

مدیریت درآمدهای نفتی در کشور نروژ

مصطفی رضاییان مهر*، شرکت ملی صادرات گاز ایران |

اطلاعات مقاله

تاریخ ارسال نویسنده: ۹۵/۰۷/۱۲

تاریخ ارسال به بازرین: ۹۵/۰۷/۱۲

تاریخ پذیرش بازرین: ۹۵/۰۷/۲۸

واژگان کلیدی:

درآمدهای نفتی، صندوق ثروت ملی، نفت و گاز نروژ

چکیده

در طول ۵۰ سال فعالیت صنعت نفت نروژ، درآمدهای نفتی حاصل از آن نقش به‌سزایی در رشد اقتصادی کشور کوچکی مثل نروژ و نیز تأمین مالی دولت رفاه ایفاء و ارزش بسیار بالایی ایجاد نموده است به طوری که این صنعت سهم ۲۵ درصدی در ارزش آفرینی در اقتصاد نروژ دارد. این رقم، دو برابر ارزش ایجادی کارخانجات داخلی این کشور بوده و صنعت نفت نروژ را به بزرگترین و مهمترین صنعت این کشور تبدیل نموده است. عایدات نفتی عظیم، منجر به تجمع دارایی پایدار در صندوقی که امروزه به آن "صندوق نفت" اطلاق می‌شود، شده است که در این نوشتار به تشریح عملکرد آن می‌پردازیم.

مقدمه

سال ۱۹۶۹، تاریخ صنعت نفت نروژ از نقطه نظر اقتصادی آغاز شد (شکل-۱). تولید نفت از این میدان در سال ۱۹۷۱ آغاز شد و در سال‌های بعدی اکتشافات نفتی بزرگی در سراسر دریای شمال صورت گرفت. امروز، بیش از ۵۰ میدان نفتی فعال در فلات قاره نروژ وجود دارند.

۱- منابع نفتی نروژ

۱-۱- میزان تولید نفت و گاز

نروژ بزرگترین دارنده منابع نفت خام و گاز طبیعی و همچنین بزرگترین تولیدکننده نفت در اروپاست. این منابع عمدتاً در منطقه فلات قاره نروژ قرار گرفته است. این کشور سومین صادرکننده بزرگ گاز طبیعی و بزرگترین تأمین‌کننده نفت و گاز طبیعی دیگر کشورهای اروپایی است. نروژ در سال ۲۰۱۳ بعد از قطر و روسیه سومین صادرکننده گاز طبیعی بوده است.



۱ | میدان نفتی اکوفیسک؛ اولین میدان نفتی کشف شده در نروژ

تاریخچه صنعت نفت در نروژ به سال ۱۹۶۲ برمی‌گردد. در این سال، شرکت نفتی فیلیپس^۱ به منظور انجام عملیات اکتشاف در دریای شمال پیشنهادی به دولت نروژ ارائه داد. در پیشنهاد این شرکت تقاضا شده بود تا در ازای دریافت پروانه بهره‌برداری برای اکتشاف در دریای شمال من جمله فلات قاره نروژ، شرکت مذکور ماهیانه ده هزار دلار به دولت پرداخت نماید. دولت این پیشنهاد را تلاشی برای به دست آوردن حقوق انحصاری بر منطقه فلات قاره نروژ تلقی نمود و آن را نپذیرفت. سیاست دولت بر این مبنا استوار بود که اگر مناطقی از سرزمین نروژ برای انجام عملیات نفتی بخواهد واگذار شود، باید شرکت‌های بیشتری در این زمینه فعالیت نمایند. علاوه بر این، نروژ در آن زمان با دو چالش مهم مواجه بود؛ نخستین چالش پیش‌رو عدم دسترسی به آزمایش‌های زمین‌شناسی، لرزه‌خیزی و اطمینان از امکان انجام عملیات حفاری در دریای شمال و دیگری عدم شناسایی بین‌المللی مالکیت این کشور بر منطقه فلات قاره خود بود. مشکل اخیر در سال ۱۹۶۳، با اعلام حاکمیت کشور نروژ بر منطقه فلات قاره خود تا حدی حل شد. متعاقب این اعلام، مقررات جدیدی وضع و بر اساس آن مالکیت منابع طبیعی و مخازن نفت و گاز متعلق به دولت نروژ اعلام شد و همچنین تصریح گردید که تنها، دولت مجاز به صدور پروانه اکتشاف و بهره‌برداری است. بلافاصله پس از آن، به شرکت‌های نفتی مجوزهایی برای شروع عملیات اکتشاف داده شد. این پروانه‌ها، صرفاً ناظر به حق انجام مطالعات لرزه‌نگاری^۲ بود نه حفاری. نهایتاً در سال ۱۹۶۵ در خصوص تقسیم منطقه فلات قاره بر اساس خط منصف توافقاتی میان نروژ با کشورهای همسایه به دست آمد و اولین چاه در تانستان سال ۱۹۶۶ مورد عملیات حفاری قرار گرفت که البته نتیجه‌ای در بر نداشت. اما پس از آن با کشف میدان نفتی اکوفیسک^۳ در

* نویسنده‌ی عهده‌دار مکاتبات (rezaianmehr596223@gmail.com)

بر اساس آمارها، نروژ در سال ۲۰۱۴ روزانه یک میلیون و دو بیست و هشتاد هزار بشکه نفت خام صادر کرده که ۹۸ درصد از آن به کشورهای اتحادیه اروپا تحویل شده است [۶].

۱-۲- ساختار سازمانی

"وزارت نفت و انرژی نروژ"^۴ سرپرستی و نظارت بر منابع انرژی این کشور را عهده دار است. "مقام مدیریت نفت نروژ"^۵ به عنوان مشاور وزارت نفت، ضمن مدیریت فعالیت‌های اکتشاف و تولید در منطقه فلات قاره و جمع آوری و تحلیل اطلاعات، به وزارت نفت این کشور گزارش می‌دهد. شرکت دولتی "پترو"^۶ جنبه‌های تجاری و منافع مالی دولت در عملیات نفتی و فعالیت‌های مرتبط را مدیریت می‌کند. در زمینه تجارت گاز و شبکه خطوط لوله و ترمینال‌های صادراتی گاز نروژ شرکت دولتی "گازکو"^۷ متصدی است. خطوط لوله در مالکیت شرکت "گاس‌لد"^۸ می‌باشد که مشارکتی متشکل از دولت نروژ (۴۶ درصد)، شرکت نفتی استات‌اویل (۵ درصد)، دو صندوق بازنشستگی کانادا و موسسات سرمایه‌گذاری بین‌المللی و شرکت‌های خصوصی (۴۹ درصد) می‌باشد [۷]. نروژ در سال ۲۰۱۴ حدود ۹۵ درصد از گاز طبیعی تولیدی را از طریق شبکه عظیم خطوط لوله خود عمدتاً به اروپا صادر کرده است.

بزرگترین شرکت نفتی فعال در نروژ، شرکت استات‌اویل^۹ است که حدود ۷۰ درصد از تولید نفت و گاز نروژ را در اختیار دارد. این شرکت از ادغام شرکت‌های استات‌اویل و نورسک هایدرو در اکتبر ۲۰۰۷^{۱۰} ایجاد شد. دولت نروژ به عنوان بزرگترین سهامدار این شرکت، مالک ۶۷ درصد از سهام آن می‌باشد. علاوه بر فعالیت استات‌اویل در نروژ، این شرکت نفتی در بیش از ۳۰ کشور جهان فعالیت دارد.

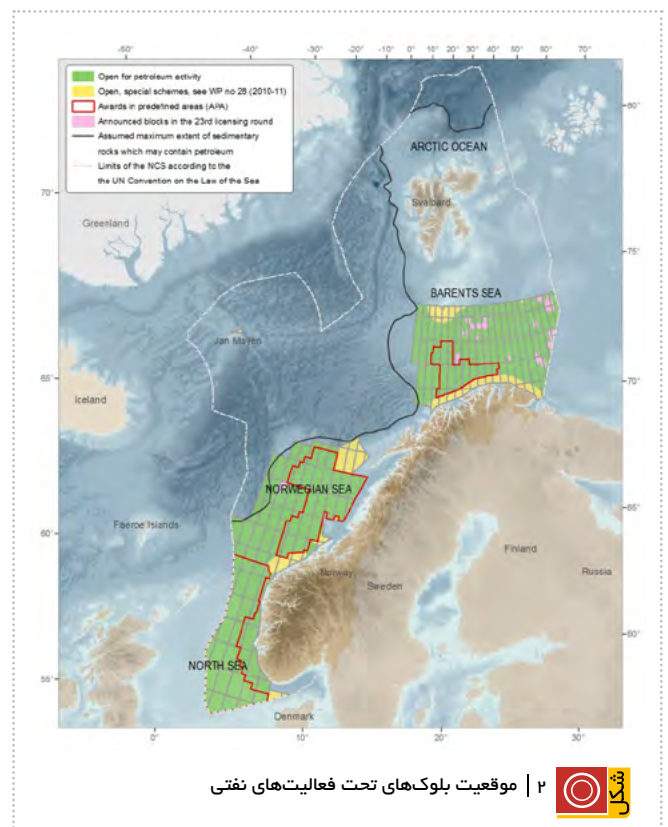
تعدادی از شرکت‌های نفتی بین‌المللی در کشور نروژ حضور فعالی دارند [۸]. معرفی مشوق‌های مالی از سوی دولت نروژ در زمینه اکتشاف نفت و گاز در سال ۲۰۰۵، سرمایه‌گذاری بیشتر بین‌المللی را در نروژ در پی داشت. مهمترین این مشوق‌ها، جبران ۷۸ درصد از هزینه‌های اکتشافی برای شرکت‌های نفتی بود. علاوه بر این، اخذ مالیات از فعالیت‌های نفتی واقع در خشکی و نیز صادرات ال‌ان‌جی به میزان قابل توجهی کاهش یافت.

۱-۳- عواید حاصل از منابع نفت و گاز

وزارت نفت و انرژی نروژ از ابتدای کشف میادین نفتی در این کشور به‌طور جدی تولید، انتقال (حمل) و فروش نفت و گاز را تحت نظارت و مدیریت خود درآورده و مقررات مفصلی در این زمینه وضع نموده است. با وجود اینکه بازار اتحادیه اروپا به دنبال ایجاد بازار واحد اروپایی و بر اساس شماری از دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا در زمینه اقتصادی آزاد شده و نروژ به عنوان یک کشور حوزه اقتصادی اروپایی بخشی از این آزادسازی بوده است، با این حال،

تولید نفت و سایر فراورده‌های نفتی نروژ در سال ۲۰۰۱ به اوج خود یعنی به سه میلیون و چهارصد هزار بشکه در روز رسید. از طرف دیگر، تولید گاز طبیعی تقریباً هر ساله از سال ۱۹۹۳ افزایش یافت. در سال ۲۰۱۴ بخش نفت و گاز، ۴۵ درصد از درآمدهای صادراتی نروژ و معادل ۲۰ درصد از تولید ناخالص داخلی را به خود اختصاص داد [۱]. بر اساس مطالعات اخیر، کشور نروژ بزرگترین دارنده ذخایر نفت و گاز در اروپای غربی است. این ذخایر به میزان ۴۹۷/۵ میلیارد بشکه ارزیابی شده است [۲]. همانطور که پیش‌تر گفته شد، تقریباً تمام ذخایر نفت و گاز نروژ در منطقه فلات قاره این کشور واقع شده است که به سه بخش تقسیم می‌شود: دریای شمال، دریای نروژ و دریای بارنت. عمده تولید نفت نروژ از میادین واقع در دریای شمال صورت می‌گیرد [۳] (شکل-۲).

در سالهای اخیر، به دلیل پایین بودن قیمت‌های نفت، مجموع سرمایه‌گذاری در صنعت نفت و گاز نروژ در حال کاهش است. علاوه بر این، سرمایه‌گذاری به سمت برچیدن تأسیسات در میادین قدیمی و فاصله گرفتن از اکتشاف و توسعه میادین جدید انتقال یافته است [۴]. در سال ۲۰۱۴ مجموع سرمایه‌گذاری در استخراج نفت و گاز و حمل از طریق خط لوله ۶ درصد کمتر از مدت مشابه در سال ۲۰۱۳ معادل ۳۳ میلیارد دلار بوده است. سرمایه‌گذاری در اکتشاف و توسعه میادین در نیمه اول سال ۲۰۱۵، هجده درصد کمتر از نیمه نخست سال ۲۰۱۴ بوده در حالی که سرمایه‌گذاری در زمینه برچیدن تأسیسات نفتی ۷۰ درصد رشد کرده است [۵].



می‌کنند:

۱- این صندوق ابزاری برای تضمین این امر باشد که سهم و قسمتی منطقی از ثروت نفتی نروژ را در خدمت نسل‌های آینده قرار دهد و بیانگر یک تعهد اخلاقی برای نسل‌های فعلی است تا به نحوی درآمدهای نفتی را مدیریت نمایند که بازدهی مناسبی را بازتولید نماید.

۲- از سوی دیگر، این صندوق در سرمایه‌گذاری‌هایی که متضمن ریسک غیر قابل‌قبولی بوده که در آن احتمال فعل یا ترک فعل غلط و غیر اصولی مثل نقض اصول انسانی، بنیادی، نقض حقوق بشر، فساد عمده یا خسارات شدید زیست‌محیطی وجود دارد، سهم نشود.

صندوق دولتی نفت در سال ۲۰۰۶ به "صندوق بازنشستگی دولت" (GPF)^{۱۱} تغییر نام داد. این صندوق خود مشتمل بر دو صندوق بازنشستگی دولت-جهانی^{۱۴} که در این نوشتار از آن تحت "صندوق نفت" نام می‌بریم و صندوق بازنشستگی دولت-نروژ^{۱۵} است. سرمایه صندوق نفت در حسابی نزد بانک مرکزی^{۱۶} سپرده می‌شود و بر اساس مقررات ابلاغی وزارت دارایی نروژ مدیریت می‌شود. سرمایه صندوق دیگر نیز به‌عنوان یک سهم سرمایه‌ای اولیه به صندوق مذکور اختصاص یافته و بر اساس مقررات وزارت دارایی نروژ مدیریت می‌شود. لازم به توضیح است صندوق اخیر، ابتدا در سال ۱۹۶۷ به موجب قانون بیمه کشوری تأسیس شد و هم‌زمان با صندوق نفت، در سال ۲۰۰۶ نام آن نیز تغییر کرد. این صندوق توسط سازمان دولتی مجزا و مستقل به نام Folketrygdfondet [۱۰] مدیریت می‌شود و ذخایر دولتی برای تأمین هزینه‌های بیمه بازنشستگی ملی را تحت پوشش قرار می‌دهد.

صندوق ثروت ملی نروژ به‌عنوان الگویی برای صندوق‌های ثروت ملی سایر کشورها قلمداد شده و خصوصیات آن بر اساس استانداردهای بین‌المللی، به‌عنوان صندوقی با بهترین ساختار و عملکرد مورد ارزیابی قرار گرفته است. شایان ذکر است، نحوه تنظیم و اعمال مقررات نظارتی بر عملکرد صندوق‌های ثروت ملی نروژ و اهداف مدیریتی آنها مبتنی بر اصول پذیرفته شده جهانی است [۱۱].

یکی از متمایزترین ویژگی‌های صندوق بازنشستگی نروژ (GPF) شفافیت آن است. صندوق بین‌المللی پول خاطر نشان می‌کند که وزارت دارایی نروژ به‌طور منظم در خصوص چارچوب نظارتی، اهداف صندوق، استراتژی سرمایه‌گذاری، نتایج حاصله و استانداردهای رفتاری گزارش می‌دهد. بانک مرکزی - مدیر اجرایی صندوق - در خصوص مدیریت صندوق گزارش‌ها فصلی و سالانه شامل عملکرد آن و یک لیست سالانه از همه سرمایه‌گذاری‌ها ارائه می‌دهد. علاوه بر این، اطلاعات جزئی در خصوص رأی‌دهی صندوق در جلسات سهامداران نیز منتشر می‌شود.

این صندوق در خارج از نروژ، صرفاً در زمینه دارایی‌های مالی^{۱۷}

وزارت نفت و انرژی نروژ هنوز کنترل زیادی در اختیار دارد. از جمله اینکه این وظیفه و مسئولیت وزارتخانه مذکور است تا نسبت به اعطای امتیازات و تعیین میادین قابل واگذاری از طریق قرارداد اقدام و موافقتنامه‌های تجاری را در این زمینه تأیید نماید. اگرچه مقامات سیاسی نروژ (دولت و مجلس) در مسائل کلان انرژی تصمیم‌گیرنده‌اند، با این حال، وزارت نفت و انرژی و وزارت دارایی ملزم شده‌اند تا قبل از تصمیم‌گیری و اجرای تصمیمات، نظر کارشناسی خود را ارائه دهند.

عایدات نفتی عظیم، همانطور که در جدول ۱- نشان داده شده، منجر به تجمیع دارایی پایدار در صندوقی که امروزه به آن صندوق نفت می‌گویند، شده است.

سال	۲۰۰۵	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۱۰	۲۰۱۵
میلیارد دلار	۲۰۷	۲۸۵	۳۷۳	۵۸۴	۸۲۵

۲- صندوق ثروت ملی نروژ

۲-۱- تاریخچه

همانطور که پیش‌تر اشاره شد، تولید نفت در نروژ برای اولین بار در سال ۱۹۷۱ آغاز و تا سال ۱۹۹۰ درآمد عظیمی از محل استخراج نفت حاصل گردید. از این رو، پارلمان نروژ قانون "صندوق دولتی نفت"^{۱۱} را به منظور مدیریت درآمدهای نفتی کشور به تصویب رسانید. این مصوبه، عملاً یک ابزار سیاست مالی برای حمایت از مدیریتی بلندمدت در خصوص درآمدهای نفتی ایجاد کرد. هرچند، این صندوق شخصیت حقوقی مستقلی نداشت اما در عوض، به‌عنوان بخشی از ساختار دولت، تحت مدیریت بانک مرکزی نروژ قرار گرفت. هدف از ایجاد صندوق نفت، سرمایه‌گذاری منابع عظیم درآمدهای صنعت نفت نروژ است که عمدتاً از محل مالیات‌ها، درآمد حاصل از صدور پروانه‌های اکتشاف و فعالیت شرکت استات‌ویل حاصل می‌شود. در سال ۱۹۹۶ اولین انتقال خالص دارایی‌های نفتی به این صندوق محقق شد که بعداً به‌عنوان منابع ارزی بانک مرکزی در زمینه‌های مختلفی سرمایه‌گذاری گردید. سرمایه‌گذاری در قالب خرید سهام شرکت‌های تجاری اولین بار با مبنای حداکثر ۴۰ درصد سهام بنگاه اقتصادی در سال ۱۹۹۸ معرفی شد [۹] و در سال ۲۰۰۲ اوراق قرضه غیردولتی نیز به سبد سرمایه‌گذاری این صندوق اضافه گردید.

در سال ۲۰۰۴ اصول و استانداردهای رفتاری^{۱۲} برای نحوه فعالیت این صندوق تعریف شد. این اصول عمدتاً دو هدف اصلی را دنبال

صندوق که صرفاً بر سرمایه‌گذاری خصوصی تمرکز دارد [۱۴]، محدودتر هم می‌شود. بدین معنی که شورای مذکور در ارائه توصیه‌ها و پیشنهادهای خود می‌باید صرفاً اهداف سرمایه‌گذاری خصوصی را مورد توجه قرار دهد؛ امری که با ماهیت و خصوصیت صندوق و اینکه از نظر ساختاری یک مدل عمومی و از نظر عملکرد خصوصی است، بیشتر قابلیت انطباق دارد.

از منظر حقوقی، قانون "صندوق بازنشستگی دولت" (مصوب سال ۲۰۰۵) نسبت به تشکیل، ساختار و نحوه مدیریت صندوق نفت اعمال می‌شود. با تجویز این قانون، وزارت دارایی نروژ، مسئولیت و مدیریت اجرایی صندوق نفت را به بانک مرکزی این کشور تفویض کرده است. "صندوق نفت" در واقع حسابی است که به نام وزارت دارایی نروژ نزد بانک مرکزی این کشور گشوده شده است. ارزش این حساب نیز مبلغی است که می‌تواند از سوی بازوی سرمایه‌گذاری این بانک^{۲۰} در بازارهای خارجی سرمایه‌گذاری شود. درآمد صندوق نفت، نقدینگی حاصل از فعالیت‌های نفتی است که از بودجه دولت مرکزی نروژ، سود حاصل از سرمایه‌گذاری صندوق و نتایج خالص معاملات مالی مرتبط با فعالیت‌های نفتی حاصل و به صندوق منتقل می‌شود.

به موجب قانون صندوق نفت ۱۹۹۰، سرمایه صندوق باید به مثابه دیگر دارایی‌های دولتی، در زمینه‌های اقتصادی مشابه سرمایه‌گذاری شود، فلذا به نظر منطقی می‌رسید که مدیریت عملکرد صندوق نفت توسط بانک مرکزی نروژ انجام شود. بدین ترتیب، سرمایه صندوق در بازارهای سهام و اوراق قرضه خارج از نروژ و بر طبق دستورالعمل صادره وزارت دارایی نروژ سرمایه‌گذاری شده است.

لازم به ذکر است، رابطه وزارت دارایی و بانک مرکزی با یک موافقتنامه مدیریتی^{۲۱} تنظیم می‌شود. وزارت دارایی نروژ مقرراتی در خصوص "صندوق نفت" وضع نموده که شامل دستورالعمل‌هایی است که خطوط قرمز و سقف ریسک سرمایه‌گذاری را تعیین و بدین نحو، بر نحوه مدیریت صندوق نظارت می‌کند. علاوه بر این، یک شورای نظارتی که مستقیماً به پارلمان نروژ گزارش می‌دهد، فعالیت‌های این بانک را ارزیابی می‌کند. به هر حال می‌توان گفت که این، بانک مرکزی نروژ است که درآمدهای نفتی این کشور را اداره و مدیریت می‌کند.

در ابتدای سال ۱۹۹۸، بانک مرکزی نروژ با هدف مدیریت موثر وجوه صندوق نفت، اقدام به تشکیل نهادی تحت عنوان "مدیریت سرمایه‌گذاری بانک مرکزی" (ان بی ای ام)^{۲۲} نمود. این نهاد برای مدیریت هر یک از بخش‌های سبد سرمایه‌گذاری خود، از خبرگان و متخصصان بین‌المللی زیادی استفاده می‌کند [۱۵].

وزارت دارایی نروژ با هدف تقویت اعتماد به نفس در نحوه مدیریت صندوق نفت، دست بانک مرکزی را باز گذاشته و از طرفی، بانک مرکزی در خصوص نحوه مدیریت اجرایی صندوق نفت، به طور منظم و دوره‌ای به آن وزارتخانه گزارش می‌دهد. وزارت دارایی

مانند سهام، اوراق قرضه و سپرده‌های بانکی سرمایه‌گذاری می‌کند. مدیران صندوق در این خصوص اظهار می‌دارند که این روش تنوع‌بخشی ریسک را بهبود بخشیده، بازگشت مالی را تضمین کرده و ریسک سوء نظارت را پایین می‌آورد. بر اساس اظهار ایشان، این صندوق، به دنبال این نیست تا شرکت‌ها را از طریق خرید سهام آنها کنترل کند، بلکه آنها را توسط قواعد خودش تحت نظارت و کنترل در می‌آورد. بدین معنی که صندوق میزان مالکیت سهام خود را در هر یک از شرکت‌هایی که در آنها سرمایه‌گذاری می‌کند تا ۵ درصد سهام آن شرکت محدود می‌کند.

۲-۲- ساختار حقوقی صندوق نفت نروژ

بنیای حقوقی فعالیت صندوق نفت نروژ (PGFG) با تصویب قانون صندوق بازنشستگی دولت شکل گرفت [۱۲]. با این حال، این صندوق شخصیت حقوقی مستقل ندارد و بر اساس قانون مذکور، وزارت دارایی نروژ مالک رسمی آن می‌باشد. شایان ذکر است کلیه تصمیم‌های مهم مربوط به سیاست‌های سرمایه‌گذاری صندوق در عمل با هدف جلب حمایت گسترده سیاسی، قبل از اجرا تقدیم پارلمان این کشور می‌شود.

اداره صندوق به سه بخش تقسیم می‌شود: اولین بخش مربوط به تدوین سیاست کلی است که توسط وزارت دارایی انجام می‌شود. دیگری، مدیریت و کنترل صندوق نفت است که وظیفه بانک مرکزی نروژ^{۱۸} است و بالاخره، خط‌مشی‌های اخلاقی و اجتماعی وابسته به سرمایه‌گذاری‌ها توسط یک شورای مستقل و بی‌طرف پیش‌بینی می‌شود.

پارلمان نروژ^{۱۹} در سال ۲۰۰۵ یک شورای مشورتی در زمینه اهداف سرمایه‌گذاری به نام "شورای استراتژی سرمایه‌گذاری" تأسیس کرد. مأموریت این شورا به عنوان یک نهاد مشورتی حرفه‌ای این است که در رابطه با روش‌ها و راهبردهای سرمایه‌گذاری بلندمدت وجه صندوق نفت به وزارت دارایی کمک می‌کند [۱۳]. وزارت دارایی پس از اخذ نظرات مشورتی این شورا و بانک مرکزی، خط‌مشی‌ها و سیاست‌های سرمایه‌گذاری را تدوین و جهت اجرا به بانک مرکزی این کشور ابلاغ می‌کند.

"شورای استراتژی سرمایه‌گذاری" به وزارت دارایی در رابطه با برنامه‌های بلندمدت سرمایه‌گذاری "صندوق نفت" کمک می‌کند. این برنامه‌ها شامل مسائل مهم و کلیدی سرمایه‌گذاری مانند تعیین مناطق جغرافیایی سرمایه‌گذاری، طبقه‌بندی اموال و دارایی‌های موضوع سرمایه‌گذاری صندوق و شمول موضوعات جدید در لیست سرمایه‌گذاری صندوق است.

نقش شورای استراتژی سرمایه‌گذاری اساساً نقشی منفعلانه است و قدرت تصمیم‌گیری در اختیار وزارت دارایی است. علاوه بر این، نقش مشورتی این شورا با در نظر گرفتن اهداف و اصول سرمایه‌گذاری

با بررسی اصول سرمایه‌گذاری صندوق نفت نیرو می‌توان دریافت که این اصول صرفاً به دنبال تحقق یک الگوی سرمایه‌گذاری خصوصی صرف و رسیدن به اهداف صرف مالی و اقتصادی نیست؛ از جمله اهداف مقرر برای صندوق نفت این است که این صندوق می‌باید به روشی مسئولانه مدیریت شود، در این راستا باید استانداردهای نظارت شرکتی، مسائل اجتماعی و زیست‌محیطی مورد توجه قرار گیرند.

مهمترین و چالشی‌ترین جنبه اعمال اصول سرمایه‌گذاری صندوق نفت نیرو، التزام صندوق به معیارهای اخلاقی در سرمایه‌گذاری است. این معیارها بر دو اصل بنا شده‌اند: اول اینکه صندوق نفت باید طوری اداره شود تا از ثروت تولیدی صنایع نفتی نیرو حمایت و ارزش افزوده مناسبی را در درازمدت تضمین نماید و دوم اینکه هدف نخست باید در راستای نیل به توسعه پایدار در مفهوم وسیع اجتماعی، اقتصادی و زیست‌محیطی باشد. بدین معنی که این صندوق نه تنها باید در خدمت حفظ و افزایش ارزش خود باشد بلکه می‌باید بر رفتار جمعی شرکت‌های تجاری مستعد برای سرمایه‌گذاری صندوق نیز اثر گذارد. از این رو، باید منافع مالی صندوق تقویت شده و با به کارگیری منافع مالکانه صندوق نیل به توسعه پایدار در مفهوم گسترده فوق تسهیل شود و در این راستا، صندوق باید از سرمایه‌گذاری در شرکت‌هایی که ممکن است دست به اقدامات غیراخلاقی مثل نقض اصول انسانی، نقض فاحش حقوق بشر، فساد گسترده یا خسارات زیست‌محیطی شدید زنند، اجتناب کند.

برای رسیدن به این اهداف، مقرراتی پیش‌بینی شده و مکانیزم‌هایی در رابطه با اجرای آنها در نظر گرفته شده است که عمدتاً بر اعمال حقوق مالکانه صندوق، کنترل و پایش شرکت‌ها بر اساس استانداردهای بین‌المللی و جلوگیری از تجمع سرمایه‌گذاری تمرکز دارند.

اعمال حقوق مالکانه صندوق نفت از سوی بانک مرکزی و با مبنا قرار دادن استانداردهای بین‌المللی در رابطه مسئولیت شرکت‌ها صورت می‌گیرد. این استانداردها مجموعه‌ای از قواعد رفتاری حقوق نرم و نتیجه کار سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^{۲۵} و سازمان ملل متحد^{۲۶} بوده و برای قضاوت در خصوص عملکرد و رفتار شرکت‌ها به کار گرفته می‌شوند.

کنترل و پایش^{۲۷} مستمر شرکت‌های تجاری، راهکار دیگری در راستای اطمینان از رعایت اصول اخلاقی از سوی شرکت‌های موضوع سرمایه‌گذاری صندوق نفت است. این روش، به صندوق امکان می‌دهد تا ضمن انطباق عملکرد شرکت‌ها با استانداردهای دو نهاد بین‌المللی فوق، از سرمایه‌گذاری در شرکت‌هایی که خود یا نهادهای وابسته به آنها به فعالیت‌هایی می‌پردازند که به طور معمول می‌تواند اصول بنیادین انسانی را نقض کند (نظیر تولید سلاح و فساد گسترده) اجتناب نماید. در نتیجه کنترل و پایش

نیز در رابطه با مدیریت این صندوق به پارلمان گزارش سالانه ارائه می‌دهد. این گزارش‌ها عمومی بوده و به زبان انگلیسی به‌طور گسترده منتشر می‌شوند.

حسابرسی صندوق توسط اداره کل حسابرسی^{۲۳} صورت می‌گیرد. حسابرس کل توسط پارلمان منصوب شده و مستقیماً به پارلمان گزارش می‌دهد و از این طریق، کنترل‌های پارلمانی بر عملکرد صندوق نفت تضمین می‌شود.

ساختار حقوقی صندوق نفت از یک سو به‌خوبی ارتباط میان نهادهای دولتی و صندوق را تبیین می‌کند و از سوی دیگر، بین مدیریت موثر صندوق و وظایف نهادهای دولتی تفکیک خوبی ایجاد کرده است. این ساختار به این مفهوم است که دولت صرفاً نقش نظارتی ایفاء کرده و امکان دخالت جدی دولت در عملکرد صندوق را از بین می‌برد. البته بدهی است که نقش نظارتی دولت از طریق تعیین سیاست‌ها و حد و مرز پذیرش ریسک سرمایه‌گذاری بشکل پُررنگ‌تری جلوه می‌کند. با این وجود، این امر تاکنون لااقل به‌طور رسمی به الگوی سرمایه‌گذاری خصوصی وفادار مانده و قلمروی آن محدود به تدوین اصول سرمایه‌گذاری شده است و همانطور که قبلاً بیان شد، مدیریت صندوق نفت از سه محور تشکیل شده که دولت یکی از این محورهاست.

۳- اصول سرمایه‌گذاری صندوق نفت

هدف از مدیریت صندوق نفت، با در نظر گرفتن درجه قابل قبولی از ریسک، دستیابی به حداکثر بازدهی ممکن است. بر اساس فکت‌شیت سال ۲۰۱۴ وزارت دارایی نیرو، صندوق نفت به‌طور میانگین سالانه به نرخ برگشت سود ۵/۷ درصد در خلال سال‌های ۱۹۹۸ تا ۲۰۱۳ رسیده که با در نظر گرفتن هزینه‌های مدیریتی و تورم، نرخ سود خالص برگشتی به ۳/۶ درصد می‌رسد [۱۶].

اصول سرمایه‌گذاری صندوق نفت از طریق "مقررات مدیریت صندوق" [۱۷] که توسط بانک مرکزی تدوین می‌شود، تعیین شده است. این مقررات تصریح می‌کنند که وجوه صندوق باید در یک حساب مجزا به شکل کرون (واحد پول نیرو) نزد بانک مرکزی سپرده شوند. بانک مذکور این سرمایه را تحت نام خود در سبد سرمایه‌گذاری مشتمل بر ابزارهای مالی، املاک و سپرده‌گذاری نقدی به‌صورت ارز خارجی سرمایه‌گذاری می‌کند [۱۸]. این صندوق در حال حاضر درصدد است تا به هدف تخصیص سرمایه‌گذاری به میزان ۶۰ درصد در بازارهای بورس، ۳۵ تا ۴۰ درصد در ابزارهای مالی با برگشت سود ثابت (از قبیل اوراق قرضه و وام) و تا ۵ درصد در املاک (اموال غیر منقول) برسد. استراتژی فوق تاکنون از طریق تعیین یک "سبد سرمایه‌گذاری پایه"^{۲۴} که توسط وزارت دارایی ابلاغ گردیده، اجرایی شده است.

در قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۰-۱۳۹۴) به تغییر رویکرد درآمدهای مازاد ارزی از تأمین بودجه به فعالیت‌ها و سرمایه‌گذاری‌های مولد و زاینده اقتصادی اشاره شده است [۲۱]. در این راستا و همچنین با هدف ایجاد تسهیلاتی برای نسل‌های آتی برای بهره‌گیری از درآمدهای نفتی، صندوق توسعه ملی تشکیل شده است.

شاید بتوان تشکیل صندوق توسعه ملی را یکی از مهمترین تحولات اقتصادی در ایران دانست که امکان تبدیل دلارهای نفتی به ریال و استفاده آتی از آن را برای دولت‌ها غیرممکن نموده است. به این ترتیب دولت‌ها این راهکار آسان را در پیش رو ندارند که با فروش نفت و تبدیل آن به ریال راهی برای مشکلات آتی و زودگذر اقتصادی انتخاب کنند. لذا این امید وجود دارد که در پسابرجام و با اجرای الگوی جدید قراردادهای نفتی در ایران و افزایش سرمایه‌گذاری در بخش نفت و گاز و بالتبع، افزایش درآمدهای نفتی و عایدات صندوق توسعه ملی در آینده‌ای نه‌چندان دور رونق و توسعه اقتصادی که از اولویت‌های برنامه‌های توسعه‌ای کشور بوده است، اجرایی شود. در این راستا، ایجاد ارتباط با صندوق نفت نروژ و استفاده از تجربه‌های مدیریتی این صندوق از یک طرف و جذب سرمایه‌گذاری مولد آن صندوق در پروژه‌ها و شرکت‌های ایرانی از طرف دیگر، می‌تواند برای کشور ما حائز اهمیت و ارزشمند باشد. البته باید پذیرفت که ایجاد صندوق توسعه ملی در ایران به‌تنهایی نتوانسته باعث بهبود مدیریت منابع نفتی شود و در این میان، نقش و عملکرد این صندوق باید به‌عنوان یکی از اضلاع سیاسی برای تصحیح انگیزه‌های اقتصادی و سیاسی در استفاده از منابع طبیعی باشد. به هر حال، افزایش سهم صندوق توسعه ملی از درآمدهای نفتی، شفافیت درآمدها و مخارج و نظارت بر منابع و استقلال عملکرد صندوق، از مهمترین عوامل موفقیت این صندوق در آینده خواهد بود. ■

صندوق، شرکت‌های زیادی تاکنون از لیست سرمایه‌گذاری صندوق نفت نروژ مستثنی شده‌اند. به‌عنوان نمونه می‌توان به تحریم سرمایه‌گذاری در میانمار اشاره کرد. شورای اخلاق در رابطه با شرکت‌های فعال در این کشور در گزارش سال ۲۰۰۷ خود، اشاره می‌کند: [۱۹]

«شورا عملکرد تعدادی از شرکت‌های فعال در میانمار را از سال ۲۰۰۵ تحت نظر گرفته و با توجه به مأموریت خود، بر این اعتقاد است که صرف تولید ثروت برای دولت‌های مستبد به خودی خود نمی‌تواند موجهی برای محرومیت شرکت‌ها از سرمایه‌گذاری صندوق باشد و باید ارتباط مستقیمی بین فعالیت شرکت و نقض حقوق بشر وجود داشته باشد. با این حال، شورای اخلاق بر مبنای اطلاعات قبلی و همچنین اطلاعات به‌دست آمده بر این باور است که سرمایه‌گذاری در پروژه‌های زیربنایی میانمار در بر دارنده ریسک نقض حقوق بشر به‌طور سیستماتیک و گسترده شامل جابه‌جایی اجباری مردم و استفاده گسترده از نیروی کار اجباری می‌باشد.»

مهمترین نتیجه‌ای که از گزارش شورا حاصل شد، تحریم سرمایه‌گذاری شرکت‌ها در رابطه با ساخت خط لوله گاز از میانمار به چین بود. شورای اخلاق اعلام کرد که در صورتی که شرکت‌ها و موسسات بین‌المللی بخواهند وارد مذاکرات قراردادی ساخت چنین خطوط لوله‌ای شوند، این شورا به وزارت دارایی توصیه خواهد کرد که آن شرکت‌ها و موسسات از سرمایه‌گذاری صندوق محروم شوند. [۲۰]

نتیجه‌گیری

درآمدهای نفتی کشور نروژ با ایجاد «صندوق نفت» و تعیین ساز و کار قاعده‌مند برای فعالیت‌های آن به‌خوبی مدیریت شده و ضمن جلوگیری از کاهش درآمد دولت با کاهش درآمدهای نفتی، با نظارت صحیح بر دارایی‌های نفتی، سهم نسل آینده از دارایی‌های نفتی این کشور را تضمین نموده است.

پانویس‌ها

- | | | |
|-----------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 1. Philips Petroleum | 11. The Government Petroleum Fund. | 20. Norges Bank Investment Management (NBIM) |
| 2. seismic surveys | 12. Ethical guidelines. | 21. Management Agreement |
| 3. Ekofisk | 13. The Government Pension Fund.(GPF) | 22. Norges Bank Investment Management |
| 4. Norway's Ministry of Petroleum and Energy (MPE). | 14. The Government Pension Fund Global (formerly The Government Petroleum Fund) | (NBIM). |
| 5. The Norwegian Petroleum Directorate (NPD) | 15. The Government Pension Fund Norway (formerly The National Insurance Scheme Fund) | 23. Office of the Auditor General. |
| 6. Petoro | 16. Norges Bank. | 24. Benchmark portfolio. |
| 7. Gassco | 17. financial assets | 25. OECD Guidelines for Corporate Governance and for Multinational Enterprises. |
| 8. Gassled | 18. Norges Bank. | 26. The United Nations Principles for Responsible Investment. |
| 9. Statoil ASA | 19. The Storting | 27. negative screening |

- [۱۲] برای ملاحظه ترجمه غیر رسمی این قانون رک: <https://www.regjeringen.no/contentassets/9d68c55c-272c41e99f0bf45d24397d8c/governmentpensionfundact.pdf>
- [13] The Ministry of Finance's Advisory Council on Investment Strategy. See: https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/the_government_petroleum_fund-the/id256768/ (last visited on 3/30/2016)
- [۱۴] از جمله مهمترین این اصول به ۱- دستیابی به حداکثر نرخ سود و بازدهی با توجه به تقبل یک ریسک منطقی ۲- سرمایه گذاری در بازارهای خارجی ۳- استفاده از وجوه صندوق جهت سرمایه گذاری مالی و نه به عنوان ابزاری برای مالکیت راهبردی شرکت‌ها ۴- تنوع بخشی و ترسیم افق سرمایه گذاری بلند مدت می توان اشاره کرد.
- [۱۵] به عنوان نمونه می توان اشاره کرد که IBIM متخصصانی را با هدف سرمایه گذاری در آمریکا استخدام کرد که البته با توجه به بحران مالی و ورشکستگی شرکت Lehman Brothers در سال ۲۰۰۸، معلوم شد که تصمیم مزبور بسیار پر هزینه و ناموفق بود. برای مطالعه بیشتر در خصوص فعالیت شرکت مذکور رک:
- https://en.wikipedia.org/wiki/Lehman_Brothers
- [16] Ministry of Fainenance, Legislative Council Secretariat, FSC50/13-14, p.2, available at: <http://www.legco.gov.hk/research-publications/english/1314fsc50-government-pension-fund-of-norway-20140902-e.pdf>
- [17] Regulations on Management of the Government Pension Fund, available at: <http://www.nbim.no/en/the-fund/governance-model/management-mandate/>
- [18] Supra Note, Section 1-2 Investment of the capital (1) The Ministry's krone deposit shall be placed in a separate account in the Bank. The Bank shall invest this krone deposit in its own name in a portfolio of financial instruments, real estate and cash deposits and other assets and financial liabilities that the Bank manages in accordance with this mandate (the investment portfolio), cf. chapter 3.
- [۱۹] شورای اخلاق در گزارش خود ابتدا تصریح می کند که صندوق هیچ سرمایه گذاری مستقیمی در برمه ندارد، اما تعدادی از شرکتهایی که در آنها سرمایه گذاری کرده است در میانمار فعالیت دارند.
- [۲۰] این خط لوله در سال ۲۰۱۵ با سرمایه گذاری مشترک ۶ شرکت از ۴ کشور چین، میانمار، هند و کره جنوبی با ظرفیت انتقال سالانه ۱۲ میلیارد متر مکعب گاز افتتاح شد و گاز تولید شده در میانمار را به استان یونیان تون در جنوب چین انتقال می دهد
- [۲۱] ماده ۸۴ قانون مزبور مقرر نموده است: «صندوق توسعه ملی که در این ماده صندوق نامیده می شود با هدف تبدیل بخشی از عواید ناشی از فروش نفت و گاز و میعانات گازی و فرآورده های نفتی به ثروت های ماندگار، مولد و سرمایه های زاینده اقتصادی و نیز حفظ سهم نسل های آینده از منابع نفت و گاز و فرآورده های نفتی تشکیل می شود .»
- [۱] تولید ناخالص داخلی یا Gross Domestic product (GDP) یکی از مقیاس های اندازه گیری در اقتصاد است. تولید ناخالص داخلی در برگیرنده ارزش مجموع کالاها و خدماتی است که طی یک دوران معین، معمولاً یک سال، در یک کشور تولید می شود.
- [2] 3Oil & Gas Journal, "Worldwide Look at Reserves and Production," (December 1, 2014) p. 32.
- [۳] در سال ۲۰۱۴، نروژ یک میلیون و نهصد هزار بشکه نفت ۳- درصد بیشتر از سال ۲۰۱۳ تولید کرد. بزرگترین میداین تولید نفت خام در سال 2014 عبارتند از: ترول (۱۲۶۰۰۰ b/d)، اکوفیسک (۱۱۷۰۰۰ b/d) و اسنور (۹۷۰۰۰ b/d). میداین ترول و اکوفیسک در دریای شمال واقع شده اند و میدان نفتی اسنور در جنوب دریای نروژ قرار دارد.
- [۴] برای مطالعه بیشتر در خصوص برچیدن تاسیسات رک: «برچیدن تاسیسات نفت و گاز دریایی از منظر حقوق بین الملل»، مصطفی رضائیان مهر - جواد کاشانی، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۵۰، بهار ۱۳۹۵.
- [5] Statistics Norway, Investments in oil and gas, manufacturing, mining and electricity supply, Q3 2015, accessed August 25, 2015.
- [۶] کشور عمده وارد کننده نفت خام نروژ در سال ۲۰۱۴ عبارت بوده اند از بریتانیا (۴۱ درصد)، هلند (۲۷ درصد)، آلمان (۲۱ درصد)، سوئد (۵ درصد) و دانمارک (۳ درصد).
- [۷] دولت نروژ در سال ۲۰۱۳ نرخ تعرفه خطوط لوله گاز را تا اول ژانویه ۲۰۱۶ تا ۹۰ درصد کاهش داد که مورد اعتراض و طرح دعوی از سوی سایر شرکا (صندوق های بازنشستگی کانادا و دیگر سرمایه گذاران) گردید. این سهامداران با این ادعا که کاهش تعرفه غیرقانونی بوده و از نظر مالی آنها را متضرر می کند، علیه این اقدام دولت، اقامه دعوی کردند. در سپتامبر ۲۰۱۵ دادگاه به نفع دولت نروژ و تغییر تعرفه ها رای داد.
- [8] including ExxonMobil, ConocoPhillips, Total, Shell, and Eni, have a sizable presence in the natural gas and oil sectors in partnership with Statoil.
- [۹] این میزان در سال ۲۰۰۷ به ۶۰ درصد افزایش یافت.
- [۱۰] نام Folketrygdfondet اشاره به شرکتهای دارد که از سال ۲۰۰۶، مدیریت سرمایه صندوق بازنشستگی دولتی نروژ را از طرف وزارت دارایی عهده دار است. بر اساس مقررات، سهم سرمایه گذاری این صندوق در داخل نروژ می باید بین ۸۰ تا ۹۰ درصد و در سایر کشورهای اسکاندیناوی بین ۱۰ تا ۲۰ درصد باشد. برخلاف صندوق نفت، سرمایه این صندوق عمدتاً به خرید سهام شرکت های داخلی و فعال در بازار بورس اسلو اختصاص یافته است، از اینرو، صندوق مذکور یکی از سهامداران کلیدی بسیاری از شرکت های بزرگ نروژی است. با توجه به اینکه موضوع مورد بحث در این نوشتار، مدیریت درآمدهای نفتی کشور نروژ است، لذا از توضیح بیشتر در خصوص این صندوق اجتناب نموده و در ادامه به تشریح ساختار و عملکرد "صندوق نفت" نروژ خواهیم پرداخت.
- [۱۱] از جمله مهمترین این استانداردها می توان به مجموعه استانداردهای جهانی سازمان ملل (UN Global Compact) و استانداردهای نظارتی OECD برای شرکتهای چند ملیتی نام برد.