Forum of Federations
An International Network on Federalism
Forum des fédérations
un réseau international sur le fédéralisme

Published by the Forum of Federations • www.forumfed.org • Publié par le Forum des fédérations

الأدوات المالية في أنظمة النفط والغاز

جورج أندرسون
رئيس منتدى الاتحادات الفدرالية
والوكيل السابق لوزير وزارة الموارد الطبيعية في كندا

حلقة دراسية عن الفدرالية العملية في العراق
2-11 يونيو/حزيران 2006، فينيسيا

خريطة الجلسة

1. ريوع موارد النفط والغاز
2. دور الحكومة في تحصيل الريع
3. مشكلة الشك والغموض
4. الأدوات المالية
5. موضوعات للمناقشة

يصدر عن النفط والغاز ريعاً اقتصادياً هاماً

وهذا يعني أن قيمة كل منهما غالبًا ما تتجاوز تكاليف إنتاجهما إلى حد كبير

تدفق ريوع النفط والغاز إلى العديد من أصحاب المصالح المباشرة...

...من خلال مجموعة متنوعة من الطرق

بالنسبة للمواطنين العاديين	بالنسبة للحكومات	بالنسبة لأصحاب الموارد
• معدلات الأجور فوق المتوسطة أو أرباح الشركات في قطاع الموارد • الأسعار المدعومة ماليًا للاستخدام النهائي للنفط والغاز (مثل الوقود) من قِبَل السكان • مبيعات السرقة / السوق السوداء • الابتزاز وفساد موظفي الحكومة (الموظفين النظاميين، ومديري أصول الدولة، وغيرهم)	• الضرائب على الإنتاج من النفط والغاز المملوك لشركات القطاع الخاص • العوائد الناتجة/ التي تشارك فيها مستويات حكومية أخرى • الضرائب على الصادرات • الضرائب على "فائض الأرباح" • الاستهداف المحدد لقطاع الموارد من قبل الضرائب على الشركات، أو العقارات، أو المبيعات أو ضرائب عامة أخرى • بيع أذونات التلويث / طرحها للمزايدة • الضريبة على الانبعاثات الكربونية	• العوائد • حصص حقوق الملكية • مشاركة الإنتاج • بيع حقوق الاستكشاف والتطوير والإنتاج / طرحها للمزايدة • عمليات البيع في السوق السوداء / التهريب

ريوع النفط والغاز في السياق العراقي

- **لريوع النفط والغاز بصفة خاصة أهمية كبيرة في العراق:**
  - ثاني أكبر احتياطي للنفط في العالم (في ظل وجود أجزاء عديدة من العراق غير مكتشفة بصورة كلية حتى الآن لتحديد كمية الاحتياطي الإضافي)
  - وتعني التركيبة الجيولوجية المواتية إلى حد كبير انخفاضاً كبيراً في تكاليف الاستخراج ومستويات عالية من الريع
- **كما تعتبر ريوع النفط والغاز أيضاً على درجة كبيرة من الأهمية بالنسبة للعراق:**
  - يعزى إلى النفط والغاز ما يقرب من ثلثي إجمالي الناتج المحلي
  - يولد النفط والغاز 98 في المائة من العائدات العامة
  - توفر 97 في المائة من عائدات الصادرات

ريوع النفط والغاز في السياق العراقي

- **لكن:** يواجه العراق أيضًا عقبات هائلة أمام زيادة الفوائد الموجهة إلى جمهور الشعب العراقي والناتجة عن ملكيته للنفط والغاز:
  - قضايا الأمن المستمرة والشكوك المرتبطة بالدستور (بما في ذلك التقسيم الدقيق لصلاحيات الحكومة فيما يتعلق بالنفط والغاز)
  - ميراث بنية النفط والغاز التحتية المدمرة / المصابة بأضرار (بما في ذلك بعض أشكال الضرر اللاحق بمستودعات النفط في باطن الأرض)
  - "التسربات" الكبيرة المستمرة للنفط والغاز (والإيرادات ذات الصلة) بسبب السرقة وعمليات البيع في السوق السوداء والفساد
  - عدم توافر الشفافية بوجه عام في قطاع النفط والغاز

التحديات الأساسية أمام الحكومة

كيفية زيادة المنافع العامة إلى الحد الأقصى

- **تشجع ريوع النفط والغاز على ظهور "السلوك النفعي..."**
  ...وكلما ازدادت الريوع، صار هذا السلوك أكثر بروزاً
- **الملكية العامة وحدها لا تضمن توفير القدرة على زيادة المنافع العامة من إيرادات النفط والغاز**
- **التحدي الرئيسي يتمثل في كيفية الحد من الفقد في العائدات الذي يذهب إلى:**
  - الفساد/ والمنافع الخاصة الأخرى والتي تنشأ عن استخدام الأموال العامة
  - لشركات النفط والغاز الخاصة / الأجنبية (مثل الأرباح غير العادية)
  - المستخدمين النهائيين من الخاصة للنفط والغاز (مثل صور الدعم المفرط للوقود)

مشكلة الشك والغموض

هناك درجة كبيرة من الشك والغموض تحيط بقيمة ثروة النفط والغاز

- في معظم الحالات لا يمكن للملاك (الحكوميين) تقييم حجم الإيرادات المحتملة من النفط والغاز بسهولة
- تمتلك الحكومات عادة خبرةً تقنيةً محدودةً:
  - خبرات جيولوجية وخبرات أخرى محدودة تتعلق بالاستكشاف
  - محدودية القدرة على الحصول على تكنولوجيات الاستخراج المتقدمة المطلوبة لزيادة القدرة على استخراج النفط وإطالة عمر الموارد النفطية المستخدمة بالفعل
- ينتج عن ذلك "عدم تماثل المعلومات" بخصوص إمكانية العثور على موارد نفطية جديدة، ومداها الزمني والإنتاجي

مشكلة الشك والغموض

نتيجة لذلك، فمن المستحسن دائماً تواجد القطاعين العام والخاص بشكل مشترك

- **يقوم القطاع الخاص بجلب الخبرة الفنية (بما في ذلك أحدث صور التكنولوجيا) ويمكن أن يكون أيضًا :**
  - مصدرًا مهمًا لرأس المال (لتمويل عمليات تطوير النفط والغاز)
  - مصدرًا للخبرة اللازمة لبناء القدرات المحلية (في القطاع الخاص وحتى في الأنشطة الحكومية)
  - قوةً لزيادة الشفافية في الإدارة الحكومية لقطاع النفط والغاز (وفيما يتعلق بنظم الإدارة بصفة عامة)

مشاركة المخاطر في ظل الأنظمة المالية للنفط والغاز

الحاجة إلى إيجاد التوازن السليم بين مخاطر ومكاسب القطاع العام/القطاع الخاص

- **تُستخدم مجموعة متنوعة من الآليات في بلدان مختلفة وذلك لتوليد إيرادات النفط والغاز**
  - مثلا، أنواع متعددة للضرائب والعوائد ومشاركة الإنتاج وحصص حقوق الملكية وعمليات بيع حقوق الاستكشاف والتطوير والإنتاج، وما إلى ذلك.
- **عند استخدام هذه الآليات في مجموعات مختلفة، فإنها تؤدي إلى خلق أنماط مختلفة من مخاطر ومكاسب القطاعين العام والخاص...**

...وكذلك مختلف حوافز الاستثمارات في النفط والغاز

مصادر توليد العائدات

مُتحمِّل المخاطر الأساسي	سابق أم لاحق	مصدر العائد
القطاع العام	*لاحق*	أرباح شركات النفط المملوكة للدولة
مشترك	*لاحق*	الشركات المشتركة للدولة / شركة النفط المملوكة للدولة
القطاع الخاص	*سابق*	تقاسم العوائد / الإنتاج
القطاع العام	*لاحق*	العوائد المتأثرة بالأسعار
القطاع الخاص	*سابق*	بيع الحقوق / طرحها للمزايدة
القطاع الخاص	*لاحق*	عقود الخدمات
القطاع الخاص	*سابق*	الضرائب الخاصة بالنفط والغاز
القطاع العام	*لاحق*	الضرائب العامة

مزيج من الأدوات المستخدمة في العديد من البلدان

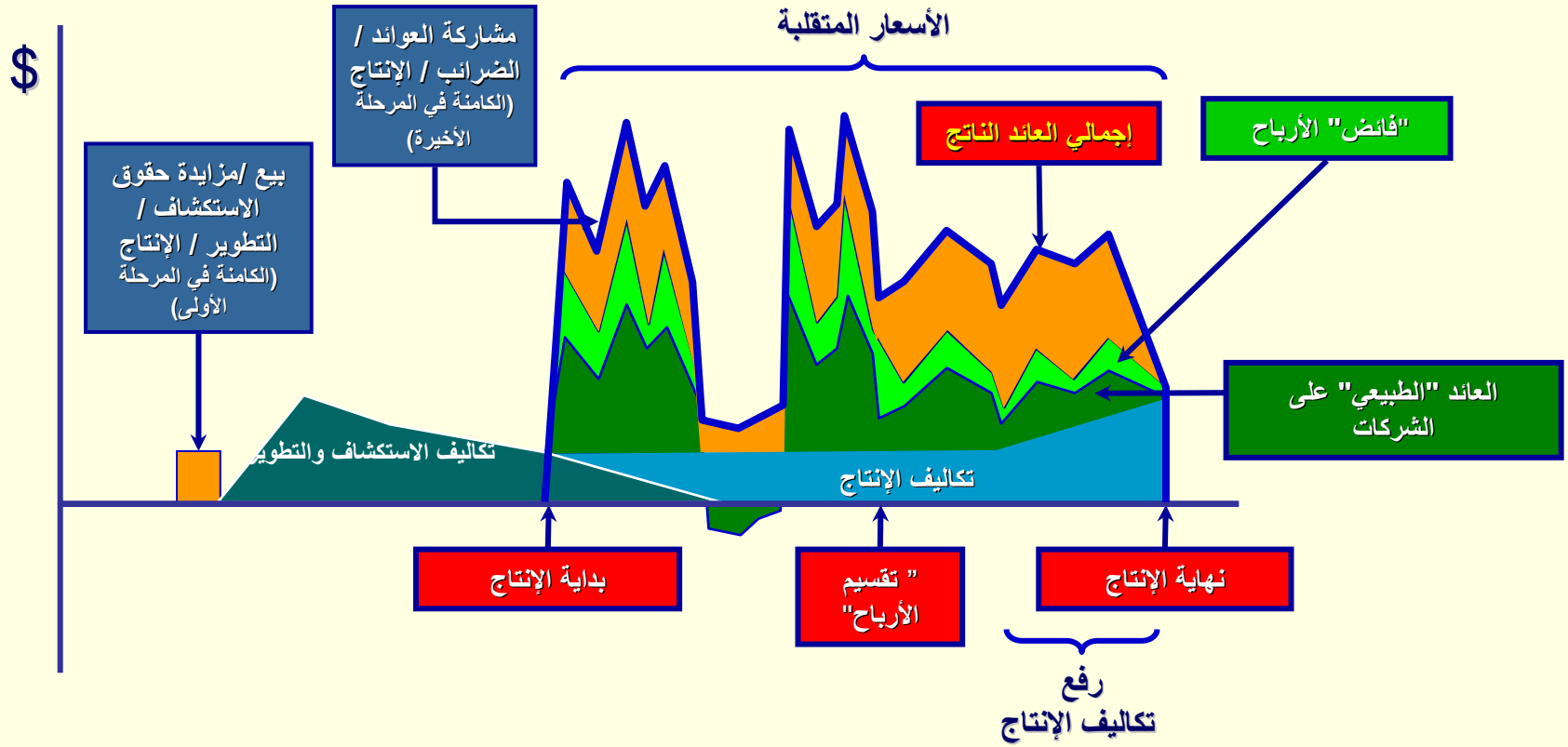
لكن: هناك حاجة إلى "المزيج" الصحيح لزيادة المنافع العامة إلى الحد الأقصى

- **من المرجح أن ينتج صافي العائدات المرتفع مما يلي:**
  - النظم المالية/التنظيمية المتوقعة (الحد الأدنى من التفاوض حول الشروط لكل حالة، وانخفاض مخاطر التغييرات أحادية الجانب *بأثر رجعي*)
  - مشاركة المخاطر بشكل جوهري بين الحكومات (مع الزيادة الناتجة في عمليات الاستكشاف التابعة للقطاع الخاص وما يليها من عمليات إنتاج)
  - درجة عالية من الشفافية (مع خلق فرص أقل لحدوث التسربات بسبب الفساد / التسربات الأخرى في وكالات القطاع العام)...

...مع المنافع الكبيرة للأرباح بصورة خاصة من عمليات البيع بالمزاد العلني التي يشارك فيها العديد من المزايدين عند معرفة القواعد مسبقاً

مجموعات الآليات المالية تعمل بشكل مثالي

شكل توضيحي لمناقصات "المرحلة الأولى" وعوائد / ضرائب "المرحلة الأخيرة"



مجموعات الآليات المالية تعمل بشكل مثالي

مجموعة متنوعة من الممارسات المشتركة في كافة أنحاء العالم

	كندا	إندونيسيا	نيجيريا	النرويج	الإمارات العربية المتحدة	فنزويلا
الأرباح الناتجة عن إنتاج الدولة / SOC من النفط والغاز		++	++	++	++	+++
حصص حقوق ملكية الدولة / SOC (مثل الشركات المشتركة)		++	++	++	++	+
المشاركة في العوائد / الإنتاج (قبل "تقسيم الأرباح")	+	+	++	+	++	+
المشاركة في العوائد / الإنتاج (بعد "تقسيم الأرباح")	+++			+		
الأسعار / العوائد التي تتأثر بالانتاج / حصص الانتاج			+		+	+
بيع الحقوق/ طرحها للمزايدة (في المرحلة الأولى)	++	+	+		+	+
عقود الخدمات الخاصة بعملية الاستكشاف/ التطوير						+
الضرائب الخاصة بالنفط والغاز				++	++	+
الضرائب العامة (بما فيها "الضرائب على فائض الأرباح")	+		+	++		+

وسيلة الإيضاح
مساهمة صغيرة في العائدات = +
مساهمة كبيرة = + +
مساهمة رئيسية مهيمنة = + + +

النظم المالية للنفط والغاز في السياق الفدرالي

- في البلدان الفدرالية، يتم تطبيق معظم الآليات المنتجة للإيرادات بمعرفة الحكومة التي تمتلك الموارد
- **لكن:** الأدوات المالية التي تستخدمها الحكومات الأخرى يمكن (وغالبًا ما يتم) استخدامها للمطالبة ببعض الحصص من ريع النفط والغاز
  - مثل الضرائب المفروضة على الممتلكات المحلية التي تستهدف ملكيات النفط والغاز، أو الضرائب الفدرالية المفروضة على الصادرات أو الضرائب البيئية، وغيرها.
- يمكن أن يتم تطبيق الاستخدام المشترك لهذه الأدوات بموجب اتفاق مشترك (مثلاً كطريقة لتقاسم العائدات فيما بين الحكومات)...

...غير أن ذلك يتطلب تنسيقًا مستمراً فيما بين الحكومات

النظم المالية للنفط والغاز في السياق الفدرالي

- **المسائل الأساسية التي يجب تناولها بشأن الفدرالية المالية:**
  - ما مقدار عائدات نفط العراق التي تتدفق إلى أقاليمه ومحافظاته - وما المقدار المتدفق منها إلى الحكومة الفدرالية؟
  - هل ينبغي أن تجمع الحكومة الفدرالية العائدات وتحولها إلى المناطق، أم يمكن أن تجمع المناطق العائدات مباشرة؟ وهل يمكن لمختلف الأقاليم أن تختار ترتيبات مغايرة؟
  - هل يجب التعامل مع الفروق في العائدات فيما بين الأقاليم والمحافظات من خلال أ) من خلال التحويلات المعادلة من الحكومة المركزية؟
    ب) المشاركة في عائدات الموارد؟ ج) آليات أخرى؟

النظم المالية للنفط والغاز في السياق العراقي

- من الناحية التاريخية، كانت إيرادات النفط والغاز في العراق إما:
  - تتدفق بشكل أساسي إلى كبرى شركات النفط الأجنبية، أو
  - تتمركز وتتدفق بصورة كبيرة (في وجود الحد الأدنى من الشفافية) من خلال احتكار شركة نفط مملوكة للدولة
- في السياق الحالي والسياق متوسط الأجل، قد يحتاج النظام المالي للنفط والغاز العراقي إلى إيجاد توازن مختلف فيما بين
  - زيادة المنافع العامة من إيرادات النفط والغاز
  - تشجيع الاستثمار في قطاع النفط والغاز
  - العمل على ملاءمة تفضيلات مختلف المحافظات لوضع ترتيبات بديلة في سلطات الاختصاص بهذه المحافظات

الموضوعات الرئيسية المطروحة للمناقشة

- ما أن تحل القضايا الأمنية / الدستورية، ما هي التحديات الرئيسية التي تواجه تنمية قطاع النفط والغاز في العراق؟
- هل سيكون الاستثمار والخبرة في القطاع الخاص من الأمور الضرورية المطلوبة؟
- هل يتعين تصميم النظام المالي المستقبلي للنفط والغاز في العراق من أجل:
  - زيادة الإنتاج إلى الحد الأقصى؟
  - زيادة الإيرادات العامة إلى الحد الأقصى؟ (وما هو الإطار الزمني لتنفيذ ذلك؟)
  - دعم التقدم نحو تحقيق الشفافية في التعامل مع الأموال العامة العراقية؟
- كيف ستقوم الحكومة المركزية وأجهزة الحكم الوطنية الفرعية العراقية بتنسيق سياسات رفع الإيرادات الناتجة عن النفط والغاز؟