



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

هل يجب التفكير مجدداً في إنشاء الصندوق السيادي في العراق؟

علي عبدالرحيم العبودي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍّ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تهّمُ الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2022

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

هل يجب التفكير مجدداً في إنشاء الصندوق السيادي في العراق؟

علي عبدالرحيم العبودي *

الملخص التنفيذي:

- تستحوذ في الوقت الحاضر صناديق الادخار والاستثمار على النسبة الأكثر من صناديق الثروة السيادية وفقاً لتصنيفات الصناديق المسجلة في المعهد الدولي للصناديق السيادية وتأتي بعدها صناديق التنمية في المرتبة الثانية.
- تسهم صناديق الثروة السيادية في تنويع اقتصاديات البلدان المالكة لها عبر تحويل الفوائض المالية، أو النقدية، لتلك البلدان إلى أصول ذات مردود اقتصادي واستخدامها في مجالات استثمارية (أسهم، وسندات، وعقارات... إلخ).
- يمتلك العراق تجربة سابقة في إنشاء صندوق ثروة سيادي، وذلك عبر إنشاء الصندوق العراقي للتنمية الخارجية الذي تأسس بموجب القانون رقم (77) لسنة 1974، لكن بعد سقوط النظام الأسبق اقتصر عمل هذا الصندوق على إدارة مساهمات العراق المالية في المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية، كما كانت هناك محاولة لإنشاء صندوقين سياديين للعراق في عام 2018، إلا أنّهما بقيا حبراً على الورق من دون تنفيذ عملي.
- في نموذج تجريبي اتضح أنّ متراكم الفائض في الموازنة العامة العراقية في (16) عاماً يساوي (107) ترليون دينار، في حين بلغ العجز المتراكم للمدة نفسها (32) ترليون دينار، هذا يعني أنّ نحو أكثر من (74) ترليون دينار هو فائض صافٍ، والذي كان بالإمكان استثماره لو كان هناك صندوق سيادي للعراق.
- ينبغي على الحكومة الجديدة الشروع بصورة جدية على إنشاء صندوق سيادي للعراق، للاستفادة من الارتفاع الحاصل في أسعار النفط الآن، والذي يتوقع أن يوفر فائضاً مالياً يتجاوز (15) مليار دولار مع نهاية عام 2022.

* باحث في الاقتصاد السياسي.

الملخص:

تُقسّم اقتصاديات الدول من حيث مصدر الإيراد على ثلاثة أقسام؛ اقتصاديات ذات مصادر إيرادية متنوعة، واقتصاديات ذات مصدر إيرادي أحادي (اقتصاديات السلة الواحدة)، وما بينهما القسم الثالث، ويقع العراق ضمن المجموعة الثانية، إذ يُعدُّ العراق من الدول شديدة الريعية، وذلك لاعتماده شبه الكلي على الإيرادات المتأتية من بيع النفط الخام، إذ تشكل الإيرادات النفطية بعد عام 2003 نحو أكثر من (90%) من إجمالي إيرادات الموازنة العامة، كما تُسهم بنحو (45-60%) من تكوين الناتج المحلي العراقي (GDP)، ممّا أدّى إلى اختلال هيكل كبير في مصادر تمويل الموازنة العامة، ونتيجة للسياسات المتخبطة، وما شهدته العراق من ظروف صعبة بعد سقوط النظام الأسبق عمّق هذا الاختلال؛ لينسحب على مجمل المؤشرات الاقتصادية، حتى أصبحت إيرادات النفط الخام دالة لمستوى الإيرادات العامة للدولة، وبصوة أعم على دالة لمستوى نشاط الاقتصاد الوطني.

وتُعدُّ الموارد الطبيعية التي تتصف بالنضوب سلاحاً ذا حدين؛ لأنّه يعتمد على طبيعة إدارة هذه الموارد واستخدامها، فقد تظهر هذه الموارد في دولة ذات فكر اقتصادي سليم فتستخدم كقاعدة أساس للنهوض وتنمية اقتصادها الوطني واستدامة ماليتها، وذلك عبر ما يسمى «بأمثلة باريتو» التي تقتضي تخصيص الفائض أو نسبة معينة من إيرادات هذه الموارد في تطوير القطاعات الاقتصادية الأخرى وتنميتها، وقد تهب الطبيعة الموارد نفسها إلى دولة عاجزة عن تبني فكر اقتصاد يساعد في استغلال هذه الموارد بطريقة تمكنها من تطوير قطاعاتها الاقتصادية واستدامة ماليتها وإيراداتها، ممّا تحتم عليها تبذير هذه الموارد والوصول إلى مستقبل يسوده التخلف والفقر والانهيار. ومع الإيرادات الضخمة التي أدّرها النفط الخام على العراق بعد عام 2003، فهذه الإيرادات لم تُستغل استغلالاً صحيحاً، ولم تتمكن الحكومات المتعاقبة من تطوير مصادر إيراداتها العامة وتنويعها، وبقيت متكئة على إيراد ريعي ناضب، ممّا يندّر بمستقبل خطر.

لذا أدركت بعض الدول النفطية لما قد يواجهها من خطر كبير، إذا لم تتمكن من تنويع مصادر إيراداتها العامة، ونظراً لعدّ النفط سلعة ناضبة، وتحقيقاً لمبدأ الاستغلال الأمثل للموارد اتجهت معظم الدول النفطية، خاصة دول مجلس التعاون الخليجي إلى ابتكار أسلوب في إدارة الإيرادات النفطية، وذلك عبر تأسيس صناديق سيادية، التي تُعرف على أنّها: (عبارة عن مجموعة

من الأصول المالية المملوكة والمدارة بطريقة مباشرة، أو غير مباشرة من قبل الحكومات؛ لتحقيق أهداف وطنية والممولة أماً باحتياطات الصرف الأجنبي، أو صادرات الموارد الطبيعية، أو فائض الإيرادات العامة للدولة⁽¹⁾.

وتكمن أهمية هذه الصناديق في عدها أداة من أدوات السياسة المالية لتحقيق الاستقرار المالي، وتقليل احتمالية اللجوء إلى الاقتراض، كما تُعدُّ أداة مهمة في استثمار الفوائض المالية للدولة، فضلاً عن عدها أداة تحوطية من الآثار الناتجة عن تقلبات سوق النفط العالمية، والحفاظ على مستقبل الأجيال القادمة. وتبعاً لذلك، وانطلاقاً لما أكدته بعض نصوص الدستور العراقي الدائم من وجوب استخدام موارد البلد بالطريقة المثلى، حان الوقت لتأسيس صندوق العراق السيادي. لكن ما نوع هذا الصندوق؟ ومدى أهميته للعراق؟ قبل عرض النموذج المقترحة لصندوق الثروة السيادية الخاص بالعراق، علينا معرفة آثار الإيرادات الريعية على العراق، والنماذج الدولية المتبعة في إنشاء صناديق الثروة السيادية.

أولاً: آثار الإيرادات النفطية على العراق

يمكن تحديد آثار الإيرادات النفطية على العراق، عبر تحليل مؤشرات الاقتصاد الكلي، والتي أهمها الموازنة العامة، والناتج المحلي الإجمالي (GDP)، وعلى النحو الآتي:

1. الموازنة العامة: منذ تأميم النفط العراقي عام 1972، بدأت أهمية الإيرادات النفطية بالتزايد، إلا أنها لم تكن المورد المتسبب على إيرادات الموازنة العراقية⁽²⁾، لكن بدأت الإيرادات النفطية تترتب على إيرادات الموازنة العراقية تربعاً شبه كامل بعد عام 2003، حتى وصلت مساهمتها إلى (98%) من إجمالي إيرادات الموازنة العام في عامي 2004-2005⁽³⁾، وكما موضح في جدول رقم (1).

1. Blundell-Wignall, Yu-Wei Hu, Juan Yermo, Sovereign Wealth and Pension Fund Issues, (OECD Working Papers on Insurance, France: 2008). p.4.

2. مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق: الدولة الريعية من المركزية الاقتصادية إلى ديمقراطية السوق، (بغداد: بيت الحكمة، 2010)، ص36.

3. يحيى حمود حسن، دراسة في الاقتصاد العراقي، (العراق: منشورات مركز العراق للدراسات، 2012)، ص63-61.

جدول رقم (1) نسبة مساهمة الإيرادات النفطية من إجمالي الإيرادات العامة في العراق بعد عام 2003

نسبة مساهمة الإيراد النفطي في إيرادات الموازنة العامة	السنوات	نسبة مساهمة الإيراد النفطي في إيرادات الموازنة العامة	السنوات	نسبة مساهمة الإيراد النفطي في إيرادات الموازنة العامة	السنوات
83.6	2015	91.0	2009	89.1	2003
81.4	2016	95.4	2010	98.8	2004
84.2	2017	98.6	2011	98.0	2005
86.1	2018	97.9	2012	96.0	2006
92.2	2019	97.5	2013	95.0	2007
86.2	2020	97.5	2014	95.0	2008

المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، للأعوام 2003-2020)، صفحات متفرقة.

يتضح وضوحاً جلياً من الجدول أعلاه أن الموازنة العامة مرتبطة ارتباطاً كلياً بمستوى الإيرادات المتأتية من بيع النفط الخام، أي: إن إيرادات الموازنة في العراق هي تابعة لمتغيرين، ألا وهما: كمية الإنتاج ومتوسط سعر برميل النفط في السوق العالمية، إذ إن حركة أسعار النفط مرتبطة بالأحداث الاجتماعية والسياسية والاقتصادية على المستوى العالمي، وتبعاً لذلك تتأثر الموازنة العامة في العراق بشقيها النفقات والإيرادات بصورة كبيرة بالصدمات النفطية، مما جعل إيرادات الموازنة رهن لتقلبات سوق النفط العالمية.

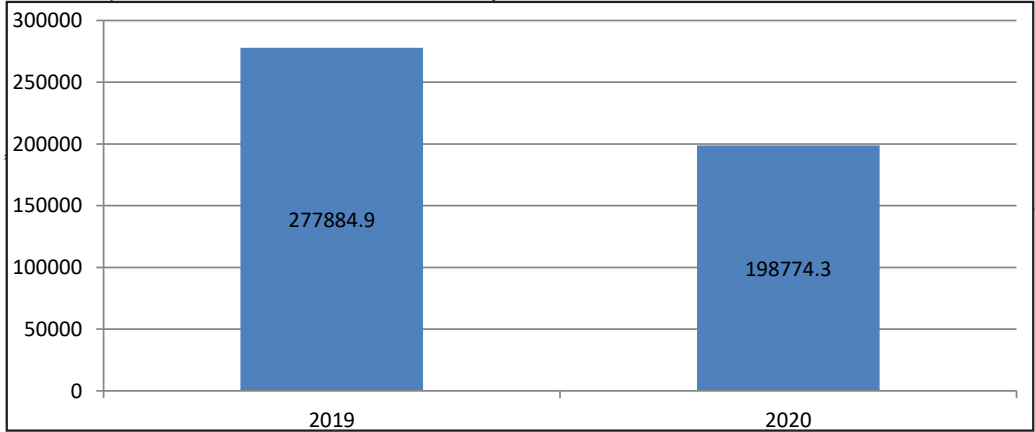
كان لهذه الصورة من التبعية آثار اقتصادية سلبية، إذ مع كل صدمة نفطية تواجه الموازنة العامة في العراق عجزاً في التمويل، مما يدفع الحكومة للجوء إلى الاقتراض من الداخل والخارج، مما أوقع العراق في شرك المديونية التي تبلغ نحو (90) مليار دولار وفقاً لتقرير وزارة المالية لعام 2021⁽⁴⁾، فضلاً عن ذلك يواجه الاقتصاد العراقي ركوداً حاداً مع كل انخفاض في متوسط أسعار

4. جمهورية العراق-وزارة المالية، دائرة الدين العام. متوفر على الرابط :

<http://www.mof.gov.iq/obs/ar/Pages/debtreports.aspx>

النفط عالمياً الذي ينعكس على ارتفاع مستوى البطالة وانخفاض النمو.

2. اختلال مكونات الناتج المحلي الإجمالي (GDP) : ارتفع حجم الناتج المحلي في العراق وأغلب الدول النفطية في العقد الأخيرين، إلا أنه ارتفع صوري وغير حقيقي، إذ يستحوذ قطاع الطاقة على النسبة الأكبر في هذا الناتج، مع ضعف واضح في مستوى مساهمة القطاعات الإنتاجية الحقيقية⁽⁵⁾. إذ تبلغ مساهمة القطاع النفطي بالأسعار الجارية نحو (45%) من إجمالي الناتج المحلي العراقي (GDP)⁽⁶⁾. ممّا جعل حجم الناتج المحلي الإجمالي العراقي الذي هو مجموع ما أنتجه البلد في سنة واحدة منفثاً وتابعاً إلى مستوى الاقتصاد العالمي؛ إذ نجد أنّ انتعاش أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية، الذي يُعزى إلى ارتفاع النشاط الاقتصادي العالمي، يساهم في ارتفاع قيمة الناتجة



المصدر: وزارة التخطيط، التقديرات الفصلية والإجمالية للناتج المحلي الإجمالي لعام 2020، جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، (2020)، ص 5.

ثانياً: أنواع الصناديق السيادية ومصادر تمويلها

أدركت الدول النفطية صعوبة إيجاد مصادر إيرادية بديلة عن الإيرادات النفطية الضخمة، وذلك لما تشهده قطاعات الاقتصاد الحقيقي في هذه الدول من منافسة شديدة من قبل الاقتصاديات المتقدمة، وحتى إذا انتفت هذه المنافسة، فمن الصعب جداً أن تدرّ هذه القطاعات إيرادات مساوية

5. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والبحوث، 2020)، ص 13.

6. وزارة التخطيط، التقديرات الأولية للناتج المحلي الإجمالي (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، 2021)، ص 6.

للإيرادات المتأتية من بيع النفطية، لذا وانطلاقاً من فكرة نضوب هذه المورد مستقبلاً، اتجهت الدول النفطية في اتجاهين؛ أولهما- تطوير الإيرادات غير النفطية، وثانيهما- إنشاء صناديق ثروة سيادية لاستثمار الإيرادات النفطية الضخمة.

وأول من تبني فكرة إنشاء صندوق للثروة السيادي هي الكويت في خمسينيات القرن العشرين، والذي كان الهدف منه تأمين مستقبل الأجيال القادمة، وأسست له إدارة مستقلة عن البنك المركزي ووزارة المالية⁽⁷⁾، ومن ثم بدأت الدول تدرجياً بإنشاء صناديق سيادية حتى وصل عددها في عام 2021 إلى (98) صندوق سيادي حول العالم⁽⁸⁾، برأسمال تجاوز (10) تريليون دولار⁽⁹⁾. وتختلف أهداف إنشاء صندوق الثروة السيادية من دولة إلى أخرى، وتوجد تقسيمات عديدة لأنواع الصناديق السيادية كلٌّ وفق رؤيته لزاوية التصنيف، لكن هناك تقسيم عام متفق عليه، إذ تُقسّم صناديق الثروة السيادية على أربعة أنواع، وهي على النحو الآتي⁽¹⁰⁾:

1. صناديق الاستقرار المالي: تُنشأ هذه الصناديق للحفاظ على الاستقرار المالي للدولة وحماية الموازنة العامة والاقتصاد من تقلبات أسعار السلع الأساسية، إذ تقوم الدول الغنية بالموارد الطبيعية، خصوصاً النفط والغاز، بإنشائها؛ لعزل الموازنة العامة والاقتصاد الكلي عن تقلبات أسعار تلك الموارد في السوق الدولية، وذلك عبر وضع الفائض من إيرادات تلك الموارد الطبيعية في سنة ما في رأسمال الصندوق، واستخدامه في سنوات العجز المالي⁽¹¹⁾.

2. صناديق الادخار والاستثمار: تُنشأ هذه الصناديق بهدف تحويل الأصول غير المتجددة في الدولة إلى حافظات أصول أكثر تنوعاً (في الأصول المالية)، فضلاً عن الأصول الحقيقية التي ينبغي

7. إيهاب إبراهيم محمد، الآثار الاقتصادية المتوقعة لصندوق مصر السيادي في ضوء التجارب العالمية، (مصر : المجلة العلمية للاقتصاد والتجارة، المجلد 49، العدد 3، 2019)، ص 261.

8. María Peña Mateos, Manuel Muñiz, sovereign wealth funds 2021: Changes and challenges accelerated by the Covid-19 Pandemic, (If SWF : 2021).p.p. 78-80.

9. Ibid. p.8.

10. James Seward, Mustafa Ulukan, Sovereign Wealth Funds in East Asia, (World Bank Group :2014).p. 3. look at the link: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/356361468248076297/pdf/929320WP0P14840sion0100170140final.pdf>

11. سفيتلانا تساليك، وآنيا شفرين، دليل الصحفي في مجال الطاقة والتنمية، تعريب: راتب شعبو، (معهد المجتمع المنفتح، ب ت)، 95.

للصناديق السيادية الاستثمار فيها بصورة أكبر، وعادة ما يطلق على هذه الصناديق، بصناديق الأجيال القادمة؛ لأن هدفها الرئيس هو مشاركة الموارد الناضبة مع الأجيال القادمة⁽¹²⁾.

3. صناديق الاستثمار في الاحتياطي: ويهدف إنشاء مثل هكذا صناديق إلى تحقيق أقصى عائد ممكن، ومن ثم فهي تتحمل مزيداً من المخاطر للحد من تكاليف الفرصة البديلة لحيازة الاحتياطيات النقدية الأجنبية، وهي تختلف كلياً عن صناديق الادخار والاستثمار ما عدا أنها سيادية مملوكة للدولة، إذ يكمن الهدف منها تخفيض كلفة الفرصة البديلة للاحتياطيات الأجنبية الفائضة والعمل على استثمارها في المجالات التي يتوقع أن يتحقق عن طريقها أعلى عائد ممكن.

4. صناديق التنمية: يتمثل الهدف الرئيس من إنشاء هذه الصندوق في تشجيع تمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية في الدولة المالكة للصندوق نفسه؛ للنهوض بواقع القطاعات الاقتصادية وتحقيق نمو في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة التوظيف داخل البلد.

وتستحوذ صناديق الادخار والاستثمار على النسبة الأكثر من صناديق الثروة السيادية وفق تصنيفات الصناديق المسجلة في عضوية المعهد الدولي لصناديق الثروة السيادية¹³* لعام 2019، وتأتي صناديق التنمية في المرتبة الثانية، وكما موضَّح في جدول رقم (2).

جدول رقم (2) الوزن النسبي لأنواع صناديق الثروة السيادية حول العالم

النسبة	صناديق الاستقرار	صناديق الادخار	صناديق الاحتياطي	صناديق التنمية	المجموع
عدد الصناديق	10	24	13	23	70
النسبة المئوية	14.3	34.3	18.5	32.9	100

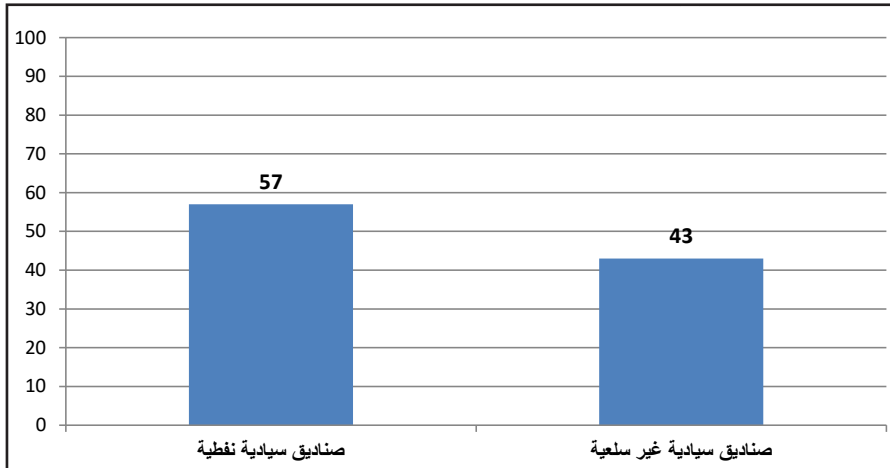
Source: International Institute of SWFs database for 2019. look at the link:<https://archive.ifswfreview.org/2019/what-sovereign-wealth-fund>

12. المصدر نفسه، 97.

13.* معهد صناديق الثروة السيادية (SWF Institute)، هو معهد دولي أُسس عام 2007، متخصص في دراسة استثمارات الحكومات والصناديق السيادية العالمية، يرصدها ويحدثها مع التغييرات التي تطرأ عليها دورياً.

كما تختلف مصادر تمويل الصناديق السيادية وإستراتيجيات استثمارها بين دولة وأخرى، إذ هناك صناديق ذات تمويل سلعي وتشمل: (النفط، والنحاس، والفوسفات، وما شابهها)، وصناديق ذات تمويل غير سلعي وتتضمّن (جزء من الاحتياطي النقدي، وفائض الموازنة العامة، وأرباح الشركات العامة)، إلا أنّ نسبة الصناديق الممّولة من مصدر النفط تتجاوز (55%) من مجموع صناديق الثروة السيادية حول العالم، ومعظمها تعود إلى الدول ذات الوفرة النفطية⁽¹⁴⁾. وكما موضح في الشكل رقم (2).

شكل (2) تصنيف صناديق الثروة السيادية حسب مصدر التمويل



المصدر: فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، (بغداد : بيت الحكمة، 2018)، ص.44

14. واثق علي محي، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، رسالة ماجستير، (وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، 2012)، ص 59 - 60.

ثالثاً: أهمية إنشاء صندوق العراق السيادي

أصبحت صناديق الثروة السيادية علامة فارقة في العلاقات الاقتصادية والمالية على المستوى العالمي، وذلك عبر تحكمها بأصول مالية كبيرة، ونفوذها المتعظم في كثير من الأسواق الدولية، كما أضحت ركيزة مهمة من ركائز الاستثمار العالمي، وإحدى علامات القوة المالية للبلدان المالكة لها وتشكّل إحدى الموارد التي تعكس التنوع في تطوير بنية رأس المال الوطني ضمن إطار التفاعل مع النظام المالي العالمي. والحقيقة تتباين المبررات والأهداف الرامية إلى إنشاء صندوق سيادي بين دولة وأخرى، وهذا يعتمد إلى حدٍ بعيد على خصوصية اقتصاد وموارد هذه الدولة أو تلك، ومع ذلك يمكن إبراز أهم الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها عبر إنشاء صندوق للثروة السيادية، وكما موضَّح في الشكل رقم (3).

شكل رقم (3) الأهداف الرئيسة لإنشاء الصناديق السيادية



المصدر: شكري رجب العشماوي، ماهية الصناديق السيادية، (دبي: وزارة المالية- قسم الدراسات والسياسات المالية، 2022)، ص 7.

تساعد صناديق الثروة السيادية على تنويع اقتصاديات البلدان المالكة لها عن طريق تحويل الفوائض المالية أو النقدية لتلك البلدان إلى أصول ذات مردود اقتصادي واستخدامها في مجالات استثمارية (أسهم، وسندات، وعقارات... إلخ)، أو ادخارية في الداخل والخارج بما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتنويع مصادر الدخل، وتحقيق عدالة توزيع الثروة بين الأجيال والمساهمة في مواجهة الصدمات التي قد يتعرض لها الاقتصاد، ومن ثم تحقيق الاستقرار الاقتصادي ودعم عجلة التنمية، فضلاً عن تحقيق الاندماج في الأسواق المالية الدولية وزيادة تكامل الاقتصاد العالمي⁽¹⁵⁾.

وتتجلى أهمية هذه الصناديق بصورة أوضح في الاقتصادات الريعية وبالأخص في البلدان النفطية ذات المورد الواحد كالعراق ودول الخليج، لاعتمادها على النفط كمصدر أساسي للإيرادات، ومن ثمّ فإنّها تعاني من اختلالات هيكلية ناجمة عن هيمنة القطاع النفطي على الصادرات والإيرادات العامة ممّا قد يعرّضها لصدمات خارجية، وأزمات دورية نتيجة التقلبات المستمرة في أسعار النفط عالمياً، وعدم القدرة على التكهنّ بها⁽¹⁶⁾، ومّا يبرهن هذه الأهمية هو إقدام (11) دولة من أصل (13) دولة من أعضاء منظمة الدول المصدّرة للنفط (OPEC)، والتي تعتمد على الإيرادات النفطية اعتماداً رئيساً على إنشاء أكثر من صندوق للثروة السيادية، فضلاً عن الدول العربية النفطية الأعضاء في منظمة الأوابك (OAPEC)، وكما هو موضّح في جدول رقم (3).

15. واثق علي محي، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، مصدر سبق ذكره، ص 29.
16. فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، (بغداد: بيت الحكمة، 2018)، ص 9.

هل يجب التفكير مجدداً في إنشاء الصندوق السيادي في العراق؟

جدول رقم (3) الصناديق السيادية للدول العربية وأعضاء منظمي الأوبك والأوبك لعام 2021

البلد	العضوية	اسم الصندوق	سنة التأسيس	مصدر التمويل	قيمة الأصل (مليار دولار)
الإمارات	أبك + أوابك	هيئة أبوظبي للاستثمار	1976	النفط	829
		مؤسسة دبي للاستثمار	2006	النفط	302.16
		شركة مبادلة للاستثمار	2002	النفط	242.35
		هيئة الإمارات للاستثمار	2007	النفط	86
		شركة القابضة للاستثمار	2018	غير نفطية	110
		شركة دبي العالمية	2006	النفط	37.34
		شركة دبي القابضة	1997	غير نفطية	35.39
السعودية	أبك + أوابك	صندوق الاستثمارات العامة	1971	النفط	500
		مؤسسة النقد العربي السعودي	1952	النفط	455
الكويت	أبك + أوابك	هيئة الاستثمار الكويتية	1953	النفط	692
		مؤسسة الخليج للاستثمار	1982	النفط	3.54
ليبيا	أبك + أوابك	هيئة الاستثمار الليبية	2006	النفط	68.40
نيجيريا	أوبك	هيئة الاستثمار السيادية	2011	النفط	2.71
إيران	أوبك	صندوق التنمية الوطنية	2011	النفط	21
الغابون	أوبك	صندوق الجابون للاستثمارات	1998	غير متاح	0.02
أنغولا	أوبك	الصندوق السيادي لأنغولا	2012	النفط	2.89
الكونغو	أوبك	صندوق استقرار إيرادات الميزانية وحماية للأجيال القادمة	2005	غير متاح	0.002

البلد	العضوية	اسم الصندوق	سنة التأسيس	مصدر التمويل	قيمة الأصل (مليار دولار)
غينيا الاستوائية	أوبك	صندوق الأجيال القادمة	2002	غير متاح	0.08
فنزويلا	أوبك	صندوق استقرار الاقتصاد الكلي	1998	غير نفطي	0.003
البحرين	أوابك	شركة ممتلكات البحرين	2006	غير نفطي	17.67
		صندوق أجيال المستقبل	2006	النفط	0.73
مصر	أوابك	الصندوق السيادي لمصر	2018	غير نفطي	0.28
قطر	أوابك	هيئة قطر للاستثمار	2005	النفط	445
عُمان	غير عضو	هيئة الاستثمار العمانية	2020	النفط والغاز	42.62
فلسطين	غير عضو	صندوق الاستثمار الفلسطيني	2003	غير نفطي	0.93
موريتانيا	غير عضو	الصندوق الوطني للمحروقات	2009	النفط والغاز	0.09
جنوب السودان	غير عضو	صندوق استقرار عائدات النفط	2008	النفط	غير متاح
جيبوتي	غير عضو	صندوق جيبوتي السيادي	2020	غير نفطي	غير متاح
المغرب	غير عضو	صندوق إثمار الموارد	2011	غير نفطي	2.91

المصدر : إعداد الباحث بالاعتماد على:

1. المعهد الدولي للصناديق السيادية تقرير 2021. متوفر على الرابط: <https://docu-//:https://www.worldbank.org/curated/org.worldbank.ments11/pdf/356361468248076297/en/curated/org.worldbank.ments11/pdf.929320WP0P14840sion0100170140final/>

2. بيانات حكومية تجميعية لجميع الصناديق، ينظر الموقع الرسمي لجميع الصناديق.

تبعاً للجدول في أعلاه، يتضح الأهمية الكبرى لصناديق الثروة السيادية للدول الريعانية، وذلك عبر الإقبال الكبير لأعضاء منظمة الأوبك والأوبك على إنشاء مثل هذه الصناديق، ولم يحد العراق حذو الدول النفطية الأخرى، مع تأسيس صندوق تنمية العراق (DFI) عام 2003¹⁷، إلا أنه أشبه بالخزينة العامة أكثر ما هو صندوق للثروة السيادية. وتكمن أهمية إنشاء صندوق العراق السيادي، بالنقط الآتية:

أ. الاستقرار المالي: عن طريق إنشاء هذا الصندوق يمكن تحقيق ما يسمى بالمشيتم المالي التلقائي، وذلك عبر سحب الأموال من الصندوق وضجها إلى الموازنة العامة وفق نسبة محددة من إجمالي العجز، أي: يوضع الفائض من الموازنة العامة العراقية في سنة ما في رأسمال الصندوق السيادي لتستثمر، ويُسَدَّ عجز الموازنة في سنة ما من سيولة هذه الصندوق.

ب. تنوع مصادر الدخل: وذلك عبر استثمار أموال الصندوق في محفظة استثمارية متنوعة (أسهم، وسندات، وعقارات، وتكنولوجيا... إلخ).

ت. نمو الناتج المحلي (GDP): يساعد هذه الصندوق في نمو الناتج المحلي، وذلك أما عبر الأرباح التي يدرها من استثماراته في الخارج، أو عبر تمويل وتنمية المشاريع الاقتصادية في الداخل.

ث. الحد من اللجوء إلى الاقتراض: وذلك عبر استخدام نسبة من رأسمال هذه الصندوق لسد العجز في الموازنة العامة للحكومة.

ج. الاندماج مع النظام المالي العالمي: يمكن هذه الصندوق النظام المالي المحلي من الاندماج والإفادة من سياسات وتكنولوجيا النظام المالي العالمي، وذلك عبر دخوله كمستثمر، أو شريك مع الشركات العالمية.

ح. تطوير مشاريع الطاقة: يواجه قطاع الطاقة في العراق، خاصة الصناعة النفطية والكهرباء مشكلة التمويل، لذا اعتادت الحكومات أن تلجأ إلى شركات تمويل أجنبية التي عادة ما تفرض شروطها غير العادلة على الحكومات، لذا يمكن لهذا الصندوق أن يحل محل التمويل الأجنبي وبسعر خصم أقل.

17. للمزيد ينظر: مظهر محمد صالح إدارة أخطار صندوق الاستقرار، (سلسلة إصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2014).

رابعاً: النموذج المقترح لصندوق العراق السيادي

يمتلك العراق تجربة سابقة في إنشاء الصناديق السيادية، وذلك عبر إنشاء الصندوق العراقي للتنمية الخارجية الذي أُسس بموجب القانون رقم (77) لسنة 1974، كمؤسسة مالية ذات شخصية معنوية مستقلة إدارياً ومالياً، برأسمال قدره (50) مليون دينار عراقي، وأصبح (200) مليون دينار في عام 1979، ومن مهامه وضع السياسات العامة لاستثمار أموال الصندوق وتقرير المساهمة في مشاريع التنمية وبرامجها، وإقرار شروط القروض وتقرير ما يقترضه الصندوق لحسابه ومتابعة علاقات العراق المالية والخارجية المتعددة الأطراف والثنائية وكل ما يتعلّق بإدارة مساهماته المنظمات والصناديق والهيئات والشركات الدولية والإقليمية والعربية المشتركة وكلما له علاقة باتفاقات القروض الخارجية والاتفاقات الضريبية مع الخارج¹⁸. لكن بعد سقوط النظام الأسبق اقتصر عمل هذا الصندوق على إدارة مساهمات العراق المالية في المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية، وبعض المهام الإدارية¹⁹، كما كانت هناك محاولة لإنشاء صندوقين سياديين للعراق عام 2018، إلا أنّهما بقيا حبراً على الورق من دون تنفيذ عملي²⁰.

أمّا النموذج المقترح في هذه الورقة لإنشاء صندوق العراق السيادي، فيختلف كثيراً عن صندوق العراق للتنمية الخارجية؛ نظراً للتطوّر الكبير الذي شهدته الصناديق السيادية حول العالم من حيث الحوكمة ومصادر التمويل والأهداف، إذ تتلخص الفكرة الرئيسة لصندوق العراق السيادي المقترح في نقطتين، أولهما-هو صندوق استقرار واستثمار في آنٍ واحد، وثانيهما-هو صندوق محلي ودولي؛ يقوم بتقديم القروض الميسرة لمشاريع الحكومة الكبيرة، ويقوم باستثمارات خارجية وفُقّ محفظة استثمارية متعدّدة. وتتطلّب النقطة الثانية خضوع صندوق العراق للمبادئ الدولية الحاكمة لعمل الصناديق السيادية حول العالم المعتمدة من قبل المعهد الدولي لصناديق الثروة السيادية (IFSWF)، ومن أهمها مبادئ سانتياغو (24)²¹

18. وزارة المالية، نذرة عن الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، (جمهورية العراق، تاريخ الوصول 23/6/2022). متوفر على الرابط:

<http://www.mof.gov.iq/pages/ar/AboutFund.aspx>

19. لنجة صالح حمه طاهر، صناديق الثروة السيادية: دراسة قانونية مقارنة، (بيروت: مركز الرافدين للحوار، 2021)، ص 145.

20. المصدر نفسه، ص 165-167.

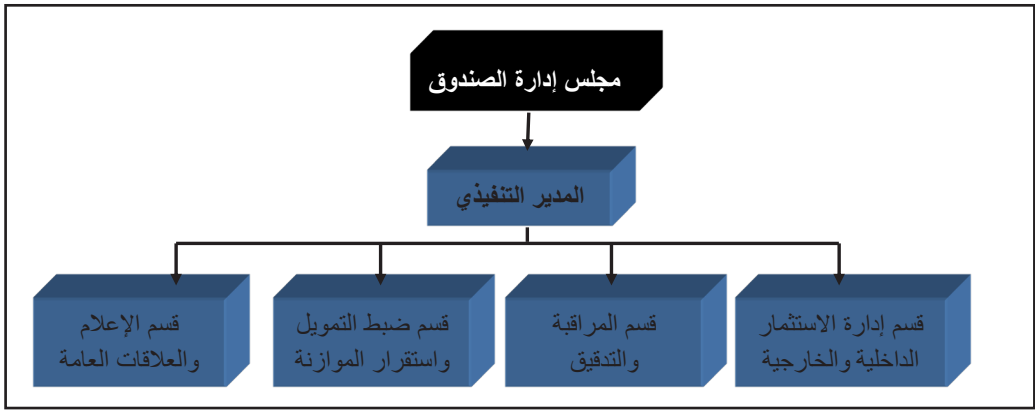
21. * أدّى التوسع في إنشاء صناديق سيادية، خاصة من قبل الدول النامية، وتوسع عملها دولياً، واختلاف أهدافها ومضامينها، إلى إثارة قلق عديد من المؤسسات النقدية الدولية والبلدان المستضيفة لهذه الصناديق، خصوصاً الولايات المتحدة ودول الاتحاد الأوروبي، لذا دُعِيَ إلى وضع نوع من الضبط المؤسسي والمالي لعمل هذه الصناديق، عن طريق إيجاد إطار قانوني ومؤسسي وهيكل للحكمة وإدارة المخاطر، وعلى وفُقّ ذلك اتفقت هذه الدول وبالتعاون مع صندوق النقد الدولي وبحضور ممثلين عن الصناديق الثروة السيادية الدولية عام 2008 على وضع مبادئ عامة تحكم عمل هذه الصناديق، وعرف هذه المبادئ بمبادئ سانتياغو 24.

هل يجب التفكير مجدداً في إنشاء الصندوق السيادي في العراق؟

*، الخاصة بالإفصاح والحوكمة وشفافية الصندوق من حيث أهداف الصندوق ومصادر تمويله وحجم الاستثمارات وقيمة رأس المال²².

1. الهيكل التنظيمي وحوكمة الصندوق: يتكوّن الهيكل التنظيمي لصندوق العراق السيادي من ستة أجزاء، وكما موضّح في المخطّط رقم (1).

مخطّط رقم (1) الهيكل التنظيمي المقترح لصندوق العراق السيادي



المصدر: من إعداد الباحث.

أ. مجلس إدارة الصندوق: هو السلطة العليا في الصندوق، ويتكوّن من سبعة أعضاء برئاسة وزير المالية، إذ يتكوّن مجلس الإدارة من (وزير المالية رئيساً، ومحافظ البنك المركزي، ووزير النفط، ووزير التخطيط، وثلاثة أعضاء من الخبراء في القانون والاقتصاد والاستثمار).

ب. قسم إدارة الاستثمارات: ويختص في إدارة استثمارات الصندوق الداخلية، والخارجية، ومتابعته، وتوجيهه.

22.more see :International Working Group of Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices “ Santiago Principles, (IWF: October 2008). At the link: https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_0_0.pdf

ت. المدير التنفيذي: هو المدير القائم بأعمال الصندوق، وتقع على عاتق البنك المركزي العراقي.

ث. قسم المراقبة والتدقيق: المختص في مراقبة حسابات الصندوق وتدقيقها، ويكون تحت الإشراف المباشر لديوان الرقابة المالي ومجلس النواب العراقي.

ج. قسم ضبط التمويل واستقرار الموازنة: المختص في تحصيل إيرادات الصندوق من مصادرها ووفق النسبة المحددة، وإدارة عجز الموازنة العامة.

ح. قسم الإعلام والعلاقات العامة: المختص في تنسيق علاقات الصندوق الداخلية والخارجية مع المؤسسات المالية الدولية وصناديق الدول الأخرى.

وينبغي تحديد مهام ومسؤوليات كل جهة مكلفة بإدارة الصندوق من إدارة ورقابة وتدقيق، لذا ينبغي أن يخضع هذا الصندوق للحكومة، وذلك وفق المخطط رقم (2).

مخطط رقم (2) حوكمة صندوق العراق السيادي المقترحة



المصدر : فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، (بغداد : بيت الحكمة، 2018)، ص272.

2. أهداف الصندوق ومهامه: تحقيقاً لقواعد المعهد الدولي للصناديق السيادية، ومبادئ سانتياغو، ينبغي تحديد -وبوضوح- الأهداف والمهام التي يضطلع بها صندوق العراق السيادي، وعلى وَفْق الآتي:

أ. أهداف الصندوق: إنَّ الغرض من إنشاء صندوق العراق السيادي هو تحقيق جملة من الأهداف، من أبرزها⁽²³⁾:

- المساهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي، عبر استقرار الإنفاق العام واستثمار الفوائض المالية.
- عدُّ الصندوق أداة بديلة عن التمويل والقروض الخارجية.
- الحد من الاعتماد على الإيرادات النفطية، وتنويع الدخل القومي.
- تعظيم الادخار الموجَّه للأجيال القادمة من المورد الناضب (النفط) وتحقيق مبدأ العدالة في توزيع الثروة بين الأجيال.
- تنشيط سوق العراق للأوراق المالية وذلك عبر دخول الصندوق كمستثمر في السوق، ممَّا سيخلق حافزاً ودافعاً قوياً لجمهور المدخرين المحليين لاستثمار أموالهم داخل العراق.
- مساعدة السلطات الاقتصادية وخاصة السلطة النقدية على امتصاص السيولة غير المرغوب فيها بالاقتصاد وتوظيفها بما يسهم في خلق فرص نمووية ترتقي بالاقتصاد العراقي.
- كبح جماح التوسُّع في الإنفاق العام وبالأخص الإنفاق التشغيلي عبر الزام الحكومة بتحويل الفوائض المالية إلى رأسمال الصندوق.

ب. مهام الصندوق: أمَّا مهام الصندوق فتتلخص بالآتي:

- رسم السياسات الخاصة باستثمار أموال الصندوق، وتحديد طبيعة المحفظة الاستثمارية، بما يَحَقِّق أعلى مردود مالي، ويكون ذلك عبر تحديد نسبة (30%) من رأسمال الصندوق للاستقرار

23. ينظر كلٌّ من : فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، مصدر سبق ذكره، ص263-262. ومظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، (بغداد : بيت الحكمة، 2012)، ص 240.

المالي، و(70) يخصص للاستثمار وتقديم القروض.

● العمل على التوفيق والتنسيق بين سياسات الموازنة العامة للدولة وسياسات الصندوق على المستوى الداخلي.

● الرقابة على مصادر إيرادات الصندوق ووفق النسبة المحددة لكل مصدر.

● التنسيق وإدارة العلاقات المالية للصندوق مع كلٍّ من المؤسسات الدولية وصناديق الثروة السيادية الأخرى.

● تقديم القروض للمشاريع الحكومية الكبيرة.

● امتصاص الأزمات المالية، وذلك عبر الاحتفاظ بسيولة نقدية لا تتجاوز (30%) من رأسمال الصندوق للظروف الطارئة.

3. مصادر تمويل الصندوق: يمكن أن يمول صندوق العراق السيادي المقترح من ثلاثة مصادر، وهم كالاتي:

أ. الإيرادات النفطية: نظراً إلى أنَّ الهدف الرئيس من إنشاء الصندوق هو التحوُّط من أخطار الاعتماد على مصدر ناضب، ألا وهو النفط، فضلاً عن الاستعداد إلى حقبة ما بعد النفط، فتكون الإيرادات النفطية هي المصدر الرئيس في تمويل الصندوق⁽²⁴⁾، وذلك بتخصيص (20%) على أساس شهري أو سنوي من إيرادات بيع النفط العراقي إلى صندوق العراق السيادي.

ب. الفائض من الموازنة العامة: أمَّا المصدر الثاني لتمويل الصندوق السيادي للعراق فيكون من تحويل الفائض السنوي المتحقق في الموازنة العامة لسنة ما إلى رأسمال الصندوق، بوصفه صندوقاً للاستقرار المالي. والحقيقة أنَّ الموازنة العامة في العراق بعد عام 2003 دائماً ما تبدأ بعجز مخطَّط، وتنتهي بفائض فعلي في كثير من السنوات. وكما هو موضَّح في الجدول رقم (4).

24. عدنان حسين الخياط، وآخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، ج2، (عمان: دار الأيام للنشر والتوزيع، 2015)، ص119.

جدول رقم (4) عجز الموازنة العراقية للأعوام 2004-2020 وفائضها

السنوات	إجمالي الإيرادات الفعلية (مليار دينار)	إجمالي النفقات الفعلية (مليار دينار)	الفائض/العجز (مليار دينار)
2005-2010	350,508.0	317,228.7	33,279.3
2011	108,807.8	78,757.6	30,050.2
2012	119,817.5	105,139.5	14,678.0
2013	113,840.1	119,127.5	-5,287.4
2014	105,609.8	112,181.1	-6,571.3
2015	66,470.2	70,397.5	-3,927.3
2016	54,409.2	52,303.1	2,106.1
2017	77,335.9	75,490.1	1,845.8
2018	106,596.8	80,873.2	25,723.6
2019	107,567.0	111,723.6	-4,156.6
2020	63,199.7	76,082.4	-12,882.7

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على:

1. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، -2005
2021)، صفحات متفرقة.
2. جمهورية العراق، قانون الموازنة الاتحادية، (جريدة الوقائع العراقية، أعداد متفرقة، -2005
2021).

إذ يتضح من الجدول في أعلاه أنّ متراكم الفائض في الموازنة العامة العراقية في (16) عاماً يساوي (107) ترليون دينار، في حين بلغ العجز المتراكم للمدّة نفسها (32) ترليون دينار، هذا يعني أنّ نحو أكثر من (74) ترليون دينار هو فائض صافٍ، كان بالإمكان استثماره لو كان هناك صندوق سيادي للعراق.

ج. أرباح البنك المركزي العراقي: يأتي المصدر الثالث في تمويل صندوق العراق السيادي من أرباح البنك المركزي العراقي، وذلك عبر تخصيص (50%) شهرياً أو سنوياً من أرباح بيع نافذة العملة في البنك المركزي.

أما رأس المال المطلوب لإنشاء صندوق العراق السيادي فيمكن تحصيله عبر نسبة من فائض احتياطي البنك المركزي، الذي تجاوز الاحتياطي المطلوب كغطاء للعملة المحلية^{25*}، إذ بلغ أكثر من (70) مليار دولار، ويتوقع أن يصل إلى نحو (90) مليار دولار نهاية عام 2022، وفق تصريحات وزير المالية العراقي⁽²⁶⁾.

ختاماً، ينبغي على الحكومة الجديدة الشروع وبصورة جدي على إنشاء صندوق سيادي للعراق، للاستفادة من الارتفاع الحاصل في أسعار النفط الآن، والذي يتوقع أن توفر فائضاً مالياً يتجاوز (15) مليار دولار مع نهاية عام 2022، وفق تقديرات المستشار المالي للحكومة⁽²⁷⁾، إذ يمكن الاستفادة من هذه الوفرة المالية ووضعها كإسماول أولي للصندوق واستثمارها بما يحقق مصدر دخل إضافي للإيرادات النفطية، كما يمكن الاستفادة من تجربة الدول النفطية في كيفية استثمار وتوظيف صناعاتها السيادية.

25*. بحسب الحد الأدنى للاحتياطي النقدي لدولة ما عبر معادلة تقوم على تقسيم حجم النقد المعروض للتداول في البلد بالعملة المحلية على الاحتياطي المتحقق فعلاً من العملة الأجنبية. ينظر في ذلك: البنك المركزي العراقي، توضيح حول الاحتياطي الأجنبي في البنك المركزي، (جمهورية العراق: 2020). متوفر على الرابط: <https://cbi.iq/news/view/1507>. كذلك البنك المركزي العراقي، تقرير الإنذار المبكر، (جمهورية العراق، 2021)، ص6.

26. نقلاً عن: وكالة الأنباء العراقية 25/5/2022. متوفر على الرابط: <https://www.ina.iq/156822--90-.html>.

27. نقلاً عن: جريدة الصباح، (العدد، 5435، 2022)، ص5.