الإدارة الاقتصادية للإيرادات النفطية في العراق بعد عام 2003

ا.م.د. فلاح حسن ثويني*

مقدمة

لم ينفك القطاع النفطي في العراق منذ العشرينيات من القرن العشرين وحتى الوقت الحاضر والى المستقبل المنظور أن يكون عصب الحياة ومركز الثقل والمحفز والمولد الأساس للنشاطات الاقتصادية وغير الاقتصادية ، خصوصا بعد ان بلغ إجمالي مقدار الكميات المصدرة من النفط الخام لغاية عام 2011 أكثر من 5 مليارات برميل تجاوزت عوائدها أكثر من 350 مليار دولار .

وعندما تقاس مؤشرات تقدم الدول ورخائها تقف القدرات الاقتصادية في مقدمة هذه المؤشرات ، لذلك تبقى عملية إدارة الاقتصاد هي محور نجاح البلدان وتطورها ، وبالرغم من تغير آلية إدارة الاقتصاد العراقي بعد عام 2003 من الإدارة القائمة على التخطيط المركزي نحو التحول إلى اقتصاد السوق ، ومع الإقرار بأنها مدة غير كافية للتقييم ، إلا أن سماتها العامة لم تتغير بسبب وجود القيود المتعددة الموضوعية وغير الموضوعية والمعروفة للجميع ، فقد ظلت الخاصية العامة والرئيسة للاقتصاد العراقي هي سمة الاختلالات الهيكلية لمختلف القطاعات الاقتصادية باعتباره اقتصاد ريعي يهيمن فيه القطاع النفطي على الاقتصاد في توفير الإيرادات العامة بنسبة لا تقل عن 95% من دون أي بديل مساند ، فضلا على تدهور إنتاجية اغلب ، أن لم يكن جميع القطاعات الاقتصادية وخصوصا الزراعية والصناعية، ومعايشته لحالة التضخم الركودي.

والتساؤل الذي يثيره البحث ، كيف يتم إدارة العوائد النفطية ومدى انعكاسها على متغيرات الاقتصاد الكلية وأهمها المتغيرات المالية والنقدية باعتبارهما محور كل السياسات الاقتصادية ؟

يحاول البحث ، التعرف على مدى استجابة المتغيرات الحقيقية والمالية والنقدية ، للتغيرات التي تحدث في عوائد الصادرات النفطية ، او بكلام آخر تقصي طبيعة العلاقة بين التغيرات التي تحدث في حصيلة عوائد الصادرات النفطية والآثار التي يمكن ان تنجم عنها على كل من القطاع المالي (الموازنة العامة) بجانبيها الايرادي والانفاقي ، وعلى القطاع النقدي ومتغيراته بعد عام 2003 ، لاسيما بعد ان ارتفعت هذه الحصيلة من 6 مليار دولار عام 2003 إلى أكثر من 83 مليار دولار عام 2011 ، وبلوغ إجمالي هذه العوائد للمدة ذاتها أكثر من 350 مليار دولار .

المبحث الأول
أسس الإدارة الاقتصادية والعوائد النفطية

ان الريعية الحاكمة للاقتصاد العراقي ستبقى على المدى المنظور هي المهيمنة وان العوائد النفطية المتحققة من شأنها أن تتخذ اتجاهاتها الايجابية عندما تُعبأ في أوعيتها التي تستهدف معالجة المشاكل الاقتصادية واستدامة النمو ، وقد تتخذ المسارات السلبية التي تعمق وترسخ الاختلال الاقتصادي ، خصوصاً إذا كانت هذه العوائد تشكل أكثر من 90 % من الموارد التمويلية ، لذلك فأن الإدارة الاقتصادية للموارد المتاحة تشكل محور عملية التنمية الاقتصادية .

وسيتم دراسة ذلك في هذا المبحث من خلال الفقرات الآتية :

أولا - البيئة التشريعية والقانونية لإدارة الاقتصاد العراقي :

من المؤكد ان أي نشاط اقتصادي لابد ان تحكمه قواعد وأنظمة وقوانين تحدد مسار عمل المؤسسات الاقتصادية ، والقاعدة التشريعية في العراق حددت الأسس الاقتصادية إذ تؤكد العديد من المواد والفقرات في الدستور العراقي والقوانين المستندة إليه على عناصر إدارة الاقتصاد [1] :

* كلية الإدارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية

المادة (25): تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده ، وتنويع مصادره ، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته .
المادة (26): تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة .
المادة (27): أولا: للأموال العامة حُرمة، وحمايتها واجِب على كل مواطن . ثانياً: تنظم بقانون، الإحكام الخاصة بحفظ أملاك الدولة وإدارتها وشروط التصرف فيها ، والحدود التي لا يجوز فيها النـزول عن شيءٍ من هذه الأموال .
المادة (28): أولا: لا تفرض الضرائب والرسوم، ولا تعدل، ولا تجبى، ولا يعفى منها، إلا بقانون . ثانياً: يعفى أصحاب الدخول المنخفضة من الضرائب ، بما يكفل عدم المساس بالحد الأدنى اللازم للمعيشة، وينظم ذلك بقانون .
المادة (110): تختص السلطات الاتحادية بالاختصاصات الحصرية الآتية : أولا : رسم السياسة الخارجية والتمثيل الدبلوماسي، والتفاوض بشأن المعاهدات والاتفاقيات الدولية، وسياسات الاقتراض والتوقيع عليها وإبرامها، ورسم السياسة الاقتصادية والتجارية الخارجية السيادية . ثالثاً : رسم السياسة المالية، والكمركية، وإصدار العملة ، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، ووضع الميزانية العامة للدولة ، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته . سابعاً: وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية . تاسعاً : الإحصاء والتعداد العام للسكان.
المادة (111): النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الأقاليم والمحافظات.
المادة (112): أولا : تقوم الحكومة الاتحادية بإدارة النفط والغاز المستخرج من الحقول الحالية مع حكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة ، على ان توزع وارداتها بشكلٍ منصفٍ يتناسب مع التوزيع السكاني في جميع أنحاء البلاد، مع تحديد حصة لمدةٍ محددة للأقاليم المتضررة ، والتي حرمت منها بصورةٍ مجحفة من قبل النظام السابق، والتي تضررت بعد ذلك، بما يؤمن التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة من البلاد، وينظم ذلك بقانون.
ثانياً : تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معاً برسم السياسات الإستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعةٍ للشعب العراقي، معتمدةً أحدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار.
المادة (114) : رابعاً : رسم سياسات التنمية والتخطيط العام . سابعاً : رسم سياسة الموارد المائية الداخلية، وتنظيمها بما يضمن توزيعاً عادلاً لها، وينظم ذلك بقانون.
وأيضا صدور قوانين أخرى تنظم عمل السياسات الاقتصادية وتهدف الى تحقيق الاستقرار النقدي والاقتصادي والعمل على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتشجيع القطاع الخاص مثل[2] :

- **قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 .**
- **قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 .**
- **قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 .**
- **قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧ .**

وأيضا قانون النفط والغاز الذي لم يتم إقراره حتى الوقت الحاضر (نهاية عام 2011) والذي يشكل هو الآخر سنداً تشريعيا وقانونيا هاما يساهم في تحفيز الاستثمار في القطاع النفطي ، وغيرها من القوانين التي تهدف إلى تحقيق إدارة اقتصادية ملائمة .
فضلا عن التشريعات السابقة فقد تم صياغة وإعداد العديد من السياسات والخطط منها :

- **خطة التنمية الوطنية 2010 – 2014 :**

في مقدمة ما استندت إليه خطة التنمية الوطنية في العراق هو الاعتماد الكلي تقريبا على موارد النفط لتمويل اقتصاده ولمدة ليست قصيرة نظراً لوجود الاحتياطيات المؤكدة الكبيرة من النفط والغاز ، ووجود الميزة التنافسية المتمثلة بالكلفة الاستخراجية المنخفضة مقارنة مع البلدان الأخرى المنتجة للنفط [3].

- **إستراتيجية التخفيف من الفقر 2010 – 2014 :**

والتي تهدف إلى تقليص عدد الفقراء من 7 ملايين إلى 5 ملايين، وتقليل نسبة الأمية من 28% إلى 14% خلال 5 سنوات، تبدأ من 2010 وتنتهي في 2014، إضافة إلى تحسين الدخل الشهري والمستوى الصحي والتعليمي للفقراء، وتوفير بيئة سكن أفضل وحماية اجتماعية فعالة لهم [4] .

- **برنامج الحكومة الاستراتيجي للسنوات 2011 – 2014 :**

من بين أهم مرتكزاته هو زيادة إنتاج النفط والغاز لتحسين الاستدامة المالية ، من خلال التركيز على أولويات تعزيز إنتاج النفط والغاز والبتروكيمياويات وزيادة سعة التخزين والغاز وتسويقها وتحسين نوعية المنتجات النفطية والغازية وتحسين القدرة التوزيعية للنفط والغاز وتعزيز صناعة النقل البحري ومرافقه [5] .

في ضوء ما تقدم فان التصورات المخططة والمرسومة للاقتصاد العراقي تكاد تضع القطاع النفطي محورا لعملية التنمية الاقتصادية .

ثانيا – عوائد الصادرات النفطية

قبل وبعد دخول القوات الأجنبية إلى العراق في آذار عام 2003 فان البنية التحتية للقطاع النفطي قد وصلت إلى مديات متقدمة من الاندثار والتدمير بسبب الحروب والإنتاج المفرط الذي يفوق إمكانات المنشآت النفطية التي تفتقر الى التقنيات الحديثة سواء على مستوى الاستكشاف أو الحفر أو الإنتاج أو الأنابيب والنقل أو الخزن أو التصدير والتسويق .

وفي العام نفسه تم رفع الحظر عن الصادرات النفطية العراقية بموجب الفقرات 12 و 13 و14 من قرار مجلس الأمن الدولي المرقم 1483 في أيار 2003 وان يتم إنهاء عمل برنامج النفط مقابل الغذاء الذي كان معمولا به بعد ستة اشهر ويتولى صندوق تنمية العراق (DFI) Development Fund for Iraq [6] إدارة العائدات النفطية .

لقد تركزت صادرات العراق النفطية في مجموعة من الشركات في البلدان الأوربية مثل بريطانيا و اسبانيا و فرنسا وتركيا وايطاليا واليونان وشركات آسيوية في الصين واليابان وكوريا الجنوبية والهند وبلدان عربية الأردن والمغرب فضلا عن الولايات المتحدة الأمريكية والبرازيل . وسيتم من خلال الفقرات التالية تحليل تطور كميات وأسعار وعوائد الصادرات النفطية.

1- كميات النفط المصدرة

بلغت صادرات العراق النفطية حسب بيانات وإحصاءات شركة تسويق المنتجات النفطية(سومو) للمدة من التاسع من نيسان ولغاية كانون الأول من عام 2003 أكثر من 198 مليون برميل (جدول 1) واتخذت اتجاهات تصاعدية في السنوات اللاحقة باستثناء بعض السنوات إذ بلغت في شهر (نوفمبر) تشرين الثاني من عام 2011 ما مقداره 724 مليون برميل ، وبلغ إجمالي كميات النفط المصدرة للمدة من التاسع من نيسان عام 2003 ولغاية نوفمبر عام 2011 تقريبا خمسة مليارات برميل [7] .

جدول (1)

كميات النفط المصدرة وعوائدها في العراق للمدة (2003 – 2011) *

السنوات	نفط البصرة		نفط كركوك		المجموع		معدل السعر دولار/ برميل	معدل التصدير برميل / يوم
	مليون برميل	مليون دولار	مليون برميل	مليون دولار	مليون برميل	مليون دولار		
2003	190,5	4,882	7,7	193,2	198,2	6,814	25.608	926,368
2004	519,7	16,242	38,5	1,291	558,2	17,534	31.411	1,525,211
2005	496,9	22,579	12,7	687,7	509,6	23,267	45.659	1,396,132
2006	535,7	29,731	10,4	0,665	546,1	30,398	55.652	1,496,445
2007	556,6	36,618	39,8	3,215	596,5	39,833	66.784	1,634,125
2008	540,1	47,061	136,9	12,477	677,1	59,538	87.928	1,850,090
2009	524,0	31,187	171,5	10,142	695,5	41,329	59.421	1,905,600
2010	539,4	40,679	150,6	11,523	690,0	52,202	75.655	1,890,442
2011	570.6	59,607	155.3	16,319	724	75,931	104,772	2,179,909
المجموع	4,473.8	288,586	723.5	56,516	5,195.3	345,093	65.436	1,664,428

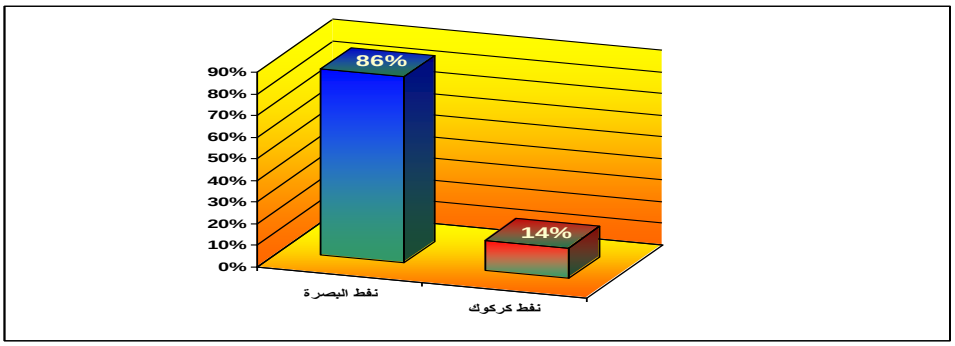
المصدر :إعداد الباحث بالاعتماد على إحصاءات وزارة النفط ، شركة تسويق المنتجات النفطية ، الموقع الالكتروني الرسمي.

(*) – عام 2003 للفترة من 9 /4 – 31 / 12 / 2003 ، عام 2011 لغاية تشرين الثاني 2011

وتجدر الإشارة إلى ان معظم صادرات النفط العراقية تركزت في حقول نفط البصرة ونفط كركوك ، إلا أن الأهمية الكبرى هي لصادرات نفط البصرة اذ بلغ مجموع كميات النفط المصدرة للمدة 2003 – 2011 أربعة مليارات ونصف برميل وبأهمية نسبية بلغت 86 % ، بينما بلغ إجمالي كميات النفط المصدرة من نفط كركوك للمدة ذاتها 723 مليون برميل وبأهمية نسبية بلغت 14 % ، كما في الشكل (1) .

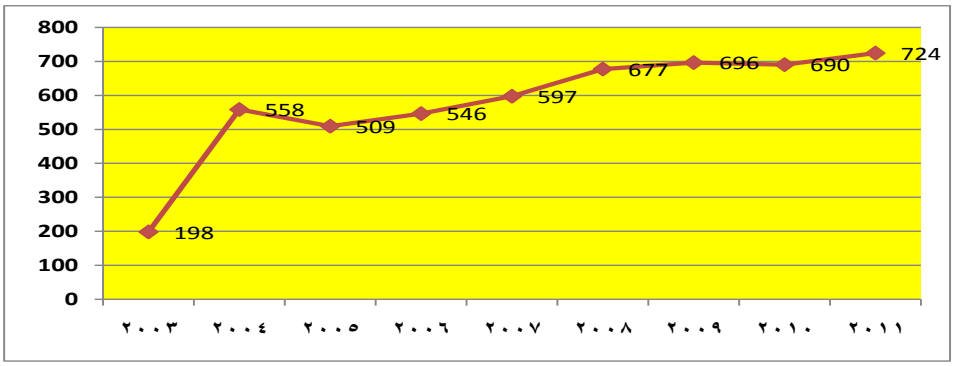
وتجدر الإشارة إلى أن الكميات المصدرة من النفط الخام تكون خاضعة لمتغيرات الوضع الأمني المتمثل بعمليات التخريب والتفجير لأنابيب النفط الممتدة في إرجاء واسعة من العراق ، فضلا عن الظروف الجوية التي أدت في أوقات عديدة إلى توقف تصدير النفط الخام عبر المنافذ البرية أو البحرية .

شكل (1)
الأهمية النسبية للكميات المصدرة من نفط البصرة ونفط كركوك للمدة 2003 – 2011



المصدر : من إعداد الباحث بالاستناد الى الجدول (1)

شكل (2)
كميات النفط المصدرة من النفط الخام للمدة 2003 – 2011 (مليون برميل)

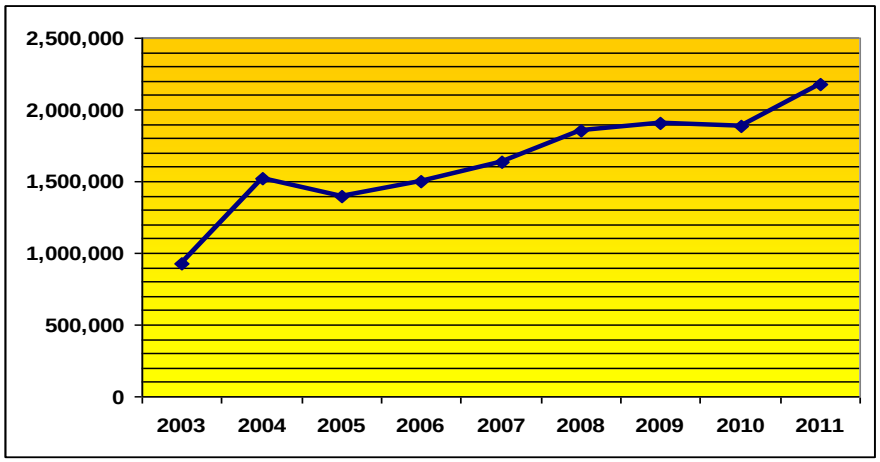


المصدر : من إعداد الباحث بالاستناد الى الجدول (1)

2- معدلات التصدير

من المعلوم ان إمكانات التصدير تحكمها الطاقة الإنتاجية والنقلية والخزنية والتسويقية ومن ثم انعكاس ذلك على معدلات تصدير النفط الخام من منافذه التقليدية ، اذ لغاية عام 2010 لم تتجاوز الطاقة التصديرية عتبة الـ 2 مليون برميل إلا في عام 2011 والذي بلغ فيه هذا المعدل 2,179,909 برميل يوميا ، اما معدل صادرات العراق النفطية للمدة 2003 ولغاية 2011 فقد بلغ 1,664,428 برميل / يوم ، كما يوضحها الجدول (1) والشكل (3) .

شكل (3)
معدلات تصدير النفط الخام للمدة 2003 – 2011 (برميل / يوم)

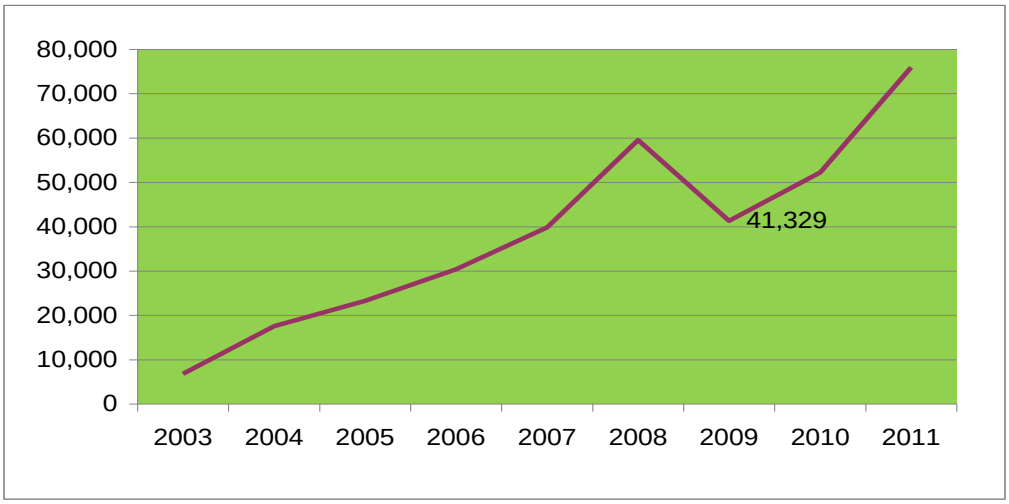


المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على الجدول (1)

3- الإيرادات النفطية

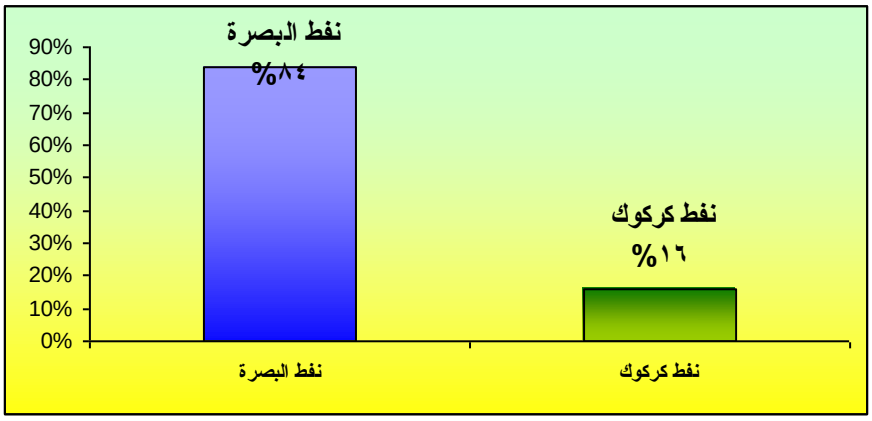
ارتفع إجمالي الرصيد المتراكم لعوائد الصادرات النفطية للمدة 2003 – 2011 إلى أكثر من 345 مليار دولار ، كان ذلك حصيلة لزيادات متتابعة طوال المدة المذكورة باستثناء عام 2009 الذي انخفضت فيه هذه العوائد الى 41,3 مليار دولار وبنسبة 44 % مقارنة مع عام 2008 الذي بلغت فيه هذه العوائد 59,5 مليار دولار على الرغم من تزايد الكميات المصدرة للنفط لعام 2009 عن عام 2008 بنسبة 2% ، والسبب في ذلك يرجع الى الهبوط الحاد في أسعار النفط على اثر تداعيات الأزمة المالية العالمية في عام 2008 .
لقد بلغت الإيرادات المتحققة للمدة ذاتها من نفط البصرة 288,6 مليار دولار وبنسبة 83.6 % من إجمالي عوائد الصادرات النفطية وشكلت إيرادات نفط كركوك النسبة المتبقية وهي 16.4% وبمقدار 56,5 مليار دولار كما يوضحها جدول (1) والأشكال (4) و (5).

شكل (4)
عوائد الصادرات النفطية للمدة 2003 – 2011 (مليون دولار)



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على الجدول (1)

شكل (5)
الأهمية النسبية لعوائد الصادرات النفطية لنفط البصرة ونفط كركوك للمدة 2003 - 2011



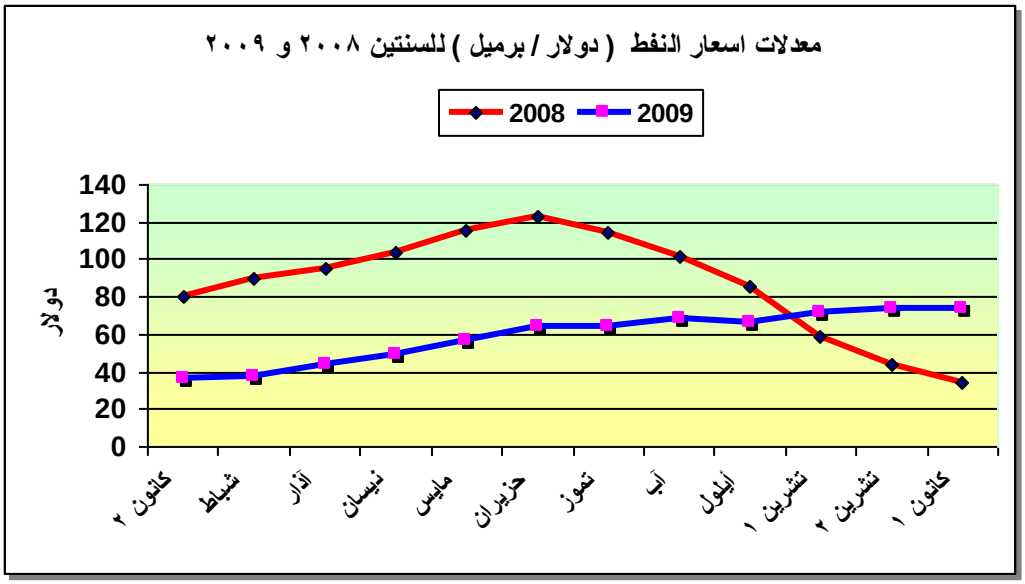
المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على الجدول (1)

4– معدلات أسعار النفط

من العناصر الرئيسة والهامة التي تؤثر في حصيلة العراق من العوائد النفطية هي أسعار النفط التي تتحكم فيه العديد من العوامل الخارجية ، السياسية منها والاقتصادية على مستوى البلدان المنتجة والمصدرة في الأوبك او الاوابك والسوق الدولية للنفط عموماً.
لقد أخذت معدلات أسعار النفط بالتزايد النسبي وبمستويات ملموسة ابتداءً من عام 2003 ولغاية عام 2009 فبعد ان كان متوسط سعر برميل النفط 25.6 دولار / برميل في عام 2003 ارتفع إلى 87,9

دولار للبرميل في عام 2008 وبنسبة تغير بلغت 243,4 % (الجدول 1 والشكل 6) ، وبلغت معدلات أسعار النفط العراقي الشهرية أعلى مستوياتها في حزيران من عام 2008 إذ بلغت 123 دولار للبرميل ، إلا أنه وبسبب تداعيات الأزمة المالية العالمية والاضطرابات في السوق المالية الدولية ومن ضمنها معاملات وعقود السوق النفطية فقد انخفضت أسعار النفط العراقي الى مستويات متدنية مقارنة بالسنوات السابقة وقد بلغ معدل السعر السنوي للنفط 59،4 دولار للبرميل في عام 2009 وبانخفاض مقداره 32،4 % مقارنة بعام 2008 ، كما يوضحه الشكل (6) ، اما معدل سعر برميل النفط للمدة 2003 – 2011 فقد بلغ 65,4 دولار للبرميل .

شكل (6)



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على الجدول (1)

وعند النظر إلى بيانات الجدول (1) يتضح ان مقدار العوائد التي يحصل عليها العراق من تصدير نفطه الخام والتي هي المصدر الأول ويكاد يكون الأخير في تمويل النشاط الاقتصادي تعتمد على مصفوفة من العلاقات ترتبط فيما بينها تبدأ بالإنتاج ولا تنتهي بالتصدير بل تتعلق بالأسعار النفطية والتي تحكمها هي الأخرى الأوضاع السياسية والاقتصادية الدولية .

بمعنى آخر ان زيادة كميات الإنتاج ليس هو شرطا كافيا من اجل زيادة العوائد والإيرادات المالية للنفط بل تتعلق بعوامل أخرى قد لا يكون للعراق القدرة في التأثير عليها ففي الوقت الذي ارتفعت فيه كميات النفط المصدرة في عام 2009 بنسبة 2% مقارنة في عام 2008 ، فقد انخفضت العوائد المتحققة للسنة نفسها بنسبة 44% وذلك بسبب اتجاه معدلات الأسعار إلى الانخفاض عالميا ، وهو الأمر الذي يضع مخطط ومنفذ السياسة الاقتصادية في موقف (حرج) .

لذلك يفترض بل يستوجب ان تكون الفجوة بين السعر المتوقع والسعر المتحقق لإيرادات النفط في الموازنة في حدود ضيقة .

المبحث الثاني
الآثار الاقتصادية والمالية للعوائد النفطية

ان دراسة أي ظاهرة اقتصادية لا يخرج عن عناصرها الأساسية الثلاثة وهي : متى ، كيف ، أين ؟ يتم التصرف في الموارد الاقتصادية المتاحة المحدودة أو النادرة ، وهذا ما ينطبق على العراق كما هو الحال على أي بلد آخر .

متى وكيف وأين ، نحصل على الموارد ، ومتى وكيف وأين ، ننفق هذه الموارد ؟

سيتم في هذا المبحث دراسة طبيعة العلاقة بين العوائد المتحققة من الصادرات النفطية والآثار التي تترتب عليها ماليا واقتصاديا من خلال الفقرات اللاحقة .

أولا _ طبيعة العلاقة بين العوائد والتمويل

في العراق هناك منفذ وحيد للإيرادات ، ومنافذ كبيرة للأنفاق والتمويل تتزايد لاداء المهام السيادية للحكومة ، فالمورد المالي الأساسي لتنفيذ السياسة الاقتصادية كما هو معروف هو عائدات الصادرات النفطية

التي تخضع للسياسة النفطية (وزارة النفط) والعوامل الخارجية ، وبما ان العراق لازال تحت وصاية بعض قرارات مجلس الأمن الدولي ، فان عائدات صادراته النفطية يتم الاحتفاظ بها في حساب وزارة المالية الذي يديره البنك المركزي العراقي في (صندوق تنمية العراق DFI) في نيويورك (والتي بلغت 60 مليار دولار تقريبا) في أواخر عام 2011 ، وهي مقيمة بالدولار الأمريكي ، ومن اجل تمويل الإنفاق العام (الجاري والاستثماري) عن طريق الموازنة العامة بالدينار العراقي تعمل وزارة المالية على بيع الدولار إلى البنك المركزي العراقي بسعر صرف مزاد البنك المركزي للحصول على الدينار ، بمعنى إن الإنفاق العام لوزارة المالية هو مقيد ومحدد بما تحصل عليه من عوائد الصادرات النفطية ، مع تراجع عوائد أهم أدوات السياسة المالية لأسباب موضوعية وأخرى غير موضوعية وهي السياسة الضريبية وما يمكن ان تساهم به من إيرادات للموازنة العامة .

ويحدد القسمان الخامس والسادس من قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 مهام ومسؤوليات الإدارة المالية للعائدات النفطية إذ تنص الفقرة (2) من القسم الخامس على أن ((مسؤولية إدارة حساب عائدات النفط سوف تناط بوزير المالية الذي يرتبط بمجلس الوزراء والذي سيأخذ بنصائح البنك المركزي وأفراد آخرين وكما يراه المجلس مناسبا ، ولمجلس الوزراء سلطة تقديرية في تخويل لجنة بمسؤولية الإشراف على عمليات حساب عوائد النفط وتتكون اللجنة من أفراد يختارهم المجلس على ان تتضمن تلك اللجنة على الأقل وزير المالية ووزير النفط والبنك المركزي العراقي كجهات لها صلاحية إسداء النصح)) . [8]

اما فيما يتعلق بإعداد الموازنة العامة فان الفقرة (1) من القسم السادس من القانون نفسه تنص على ان ((يقوم إعداد الموازنة الفدرالية على خطط التنمية الاقتصادية والسعي وراء استقرار الاقتصاد الكلي والسياسة الاقتصادية والقوانين والأنظمة السارية . ويقوم إعدادها على مراعاة الرغبة المطلوبة بضمان تقوية الوضع المالي للعراق ، وتقليل التذبذب في نفقات الحكومة،وانجاز تراكم الدخل الإجمالي ويقوم إعداد الميزانية الفدرالية بشكل خاص على تنبؤات حكيمة ومعتدلة لأسعار النفط والمنتجات النفطية والضرائب وإيرادات الجمارك ، وتقوم وزارة المالية بإعداد الخطط بالتعاون مع البنك المركزي والوزارات الأخرى)) [9].

ثانيا _ التغيرات في العوائد النفطية وآثارها الاقتصادية والمالية

يمكن بيان انعكاسات التغيرات في العوائد النفطية على المتغيرات الاقتصادية والمالية من خلال التمعن في الآثار التي ترتبت على تلك المتغيرات عند حصول تقلبات في العوائد النفطية .

ويُعد عام 2009 مؤشر تقريبي واضح الدلالة على تلك الآثار وانعكاساتها على معظم المتغيرات الاقتصادية والمالية ، وهو العام الذي اتجهت فيه إيرادات الصادرات النفطية بالانخفاض بسبب تداعيات الأزمة المالية العالمية كما ذكرنا سابقا ، وطالت عملية هبوط هذه الإيرادات معظم متغيرات النشاط الاقتصادي ، ومن ثم عاودت هذه المتغيرات بالتحسن النسبي عندما أخذت أسعار النفط بالارتفاع وانعكاس ذلك على عوائد الصادرات النفطية كما يوضحها الجدول (2) والأشكال اللاحقة وكما يأتي [10] :

1- الآثار على المتغيرات الحقيقية :

- الدخل القومي : انخفض مقدار الدخل القومي بالأسعار الجارية من 147.6 ترليون دينار عام 2008 إلى 126.1 ترليون دينار في عام 2009 ونسبة انخفاض مقدارها 14.6 % .
- متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي : اتجه هذا المتوسط للانخفاض الى 4002450 دينار في عام 2009 مقارنة في عام 2008 الذي كان فيه 4828349 دينار وبنسبة 17.1 % (انخفض من 4004 دولار الى 3383 دولار).
- الناتج المحلي الإجمالي GDP بالأسعار الجارية : انخفض GDP من 157 ترليون دينار عام 2008 الى 139 ترليون دينار عام 2009 ، وبالأسعار الثابتة (1988 = 100) ارتفع من 52 ترليون الى 56 ترليون بسبب اتجاه معدلات التضخم الى الانخفاض نتيجة لانخفاض معدلات الأنفاق الحكومي مقارنة بالسنة السابقة .

ويعود هذا الانخفاض في قيمة الناتج المحلي الإجمالي الى تراجع أسعار النفط والتي بلغ معدلها 59.4 دولار للبرميل في عام 2009 بعد ان كان معدل أسعار النفط 87.9 دولار للبرميل في عام 2008 ومن ثم ارتفاعه الى 75.6 دولار للبرميل وهو ما انعكس على التغيرات في قيمة GDP للسنوات نفسها وبالارتفاع والانخفاض .

2- الآثار على ميزان المدفوعات :

- انخفاض إجمالي قيم الصادرات لجميع بلدان العالم الى 39427 مليون دولار عام 2009 بعد ان كانت 63726 مليون دولار عام 2008 وبنسبة تغير مقدراها 61.6 % ، وزيادة مقدار الاستيرادات من 35496 مليون دولار عام 2008 الى 38437 مليون دولار عام 2009 ، ومن المعروف ان العامل المهم والاهم في صادرات العراق هو النفط .

3 - الآثار على الموازنة العامة

قد تكون الموازنة العامة بمكوناتها (الإيرادات والنفقات) المتغير الأكثر وضوحا في مدى انعكاس تغيرات العوائد النفطية عليها لارتباطها المباشر بمعظم المتغيرات على مستوى كافة الوحدات الاقتصادية (أفراد ومؤوسسات) ، وهو ما يتضح من تتبع الاستجابة العالية للتغير في الإيرادات والمصروفات الى التغيرات في عوائد الصادرات النفطية .

فقد انخفضت الإيرادات العامة والنفقات العامة في الموازنة في عام 2009 مقارنة في عام 2008 وانعكاس ذلك على تخصيصات معظم الوزارات والمؤسسات الأخرى اذ تم في هذا العام ترشيد الإنفاق العام في ضوء شحة الإيرادات النفطية ، بمبلغ مقداره 5 تريليون دينار ، اذ بلغت 54،1 تريليون دينار بعد ان كانت 59،1 تريليون دينار .

أيضا انخفضت التخصيصات الاستثمارية إلى النصف تقريبا في عام 2009 إلى 15 ترليون دينار بعد ان كانت 30.7 ترليون دينار عام 2008 وبنسبة تغير مقدارها 51.1 % . وكذلك تحول فائض الموازنة في عام 2008 والبالغ مقداره 20.8 ترليون دينار الى عجز في عام 2009 وبمقدار 13.9 ترليون دينار ، وهذا الانخفاض شمل المشاريع الاستثمارية للوزارات بنسبة (-2.1 %) والمشاريع الاستثمارية لتنمية الأقاليم وأعمار المحافظات بنسبة (- 35.6 %) ، والمشاريع الاستثمارية للقطاع النفطي بنسبة (-26.5 %) والمشاريع الاستثمارية لقطاع الكهرباء بنسبة (-35.9 %) .

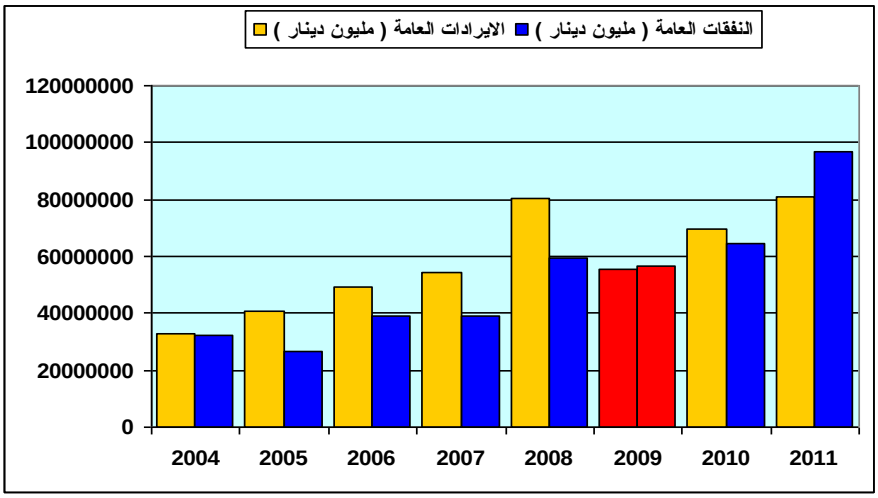
ويلاحظ ان معظم بنود وفقرات الموازنة بجانبيها الايرادي والانفاقي اتجهت إلى الانخفاض في عام 2009 مقارنة في عام 2008 لارتباطها المباشر بعناصر ايرادية (غير مرنة) ولاتوجد لها بدائل مناسبة .

جدول (2)
بعض المؤشرات الحقيقية والمالية والنقدية للاقتصاد العراقي

السنة	النفقات العامة ترليون دينار	الإيرادات العامة ترليون دينار	التخصيصات الاستثمارية ترليون دينار	التخصيصات الاستثمارية النسبة الى الموازنة %	مشتريات CBI من العملة الأجنبية من وزارة المالية (مليار دولار)	الأهمية النسبية للإيرادات النفطية في الموازنة %	العجز أو الفائض	GDP ترليون دينار (جاري)
2004	32.1	32.9	3.9	12,4	10.3	95	8.6	53.2
2005	26.4	40.5	3.7	12,2	14.8	94	14.1	73.5
2006	38.1	49.1	2.1	6,4	18.8	95	15.7	95.6
2007	39	54.6	12.6	24,4	26.7	94	15.5	111.5
2008	59.4	80.1	30.7	33	45.5	88	20.8	157.0
2009	56.6	55.2	15	21	23	94	13.9-	139.3
2010	83.4	61.7	23.6	28	41	93	5.1	171.5
2011	96.7	80.9	30	37		89	15.7-	
2012	117	102	37	36		92		

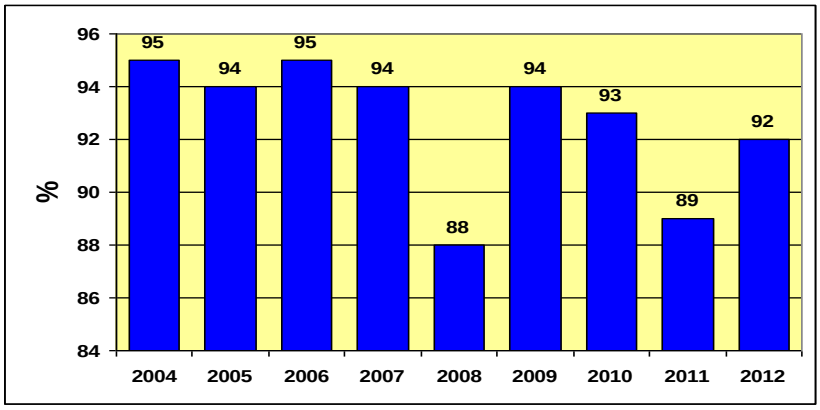
المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على التقارير السنوية للبنك المركزي ودائرة الموازنة العامة .

شكل (7)
الإيرادات والنفقات العامة في الميزانية العراقية للمدة 2004 – 2001



المصدر : من إعداد الباحث

شكل (8)
الأهمية النسبية للايرادات النفطية في الميزانية



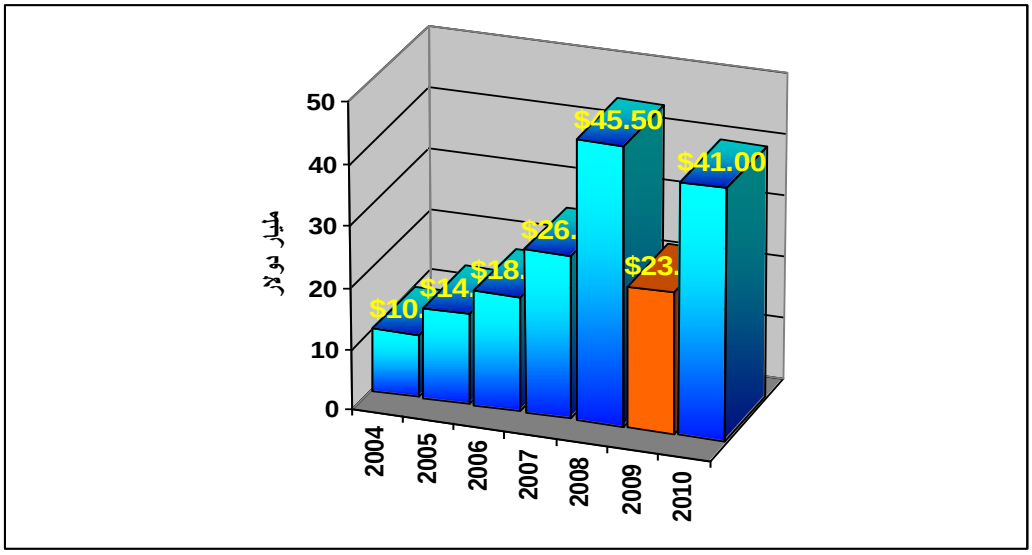
المصدر : إعداد الباحث

4 - الآثار النقدية

انعكس انخفاض عوائد الصادرات النفطية أيضا على العديد من المتغيرات النقدية ومنها :

- انخفضت مشتريات البنك المركزي العراقي من العملة الأجنبية من وزارة المالية من 45.5 مليار دولار عام 2008 الى 23 مليار دولار في عام 2009 وبنسبة تغير 95.5 % ، لأنه وكما ذكرنا فان مصدر العملة العراقية هو البنك المركزي الذي يقوم ببيعها الى وزارة المالية ، أي ان شراء البنك المركزي للعملة الأجنبية من وزارة المالية يعتمد بصورة أساسية على الحصيلة النهائية من عوائد الصادرات النفطية التي تحصل عليها وزارة المالية بعد خصم نسبة 5% منها كتعويضات تدفع للكويت ، الشكل (9).
- تراجع الودائع الحكومية لدى الجهاز المصرفي الى 23471 مليار دينار في عام 2009 مقارنة في عام 2008 الذي بلغت فيه هذه الودائع 29709 مليار دينار .
- انخفاض إجمالي الموجودات الأجنبية لدى البنك المركزي العراقي الى 51.8 مليار دولار بعد ان كان 58.8 مليار دولار .

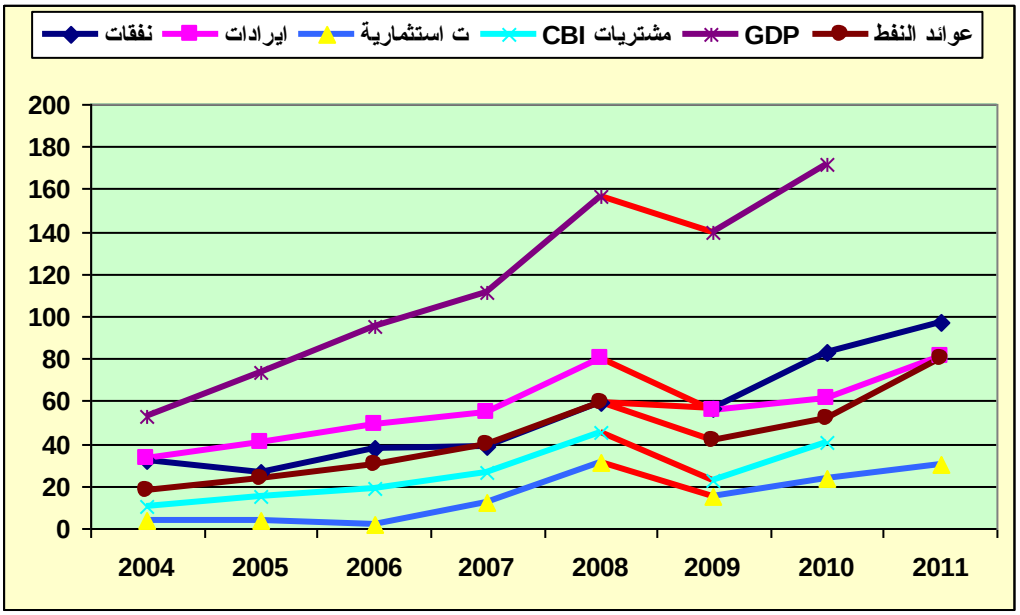
شكل (9)
مشتريات البنك المركزي من العملة الأجنبية من وزارة المالية (مليار دولار)



المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على جدول (2) .

والشكل (9) يوضح العلاقة الطردية بين متغير العوائد النفطية وبين المتغيرات الاقتصادية الأخرى كالناتج المحلي الإجمالي والايرادات والنفقات العامة والتخصيصات الاستثمارية ومشتريات البنك المركزي من العملة الأجنبية من وزارة المالية .

شكل (10)
ارتباط التغيرات في متغيرات الاقتصاد الكلي بعوائد الصادرات النفطية



المصدر : من إعداد الباحث بالاستناد الى جدول (2)

الخلاصة :

من أجل الإجابة على التساؤل الذي أثاره البحث ، فان الدلالة الاقتصادية تؤشر وبوضوح مشكلة التبعية والاعتمادية شبه التامة لمتغيرات الاقتصاد الكلية للعوائد النفطية ودرجة الارتباط العالية بينهما ، واتضح انه مع اتجاه عوائد الصادرات النفطية نحو الانخفاض تبعتها في الانخفاض معظم المتغيرات الاقتصادية والمالية والنقدية وبالعكس مع زيادة عوائد الصادرات النفطية تأثرت معظم العوامل والمتغيرات

الاقتصادية الحقيقية والمالية والنقدية بالارتفاع وهو مايعني تبعية وارتباط النشاط الاقتصادي لما يحدث من تحولات وتغيرات في إنتاجية وصادرات القطاع النفطي .

وقد أظهرت أحادية مصادر التمويل في الاقتصاد العراقي ، فضلا عن تعدد أوجه الأنفاق وخصوصا النفقات التي لا يمكن المساس بها على الأقل في الوقت الراهن ، مخاطرها في عام 2009 وقد تتكرر هذه المخاطر في المستقبل .

وهذا الأمر ليس بخافٍ على ذوي الشأن لذلك لابد من إيجاد مصادر لا يمكن القول أنها بدائل ، على الأقل في المدى القصير والمتوسط بل مصادر ساندة للإيرادات النفطية من خلال تنويع الصادرات النفطية وعدم التركيز على صادرات النفط الخام بل تطوير صناعة المنتجات النفطية لما تحققه من عائد محلي وخارجي ، اذ تؤكد بعض الدراسات على ان أسعار المنتجات النفطية ستتخذ اتجاهات متصاعدة في المستقبل بصرف النظر عن أسعار النفط الخام الذي تتوقف إستراتيجيته على اعتبارات مالية مثل تكلفة راس المال وتكلفة المستلزمات الأخرى للإنتاج والتسويق ومن ثم ستنخفض جاذبية إنتاج النفط الخام أكثر ، وان المستقبل سيشهد ارتفاع في عوائد عمليات التكرير والنقل والتوزيع [11] .

وأيضا تفعيل السياسة الضريبية ، التي تكاد تعادل الإيرادات النفطية في بلدان أخرى ، وأيضا عن طريق تحويل بعض منشات القطاع العام الى الخاص او الاقتراض محليا بإصدار سندات دين حكومية او طرح حوالات خزينة تشتريها المصارف وممولة من ودائع الجمهور لديها او الاقتراض خارجيا ، ولكن كل تلك المصادر الساندة تبقى آليات تستخدمها السياسة المالية لمواجهة ظروف مؤقتة وليس دائمية، وتظل عاجزة عن تحقيق بنية اقتصادية شاملة للاقتصاد العراقي .

والأمر الأهم هو أن تدهور إنتاجية القطاعات الاقتصادية المختلفة وخصوصا الصناعية والزراعية سيبقى عنصر الخطر الأكبر الذي يواجه الاقتصاد العراقي وسيبقيه اقتصاد استهلاكي مدعوما بسياسات الإغراق التجارية وتهدر موارده على استيراد السلع الاستهلاكية ، لذلك لابد من تدارك الوضع خصوصا بعد ان تبين عدم القدرة في تنفيذ المشاريع التنموية والخدمية والتي أظهرتها النسب المرتفعة لعدم التنفيذ للمشاريع الاستثمارية .

وهو ما يجعل الدعوة لتفعيل وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي مسالة حتمية لا يمكن التراجع أو التأخر عنها ، لأنه في ظل استمرار مثل هذا الوضع سيؤدي إلى استنزاف معظم الموارد الاقتصادية ومن دون مردود او عائد يحفظ للأجيال القادمة حياتها الكريمة .

وهكذا فان التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية يتطلب الأخذ بنظر الاعتبار المديات الزمنية القصيرة والمتوسطة والبعيدة في تحديد أوجه الإنفاق ، وقبلها البحث عن منافذ حقيقية للإيرادات النفطية ، وهذا الأمر لا يرتبط ولا يكون فقط من مسؤولية الموازنة العامة ، فمع ان وزارة المالية تحدد التخصيصات الاستثمارية استنادا إلى ما تقره وزارة التخطيط ، وفضلا عن انخفاض الأهمية النسبية لتخصيصات الإنفاق الاستثماري مقارنة مع الإنفاق التشغيلي ، إلا أن هناك عجزا واضحا في استيعاب هذه التخصيصات الاستثمارية كما تم ذكره ، لذلك يتطلب الأمر تظافر وتنسيق ودعم جميع السياسات الاقتصادية الأخرى ، لان تكامل هذه السياسات سيّسرع الوقت ويقلّل التكلفة والجهود في بناء الاقتصاد ، وعلى العكس من ذلك فتعارض وتناقض السياسات المذكورة سيعيق ويبطئ عملية التنمية ويزيد الهدر والتكاليف والاختلال في الموارد الاقتصادية .

والتجارب السابقة للبلدان مثل اليابان وكوريا اللتان خرجتا من حروب مدمرة أعطت كل منهما أولوية الإنفاق على المشاريع الزراعية والصناعية لأنهما أساس تحقيق النهضة التنموية الحقيقية .

المصادر :

(1) – دستور جمهورية العراق 2005 .

(2) – انظر :

- قانون البنك المركزي العراقي رقم 56 لسنة 2004 .
- قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 .
- قانون وزارة التخطيط رقم (19) لسنة 2009 .
- قانون الاستثمار الخاص في تصفية النفط الخام رقم (٦٤) لسنة ٢٠٠٧ .

(3) - وزارة التخطيط ، خطة التنمية الوطنية 2010 – 2014 ، الجزء الأول ، وثيقة الخطة ، 2009 .

(4) – وزارة التخطيط ، إستراتيجية التخفيف من الفقر 2010 – 2014 .

(5) - برنامج الحكومة الاستراتيجي للسنوات 2011 – 2014 .

(6) - United Nation , Security Council , Security Council lifts sanctions on Iraq , Press Release , SC/7765 , 22/05/2003.

(7) – وزارة النفط ، شركة تسويق المنتجات النفطية ، الموقع الرسمي .

(8) - قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 القسم الخامس ، الفقرة (2) .

(9)- قانون الإدارة المالية والدين العام رقم 95 لسنة 2004 ، القسم السادس ، الفقرة (1) .
(10) – تم الاعتماد على الإحصاءات الصادرة عن البنك المركزي العراقي ، النشرات والتقارير السنوية لسنوات متعددة ، ودائرة الموازنة العامة في وزارة المالية .
(11) – جيوكامو لو ، الأوضاع الإستراتيجية في صناعة النفط الاتجاهات والخيارات ، مركز الأمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية ،ط1 ، ابو ظبي ، 1998 ، ص 54 .
- للمزيد من التفاصيل حول الموضوع يمكن الإطلاع على دراسة د. مظهر محمد صالح الموسومة (الريع المركزي والإستراتيجية المالية العراقية بين المدخل الصعب والمخرج الأمثل ، 2010) ، ودراسة د. احمد ابريهي العلي الموسومة (مستقبل الموارد النفطية وادراته ك 1 ، 2011)

.....
.....
.....