أ.د. نبيل المرسومي *: حوكمة الايرادات النفطية في العراق

يشكل غياب سياسات الحوكمة (الحكم الرشيد) عقبة كبيرة تعيق برامج الاصلاح والتطور الاقتصادي في البلدان النامية، ومنها العراق. ويعد الحكم رشيدا بمقدار درجة الشفافية التي تتسم بها مؤسسات البلاد وعملياتها. ويراد بمفردة "مؤسساتها" الهيئات العامة مثل البرلمان والوزارات والمؤسسات الحكومية المختلفة. وتشمل مفردة "عملياتها" الأنشطة الرئيسية كالانتخابات، والإجراءات القانونية، التي يجب أن ينظر إليها على أنها خالية من الفساد ومسؤولة أمام الشعب.

إن إيرادات قطاع الصناعات الاستخراجية قادرة على تغيير حياة الناس، إذ إنها تسهم في تمويل تحسينات ضخمة في البنية التحتية والخدمات، كالرعاية الصحية والتعليم، في حال إنفاقها بالشكل المناسب. غير أن هذه الإيرادات لا تعود بالفوائد المرجوة إن لم يتم تتبّعها وتقفّيها بحذر. فالفساد، وسوء الإدارة، والحوكمة الضعيفة كلها عوامل قد تضرب عرض الحائط بقدرة إيرادات النفط والغاز والتعدين على الدفع قدمًا بعجلة التنمية الاقتصادية.

مفهوم الحوكمة

الحوكمة كاصطلاح تعني باختصار اسلوب ممارسة سلطات الادارة الرشيدة. ويمكن ان نعرف الحوكمة بأنها مجموعة من القوانين والنظم والقرارات التي تهدف إلى تحقيق الجودة والتميز في الأداء الاداري عن طريق اختيار الأساليب المناسبة والفعالة لتحقيق خطط وأهداف اي عمل منظم سواء في وحدات القطاع الخاص او في وحدات القطاع العام .

الحوكمة مفهوم واسع يشمل كافة ابعاد الحكم لأي بلد، بما في ذلك سياساته الاقتصادية واطاره التنظيمي، بالإضافة إلى الالتزام بسيادة القانون. وفي مناخ الحوكمة الضعيفة، تزداد حوافز الفساد وتكثر الفرص لممارسته، ويؤدي الفساد إلى إضعاف ثقة المواطن في الحكومة، كما يهدد نزاهة السوق، ويشوّه المنافسة، ويعرض التنمية الاقتصادية للخطر. ولأن ضعف الحوكمة يضر بالنشاط الاقتصادي وينتقص من الرخاء،

تحاول مختلف البلدان التي تمر بأزمات اقتصادية، تبني سياسات الحكم الرشيد لأجل تأمين مسار سلس لعملية التنمية والاصلاح (الاقتصادي والسياسي والاجتماعي) .

تعد حوكمة القطاع العام في أغلب دول العالم مطلباً ملحاً في الوقت الحاضر أكثر من أي وقت مضى. فقد أولت الدو ل كامل اهتمامها للتطوير، بشكل عام ، من خلال المبادرات والمشاريع المختلفة التي ينصب جلها في إصلاح الأنظمة الإدارية والتشغيلية في القطاعات العامة المختلفة

معهد إدارة الموارد الطبيعية.

هو منظمة غير ربحية أنشئت لمساعدة البلدان على تحقيق فوائد ثرواتها من النفط والغاز والمعادن. ويقدم معهد إدارة الموارد الطبيعية الاستشارات الفنية والمناصرة والبحث التطبيقي وتحليل السياسات وتنمية القدرات. ويعمل معهد إدارة الموارد الطبيعية مع جهات مبتكرة لإحداث التغيير داخل الوزارات الحكومية والمجتمع المدني ووسائل الأعلام والمجالس التشريعية والقطاع الخاص والمؤسسات الدولية لتعزيز الحوكمة الخاضعة للمساءلة والفعالة في مجال الصناعات الاستخراجية..

مفهوم مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية

هو مجموعة مؤشرات رئيسية في حوكمة قطاع الاستخراج في البلدان المنتجة للموارد في جميع أنحاء العالم .كما أنه بمثابة معيار عالمي وأداة تشخيص قطرية وقطاعية وخارطة طريق لإصلاح السياسات والممارسات.

يقيس مؤشر حوكمة الموارد الذي وضعه معهد حوكمة الموارد الطبيعية، مدى جودة الحوكمة في قطاعات استخراج النفط والغاز في 81 دولة منتجة للموارد. ويعد هذا المؤشر هو المؤشر الدولي الوحيد في الوقت الراهن المخصص لحوكمة الموارد. وهذا المؤشر مبني على النقاط ويستند إلى التقييمات، وتظهر النتائج المتعلقة بمؤشرات حوكمة الموارد أن 66 من 81 دولة

من الدول التي تم تقييمها، أي أن أكثر من 80 ٪من الدول، اظهرت حوكمة ضعيفة أو واهية أو فاشلة. وبالتالي، فقد حصلت أقل من 20 ٪ من الدول على تصنيف عام مرض أو أعلى

يقيس معهد إدارة الموارد الطبيعية من خلال مؤشر قياس حوكمة الموارد الطبيعية مدى جودة إدارة الموارد في مجموعة من الدول التي تنتج مجتمعة 82% من النفط الخام في العالم، و78% من الغاز ونسبة كبيرة من المعادن ، بما في ذلك 72% من النحاس.

المؤشرات العامة والفرعية لحوكمة الموارد الطبيعية

1.تحقيق القيمة : قياس جودة الحوكمة فيما يتعلق بتخصيص حقوق الاستخراج وكذلك الاستكشاف والإنتاج وحماية البيئة وتحصيل الإيرادات والمؤسسات المملوكة للدولة . وهو يتكون من المؤشرات الفرعية الآتية:

أ. منح التراخيص

ب. الضرائب

ت. الاثر المحلي أي حوكمة الاثار البيئية والاجتماعية

ث. الشركات المملوكة للدولة

2.ادارة الايرادات: قياس جودة وضع الميزانية على المستوى الوطني وتقاسم إيرادات الموارد دون الوطنية وصناديق الثروة السيادية ويتكون من المؤشرات الفرعية الآتية :

أ. الميزانية العامة

ب. تقاسم إيرادات الموارد على المستويات دون الوطنية

ت. الصناديق السيادية للثروة

3.البيئة التمكينية: قياس الجودة العامة للحوكمة في الدولة وهو يتضمن ما يلي :

أ. التعبير عن الراي والمسائلة

ب. فعالية الحكومة

ت. الجودة التنظيمية

ت. سيادة القانون

ث. مكافحة الفساد

ح. الاستقرار السياسي وغياب العنف

مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية 2017

يغطي هذا المؤشر لعام 2017 (النفط والغاز فقط لأغراض هذه المقارنة) 89 دولة ويعطي لكل دولة "درجة" على مقياس 100 و"مرتبة" من 89 تمثل عدد الدول المشمولة بالمؤشر. ويتم تصنيف الدول الى مجموعات على اساس الدرجة التي حصلت عليها كل دولة وهي: جيد (اكثر من 74 درجة) ؛ مُرضي (60-74) ؛ ضعيف (45-59) ؛ سيء (30-44) و فاشل (اقل من 30).

سجلت جميع الدول العربية الـ 12 التي شملها مؤشر حوكمة الموارد لعام 2017 أقل من 60 من أصل 100 درجة؛ وتضمنت الدول التي حققت درجة "ضعيف" كل من تونس والكويت وعمان. والتي سجلت نتائج "سيئة" تشمل كل من قطر والإمارات العربية المتحدة والبحرين ومصر والعراق والسعودية والجزائر واليمن. وأخيرا، سجلت ليبيا درجة "فاشلة".

مؤشر حوكمة الموارد الطبيعية 2021

يقيم مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021 كيفية حوكمة الصناعة الاستخراجية في 18 من البلدان الغنية بالموارد لثرواتها من النفط والغاز والمعادن. تتألف النتيجة المركبة للمؤشر من ثلاثة مكونات. يقيس مكونان منهم الخصائص الرئيسية لقطاع الصناعات الاستخراجية – تحقيق القيمة وإدارة الدخل – بينما يعبر الثالث عن السياق العام للحوكمة – البيئة التمكينية. وتشمل هذه الأبعاد الثلاثة العامة للحوكمة 14 من المكونات الفرعية التي تحتوي على 51 مؤشرا، محسوبة باستخدام 136 سؤالا.

حوكمة الموارد الطبيعية في قطر

سجلت قطر 45 نقطة من أصل 100 نقطة في مؤشر حوكمة الموارد لعام 2021، حيث انتقلت من الفئة "السيّئة" إلى الفئة "الضعيفة". ومن ناحية إيجابية، شهدت نتيجة قطر للبترول، وهي شركة مملوكة للدولة، تحسنا بعشر نقاط مقارنة بنتيجتها في تقييم سنة 2017، حيث انتقلت إلى الفئة "المقبولة". على الرغم من ذلك، توجد عناصر مثيرة للقلق على صعيد مكوّنات المؤشر المتعلّقة بتحقيق القيمة ومكوّنات إدارة العائدات، حيث صُنّف مكوّنا منح التراخيص والتأثير المحلي، والمكونات الفرعية الخاصة بصندوق الثروة السيادي، على أنها "فاشلة". وهناك مجموعة من الملاحظات على قطاع النفط والغاز القطري التي افصح عنها التقرير منها :

1. يطرح الافتقار إلى القوانين والإفصاحات المتعلقة بجولات التراخيص والعقود مشاكل كبيرة من حيث الشفافية والمساءلة في قطاع النفط والغاز القطَري.

2. أدى الإفتقار الى القوانين والممارسات المتعلقة بالإفصاح عن تقييمات الأثر البيئي وخطط التخفيف إلى نتائج متدنية في مجال إدارة التأثيرات المحلية.

3. يظهر من التقييم غياب القواعد المالية الراسخة التي تنظّم النفقات، مما يعوّق استراتيجيات الإنفاق طويلة المدى والمستدامة.

4.سجلت قطر للبترول تحسناً بالمقارنة مع مؤشر حوكمة الموارد لعام 2017 وذلك بعد تعزيز الإنتاج والإفصاح عن المشاريع المشتركة والشركات التابعة، ولكن يبقى مجال للتحسين في القواعد والإفصاحات الخاصة بمبيعات المواد الأساسية.

5.حقق صندوق الثروة السيادية نتائج متدنية في كل فئة تم تقييمها ويبقى من أقل صناديق الثروة السيادية شفافية في العالم

<u>ماذا يعني الفساد في قطاع النفط والغاز؟</u>

الفساد يكون في تخصيص التراخيص والعقود، في المراسيم التنظيمية، في تحصيل الضرائب والإتاوات والرسوم، الفساد المتعلق بصناديق الموارد الطبيعية، في إعادة توزيع إيرادات الموارد، الفساد في الإنفاق العام، ويمكن الإشارة الى اهم مظاهر الفساد في قطاع النفط والغاز بما يلي:

1.تسمح الحكومة لشركات قد تبدو غير مؤهلة بالتنافس على الفوز بالرخص.

2.هناك شركات أو أفراد من ذوي السجلات المشكوك فيها أو من ذوي السلوكيات الإجرامية يتنافسون على الفوز بالرخص.

3.هناك شركات متنافسة أو فائزة بالرخص لديها شركاء أو علاقات تجارية مع اشخاص مقرّبين من المسؤولين السياسيين أو شركات يتمتع فيها كبار المسؤولين والمقربين منهم بمصالح.

4.هناك شركات متنافسة أو فائزة بالرخص تظهر علامات بأن لها مالكين منتفعين من كبار المسؤولين والمقربين منهم.

5.هناك مسؤولين متدخلين في مسار الرخص وهو ما ينجم عنه تحقيق بعض الشركات لفوائد.

6.هناك شركات تقدّم مدفوعات وهدايا وخدمات لفائدة كبار المسؤولين والمقربين منهم من أجل التأثير على مسار الإختيار ومنح الرخص.

7.هناك مسؤولين ذوي تأثير على مسار الاختيار ومنح الرخص ومعرضون لتضارب في المصالح.

8.عرقلة التنافس بتعمّد في مسار منح الرخص.

9.تحويل مدفوعات من قبل الشركة الفائزة الى حساب غير حساب الحكومة المعنية.

10.انحراف الشروط المتفق عليها بشكل كبير عن معايير الصناعة أو السوق.

11.حصول الشركة الفائزة أو مالكيها على فوائد كبيرة دون انجاز عمل فعلي.

الإيرادات النفطية والادارة الاقتصادية في العراق

الشفافية هي أحد أركان الحوكمة الرشيدة وثمة أخطاء تقع فيها البلدان المنتجة للنفط بالنسبة للشفافية. الخطأ الفادح هو الكلام عن الشفافية والسعي لها كغاية وليس كوسيلة لأنها أداة ولكنها لا يمكنها أن تمنع كل الأخطاء.

مثلت الثروة النفطية عاملا أساسيًا في تنمية العراق منذ الخمسينات. ويُعَد العراق رابع أكبر مصدر للنفط في العالم، فيما يحتل المرتبة الخامسة في العالم من حيث احتياطي النفط. الا أن الثروة النفطية لم تُستَغَل بنجاح لتحقيق التنمية المستدامة. والعراق اليوم رائد عالمي من حيث الاعتماد على النفط، حيث بلغ قطاع النفط 58% من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد، و99% من صادراته، وأكثر من 90% من إيرادات الحكومة المركزية، ولكن على عكس بعض البلدان المجاورة الغنيّة بالنفط، فاعتماد العراق على النفط لا يمثل مصدرا ناجعا للتنمية الاقتصادية ذات القاعدة العريضة. ويدّل عدد السكان الكبير والمتنامي بسرعة في البلد على أنّه حتى في ظل السيناريوهات المتفائلة لإنتاج النفط لن يخلق الاعتماد على النفط وحده وظائف كافية لضمان رفاهية العراقيين جميعهم. وفضلا عن ذلك، لم يتمّكن َالعراق من توليد آثار غير مباشرة منتجة من النفط لان القطاع يولد عددا قليلا من الوظائف وليس لديه روابط تُذ َكر مع سائر القطاعات الاقتصادية. .

إن المؤسسات العراقية، التي لم تكن قوية حتى في السبعينيات، حيث شهدت عقد النمو والتقدّم الاقتصادي السريع في العديد من جوانب التنمية الاقتصادية، قد عانت بشدة من عقود من الحروب والعقوبات والصراعات، وعلى الرغم من كبر حجم الدولة، لم تتمكن في الكثير من الحالات من توفير الأمن أو التنمية أو الخدمات الأساسية. وقد ساهم ضعف الحوكمة في تقويض شرعية الدولة، مما أدى إلى بروز العديد من المجموعات البديلة التي تسعى إلى السيطرة على الموارد ّ والسلطة. كما أدت الروابط الوثيقة بين الجماعات السياسية والمسلحة الى تفاقم الفوارق السياسية القائمة على أسس طائفية وإلى مزيد من الضعف في الحكم. كذلك، فرض التدخل الخارجي جزاءات وحروب فضلا عن تقديم مساعدات إنسانية وإنمائية ضخمة يشّكل

ضعف إدارة الثروة النفطية الهائلة في العراق أحد المعوقات الرئيسية التي يواجهها البلد. وقد فشلت الحكومة في استغلال الموارد الوطنية بصورة منصفة ومستدامة للحد من الفقر وضمان الرخاء المشترك.

وقد أدت المنافسة على السيطرة على الموارد إلى تفاقم الانقسامات العرقية والطائفية، مما سّبب تدهورا في الحوكمة والأمن وشرعيّة الدولة. وإذا استمر تخصيص الجزء الأكبر من عائدات النفط للعمالة العامة والأجور والتحويل، سيؤدي إلى إدامة الوضع الحالي الذي يتسم بالاستهلاك القصير الأجل، والاعتماد على الواردات، وانحراف سوق العمل، وتعطيل القطاع الخاص. لذا، لابد من إعادة تعريف دور القطاع العام، وهو المستفيد الرئيسي من الثروة النفطية اليوم. فمن شأن تخصيص المزيد من عائدات النفط لاستثمارات رأسمالية عامة أن يوفر أوسع المنافع من حيث التنويع والتحّول الاقتصادي. غير أن العراق لديه سجل ضعيف في إدارة الاستثمار العام، لذلك سيكون من الضروري معالجة هذه المشكلة في سياق إطار عمل متوسط الأجل للماليّة العامة، واستراتيجية واضحة لإدارة الديون، وتعزيز الإدارة المالية العامة.

ومن أجل تقليل الخسائر الناجمة عن ضعف إدارة الاستثمار العام، يمكن وضع جزء من إيرادات النفط في صندوق ادخار انتقالي في الخارج، بينما يتم تعزيز إدارة الاستثمار والنظم المرتبطة به. وفي موازاة ذلك، يمكن تنفيذ وإجراء عمليات تدقيق لحسابات موظفي الخدمة المدنية من أجل تحديد العمالة الزائفة والتغيب عن العمل، والعاملين الذين يحصلون على أكثر من راتب واحد. وفي حين أن هذه التدابير لن تكون سوى الخطوات الأولى نحو إعادة هيكلة القطاعّ العام .

<u>الأولويات في العراق</u>

.1. تتمثل الأولوية العليا في الحاجة إلى تعزيز استقرار الاقتصاد الكلي. وأصبح تنفيذ السلطات العراقية لبرنامج قوي من أجل ضبط أوضاع المالية العامة ضرورة يقتضيها عمق الانخفاضات الدولية في أسعار النفط ومدّتها الطويلة واحتمال دوام جزء كبير من صدمة الأسعار. لذا يلزم توطيد الجهود لتلبية الاحتياجات العاجلة لميزان المدفوعات، وجعل الإنفاق متماشي مع أسعار النفط العالمية وضمان القدرة على تحمل الديون. كما أن الإصلاحات في قطاع الكهرباء والإعانات وفي المؤسسات المملوكة للدولة والإدارة المالية

العامة هي أمور حاسمة على المدى المتوسط للحدّ من الفساد وإفساح المجال للإنفاق الاستثماري الذي يُعتبر أساسي للحفاظ على النمو

2. أن تخصيص مزيد من إيرادات النفط للاستثمارات في رأس المال العام من شأنه أن يوفر أوسع المنافع من حيث التنويع والتحّول الاقتصادي. وعلى النقيض من ذلك، تهدف إدارة الثروة النفطية في الغالب إلى تلبية احتياجات الاستهلاك القصيرة الأجل، كما أنها عززت الاعتماد على الواردات، واختلال سوق العمل، وتعطيل القطاع الخاص. غير أن هناك تحفظا هاما من زيادة تخصيص إيرادات النفط على الاستثمار، وهو سجل العراق الضعيف في إدارة الاستثمار العام. ولذلك، على الحكومة تحسين إدارة الاستثمار العام في سياق إطار مالي عملي متوسط الأجل، واستراتيجية واضحة لإدارة الديون، وتعزيز الإدارة المالية العامة. فمن أجل تقليل الخسائر الناجمة عن ضعف الإدارة المالية العامة، يتوجب على الحكومة أن تنظر في تخصيص جزء من إيرادات النفط في صندوق ادخار انتقالي في الخارج في الوقت الذي تعالج فيه أوجه الضعف في إدارة الاستثمار العام. ومن المرجح ألا تنجح عملية الاعتماد على القواعد الضريبية في بيئة هيكلية سريعة التغير وتقلبات عالية في أسعار النفط..

3. أصبح من غير المستدام أن يواصل القطاع العام دوره التقليدي بوصفه صاحب العمل الرئيس في البلد ومقِّدم الخدمات العامة والبنى التحتية المدعومة بشكل كبير والرديئة الجودة. يشكل تقليص حجم القطاع العام تحدي صعب للغاية يذهب إلى صلب مشكلة الحوكمة والمشاكل العرقية والطائفية التي تعصف بالبلد ومن الضروري بناء نظم معلومات كافية عن الموارد البشرية وتعزيز الرقابة في الخدمة المدنية وذلك من أجل وقف الاستخدام الجامح للمحسوبية في التوظيف وغالبا ما يتبع ذلك خطوطا سياسية أو طائفية معيّنة. كما تشكل الخدمة المدنية في الدولة أكثر من 40% من الخدمة من اجمالي الوظائف في العراق وقد أصبحت المعاشات التقاعدية أكثر سخاء مما يقدّمه القطاع الخاص. ومن غير المرجح بالتالي أن يكون التسريح الفوري ممكن من الناحية السياسية، كما أن معظم الإصلاحات المحتملة صعبة ومثيرة للجدل السياسي. غير أن مواصلة الجهود الرامية إلى تخفيض فاتورة الأجور في القطاع العام في العراق أمر ضروري وهو ما حصل من خلال تخفيض سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار .

المخاطر

1. ثمة عقبات ومخاطر عديدة تكمن في طريق تحقيق تقدّ م بشأن الأولويات المحددة في هذه الدراسة التشخيصية المنهجية للعراق. قد تتفاقم حالة الطائفية والأمن، مّما من شأنه أن يعرقل التقدم الذي تم إحرازه حتى الآن، ويجعل من المستحيل تحسين الحوكمة وزيادة شرعية الدولة. وقد تتعثر عملية اللامركزية، مما يحدّ من إمكانية تحسين تقديم الخدمات وزيادة المساءلة على الصعيد المحلي. ومن الممكن أن تقوض مخاطر الاقتصاد الكلي والمالية العامة جهود الإصلاح الاقتصادي التي تبذلها الحكومة. كما أن محاولات إعادة تحديد دور القطاع العام، التي ستكون حاسمة لإنعاش القطاع الخاص وضمان الصحة المالية قد تواجه معارضة لا يمكن التغلب عليها وقد تعطل الصدمات الخارجية التي يتعرض لها العراق الجهود الرامية الى تحسين الامن وسيادة القانون..

2. ومع ذلك، يتيح غنى التنوع والثروة في العراق أيًضا فرصا عديدة. وفي ظل الظروف المناسبة، يمكن أن يكون النفط والغاز نقطة انطلاق لتنويع الاقتصاد. إذ يملك العراق موارد زراعية كبيرة، وعلى عكس معظم الدول المجاورة الغنيّة بالنفط، فإن عدد سكانه كبير بما يكفي للتفكير في تخصص المهارات. وبفضل مدنه الشيعية المقدسة وتراثه التاريخي، لا يزال العراق يجتذب الملايين من السياح - وخاصة السياح الدينيين - رغم الظروف الصعبة التي تعيشها البلاد. وعندما سمحت الظروف، ولاسيما الأمنية منها، استطاع العراق أن يجذب استثمارات كبيرة. وعلى الرغم من بيئته المقيدة للغاية، تحققت تحسينات عديدة في مجال الرعاية الاجتماعية، بما في ذلك تخفيض وفيات الأمهات، وزيادة الولادات المأمونة، وارتفاع معدلات الالتحاق بالمدارس الابتدائية، والمساواة بين الجنسين في المرحلة الابتدائية، والشروع في إصلاحات شاملة لشبكة الحماية الاجتماعية. وقد حان الوقت للتغلب على المعّوقات الأساسية التي تحول دون تحسين الأمن والحوكمة وزيادة التماسك الاجتماعي للبدء في تعزيز إمكانات البلد و زيادة رفاهية سكانه.

التجارب العالمية في توزيع العائدات النفطية

1.تجربة الاسكا

أوراق في السياسات النفطية

إن ولاية ألاسكا في الولايات المتحدة معروفة بثروتها النفطية وتوزيع كميات صغيرة من تلك الثروة مباشرة لمواطنيها. كما أنها تقدم مثالا قويا على القيود المفروضة على الادخارات القصيرة الأجل في غياب التنوع الاقتصادي الطويل الأجل. خلال فترة ازدهار الثروة النفطية، لم تفعل الحكومة سوى القليل لتنويع القاعدة الضريبية، وبحلول عام ٢٠١٥ شكلت عائدات النفط ٩٠ ٪من إيرادات حكومة الولاية. في عام ٢٠١٦، وفي الوقت الذي شارفت فيه الآبار النفطية على الجفاف بقرب انتهاء دورة حياتها والتي تستمر عادة لمدة ٤٠ عام والذي أدى بدوره إلى تدهور الأسعار، واجهت حكومة الولاية عجزا في الميزانية قدره ٤ مليارات دولار. كان للحاكم بول ووكر مهمة تتمثل في محاولة إقناع ناخبيه بأن يحصلوا على دفعات مالية أقل خلال عمليات التوزيع المباشرة من النفط من أجل الحصول على أريحية مالية أطول متأتية من عائدات النفط أثناء محاولته لتنويع الاقتصاد. شعر المحافظ ووكر بحاجة الدولة الملحة إلى القيام بتغيير جذري حتى آنه صوت بالاعتراض على ميزانية تشريعية قامت بأخذ الأموال من صندوق نفطي طارئ، وبدلا من ذلك قام بإقرار اقتطاعات من اعتمادات الضرائب الصناعية وشيكات التوزيع المباشر للمواطنين. تمت تسمية ذلك اليوم (يوم الحساب)، وقام الحاكم بتبرير هذا القرار غير الشعبي بتوضيح أن سكان ألاسكا استمتعوا لمدة ٤٠ عاما بوجبة غذاء مجانية ولم يعد بإمكانهم أن يراهنوا على مستقبل واليتهم بالاعتماد على مورد ينضب .

اول من طرح فكرة تبني نفط الاسكا في توزيع الايرادات النفطية العراقية الاقتصادي الامريكي ستيفن كليمونز نائب رئيس مؤسسة أمريكا الجديدة للأبحاث. فقد رأى ان اقامة صندوق عراقي على غرار ماهو موجود في ولاية الاسكا يعد افضل الطرق لتجنب قيام نظام استبدادي اخر ولتجاوز الكوارث التي انطوت عليها التجربة العراقية بل وسوء استخدام الثروة لدى العديد من التجارب في الدول النامية المنتجة للنفط، بعد ذلك بأيام دعا سكوت باري استاذ الاقتصاد في جامعة فير موت الامريكية والمسؤول السابق في البنك المركزي الامريكي الى الاسراع في تطبيق نموذج الأسكا لانه يتطابق مع الهدف الأمريكي المعلن للإدارة الأمريكية في تطوير الديمقراطية في العراق لأنه يساعد في توحيد البلاد سياسيا وفي ردم التفاوت الاقتصادي وقد اخذ الفكرة الاقتصادي توماس بالي ساعيا الى تطويرها بشكل مناسب الاوضاع الاقتصادية والمعيشية والسياسية في العراق .

2.تجربة الامارات العربية

في دستور الإمارات العربية المتحدة، يتم الاحتفاظ بإيرادات كل إمارة، وخاصة من اكتشاف النفط وتصديره، بشكل مستقل ولا تعتبر من الأصول الاتحادية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن عملية تقديم الدعم للميزانية الاتحادية من الإيرادات التي تحققها مباشرة إمارة أبوظبي من صادراتها النفطية هي عملية غير رسمية وليست واجبة دستوريًا. وبالرغم من أن تقليد دعم أبوظبي للاتحاد بأكمله قد تم تكريسه من قبل الحكمة السياسية السخية من الأب المؤسس زايد بن سلطان آل نهيان، إلا أن إضفاء الطابع المؤسساتي من خلال الالتزامات القانونية لهذا الدعم ما زال غير ملموس .

3.التجربة النرويجية

بعد اكتشاف النفط في عام 1969 حرصت النرويج على عدم الوقوع في "نقمة النفط" و"الداء الهولندي" _نسبة لحقول الغاز الهائلة التي اكتشفتها هولندا في بحر الشمال في الستينيات_ حيث يشير هذا الداء أن النفط من شأنه أن يعبث باقتصاد البلاد من خلال تكوينه قطاعًا غنيًا لصادرات الطاقة في الوقت على حساب قطاعات التصدير الأخرى.

عام 1972 بات الاقتصاد النرويجي يعاني من متاعب عميقة دامت أربع سنوات بسبب اعتماد موازنة الحكومة على الإيرادات النفطية بشكل كبير؛ ومن هذه المتاعب ارتفاع الأجور وانتقال العاملين من المصانع إلى صناعة النفط، كما أسفر قدوم الأجانب للاستثمار في القطاع النفطي إلى رفع قيمة العملة إلى حد شكل عبئًا على البضائع النرويجية التي واجهت مشاكل في التصدير، واقتصرت حلول الحكومة آنذاك على الإغاثات المالية للمتضررين

فتساءلت بعد ذلك كيف يمكن أن ننعم باقتصاد مستدام ونمو اقتصادي مستقر؟

وجاء الجواب في عام 1976 حيث قطعت الحكومة على نفسها ألا تنفق من إيرادات النفط وتقوم بتحويل إيراداته في البحث والتنقيب عن مزيد من حقول النفط، ولكن في حلول عام 1995 بات سيل الإيرادات

يتجاوز ما يمكن استيعابه بهذه الطريقة، وكانت الحكومة قد أسست عام 1990 صندوقًا سياديًا فقامت بتفعيله في عام 1996 وبدأت بتحويل الأرباح إليه.

وأعلنت الحكومة أن الصندوق مِلكًا للأجيال القادمة ومنعت الحكومة نفسها من استخدام ما يزيد عن 4% من هذه الأموال فقط تشمل مشاريع البنية التحتية ومشاريع عامة أخرى مع قيامها باستثمار باقي الأموال في أسواق المال العالمية ما يجعل هذه الأموال "منفية".

واستطاعت الحكومة أن تجعل إيرادات النفط لا تزيد عن 30% من إجمالي الإيرادات الحكومية وأن يشكل القطاع النفطي 23% فقط من الناتج المحلي الإجمالي حسب 2013، بينما في السعودية يشكل الإنتاج النفطي 45% من الناتج المحلي الإجمالي و90% من عائدات التصدير. كل هذا تحقق بفضل الإدارة الرشيدة للإيرادات النفطية حيث قامت الحكومة بفصل الإنفاق الحكومي عن إيرادات الصندوق السيادي تمامًا، والإنفاق فقط من أرباح الصندوق الذي تتوزع استثماراته بين أكثر من 9000 شركة حول العالم في استراتيجية استثمارية تضمن التنويع في الاستثمار وعدم المخاطرة ولذلك يُقال أن الصندوق السيادي النرويجي يُفلس إذا أفلس العالم كله. وقد حددت النرويج سقفاً بمقدار 4% من القيمة الإجمالية لموجودات الصندوق بالعملة المحلية لما يمكن أن تستخدمه سنويًا من موارد الصندوق في تمويل الإنفاق الحكومي أو في تخفيض الضرائب، وهذا السقف هو متوسط العائد المتوقع على موارد الصندوق في المدى الطويل.

الاطار التاريخي لتوزيع العوائد النفطية في العراق

من الناحية التاريخية بدء تخصيص وإدارة الموارد المالية النفطية في العراق في الخمسينيات من القرن الماضي من خلال إنشاء مجلس الأعمار العراقي الذي خصص له (بحسب قانون اقره البرلمان في حينها) 70% من كافة موارد الحكومة المالية من النفط قبل إجراء توزيع للموازنة الحكومية المعتادة. كانت من أولويات المجلس المقررة القيام باستثمارات اقتصادية في البنية الأساسية الوطنية والتنمية الاقتصادية للدولة. وقد حقق المجلس نجاحا كبيرا خلال السنوات القليلة التي عمل خلالها وأثنى على عمله الكثير من المراقبين وقتها وحتى يومنا هذا، ولكن تم حل هذا المجلس بعد ثورة 14تموز 1958.بعد هذا التاريخ، اتسمت

تصرفات الحكومات العراقية المتعاقبة بعدم الشفافية في تخصيص وإدارة الموارد المالية، والزيادة المطردة لمخصصات الميزانيات العسكرية وهو الإسراف الذي أدى إلى آثار كارثية على العراق وشعبه. وفي نيسان 2003 برزت في الأفق فرصة جديدة لتوزيع الموارد المالية في العراق وإدارتها بطريقة، ربما تتسم بالشفافية، و بما يعود على الشعب العراقي بفوائد اقتصادية كبيرة. وقد تمت صياغة هذه المبادئ في الدستور العراقي لعام 2005 ، ولكن لم يتم تنفيذها بالكامل نظرا لوجود اختلافات سياسية حولها لازالت قائمة إلى الوقت الحاضر.

حصة إقليم كردستان من الموازنة العامة

دارت العديد من المفاوضات المكثفة ما بين الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان العراق حول توزيع الموارد المالية، وتم التوصل إلى ما يشبه الاتفاق في عام 2004. في البداية كانت هناك العديد من نقاط الاختلاف حول المفاهيم الأساسية للتوزيع الأمثل للموارد النفطية وإنشاء حساب متحصلات باسم البنك المركزي العراقي يخضع للتدقيق من جهة خارجية مستقلة. كما تم الاتفاق أيضا على إنشاء هيئة عامة (وفقا لأحكام المادة 106 من الدستور) وآلية تحويل الموارد المالية ومراقبتها. وقد منح هذا الاتفاق حصة 17% لحكومة إقليم كردستان العراق ثم خفضت النسبة بعد ذلك الى اقل من 13% .أن هذا التوزيع يتم فقط بعد استيفاء احتياجات كافة الحكومات الاتحادية والأقاليم . وبغية الحصول على الحصة المقررة للإقليم ينبغي التزام إقليم كردستان بتصدير كمية محددة من النفط الخام يحسب ضمن إيرادات الموازنة العامة للعراق وقد حددت هذه الكمية في موازنة عام 2015 بنحو 250 الف برميل يوميا.

تنمية الأقاليم

ان الدستور العراقي جعل سياسة التنمية الشاملة والتخطيط من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية فضلا عن انه حسم حالة الاختلاف التي قد تحصل في مسألة تخصيص الإنفاق الاستثماري في الموازنة العامة إذ افرد بندا في هيكل النفقات الاستثمارية لتنمية الأقاليم لغرض أعطاء فرصة للحكومات المحلية المنتخبة لإرضاء ناخبيها. وقد اعتمد الدستور في هذا المجال معيار عدد السكان ودرجة المحرومية بما يؤمن تحقيق التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة، غير ان المشرع العراقي

حدد آلية لتوزيع الاعتمادات اذ عد حجم السكان هو المرجع الحاسم في هذا الأمر، وهي مسألة تخالف المعايير الدولية الشائعة اليوم , والتي تؤكد على الأهمية الحيوية لقياس درجات الحرمان الاقتصادي والاجتماعي للمجاميع السكانية كمؤشر سليم لتأمين العدالة بين السكان

إن تخصيصات الأقاليم والمحافظات تعد ضمن التخصيصات الاستثمارية لكون الاعمال التي تقام تمثل مشاريع جديدة حسب ما جاء في الفقرة التعريفية لفقرة تخصيصات الاقاليم والمحافظات. وتعتمد المحافظات والأقاليم على مركزية التخصيص ولامركزية التنفيذ، ودعم القرارات الاتحادية في تنفيذ المشاريع الاستثمارية فيها. وعلى العموم فإن تخصيصات تنمية الأقاليم منخفضة جدا وهي تعادل ترليون دينار فقط في الموازنات العراقية السابقة وهو لا يمثل سوى 1% من الإيرادات النفطية. ثم ارتفع ها الرقم الى 4 تريليونات دينار في موازنة 2021 غير الجزء الأكبر منه لم ينفق لأسباب عديدة .

تخصيصات البترودولار

تخصص للمحافظات المنتجة للنفط والغاز والنفط المكرر مبالغ مقطوعة محسوبة على أساس كميات الإنتاج . ان تخصيصات البترودولار قد ارتبطت بعاملين رئيسين هما : الاول تعويض المحافظة المنتجة للنفط والغاز عن الإجهاد الذي تتعرض له البنية التحتية في تلك المحافظة نتيجة للعمليات النفطية . والثاني هو تعويض المحافظة المنتجة عن الضرر البيئي والتلوث الهائل المصاحب لاستخراج النفط وحرق الغاز. وبموجب قانون رقم (21) الصادر من مجلس النواب العراقي في 23 حزيران عام 2013 تم رفع هذه التخصيصات الى خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (150) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة . ولم يتم العمل بها منذ عام 2014 . غير ان الموازنات العراقية وآخرها موازنة 2021 قد اعتمدت صيغة جديدة لتوزيع العائدات النفطية على المحافظات المنتجة للنفط والغاز وهي صيغة مخالفة لقانون رقم 21 اذ اعتمد أسلوب التوزيع الجديد على تخصيص 5% من إيرادات النفط الخام او المكرر المنتج في المحافظات او 5% من إيرادات الغاز المنتجة في المحافظة على ان تخير

المحافظة المنتجة باختيار احد هذه الخيارات وعلى ان لا يزيد المبلغ المخصص لهذه المحافظات عن ترليون دينار فقط

التوصيات

1. العراق دولة منتجة للنفط، غير أن توزيع الإيرادات لا يزال بعيدًا كل البعد عن الإنصاف والاستدامة، بسبب النزاع في البلاد، والإدارة الضعيفة، والفساد. من هنا، فإن تعزيز الشفافية وتوسيع المشاركة المدنية يكتسيان أهمية كبيرة لتحسين إدارة القطاع واستخدام إيراداته بطريقة مستدامة. تصب الشفافية حول الإيرادات في مصلحة كل أصحاب الشأن تقريباً. فالمواطنون يحصلون على المعلومات الأساسية التي يحتاجونها لمساءلة حكوماتهم حول إدارة إيرادات مواردهم الطبيعية. والشركات تحصل على بعض الحماية من مزاعم الفساد أو التواطؤ، كما تحصل على مزيد من التكافؤ في مجالات التنافس مع غيرها من الشركات. والحكومات تحصل على مناخ مؤات أكثر للاستثمار ويمكن أن تتوصل لمعرفة الفاسدين داخل صفوفها، وأن تزيد الإيرادات التي تتدفق على خزينتها.

2. تحتاج الدول إلى رقابة قوية من المجتمع المدني، والمجتمعات المتأثرة، ووسائل الإعلام، والأكاديميين، كي يتمكن المواطنون من المطالبة بمساءلة الحكومات والشركات بشأن إيرادات الصناعات الاستخراجية والنفقات على حد سواء

3. على الحكومة العراقية أن تضاعف خطواتها الإيجابية نحو الشفافية، مثل الإفصاح عن الفائزين بجولات التراخيص والمناطق المخصصة، فضلاً عن اعتماد قواعد وأنظمة صارمة ترسي هذه الممارسات في القانون من أجل تجنّب أي تراجع محتمل في الممارسات.

4 يجب أن تضع الحكومة العراقية قواعد مالية تنظّم الإنفاق السنوي لعائدات النفط والغاز لحماية الاقتصاد من التقلبات السريعة في الأسعار.

.5 ينبغي على الحكومة العراقية وضع قواعد لمبيعات النفط والإفصاح عنها علنًا لتعزيز الشفافية والمساءلة بشأن وجهات مبيعات النفط والغاز والعائدات.

6. يجب على الحكومة العراقية وضع إطار قانوني يُلزم بالكشف علناً عن تقييمات الأثر البيئي وخطط التخفيف. ولعلّ هذه المسألة هي الأكثر إلحاحاً في ضوء أزمة المناخ المتسارعة والإنتقال الطاقوي.

7.يجب على الحكومة العراقية أن تعطي حيزاً للمجتمع المدني وتخلق مساحة لممارسة الرقابة على قطاع النفط والغاز لو شاءت تحسين الشفافية والمساءلة وإدارة الموار

8. يجب على الحكومة العراقية ان تؤمن للحكومات المحلية الأدوات لإدارة عائدات المكاسب الفجائية. لا يمكن تحقيق ادخارات إلا عندما تكون لدى الحكومة المحلية الولاية القانونية والأدوات اللازمة لتنفيذ استراتيجيات إدارة إيرادات حكيمة. وهذا يتطلب بدوره منح الحكومات الوطنية درجةً من السلطة للحكومات المحلية من أجل ادخار جزء من إيرادات الموارد أو أن تدخر الحكومات الوطنية حصة معينة نيابة عن الحكومات المحلية. إضافة على ذلك، ينبغي على الحكومات الوطنية أن تضمن استلام الحكومات المحلية لتوقعات دقيقة وفي وقت مناسب للإيرادات المتوقعة استنادا إلى شروط قانونية واضحة ويمكن الاعتماد عليها

9. يمكن للحكومة أيضا أن توفر جزءا من عائدات الموارد للأجيال المقبلة، بالإضافة الى الاستثمار في الاقتصاد المحلي لتوليد النمو في المستقبل. ويمكن للقوانين المالية أن تدعم هذه السياسات، وتحد من قرارات الإنفاق الحكومي، وأن تلزم الهيئات الحكومية على اعتماد منظور طويل الأمد بشأن المصالح المالية العامة

10.نقترح كحل مناسب لحوكمة الإيرادات النفطية ان يتم تشريع قانون يتم فيه ادخار صافي العائدات النفطية التي تزيد عن مستوى معين في صندوق خاص، واعتمادا على السعر التقديري لبرميل النفط المثبت في كل موازنة على حدة فمثلا اذا كان السعر التقديري 65 دولار للبرميل وارتفع السعر الفعلي في سنة الموازنة الى 90 دولار فيكون الفرق المقدر بنحو 25 دولار عن كل برميل نفط مصدر يذهب الى هذا الصندوق ومن خلاله يتم توزيع موارد هذا الصندوق الى المحافظات من خلال مشاريع تنمية الأقاليم والبترودولار . وإذا كان التخصيص مثلا 15% لتنمية الأقاليم و 10% للمحافظات المنتجة للنفط والغاز فالمتبقي ونسبته 75% ينبغي ان يوظف من خلال خطة تنمية شاملة لغرض تنويع الاقتصاد العراقي

وتوسيع القاعدة المادية وتحديثها بحيث تستطيع ان تنتج المزيد من السلع والخدمات وان توفر فرص العمل للمواطنين خاصة وان المورد النفطي هو في النهاية مورد ناضب

(*) باحث اقتصادي اكاديمي واستاذ سابق في كلية الادارة والاقتصاد، جامعة البصرة

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة الى المصدر. 23 آذار 2023

Iraqi Economists Network – شبكة الاقتصاديين العراقيين