسبتاً بالای سرمایه‌گذاری، کشور رشد اقتصادی نازلی را تجربه کرده است. بررسی‌های اولیه نشان می‌دهد دو عامل زیر منجر به کاهش رشد اقتصادی در کشور شده است:

- تخصیص غیربهبینه منابع به‌ویژه منابع نفتی در بخش دولتی
 - هدایت نادرست منابع بخش خصوصی به فعالیتهای بوسیله نظام بانکی کشور
- برای شناخت آثار سیاست‌های دولت در صنعت، آمار کمی صادرات صنعتی کشور بررسی می‌شود تا شناخت لازم از فضای رقابتی کشور صورت گیرد. آمارها نشان می‌دهد میزان صادرات صنعتی از ۷۷۰ میلیون دلار در سال ۱۳۷۰ به ۱۰۴۹۵ میلیون دلار در سال ۱۳۸۴ افزایش یافته است و طی سال‌های اخیر این افزایش به‌طور پیوسته ادامه داشته است. این تصویر مستلزم تحلیل بیشتری است. بر اساس نتایج آمارگیری کارگاه‌های صنعتی ده نفر کارکن به بالا در سال ۱۳۷۸ بالغ بر ۷۱ درصد صادرات بخش صنعت کشور در اختیار بخش عمومی بوده است که عمدتاً شامل بنگاه‌های بزرگ و صنایع ملی شده هستند. به‌طور مثال در سال‌های اخیر، بخشی از صادرات را محصولات

تشکیل می‌دهند که در قالب بای‌بک صادر می‌شدند. در سال ۱۳۸۴ معادل ۲۰۴۵ میلیون دلار از صادرات غیرنفتی را صادرات پتروشیمی تشکیل داده که بالغ بر ۲۲ درصد کل صادرات غیرنفتی است و این صادرات به بخش عمومی تعلق دارد. بنابراین علی‌رغم اینکه ۹۱ درصد بنگاه‌های تولیدی در مالکیت بخش خصوصی است ولی سهم آنها در صادرات صنعتی ناچیز است. این در شرایطی است که در سال مذکور، سهم صادرات صنعتی با فناوری بالا ناچیز و رتبه ایران به لحاظ ارزش و سهم صادرات صنعتی در کل دنیا در سال ۱۹۹۹ به ترتیب ۷۶ و ۸۴ بوده است.^۱

آمارهای مذکور نشان می‌دهد زمینه‌های لازم برای رشد و توسعه صنعت فراهم نشده و صنایع نتوانسته‌اند در فضای رقابتی شکل گیرند. لذا علی‌رغم وجود مبانی نظری برای افزایش نرخ ارز به منظور افزایش صادرات، با اجرای سیاست افزایش نرخ ارز کماکان صنعت کشور واکنش لازم برای افزایش صادرات نشان نداده است. بررسی روند تحولات صادرات غیرنفتی در دهه‌های قبل از دهه ۱۳۷۰ نیز از تغییرات نرخ ارز مستقل بوده است. نتایج مطالعات کمی نیز نشان می‌دهد که افزایش نرخ ارز بر صادرات غیرنفتی اثر معناداری از نظر آماری نداشته است.^۲

^۱ برای اطلاعات بیشتر به خلاصه مطالعات طرح استراتژی توسعه صنعتی کشور (۱۳۸۲) مراجعه شود.

^۲ برای اطلاعات بیشتر به نوفرستی (۱۳۷۹)، فتحی و قره‌گونی (۱۳۷۷) مراجعه شود.

۷. تدابیر و راهکارهای تقلیل آثار منفی نفت بر اقتصاد: با تأکید بر اقتصاد کشور

با عنایت به مباحث بخش‌های قبلی بویژه بخش مدیریت درآمدهای نفتی در خصوص تجربه گذشته مدیریت منابع نفتی کشور و آثار و پیامدهای آن مبین این است که این مدیریت‌های نوع فعلی ایران نتوانسته است متغیرهای کلیدی اقتصاد کلان کشور را بهبود بخشد و قادر باشد سطح استاندارد زندگی و رفاه جامعه را در حد انتظار ارتقاء دهد. راهکارهای اجرایی برای استفاده بهینه از درآمدهای نفتی مستلزم توجه با نکات زیر است:

- نظر به اینکه بخش قابل توجهی از منابع نفتی دارای حوزه‌های مشترک است و همچنین موضوع جایگزینی انرژی‌های مختلف با یکدیگر از جمله عواملی هستند که رهاکردن ذخایر نفتی در زیرزمین و عدم استخراج آن برای کشورها را نه امکان‌پذیر و نه قابل توصیه می‌کند. بنابراین ارتقای کارآمدی مدیریت نفت به مفهوم کاهش تولید و صادرات نفت نیست.

- نوسانات درآمدهای نفتی به قیمت و مقدار صادرات نفت بستگی دارد. قیمت در بازارهای بین‌المللی و مقدار در اوپک تعیین می‌شود و لذا میزان درآمدهای نفتی به صورت برونزا تعیین می‌شود. مدیریت موثر و کارآمد متغیر برونزای درآمدهای نفتی به پیچیدگی موضوع می‌افزاید.

- راهکارهای ارائه شده باید بنحوی باشد که مبتنی بر اصل قطع ارتباط بین نوسانات درآمدهای نفتی و نوسانات مخارج بودجه باشد. به بیان دیگر نوسانات هزینه دولت به درآمد نفت مرتبط نباشد. در غیر این صورت تأثیر درآمدهای نفتی بر اقتصاد کشور از طریق سیاست‌گذاری‌های بودجه، سایر سیاست‌های اقتصادی از جمله سیاست‌های پولی، ارزی و تجاری را تحت تأثیر قرار داده و آثار منفی آن بر کل اقتصاد سرایت خواهد کرد.

بنابراین راهکاری ارائه شده بر دو ویژگی زیر استوار هستند:

اولاً ارائه راهکاری ارتقای مدیریت نفت برای بازنگری اساسی در مدیریت این منابع با عنایت به موضوعات کلیدی فوق می‌باشد و ثانیاً در این بخش انتخاب‌های ممکن پیش‌روی مدیریت درآمدهای نفتی به شرح زیر مورد ارزیابی قرار می‌گیرد:

- پرداخت مستقیم درآمدهای نفتی به مردم

- ایجاد حساب (صندوق) ذخیره ارزی: تأمین و تثبیت اقتصادی

- ایجاد حساب (صندوق) پس انداز

- تنوع سازی تولید در اقتصاد

- ارتقای مدیریت هزینه درآمدهای نفتی

با عنایت به ویژگی راهکارهای فوق، ممکن است ترکیبی از راهکارهای پیشنهادی به صورت یک مجموعه‌ای مکمل و به هم پیوسته انتخاب و مورد استفاده قرار گیرد.

۷،۱ - پرداخت مستقیم درآمدهای نفتی به مردم

یکی از روش‌هایی که معمولاً مد نظر برخی مسئولان در سطح ملی یا بین‌المللی است، پرداخت درآمدهای نفتی به صورت سرانه به تمامی افراد جامعه است. این روش مدیریت نفت یکی از روش‌های عامه‌پسند تلقی شود. طرف‌داران این روش ویژگی‌های مثبت این روش را کاهش فساد و رانت‌جویی می‌دانند چون درآمدهای نفتی در اختیار دولت قرار نمی‌گیرد. همچنین عدم تعادل‌های اقتصادی و به‌ویژه سیاسی ناشی از درآمد نفت از بین خواهد رفت. برای تأمین مالی بودجه دولت پیشنهاد می‌کنند دولت همانند سایر کشور از محل مالیات تأمین مالی نماید. صلائی - مارتین (۲۰۰۴) این روش را مورد نقد قرار می‌دهد و دو اشکال اساسی زیر را بر این روش به شرح زیر مطرح می‌کند:

- ریسک ناشی از کاهش درآمدهای دولت از محل نفت به دلیل وابستگی دولت به آن، منجر به ناپایداری متغیرهای و نماگرهای اقتصاد کلان می‌شود.
- ناکارآمدی روش از نظر توزیع درآمدهای نفتی و تأمین مالی بودجه، هزینه‌های مضاعفی را برای کشور ایجاد می‌کند. زیرا بر اساس این روش از یک طرف درآمدهای نفتی باید بین مردم توزیع شود و از طرف دیگر از طریق اخذ مالیات جمع‌آوری شود.

با عنایت به اشکالات موجود در مکانیزم مذکور، تأثیر نوسانات درآمدهای نفتی بوسیله بودجه دولت بر متغیرهای اقتصاد کلان از طریق مصرف و پس‌انداز بر متغیرهای اقتصاد کلان منتقل خواهد شد و لذا یکی از وظایف دولت اتخاذ سیاست‌های مناسب برای از بین بردن نوسانات مصرف و پس‌انداز مردم خواهد بود. این در شرایطی است که بازار کار نیز تحت تأثیر این پدیده قرار خواهد گرفت.

در جمع‌بندی این روش باید اذعان داشت، ناکارآمدی این روش از بعد تحمیل هزینه‌های مضاعف است. دولت ابتدا باید برای توزیع درآمدهای نفتی بین مردم هزینه‌ای متحمل شود و سپس برای تأمین مالی بودجه از طریق مالیات، هزینه‌ای را بر اقتصاد

تحمیل نماید. بنابراین، مشکلات مدیریت نفت از طریق در اختیار قرار دادن آن به‌طور مستقیم در اختیار مردم روش کارآمدی نمی‌تواند باشد.

۷،۲ - ایجاد حساب (صندوق) ذخیره ارزی: تأمین مالی و تثبیت اقتصادی

این حساب با عنوان مذکور در ایران از سال ۱۳۸۰ و در قالب ماده ۶۰ قانون برنامه سوم توسعه ایجاد شد. این حساب از بعد درآمدی بدین صورت بود که درآمدهای حاصل از صادرات نفت چنانچه بیشتر از درآمدهای پیش‌بینی شده باشد، در حساب ذخیره نگهداری و برای مقاصد زیر اختصاص می‌یابد:

- اعطای وام برای توسعه فعالیت‌های اقتصادی

- تأمین مالی طرح‌های دولتی

در واقع این حساب عملاً مازاد درآمدهای نفتی را برای تأمین مالی طرح‌ها و پروژه‌های بخش خصوصی و دولتی و همچنین برای تأمین کسری بودجه اعتبارات هزینه‌ای دولت اختصاص می‌دهد.

نتایج عملکرد حساب ذخیره ارزی نشان می‌دهد از سال ۱۳۸۰ تاکنون که درآمدهای نفتی در سطح بالایی محقق شده است و همانند سال‌های قبل از ایجاد حساب ذخیره ارزی اما با رویکرد متفاوت در قالب بودجه‌های سنواتی دولت هزینه شده است. با عنایت به موجودی نازل حساب طی دوره شش ساله رونق درآمدهای نفتی، منابعی برای باثبات‌سازی نوسانات بودجه از طریق این حساب در اختیار دولت قرار ندارد. بنابراین عملاً درآمدهای نفتی به‌گونه‌ای مدیریت نشده است که در صورت وقوع تکانه منفی نفتی، دولت بتواند از طریق این حساب نقش باثبات‌سازی متغیرهای اقتصادی ایفا نماید. بنابراین از حساب ذخیره ارزی دو نقش اساسی زیر وجود داشت:

- ارتباط نوسانات درآمدهای نفتی و هزینه دولت از طریق این حساب قطع شود.

- به‌عنوان یکی از روش‌های موثر باثبات‌سازی منابع و مصارف بودجه و بدنبال آن باثبات‌سازی متغیرها و شاخص‌های اقتصاد کلان و در نهایت اقتصاد کشور ایفای نقش نماید.

اما در اجرا مدیریت این حساب صرفاً برای تأمین مالی محدود شد و کارکرد آن تاکنون نتوانست تحول لازم در اقتصاد ایجاد نماید و این شیوه مدیریت مستلزم اصلاح و

کارآمدسازی است. بنابراین، در صورتی نقش باثبات‌سازی این صندوق احیا شود، این روش می‌تواند یکی از روش‌های مؤثر در مدیریت نفت ایفای نقش نماید.

۷,۳ - ایجاد حساب (صندوق) پس‌انداز

همان‌طوری که قبلاً بحث شد، حساب پس‌انداز ناظر بر تأمین منافع بین‌نسلی از طریق واریز درصد معینی از درآمدهای نفتی یا ذخایر زیرزمینی به این حساب است. دو نکته کلیدی در این روش مهم است:

- درصد واریز درآمد
- مدیریت موجودی حساب

صرف‌نظر از نوسانات قیمت نفت و به تبع آن درآمدهای نفتی، اگر درصد ثابتی از درآمدهای نفتی مانند کشور کویت واریز شود، چون این درصد هم برای دوره افزایش قیمت و هم برای دوره کاهش قیمت اعمال می‌شود، ارتباط نوسانات درآمد نفت را با بودجه قطع نمی‌کند و اثرات منفی این نوسانات بر پیکر اقتصاد کماکان تداوم خواهد داشت و لذا لازم است در نحوه و مکانیزم واریز وجوه به این حساب باید به گونه‌ای تعریف و اجرا شود که ارتباط نوسانات درآمد نفت را با نوسانات مخارج بودجه قطع کند.

نکته کلیدی دیگر این روش نحوه سرمایه‌گذاری موجودی این حساب است. این مسئله مستلزم تقویت مدیریت سرمایه‌گذاری موجودی این حساب است. به‌ویژه اینکه مسائل زیر باید در این مدیریت مورد توجه قرار گیرد:

- منابع این حساب در دارایی‌های پربازده سرمایه‌گذاری شود. این باعث می‌شود بخشی از بودجه دولت از محل درآمدهای این حساب تأمین شود و به‌دلیل باثبات بودن این درآمد، بودجه دولت از این ناحیه نه تنها دچار نوسان نخواهد بود بلکه باثبات‌تر خواهد شد.
- انتخاب اشکار مختلف دارای در سطح ملی و بین‌المللی باید به‌گونه‌ای باشد که اصل و سود سرمایه دچار مخاطره و ریسک نشود.

با عنایت به ویژگی این حساب و اینکه از این حساب برای مقاصد تأمین مالی استفاده نمی‌شود، دولت می‌تواند منابع آن را غالباً در بازارهای مالی سرمایه‌گذاری کند که دارای درآمد نسبتاً بالایی دارد و یا اینکه از طریق عاملان مرتبط، به‌صورت مستقیم در فعالیت‌های تولیدی و خدماتی سرمایه‌گذاری کند.

۷,۴- تنوع سازی تولید در اقتصاد

علی‌رغم اینکه ظاهر این رویکرد یک راه حل بدیهی بنظر می‌رسد اما کشورهای تک محصولی علی‌رغم اهتمام به تنوع‌سازی در ایجاد ارزش افزوده، عملاً در این مسیر موفق نبوده‌اند. یکی از دلایل اصلی این عدم موفقیت ناشی از تأثیر مخارج درآمدهای نفتی و نوسانات مترتب بر آن در اقتصاد است. در این حالت لازم است رویکرد تنوع‌سازی همزمان با مدیریت کارآمد درآمدهای نفتی اتخاذ شود. نتایج مطالعات استیون (۲۰۰۳) نشان می‌دهد کشورهای بتسوانا، شیلی، اندونزی و مالزی موفق شدند با اتخاذ سیاست‌های مکمل نظیر باز کردن اقتصاد و کاهش نرخ ارز، فضای رقابت را برای بخش‌های غیرنفتی افزایش دهند و در این راستا موفقیت‌هایی را به دست آوردند. بنابراین این روش در واقع یک روش مستقل نیست بلکه روش مکملی است که در کنار ارتقای مدیریت درآمدهای نفتی باید برنامه‌ریزی عملیاتی تدوین و به اجرا گذاشته شود.

۷,۵- ارتقای مدیریت تخصیص درآمدهای نفتی

با عنایت به اینکه درآمدهای نفتی یک نوع ثروت خدادادی است، نحوه مدیریت هزینه کردن آن در اقتصاد حائز اهمیت می‌باشد. رویکرد فعلی در ایران مبتنی بر نگرش تأمین مالی بودجه است و طی سال‌های ۱۳۳۸ - ۱۳۸۴ به‌طور متوسط بالغ بر ۶۰ درصد منابع بودجه از محل درآمدهای نفتی تأمین مالی می‌شده است. اما در حال حاضر به دلیل ناکارآمدی این رویکرد، نسبت به این موضوع دیدگاه‌ها تغییر و تعدیل شده است.

در فرآیند تدوین و تصویب برنامه توسعه اقتصادی چهارم کشور اتفاق نظر بود که اعتبارات هزینه‌ای دولت بتدریج از محل مالیات‌ها تأمین مالی شود و دولت درآمدهای نفتی را بتدریج برای تملک دارایی‌های سرمایه‌ای اختصاص دهد. در سیاست‌های کلی ابلاغ شده نیز زمان‌بندی معینی برای تقلیل وابستگی بودجه به درآمدهای نفتی تصریح شده است.

نحوه مدیریت بودجه نشان می‌دهد در اجرا دولت‌ها جهت‌گیری‌های فوق را در تدوین بودجه‌های سالانه سرلوحه خود قرار نداده و همانند گذشته از درآمدهای نفتی برای تأمین مالی اعتبارات هزینه‌ای استفاده کرده‌اند. در حال حاضر نیز دولت با مجوز و تأیید

مجلس شورای اسلامی این فرآیند را تداوم داده و وابستگی اعتبارات هزینه‌ای به درآمدهای نفتی افزایش یافته است. در این خصوص سؤال اساسی این است که مناسب‌ترین روش دولت‌ها برای هزینه کردن درآمدهای حاصل از ذخایر زیرزمینی نظیر نفت چیست؟ این سؤال برای حالت‌های مختلفی که درآمدها اعم از مستقیم یا از محل درآمدهای سرمایه‌گذاری وصول شود، قابل طرح است. برای پاسخ به این سؤال در ادبیات موضوع دو نوع رویکرد که بر اساس آن دو نوع دولت به شرح زیر تبیین شده است قابل تفکیک است:

- دولت دایه

- دولت توانمندساز

این دو نوع دولت یک سری وجوه مشترک دارند. از جمله انجام سرمایه‌گذاری در اموری نظیر زیرساخت‌های اقتصادی، آموزش و بهداشت و درمان و همچنین اختصاص آن برای مقاصد حمایتی در بخش دولتی و غیردولتی، از جمله در بخش غیردولتی کمک به افراد فقیر و نیازمند جامعه است. این جهت‌گیری بخاطر این است که این افراد فقیر عموماً خودشان مقصر این فقر نبوده‌اند.

بنابراین، هرچند اختصاص درآمدهای نفتی برای سرمایه‌گذاری از بعد اقتصادی موجب افزایش بهره‌وری کل اقتصاد می‌شود و همچنین کمک به افراد نیازمند هم از اهداف کلیدی هر نظام تلقی می‌شود، اما رویکرد دو دولت برای نحوه کمک به افراد فقیر متفاوت است. اینک در ادامه به ویژگی هر یک از این دو دولت برای نحوه اختصاص درآمدهای نفتی به سرمایه‌گذاری و مصرف تبیین می‌شود.

دولت دایه:

دولت دایه^۱ اصطلاحی است که در غرب به‌ویژه در آمریکا و بریتانیا برای دولتی که دارای سیاست و دیدگاه حمایت‌گرایانه، مداخله‌جویانه و مقررات‌گرا دارد اطلاق می‌شود. صرف‌نظر از تفاوت برداشت در نگرش‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن، در اینجا مفهوم حمایت‌گرایانه دولت برای ارتقای رفاه جامعه از دید اعطای حمایت‌های مالی است. به‌ویژه حمایت از مصرف و مصرف‌کننده مورد نظر است. دولت دایه در مورد مصرف نگرش ویژه‌ای دارد. دولت دایه همان‌طوری که از نام آن پیداست منابع کشور را برای تأمین نیازهای اساسی احاد جامعه هزینه می‌کند. به بیان دیگر منابع دولت عمدتاً و

¹ Nanny State

به‌طور مستقیم از طریق پاسخگویی به نیازهای جاری افراد جامعه، موجب افزایش تقاضای کل اقتصاد می‌شود.

پرداخت‌های انتقالی دولت و اعطای تسهیلات برای تأمین نیازهای اساسی از نمونه‌های بازار ابزارهای سیاستی دولت دایه است. مداخله دولت بدین شیوه مستلزم تداوم مداخلات و دائمی بودن حمایت‌هاست. چون ماهیت نیازها عمدتاً مقطعی نیست و بخش قابل توجهی از تأمین نیازهای احاد جامعه به منابع دولت وابسته است و لزوماً دولت به‌طور پیوسته باید در این فرآیند نیازها را تأمین کند. بدیهی است انسانی که به‌صورت وابسته زندگی می‌کند، از بعد حفظ کرامت انسانی دچار چالش می‌شود.

دولت توانمندساز:

راهبرد دولت توانمندساز، توانمند کردن افراد احاد جامعه به‌منظور کسب استقلال و دستیابی به زندگی با حفظ کرامت انسانی است. در این راستا منابع و امکانات جامعه برای توانمندسازی تمامی احاد جامعه به‌طور عام و افراد آسیب‌پذیر به‌طور خاص اختصاص دارد. رویکرد این دولت تأمین مخارج و هزینه نیست بلکه مرکز ثقل آن سرمایه‌گذاری روی افرادی است که امکان تأمین هزینه‌های خود را ندارند. این سرمایه‌گذاری آنها را توانمند میکند تا از طریق انجام کار و اشتغال بکار متناسب با شرایط فرد، درآمد کسب کند و حتی افراد معلول بتوانند هم از طریق کسب درآمد، نیازهای زندگی خود را تأمین کنند و هم از طریق استفاده از ابزارهای موجود سایر امور زندگی خودشان را شخصاً خودشان به‌عهده بگیرند و در ابعات مختلف استقلال خود را حفظ نمایند.

برای روش شدن موضوع مثالی از یک فرد معلول توانمند، ارائه می‌شود. فرد معلولی که از گردن به پایین فلج و تنها با تکان دادن سر خود، امکان برقرار ارتباط داشته، در نگرش دولت دایه این فرد باید تا آخر عمر مورد حمایت قرار گیرد و منابع دولت سال به سال برای حمایت از وی هزینه شود. اما دولت توانمندساز با تدبیر و با استفاده از امکانات لازم، این فرد را به سمت داشتن زندگی مستقل و با حفظ کرامت انسانی سوق می‌دهد. برای این منظور یک ابزار ساده در سر و چانه فرد تعبیه شده تا از این طریق با کلیک کردن روی دکمه‌های کی‌برد^۱ با رایانه ارتباط برقرار می‌کند. این فرد با انجام کار به‌عنوان یک فرد شاغل درآمد کسب می‌کند و در ایجاد ارزش افزوده و تولید کشور خود ایفای

¹ Keyboard

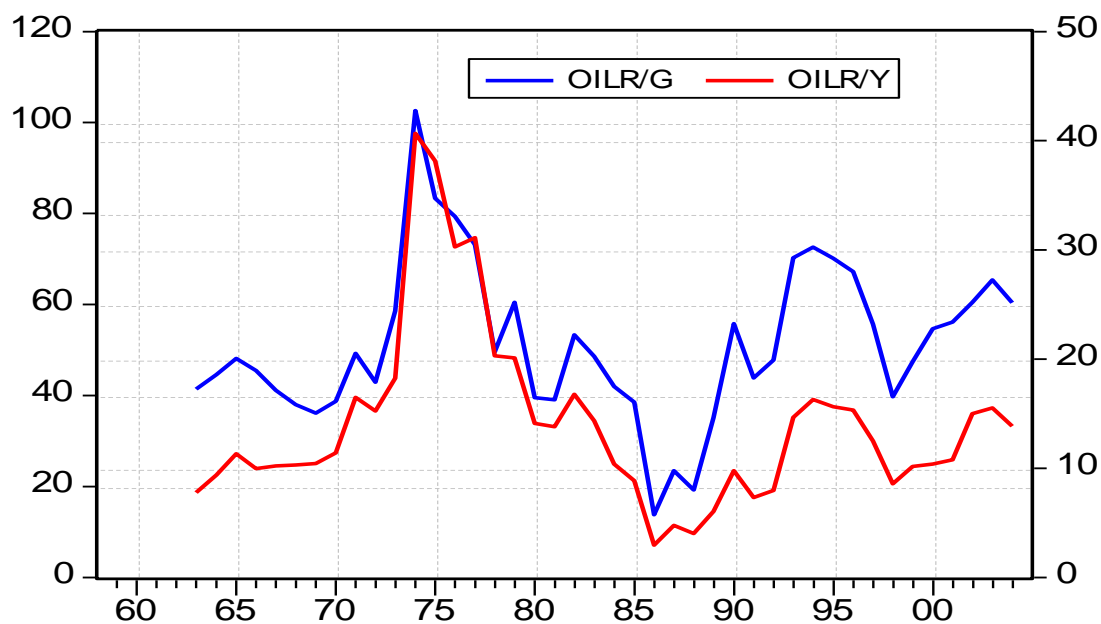
نقش می‌نماید. مضافاً اینکه حتی در انجام سایر کارهای خود نظیر خرید و سفارش کالا را به‌طور مستقل از طریق شبکه‌های ارتباطی و اینترنتی انجام می‌دهد. با عنایت به دو رویکرد فوق، دولت می‌تواند رویکرد دولت توانمندساز را انتخاب و برنامه‌ریزی مؤثری در این خصوص داشته باشد تا از طریق تخصیص این منابع افراد را توانمند سازد و با عنایت به ارزش‌های غنی که بر حفظ کرامت و ارزش‌های انسانی استوار است، افراد را در داشتن زندگی مناسب یاری دهد.

مآخذ

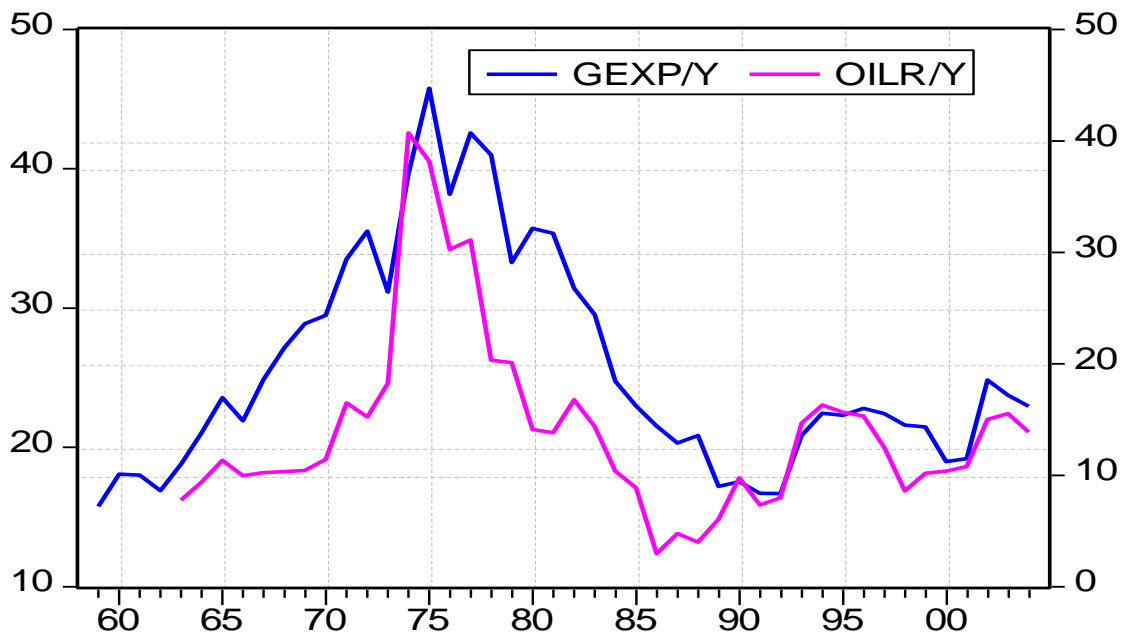
1. Bardhan, P., 1997: Corruption and Development: A Review of the Issues, *Journal of Economic Literature* 35, 1320-1346.
2. Gylfason, T., Herbertsson, T., and G. Zoega, 1999, A Mixed Blessing: Natural Resources and Economic Growth, *Macroeconomic Dynamics* 3, 204-225.

نمودار

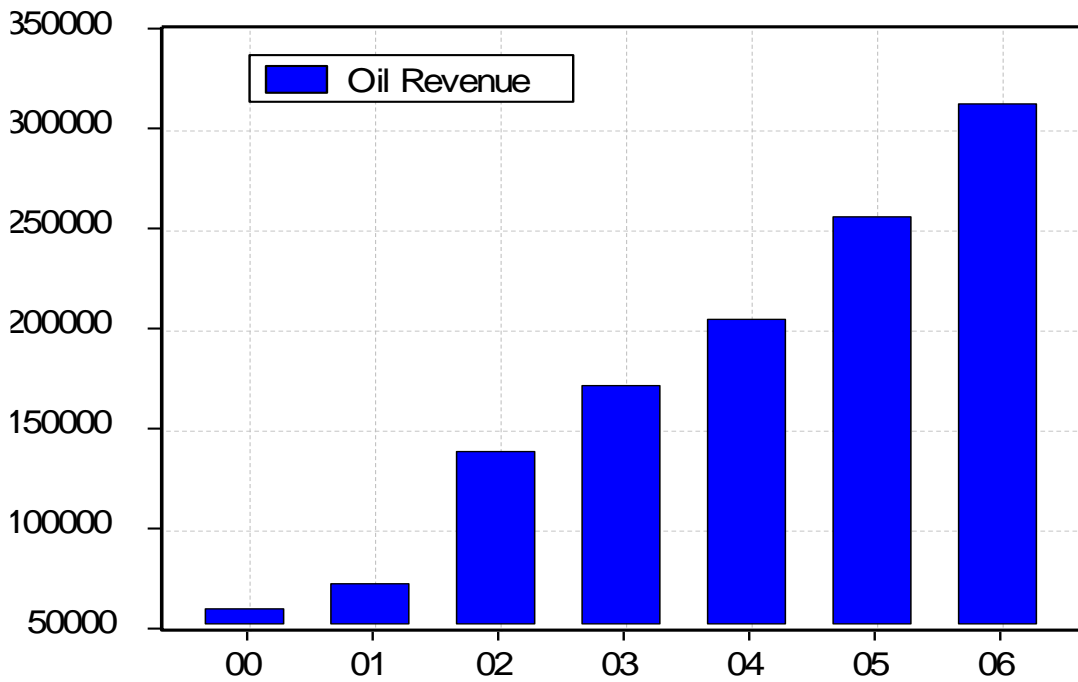
نمودار ۱ نسبت درآمدهای نفتی (OILR) به مخارج دولت (G) و نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی (Y) (درصد)



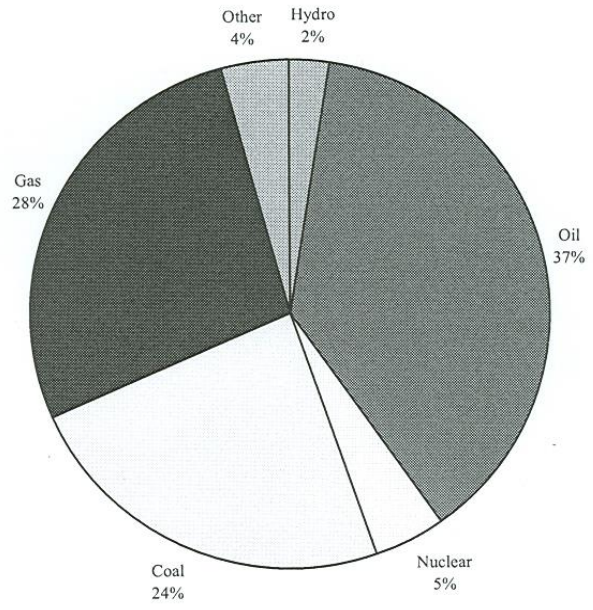
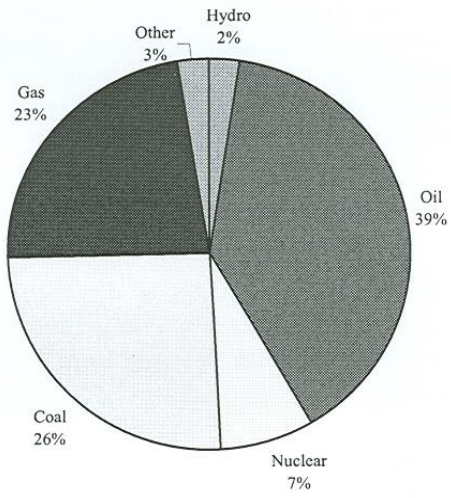
نمودار ۲ نسبت مخارج دولت به تولید ناخالص داخلی و نسبت درآمدهای نفتی به تولید ناخالص داخلی (درصد)



نمودار ۳ درآمدهای نفتی به قیمت جاری (میلیارد ریال)

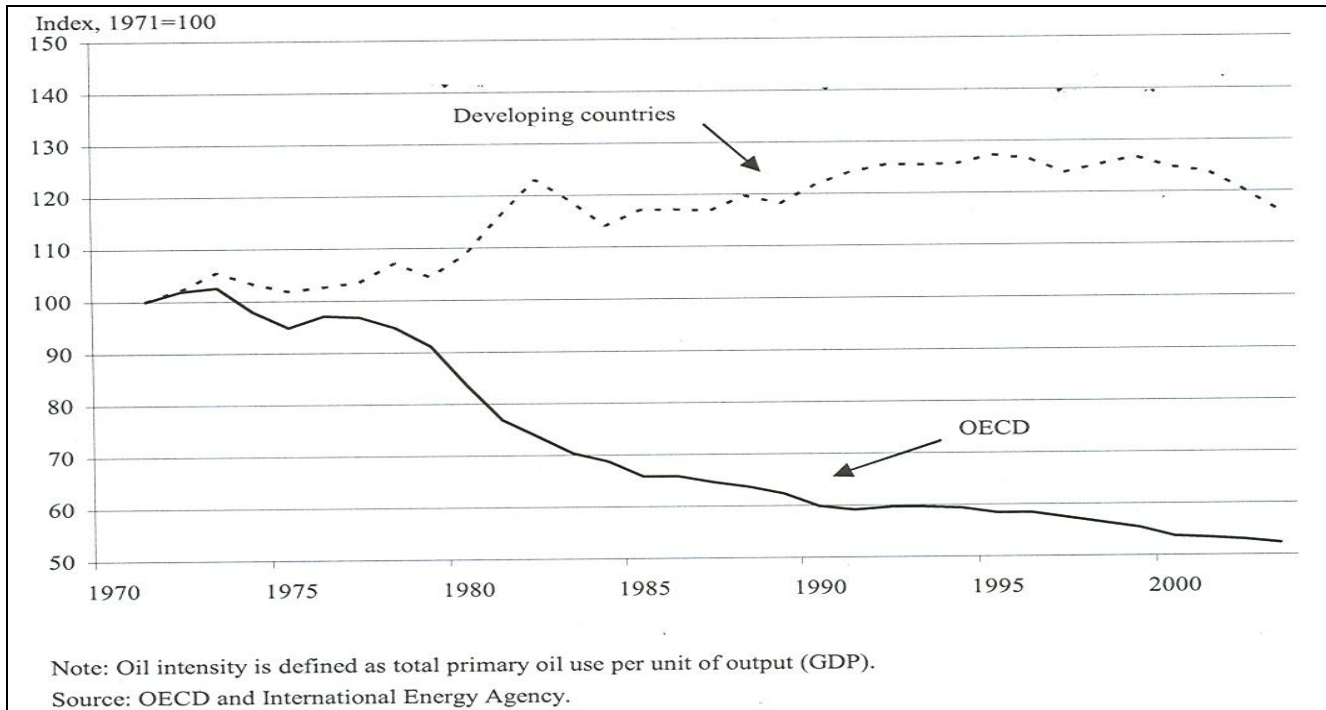


نمودار ۴ سهم عرضه هر یک از انواع انرژی در سال‌های ۲۰۰۰ (چپ) و ۲۰۳۰ (راست)

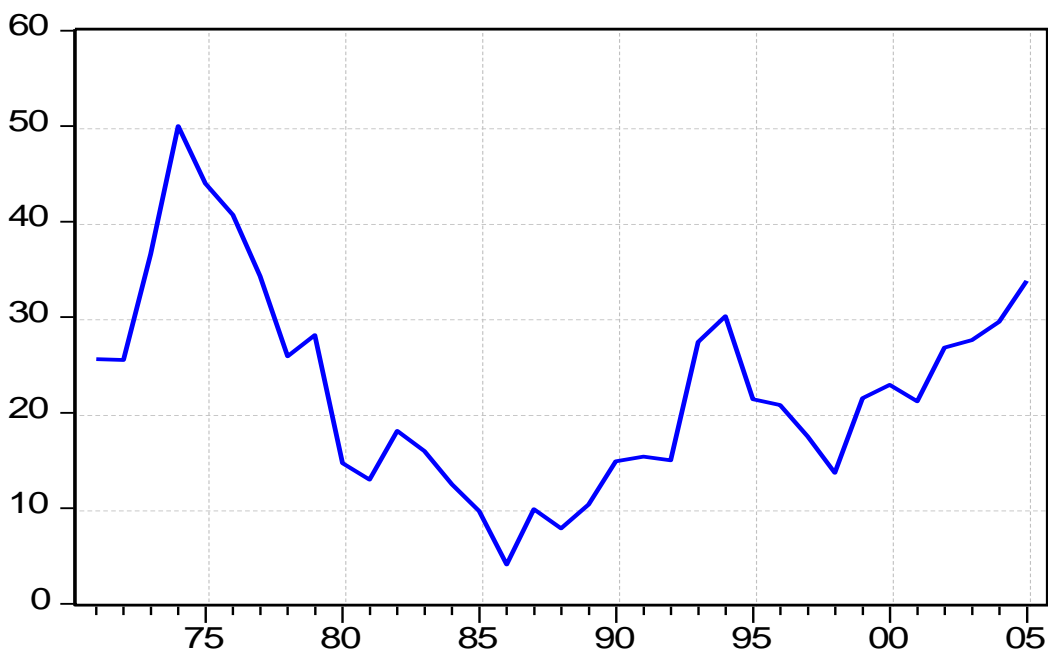


Source: International Energy Agency.

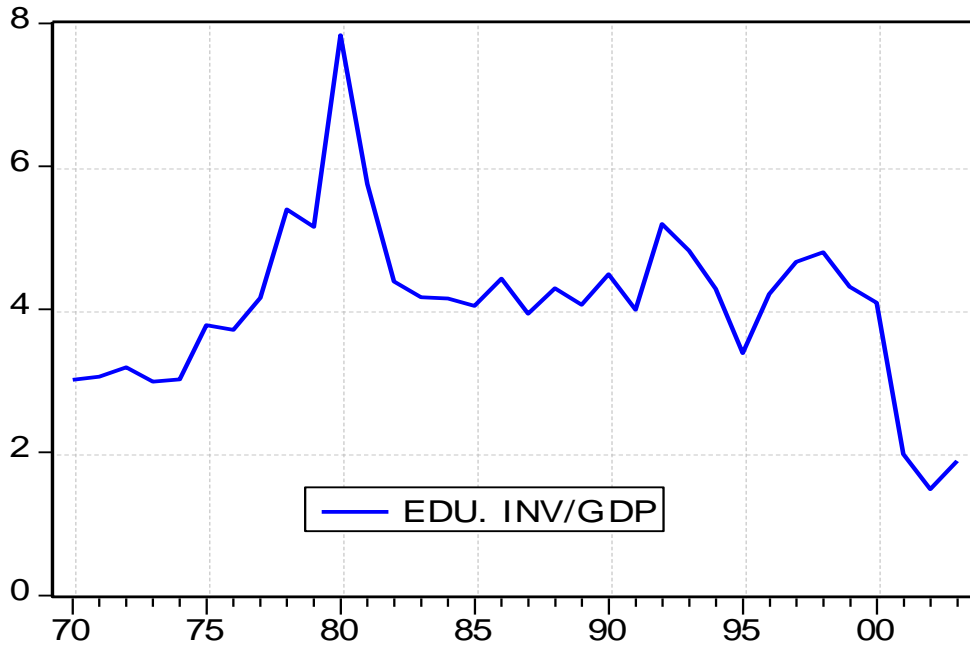
نمودار ۵ وابستگی تولید به نفت در کشورهای OECD و کشورهای در حال توسعه



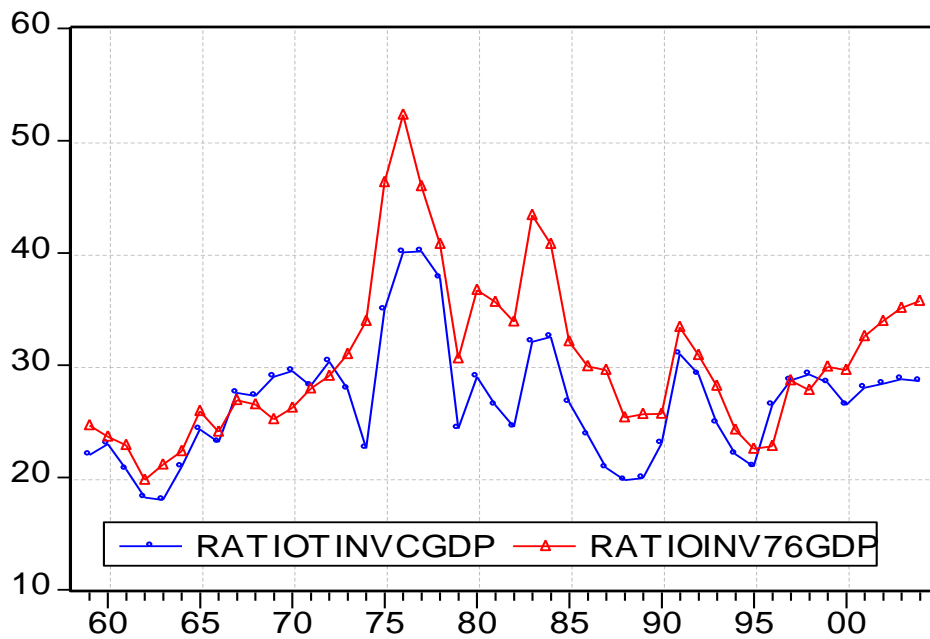
نمودار ۶ نسبت کل صادرات به تولید ناخالص داخلی (درصد)



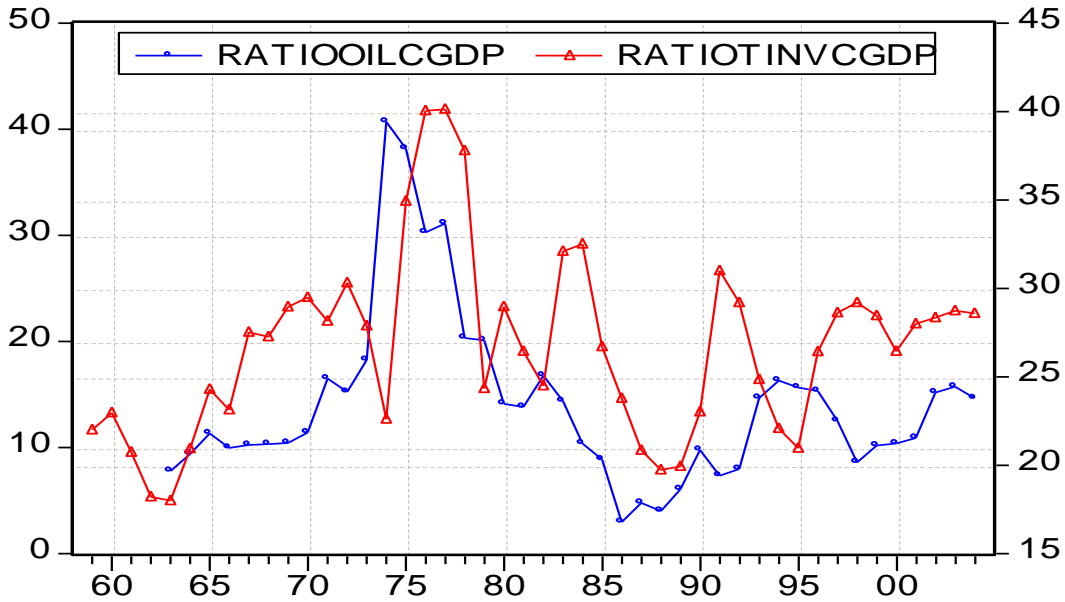
نمودار ۷ نسبت کل مخارج دولت در آموزش و پرورش به تولید ناخالص داخلی
(درصد)



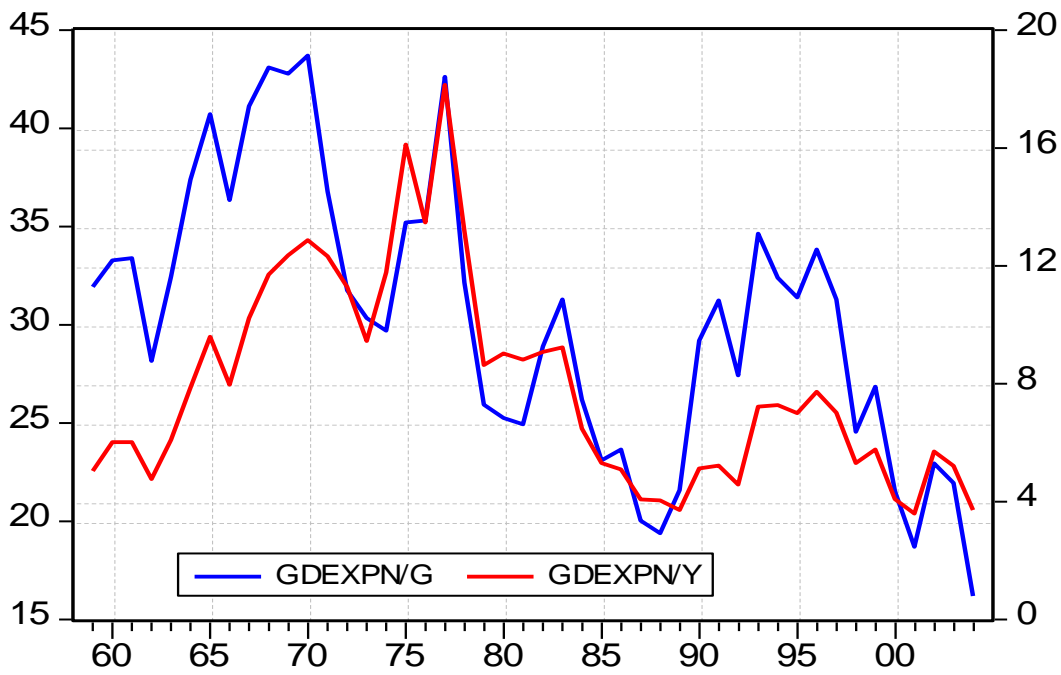
نمودار ۸ نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی (درصد)



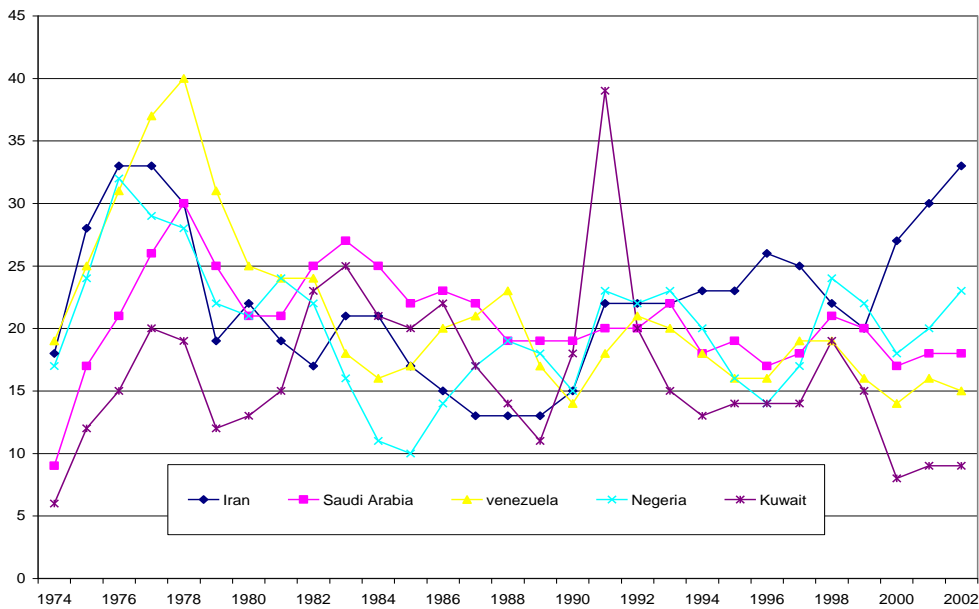
نمودار ۹ نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی با نسبت درآمد نفت به تولید ناخالص داخلی (درصد)



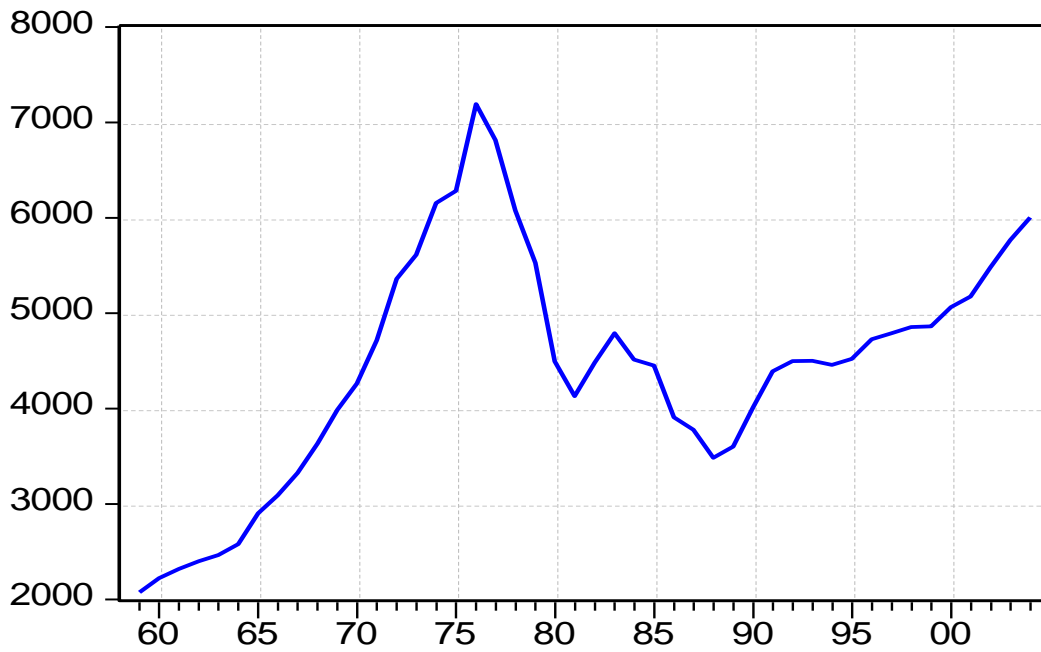
نمودار ۱۰ نسبت‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای به مخارج دولت و تولید ناخالص داخلی (درصد)



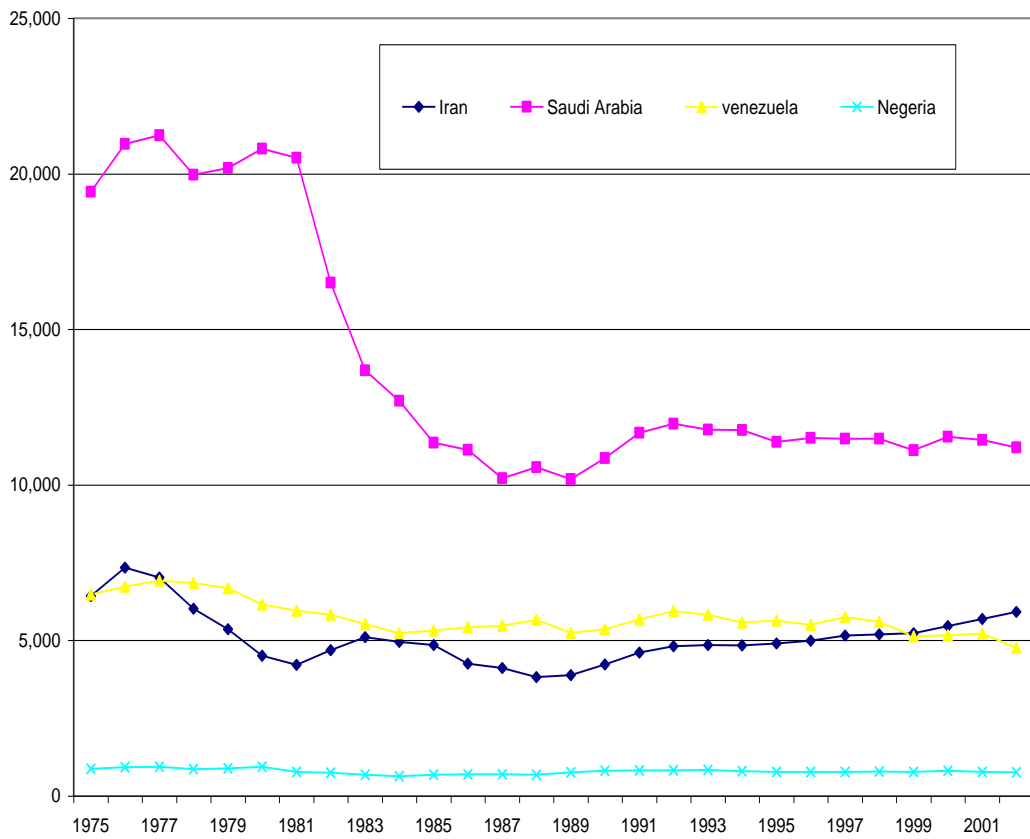
نمودار ۱۱ نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب (درصد)



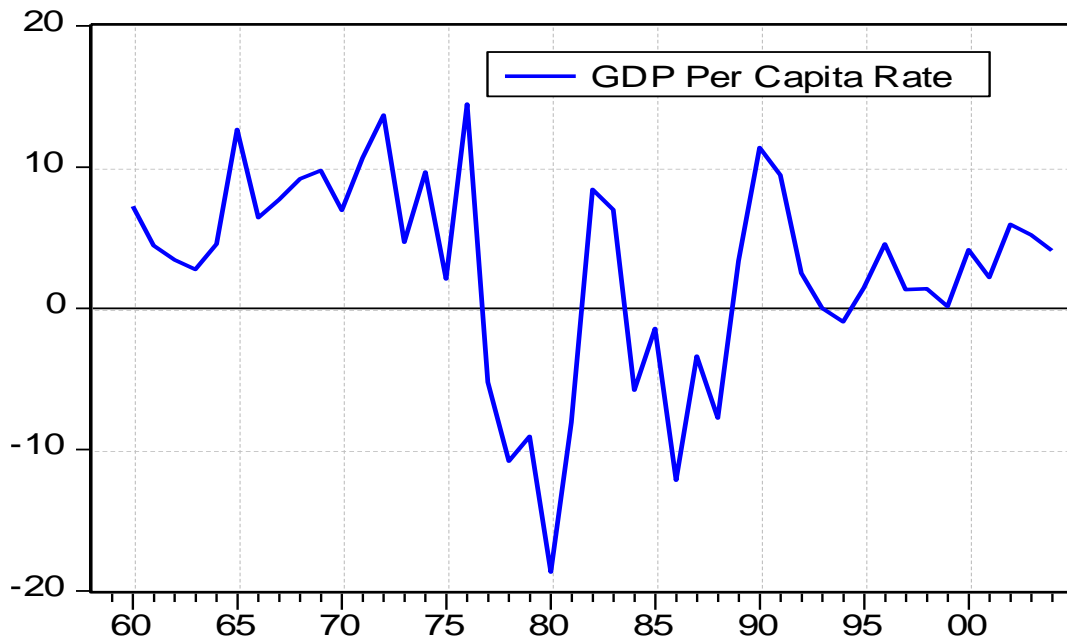
نمودار ۱۲ تولید ناخالص داخلی سرانه به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ (هزارریال)



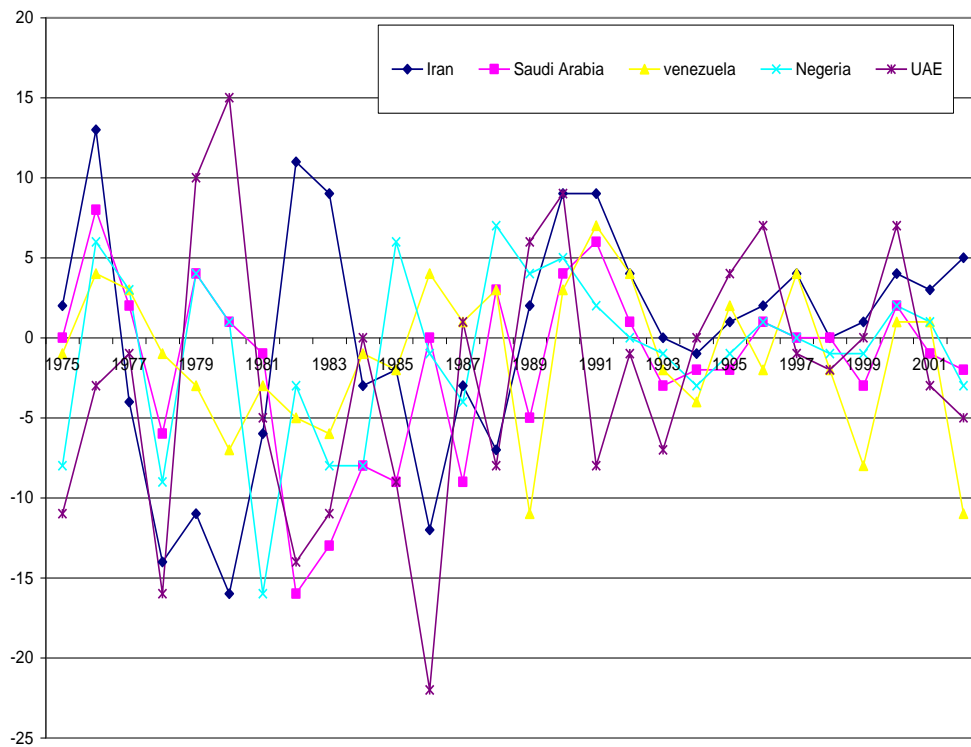
نمودار ۱۳ تولید ناخالص داخلی سرانه بر حسب PPP



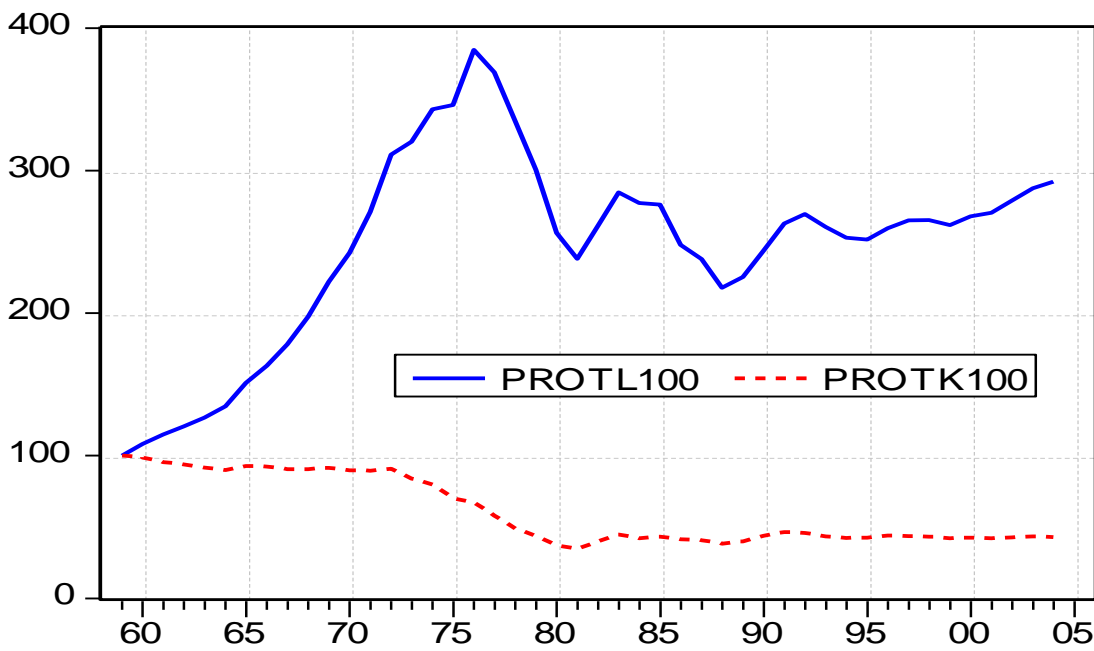
نمودار ۱۴ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه (درصد)



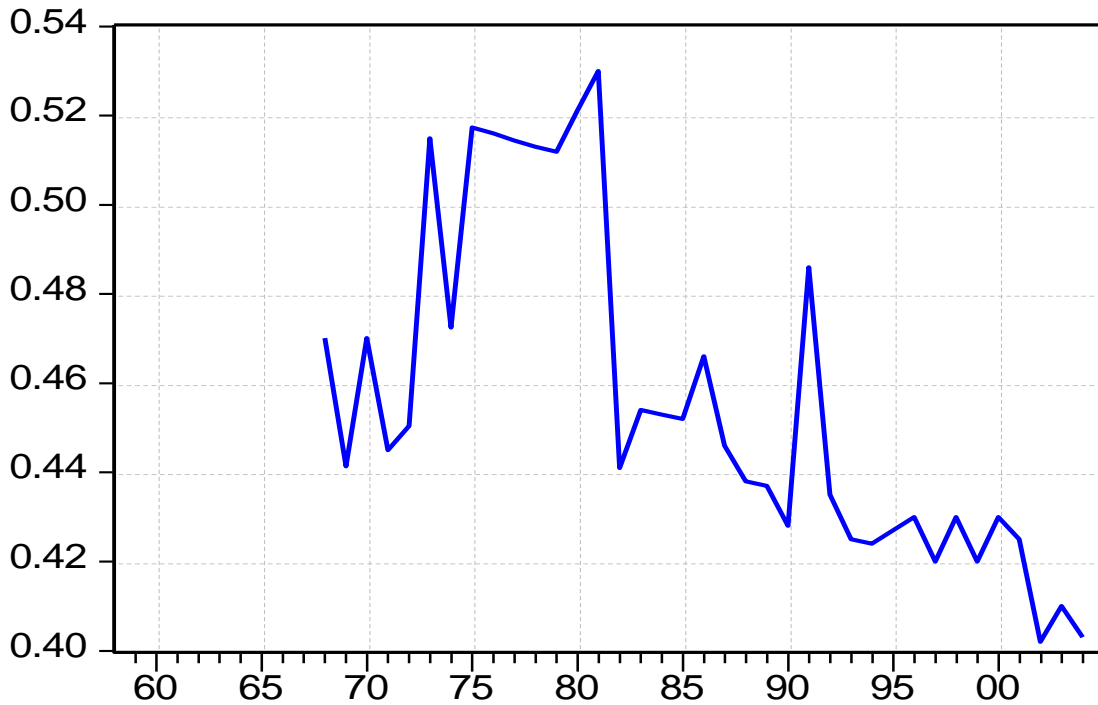
نمودار ۱۵ رشد تولید ناخالص داخلی در کشورهای منتخب (درصد)



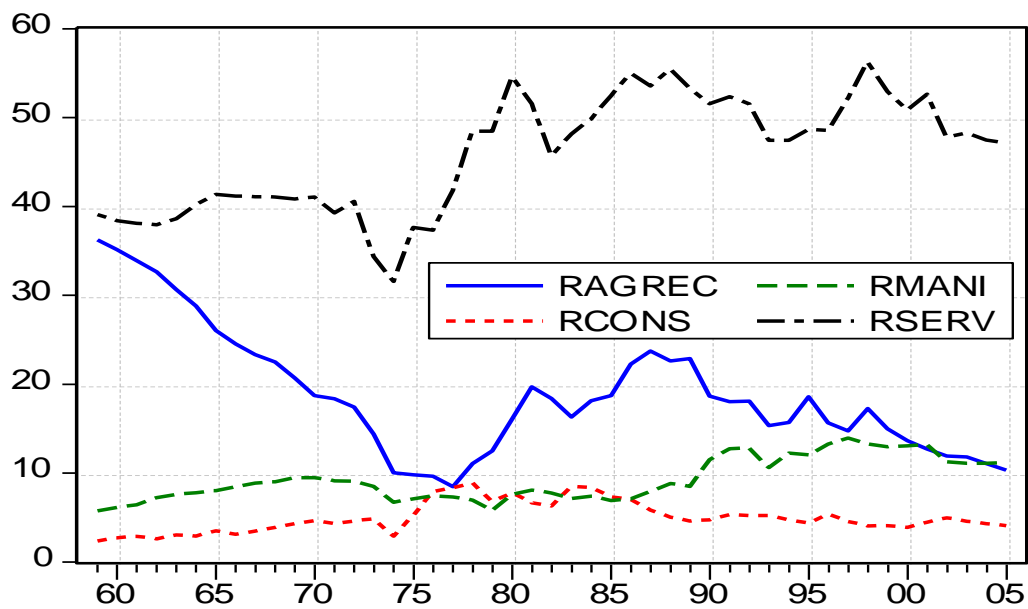
نمودار ۱۶ روند بهره‌وری نیروی کار و سرمایه کل کشور



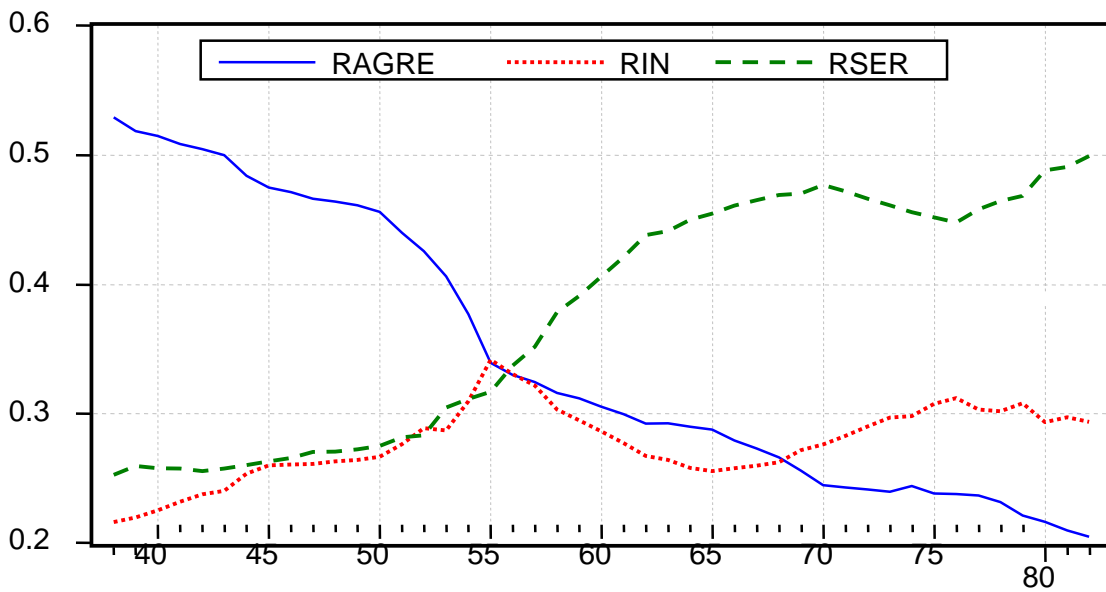
نمودار ۱۷ ضریب جینی کشور



نمودار ۱۸ سهم بخش‌های اقتصادی از تولید ناخالص داخلی (درصد)



نمودار ۱۹ سهم اشتغال بخش‌های عمده اقتصادی از کل اشتغال



نمودار ۲۰ نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی (درصد)

