

## تحوطات السياسة المالية لدول مجلس التعاون الخليجي في مواجهة

### الصدمات السعريّة للنفط

## Financial policy precautions in the GCC countries in the face of oil price shocks

منجد الخشالي<sup>1</sup>، علي قابوسة<sup>2</sup>، أحمد رمزي صياغ<sup>3</sup>

<sup>1</sup> استشاري اقتصادي (دولة قطر)، [monjd\\_ahmed@yahoo.com](mailto:monjd_ahmed@yahoo.com)

<sup>2</sup> مدير مخبر PEDAA جامعة الوادي (الجزائر)، [dr.gaboussaali@gmail.com](mailto:dr.gaboussaali@gmail.com)

<sup>3</sup> مخبر Econature، كلية العلوم الإقتصادية و ع التسير و العلوم التجارية- جامعة

قاصدي مرياح ورقلة (الجزائر)، [sicom.siagh@gmail.com](mailto:sicom.siagh@gmail.com)

تاريخ الاستلام: 2020/08/15 تاريخ القبول: 2020/11/05 تاريخ النشر: 2020/11/09

### **Abstract:**

The countries of the (GCC) face a sharp decline in oil financial revenues, and the reason is known as the sharp and sudden decline in oil prices beginning in mid-2014 and the subsequent sharp collapse in prices in the first half of 2020 in light of the health crisis that was known (Covid 2019). In order to confront this crisis, it requires unconventional tools to develop the method of preparing the public budget. The current method of restoring the public budget and giving up the adoption of the break-even oil prices is not suitable. To face the challenges of the current crises we believe that the performance and program budget method is the most appropriate.

**Key words:** public budget, price shocks, performance, GCC.

### **الملخص:**

تواجه دول مجلس التعاون الخليجي هبوط حاد في ايراداتها المالية نتيجة الانخفاض الحاد في اسعار النفط بدا في منتصف عام 2014 ومن ثم في عام 2020 في ظل الازمة الصحة التي عرفت بكوفيد 2019 , حيث تتطلب مناهج اعداد الميزانية العامة اجراءات غير تقليدية لعدم مناسبة أساليبها لمواجهة هذه الازمة ولمواجهة الصدمات السعريّة، وفي تقديرنا ان التحول الى اسلوب ميزانية الاداء والبرامج والتخلي عن اعتماد مايعرف بالسعر التعادلي لاسعار النفط هو الانسب لمواجهة الازمة الحالية

**كلمات مفتاحية:**الميزانية العامة، الصدمات السعريّة، الاداء، مجلس التعاون الخليجي.

## 1. مقدمة:

تواجه دول مجلس التعاون الخليجي تراجعاً حاداً في الإيرادات المالية النفطية والسبب كما هو معروف الانخفاض الحاد والمفاجئ في اسعار النفط بداية من منتصف عام 2014 وما عقبه من الانهيار الحاد في الاسعار في النصف الاول من عام 2020 في ظل الازمة الصحية التي عرفت (كوفيد 2019)، وتؤكد اغلب الدراسات انه من غير المتوقع ان تستعيد اسعار النفط عافيتها في المدى القريب، وبحكم أن الإيرادات النفطية في دول مجلس التعاون الخليجي هي المصدر الرئيس للإيرادات المالية التي تمول الخزنة العامة وبالتالي فهي التي تحدد اوجه الانفاق العام فانه من غير الموافق الاستمرار بنفس الاسلوب المالي الذي اعتادت هذه الدول أبان فترة ازدهار اسعار النفط، فمتغيرات السوق الدولية للنفط تشهد تغييرات مهمة على مستوى الطلب والعرض العالمي وبالتالي الاسعار وهذا يحتم ان تتكيف ادوات واساليب السياسة المالية في هذه الدول لكي تكون منسجمة مع متغيرات السوق الجديدة، وعلى وفق هذا يكون من المهم اتخاذ خطوات في مجال ادارة السياسة المالية يمكن ان نطلق عليها خطوات تحوطية تمهد لعملية تكييف الاسلوب المالي للحكومات في هذه الدول بما ينسجم ومعطيات تراجع اسعار النفط، وقد يكون في هذه التحوطات المالية فرصة لتبني اساليب مالية جديدة تبتعد عن الاسراف والانفاق الحكومي غير المقيد وفي نفس الوقت تعيد النظر في اساليب اعداد الموازنة العامة ورفع كفاءة الانفاق العام .

**مشكلة البحث :** تواجه الدول المصدرة للنفط تراجع في العوائد النفطية جراء الصدمة السعرية للنفط والازمة الصحية الراهنة التي اضررت بالطلب العالمي على النفط ، وهي لاتستطيع تبني سياسة مالية فاعلة مالم تتخلى عن الاساليب التقليدية المتبعة في اعداد الميزانية العامة .

وتحاول الدراسة الاجابة على الاسئلة التالية :

- هل اعتماد اسلوب ميزانية الاعتمادات مناسب لاعداد ميزانية قادرة على مواجهة الصدمات السعرية للنفط ؟
- هل الاستمرار في تبني مايعرف بالسعر التعادلي للنفط مفيد في تجنب الصدمات السعرية ام انه يعمق من تبعية تخطيط الميزانية العامة ؟

## تحولات السياسة المالية لدول مجلس التعاون الخليجي في مواجهة الصدمات السعريّة للنفط

- هل يمكن تنمية الايرادات غير النفطية في ظل العجز المالي غير النفطي والهدر في الاستهلاك المحلي للطاقة وتراجع كفاءة المشروعات العامة ؟

### اهداف البحث

يهدف البحث الى تسليط الضوء على التحولات الاحترازية الممكنة لزيادة فاعلية السياسة المالية وجعلها اكثر مرونة في مواجهة الصدمات السعريّة وسوف يتم التركيز على الاجراءات الفنية المتبعة في اعداد الميزانية .

### اهمية البحث

تكمن اهمية البحث في طرح معالجات تحوطية نعتقد انها تحدث تغيير في اساليب اعداد الميزانية اهمها التخلي عن اسلوب ميزانية الاعتماد وكذلك عن السعر التعادلي للنفط

### منهجية البحث

اتبع الباحث المنهج الاستقرائي من خلال الانطلاق من فرضية عدم فاعلية الاساليب التقليدية في اعداد الميزانية العامة في تبني سياسة مالية قادرة على مواجهة الصدمات السعريّة للنفط , ون ثم تم تحليل وجمع البيانات للوصول الى نتائج البحث واثبات فرضيته

### الدراسات السابقة

دراسات متعددة في المناهج الجديدة في اعداد الميزانية العامة ابرزها

1- استخدام موازنة الاداء والبرامج للتخطيط والرقابة في الموازنة العامة للباحث حيدر عباس (حيدر عباس 2018) من العراق, جامعة المثنى . حيث تناولت الدراسة سبل تطوير نظام الموازنة في الوحدات الحكومية من خلال استخدام نظام موازنة البرامج والأداء بوصفها أداة للتخطيط والرقابة على الفعاليات والأنشطة وإجراء التطبيقات الضرورية لتنفيذ تلك الموازنة، ومن ثم التقليل من الهدر في المال العام عن طريق تخفيض النفقات العامة غير الضرورية. وأظهرت نتائج الدراسة من خلال التحليل الإحصائي ان هنالك قبول تام من قبل أفراد العينة لأهمية تبني وتطبيق نظام موازنة البرامج والأداء، كذلك أظهرت نتائج الدراسة التطبيقية بان هنالك فائدة كبيرة تحصل عليها الوحدات الحكومية الفرعية من خلال استخدام نظام موازنة البرامج والأداء لأغراض التخطيط والرقابة على استخدام الموارد المتاحة. وقد توصلت الدراسة

إلى مجموعة من التوصيات كان أهمها يتمثل في ضرورة الانتقال بعملية إعداد الموازنات في الوحدات الحكومية من الموازنة التقليدية (موازنة البنود) إلى موازنة البرامج والأداء .

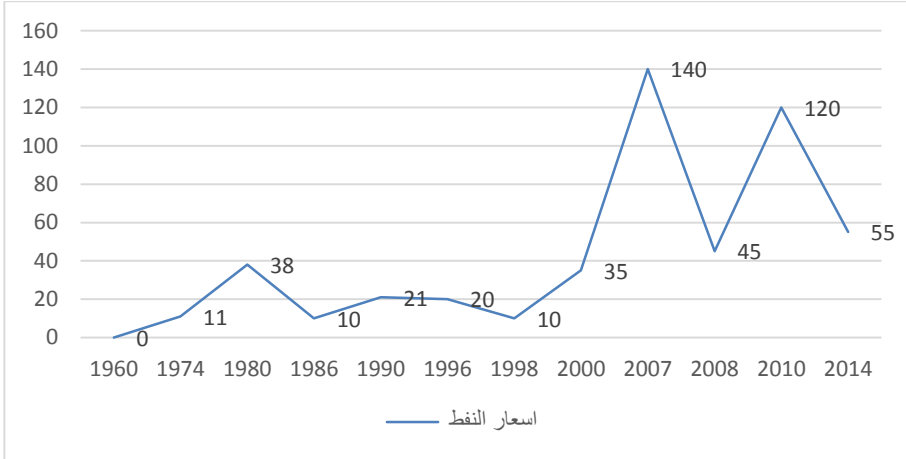
2- موازنة البرامج والأداء كأحد أدوات التخطيط للنوع الاجتماعي في نظر الحماقي (يمن الحماقي 2018) . حيث تناول الباحث دور موازنة البرامج والأداء في تحقيق مجموعة من الاهداف على المستويين القصير والطويل الاجل وكيف تساعد هذه الموازنة في ربط الاهداف العامة في الاختصاصات وزيادة المتابعة والتقييم , وان ميزانية الاداء والبرامج هي ذات اهمية كبيرة لتحديد المسؤولية والرقابة وتوصل الى ان هذا النوع من الاعداد المالي سوف يضع حد بين كفاءة الاداء المالي وفاعلية هذا الاداء وهذا من شأنه ان يقلل من الهدر المالي .

## 2. مسار الصدمات السعريّة للنفط

يمكن ان نوصف الصدمة السعريّة للنفط (Price shock) بانها الانخفاض الحاد والمفاجئ في سعر النفط او حتى الارتفاع السريع والمفاجئ في الاسعار الا انه عادة لا يتم التركيز على ارتفاع الاسعار كونه يعزز من احتياطات وإيرادات الدول المصدرة ويتم تجاهل اثاره السلبية على كفاءة الانفاق ويتم التركيز على الانخفاض في الاسعار كونه يثير موجه من الهلع لما يحدثه من ضرر على الايرادات المالية , وعموما يعكس مسار تطور اسعار النفط ان هذه الصدمات هي سلوك مرابط لحركة الاسعار وعلى الرغم من كثرة الدراسات الاستشراافية لتطورات اسعار النفط اثبتت التجربة انه من الصعب التكهن بموعد الصدمة السعريّة فهي على الغالب تأتي بشكل مفاجئ لانها لا ترتبط فقط بمتغيرات العرض والطلب بل بمتغيرات سياسية واخرى صحية كما حدث في الصدمة السعريّة الراهنة والشكل I التالي يوضح مسار اسعار النفط للخمسين سنة الاخيرة , حيث يوضح هذا المسار تحقق صدمات سعريّة متعددة واذا تم عدم التركيز على صدمات ارتفاع الاسعار فان الصدمات السعريّة التي ادت الى هبوط مفاجي في اسعار النفط كان ابرزها مايلي (Geiger, 2016, pp. 34-44) :

## تحولات السياسة المالية لدول مجلس التعاون الخليجي في مواجهة الصدمات السعرية للنفط

الشكل 1: تطور سعرالنفط "أوبيك" خلال 56 عام (دولار أمريكي\$)



المصدر : من اعداد الباحثون بالاستناد الى بيانات اسعار خام برنت من مصادر متعددة

www.argaam.com

- الصدمة السعرية عام 1986 / قامت المملكة العربية السعودية بعرض خصومات هائلة لعملائها، إضافة إلى زيادة كبيرة في الإنتاج لإغراق السوق بإمدادات ضخمة في الوقت الذي كانت فيها الدول الصناعية أعضاء منظمة التعاون والتنمية، تترنح تحت نتيجة للركود.
- الصدمه السعرية عام 1998 / تداعيات الازمة المالية في اسيا حيث تزامن ذلك مع قرار سيئ من أوبك التي اجتمعت في العاصمة الاندونيسية، جاكرتا، بزيادة سقف إنتاجها غافلة للركود الاقتصادي الذي يجتاح ما يسمى بالنمور الآسيوية، مما أدى إلى انهيار الطلب الذي تزامن مع عودة صادرات النفط العراقي إلى السوق تحت رعاية الأمم المتحدة، في ما يسمى برنامج النفط مقابل الغذاء.
- الصدمه السعرية عام 2008 / شهدت الفترة بين 2000 و2008 زيادة غير مسبوقة في الطلب تقودها شهية نهمة تجاه منتجات النفط في مما أدى إلى زيادة في الأسعار التي وصلت إلى مستوى تاريخي عند 147 دولاراً في صيف العام 2008، ولكن مع بداية الأزمة المالية في الولايات المتحدة ومنطقة اليورو، هبطت الأسعار إلى أقل من 40 دولاراً مع نهاية العام 2008

- الصدمة السعرية في عام 2104 / حيث شهد الاسعار هبوطا حادا في منتصف العام بعد ان كانت تتداول فوق 100 دولار الا انها تراجعت الى مستويات غير مسبوقة بسبب زيادة المعروض و بروز متغير زيادة الانتاج من النفط الصخري
- الصدمة السعرية 2020 / وهي الصدمة الراهنة والتي اختلفت عن الازمات الاخرة ببعدها الصحي حيث سبب تقشي فيروس كورونا وما اعقبه من اجراءات غلق الاقتصادات الى تراجع الطلب العالمي وتزامن هذا مع قرار السعودية باغراق الاسواق فتراجعت الاسعار من متوسط سعر 64 دولار عام 2019 ليصل الى اقل من عشرين دولار خلال شهر مارس 2020

تعكس المحطات اعلاه ان الصدمات السعرية مستمرة ومن الصعب ايقافها او توقعها لتداخل المتغيرات المولدة لها لذا فان تجارب الدول التي تتميز بتركيزها على سلعة واحدة رئيسة في التصدير اختلفت حسب خصائصها الاقتصادية الا انها اتفقت على تبني اليات جديدة للتعامل مع الصدمات السعرية

#### تجارب البلدان المصدرة للسلع الاولية في مواجهة تقلبات الاسعار

تختلف تحديات السياسة المالية للبلدان التي تعتمد في تمويل الخزينة العامة على سلعة رئيسة عن البلدان الاخرى ذات الصادرات المتنوعة فهي عادة تحاول تخفيف الصدمات السعرية على تدفق الإيرادات المالية، وسوف نستعرض ابرز تجارب البلدان واجراءاتها المالية في مواجهة الصدمات السعرية وكما يلي - (AL-Darwish & others, 2014, pp. 8- :13)

تحولات السياسة المالية لدول مجلس التعاون الخليجي في مواجهة الصدمات السعريّة للنفط

الجدول I: تجارب البلدان في مواجهة الصدمات السعريّة

شيلي (النحاس)	- انشأت صندوق تثبيت الإيرادات من النحاس - أعدت مشروع ميزانية لأربع سنوات
المكسيك (النفط)	- أصدرت تشريعات مالية جديدة تهدف الى تقليل عجز الموازنة العامة - حددت شروط الاقتراض من القطاع العام
منغوليا (المعادن )	- أصدرت قانون الاستقرار المالي وانشأت صندوق الاستقرار المالي - وضعت حد اعلى لنمو النفقات العامة
النرويج (النفط)	- انشاء صندوق للثروة السيادية وادماجه بالكامل بميزانية الحكومة - تطبيق قواعد مالية مرنة لمواجهة العجز المالي
روسيا (النفط والغاز)	- وضع اطار جديد للمالية العامة ينص على وضع حد اعلى للنفقات الحكومية - وضع حد اقصى لصافي الاقتراض نسبته 1% من اجمالي الناتج

المصدر: (IMF, 2014)

هذا يعكس ان الدول تحاول ان تطور قواعدا المالية وفقا لظرفها الاقتصادي وان عملية التمسك بقواعد مالية تقليدية يجعل محاولة تلقي الصدمة صعب جدا وان التفكير بقواعد مالية جديدة تصبح مسألة ملحة في المرحلة الراهنة خصوصا في ظل تراجع كبير في اسعار النفط والغاز. وعلى وفق هذا فان السياسة المالية في دول دول مجلس التعاون ينبغي لها التكيف مع الصدمات السعريّة ليس فقط في تغيير السياسات الاقتصادية بل بتطوير تقنيات الاسلوب المالي لذا جاءت الدراسة تركز على مايمكن ان نسميه بتحولات السياسة المالية اي بالاساليب الفنية لهذا الاداء وليس على السياسات المالية نفسها .

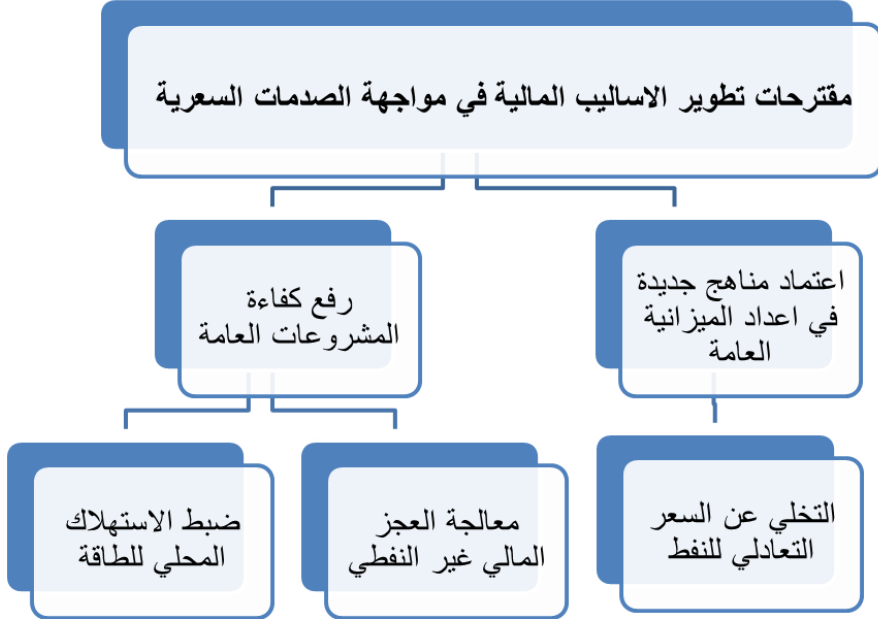
وفيما يلي مقترحات تحوطية نعتقد انها يمكن ان ترفع من فاعلية الاداء المالي في الدول المصدرة للنفط

3. مقترحات تحوطية لرفع فاعلية الاداء المالي:

سوف لن يتم التركيز في هذا المحور على اتجاهات السياسة المالية في مواجهة الصدمات السعريّة والتي عادة ماتتركز على اجراءات مالية تقلل من اثار الصدمة النفطية والتي عادة ماتتضمن تقليص النفقات العامة والاستخدام بل سوف نركز على اصلاح

الاساليب المالية المعمول بها في ادارة الميزانية العامة والتخطيط لها لانه في تقديرنا بدون هذه الاصلاحات سوف تبقى اتجاهات السياسة المالية رهينة لاسلوب رد الفعل في مواجهة الصدمات السعرية , لذا اتجهنا ان نطلق على هذه الاصلاحات تحوطات السايسة المالية اي دعم الاساليب الفنية للاداء المالي والتي يمكن حصرها بالمقترحات التالية ..

**الشكل 2: مقترحات تطوير الاساليب الفنية للاداء المالي**



المصدر: مخطط من عدد الباحثين

### 3-1. اعتماد مناهج جديدة في اعداد الموازنة العامة :

اعتادت اغلب البلدان النامية وضمنها دول مجلس التعاون ( باستثناء دولة الامارات مؤخرا ) اعتماد منهج تقليدي في اعداد الموازنة العامة الذي يستند الى تقسيم الميزانية الى بنود ومن ثم تقدير التخصيصات المالية اللازمة لهذه البنود لفترة سنوية قادمة , وكان الهدف من هذا الاسلوب هو تحقيق الرقابة المالية والقانونية على الوحدات الادارية والتأكد من ان الانفاق العام تم في حدود الاعراض المخصصة وفي حدود الاعتمادات المالية . الا ان هذه الطريقة لم تعد تنفع في ظل المعطيات الراهنة وذلك للأسباب التالية :

1. انها غير قادرة على تحقيق الترشيح في الانفاق الحكومي لعدم دقة التقديرات

المالية من قبل الوحدات الادارية



2. انها تركز على جانب المدخلات وتدبير الاموال دون الاهتمام بجانب

المخرجات او انتاجية القطاع الحكومي وكفاءة الاداء المالي .

بالإضافة الى عدم قدرتها في توفير المعلومات الكافية عن انواع الخدمات التي تقوم بها الوحدات الادارية و عيوب اخرى جعلها غير قادرة ان تكون طريقة مناسبة للمرحلة الراهنة. ومع تعدد المناهج الحديثة في إعداد الميزانية العامة (بالإضافة إلى الطريقة التقليدية في إعداد الميزانية العامة فان هناك مناهج حديثة أخرى لأعداد الميزانية أبرزها ( الميزانية الصفرية, ميزانية البرامج والأداء , والتخطيط والبرمجة أنظر: (Robison, 2014) سواء كان منهج البرامج والأداء أو الميزانية الصفرية واختلاف مزايا وعيوب كل منهج من هذه المناهج فمن غير المستحب الحكم بمدى موائمة منهج واحد بعينه لكل دولة بل أن يترك الأمر بحسب ظروف كل بلد الذي يحدد الطريقة الفاعلة في إعداد الميزانية إلا إن الشيء الذي يمكن الاتفاق عليه هو ضرورة التخلي عن الأسلوب التقليدي في إعداد الميزانية العامة كونه لم يعد يتسق مع تراجع الإيرادات النفطية وترهل المؤسسات العامة في اغلب دول مجلس التعاون والعراق نتيجة الفورة السعريّة الأخيرة للنفط قبل عام 2014 التي كان من ابرز إفرازاتها السلبية هي تضخيم الهياكل الإدارية للقطاع العام ( وزارة المالية في دولة الامارات العربية المتحدة) (Gamal & Jaffe, 2013) (Randall, 2016).

### 3-2. رفع كفاءة الانفاق العام على المشروعات العامة

مما لا شك فيه هو وجود رغبة صادقة ومستمرة لدى حكومات الدول المصدرة للنفط في تطوير البنية التحتية (Infrastructure) والرفع من مستوى الخدمات المقدمة لمواطنيها، ومن اجل هذا فقد خصصت مبالغ مالية ضخمة من الإيرادات النفطية للأنفاق على المشروعات العامة وتطوير الهياكل الارتكازية للمجتمع، الا انه ومع الاسف اقترن الانفاق العام على المشروعات العامة وتطوير البنية التحتية مع ظاهرة التصاعد في تكاليف هذه المشروعات وبدا شائعا أن تبدأ هذه المشروعات بكلفة تقديرية مخططة وتنتهي بكلفة تفوق ذلك وقد شخص هذه الظاهرة صندوق النقد الدولي في تقارير خبرائه في المادة الرابعة حيث أشار إلى ظاهرة تصاعد تكاليف انجاز المشروعات العامة في دول مجلس التعاون وخص بالذكر في هذا الشأن دولة قطر (صندوق النقد الدولي، 2015).

وعلى الرغم من أن كفاءة الإنفاق العام على المشروعات العامة في دول مجلس التعاون هي في وضع جيد مقارنة بالبلدان النامية إلا أنها تبدو أقل كفاءة مقارنة بالبلدان المتقدمة وقد وضع صندوق النقد الدولي مراحل لقياس كفاءة الاستثمار العام وفق المراحل التالية (كو و آخرون، 2015، الصفحات 3-8):

1- مرحلة التقييم المسبق

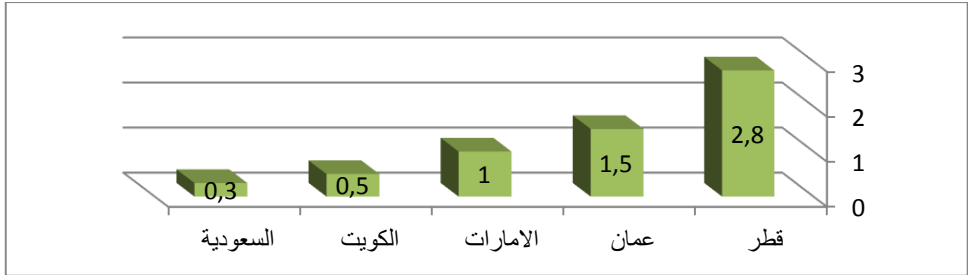
2- مرحلة اختيار المشروع

3- مرحلة التنفيذ

4- مرحلة التقييم اللاحق

وقد اشار التقييم الى ان دول مجلس التعاون هما في وضع جيد في مرحلة التنفيذ والتقييم اللاحق مقارنة بمرحلتي التقييم المسبق واختيار المشروع وان عدم اليقين في تحديد التكاليف النهائية نشأ عنه خطر تصاعد التكاليف على الرغم من انخفاض كلفة العمالة المستخدمة في هذه المشاريع . فعلى سبيل المثال شهدت التكاليف النهائية للإنفاقات المتعاقد عليها في تجربة دبي للسكك الحديدية زيادة بنسبة 75% وتجربة مترو الإنفاق في قطر زيادة بنسبة 65% وان تكلفة الإنشاء خصوصا فيما يتعلق بإنشاء الطرق مرتفعة جدا وقد تصل الى متوسط ما يقرب 3 مليون دولار للكيلومتر الواحد كما هو الحال في قطر (منظمة الخليج للاستشارات الصناعية، 2014، صفحة 2).

الشكل 3: الكلفة التقديرية لإنشاء الطرق - مليون لكل كيلومتر



المصدر : (كو و آخرون، 2015)

## تحولات السياسة المالية لدول مجلس التعاون الخليجي في مواجهة الصدمات السعريّة للنفط

في تقديرنا ان الاختلال في اداء الانفاق على المشروعات العامة في المراحل الاولى (التقييم المسبق واختيار المشروع) مقارنة بالمراحل اللاحقة (التنفيذ والتقييم اللاحق) يعكس مؤشرات غير مواتية سببها ما يلي :

- 1- ضعف في مهارات التفاوض لدى الكوادر الوطنية عند التعاقد على المشروعات العامة
- 2- عدم دقة دراسات الجدوى الاقتصادية او عدم الاهتمام بنتائجها
- 3- غياب الإدارة المتكاملة والموحدة للمشاريع العامة مما اضعف القرار في مرحلة التقييم

المسبق والاختيار (Flyvbjerg, 2007, pp. 557-578)

ومن غير الموافق وفي ظل التراجع الحاد في اسعار النفط الاستمرار بهذا الاسلوب في ادارة المشروعات العامة وعليه يتعين التفكير الجدي في ضبط الانفاق على هذه المشاريع من خلال تأسيس ادارة موحدة تخضع لمعايير الحوكمة وضمان الجودة والرقابة الحكومية الفعالة وهي السبيل لتحقيق انضباط مالي في الانفاق على هذه المشاريع ورفع من كفاءته خصوصا ان نسبة عالية من هذه المشاريع في طور الانشاء وهي ذات اهمية بالغة للمجتمع .

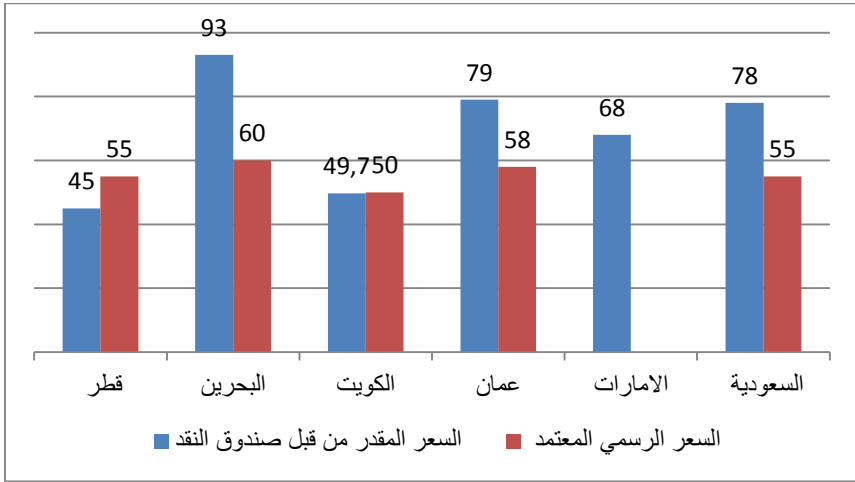
### 3-3. التخلي عن السعر التعادلي للنفط

دأبت اغلب الدول المصدرة للنفط ومنها دول مجلس التعاون والعراق إلى اعتماد أسلوب في إعداد تقديرات الميزانية العامة يستند إلى تحديد سعر تقديري تعادلي للنفط يتوقع أن يكون قادر على تغطية النفقات العامة (break-even oil prices) وطبعاً يخضع تقدير هذا السعر إلى التوقعات المتعلقة بالسوق الدولية للنفط . وهذا الأسلوب هو نتيجة طبيعية للعلاقة القوية بين إيرادات مبيعات النفط واتجاه الانفاق العام في دول مجلس التعاون . حيث يلاحظ انه في أحيان كثيرة يتم تحديد سعر تعادلي للميزانية العامة هو اقل من السعر الواقعي للنفط خصوص في فترات ارتفاع أسعار النفط يسمى سعر تعادلي متحفظ (incommunicative).

ان السعر التعادلي المتحفظ في فترة ارتفاع اسعار النفط ينأ بالميزانية العامة عن حالة العجز مادام ان السعر التعادلي هو اقل من السعر الحقيقي للنفط بل بالعكس سوف تحقق الموازنة العامة فوائض فعلية عالية وهذا ما تحقق في دول مجلس التعاون للسنوات 2011-2014 ونرى ان اعتماد سعر تعادلي لسعر النفط يميل الى التحفظ قد اضر بالسلوك المالي في دول مجلس التعاون وحتى في العراق لان هذا السعر سوف يغطي عيوب الاسراف في الانفاق

العام او التجاوز على التخصيصات المالية مادام ان الميزانية في نهاية المطاف سوف تحقق فائضا سببه ارتفاع الاسعار الدولية للنفط وليس كفاءة الاداء المالي للحكومة حيث دابت هذه الدول ان تضع سعر تعادلي يتم في ضوءه تقدير النفقات العامة والالايادات العامة ولايستند هذا التقدير الى مقاييس الانذار المبكر للازمات او المخاطر المتوقعة بل عادة يتم يقدر على ضوء السعر الفعلي للنفط وحتى هذه التقديرات فهي بعيدة عن التقديرات الفعلي للاحتياجات المالية التي قدرها صندوق النقد الدولي وكما موضح في الشكل 4 .

الشكل 4: التقديرات للاحتياجات المالية الفعلية والمقدرة من صندوق النقد الدولي



المصدر : (صندوق النقد الدولي)

\*بخصوص الامارات لا يوجد سعر مقدر للنفط معتمد للميزانية الاتحادية

علما ان هذه التقديرات قبل الازمة الصحية والصدمة السعريّة الحالية , فكيف به الحال وان متوسط اسعار النفط الحالية للنصف الاول من عام 2020 سجلت متوسط 42 دولار مقارنة ب متوسط 62 دولار للبرميل عام 2019 , ورغم التحسن المتوقع بعد اتفاق اوبك + لتخفيض الانتاج وتخفيف اجراءات الاغلاق الاقتصادي فان اغلب الدراسات تشير انه من الصعب ان يتجاوز متوسط خام برنت لعام 2020 مستوى 45 دولار في احسن الاحوال نتيجة الصدمة السعريّة خلال النصف الاول من هذا العام بلوغ مستويات المخزونات النفطية الى نحو مليار برميل ومع توقعات ان يصل الانتاج الامريكي الى نحو 20 مليون برميل في اليوم خلال العاميين القادميين .

## تحولات السياسة المالية لدول مجلس التعاون الخليجي في مواجهة الصدمات السعريّة للنفط

- في اعتقادنا ان اعتماد سعر تقديري للنفط يعتقد انه قادر في المساعدة في اعداد تقديرات الميزانية العامة لم يعد موافق للمرحلة الراهنة للأسباب التالية
- 1- ان هذا السعر سمح بتغطية انماط من الاسراف في الانفاق العام واضعف من قدرة الدولة في تنويع مصادر الإيرادات العامة خصوصا في فترات ارتفاع اسعار النفط بشكل يفوق السعر التعادلي المقدر .
  - 2- ان السعر التعادلي للنفط يعني الازعان للاعتماد على الإيرادات النفطية واسعار النفط في تقرير اتجاهات الانفاق العام .
  - 3- ان هذه الآلية لا تتوافق مع دعوة تبني مناهج حديثة لأعداد الميزانية مثل منهج البرامج والاداء او الميزانية الصفرية .

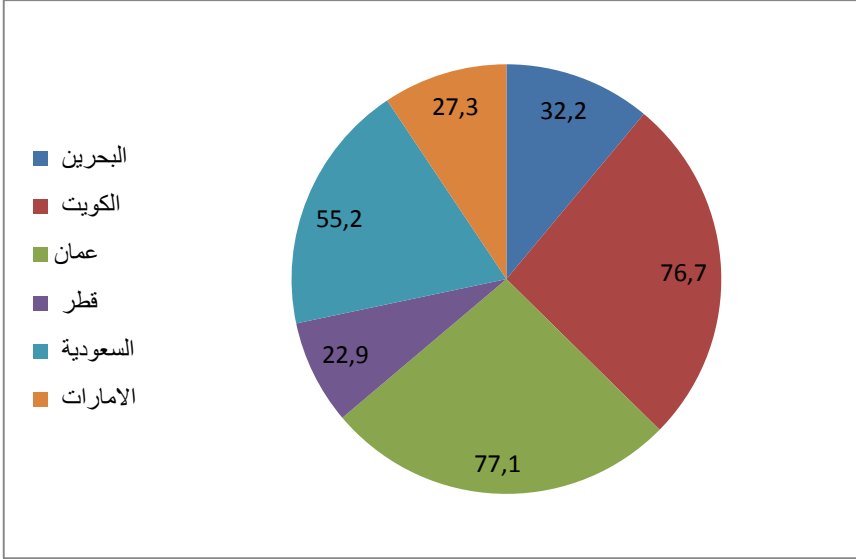
وعليه نجد ان تقدير بيانات الميزانية العامة بعيدا عن اسعار النفط خطوة [جدية لعزل الميزانية العامة عن الصدمات السعريّة واسلوب يتوقع ان يرفع من فاعلية السياسة المالية

### 3-4. معالجة العجز في الميزان المالي غير النفطي

عادة ما تعرض دول مجلس التعاون نسب مقبولة يصل بعضها الى اكثر من 50% من مساهمة القطاع غير النفطي في تكوين الناتج المحلي الاجمالي وتؤكد في مناسبات عديدة انها سائرة باتجاه سياسة التنويع الاقتصادي وتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية الا ان انهيار اسعار النفط في عامي 2014 و عام 2020 وتحقق حالة العجز السريع في الموازنة العامة اثبت عدم فاعلية القطاع غير النفطي في تمويل الميزانية العامة وان سياسة التنويع الاقتصادي لم تحقق بعد الهدف المرسوم لها في تقليل الاعتماد على النفط . فتصاعد نسبة مساهمة القطاع غير النفطي في تكوين الناتج دون ان ترتفع نسبته في تمويل الخزنة العامة يعكس ضعف فاعلية هذا القطاع وانه لايزال يعتمد على القطاع الحكومي في تمويل نموه , وفي دراسة حديثة اعدّها مؤسسة (المركز التابع لبنك الكويت المركزي) استخدم فيها لأول مرة مؤشر العجز المالي غير النفطي الذي يقيس درجة تنويع التدفقات المالية اي درجة اعتماد القطاع غير النفطي على التمويل من القطاع النفطي . حيث اظهر المؤشر ان كل

دول مجلس التعاون يعتمد فيها القطاع غير النفطي على التمويل من القطاع النفطي وهذا ما يطلق عليه بالعجز المالي غير النفطي (AL Markaz, 2015, pp. 4-6).

الشكل 5: نسبة العجز المالي غير النفطي في دول مجلس التعاون



المصدر: مقتبس من (AL Markaz، 2015)

ان ارتفاع نسبة العجز تعكس اعتماد كبير على الانفاق الحكومي في نمو القطاع غير النفطي مما يضعف عملية التنويع الاقتصادي والعكس صحيح في حالة انخفاض نسبة المؤشر وباستثناء قطر والامارات فان دول مجلس التعاون تعاني من نسبة عالية من الاعتمادية بين القطاع غير النفطي والتمويل الحكومي من الايرادات النفطية وهذا يعكس هشاشة القطاع غير النفطي وهو ما يفسر عدم قدرته في دعم الحكومة في الازمة المالية الاخيرة لأنه هو اصلا يعتمد على الانفاق الحكومي. وان دعم سياسة تنويع اقتصادي حقيقية تؤسس لقطاع خاص فعال تبدا بتقليل نسبة العجز المالي غير النفطي اي الحد من توجيه الايرادات النفطية نحو أنشطة تسمى غير نفطية وهي في حقيقة الامر تعتمد بشكل اساس على الدعم الحكومي وتكرس حالة الاعتماد على الايرادات النفطية .

### 3-5. ضبط الاستهلاك المحلي للطاقة

في ظل تغيير واضح في نمط استهلاك ومعيشة مواطني ومقيمي دول مجلس التعاون فقد برزت في الآونة الاخيرة ظاهرة الاستهلاك المرتفع للطاقة بكل اشكالها (الكهرباء , بنزين السيارات بشكل خاص) حيث ساهم الدعم المقدم من قبل حكومات دول المنطقة في تنمية طلب يقترب من الاسراف وعدم الرشادة في استهلاك مصادر الطاقة وقد بدا الطلب المحلي في استهلاك الطاقة ينمو الى درجة يمكن ان يهدد القدرات التصديرية لهذه الدول في المدى المتوسط .

**الجدول 3:** الانتاج الكلي للنفط والاستهلاك المحلي للنفط والغاز 2016 (الف برميل في اليوم)

الدول	الانتاج الكلي من النفط	الاستهلاك المحلي من النفط	الاستهلاك المحلي من الغاز (مليار قدم مكعب في اليوم)
السعودية	10.142	2.925	3.584
الامارات	2.859	698.0	2.235
الكويت	2.774	467	41.99
قطر	652	220	1.258
عمان	900	153	715.44
البحرين	198	49	481.43

المصدر: (OPEC, 2016) (US EIA, 2015, p. 2)

اذ تشير البيانات إلى إن متوسط الاستهلاك المحلي للطاقة خلال الفترة الحالية في دول المجلس يصل إلى 25% , و يشير المركز السعودي لكفاءة الطاقة إن يستمر النمو في الاستهلاك المحلي للطاقة بمعدل 5% سنويا ليصل الى ضعف مستواه بحلول عام 2030 (المركز السعودي لكفاءة الطاقة).

ان خطورة تزايد الاستهلاك المحلي للطاقة لا يرتبط فقط بمرحلة تراجع اسعار النفط بل حتى في ظل ارتفاع اسعار النفط لأنه اصلا يهدد الكميات المخصصة للتصدير وبغض النظر عن

سعر النفط هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى فإن الاستهلاك المفرط للطاقة له تأثير سلبي على المناخ والبيئة مما يقلل من تنافسية هذه البلدان على الصعيد العالمي، ونرى في الخطوة التي اتخذتها عدد من دول مجلس التعاون والخاصة بتحرير اسعار الوقود هي خطوة في الاتجاه الصحيح لمواجهة ظاهرة الاستهلاك غير الرشيد للطاقة وهي خطوة من شأنها تعميق السلوك الحضاري للمستهلك ويخفف من اعباء الدعم ويمنح السياسة المالية مرونة اكبر للتكيف مع دورات اسعار النفط. ونرى انه لا مناص لدول مجلس التعاون والعراق الا بالتفكير الجدي في تبني اساليب جديدة في اعداد الميزانية العامة لانها الاساس في تحفيز سياسة التنويع الاقتصادي .

#### 4. تحليل النتائج الرئيسية:

ان العجز في الميزانية العامة في دول مجلس التعاون ليس خطيرا في المدى القصير ويمكن تجاوزه باتخاذ اجراءات مالية تحوطية مع امكانية الاستفادة من ايرادات الاستثمار والصناديق السيادية وهو يرتبط بشكل اساس بدورة انخفاض اسعار النفط، وتتوقف خطورة هذا العجز على المدى الزمني الذي سوف يستغرقه تراجع اسعار النفط وعلى قدرة دول المجلس في ابداء مرونة في السياسة المالية. وقد تكون الصدمة النفطية الراهنة فرصة لمعالجة تشوهات وممارسات مالية غير مقيدة افرزتها الايرادات النفطية المتصاعدة في اوقات ارتفاع اسعار النفط خصوصا للفترة 2010-2104 .

وتدعو الدراسة الى التخلي عن المناهج التقليدية في اعداد الموازنة العامة والتركيز على التقنيات الفنية الحديثة في اعداد وتخطيط الميزانية العامة وفي تقديرنا ان اعتماد اسلوب البرامج والاداء في اعداد الميزانية هو الافضل بالنسبة لدول مجلس التعاون

#### 5. خاتمة:

1- تبني مناهج جديدة في اعداد الميزانية تقيس مستوى الاداء وفاعلية تحقيق الاهداف والتخلي عن ربط الميزانية العامة بسعر تعادلي للنفط ركائز اساسية لسياسة مالية قادرة

على التكيف مع التراجع الحاد في اسعار النفط

2- تعويم اسعار المشتقات النفطية وفق الاسعار الدولية للنفط والغاء دعم استهلاك الكهرباء

3- اخضاع المشاريع الحكومية لقواعد الحوكمة والشفافية والادارة الموحدة قد يسهم الى حد

كبير في تحقيق الانضباط المالي



## تحولات السياسة المالية لدول مجلس التعاون الخليجي في مواجهة الصدمات السعريّة للنفط

4- تفعيل دور القطاع غير النفطي في نسبة مساهمته في تمويل الخزنة العامة من خلال فرض ضرائب ورسوم على انشطته , وقد يكون تطبيق ضريبة القيمة المضافة التي اوصى بها صندوق النقد الدولي دول مجلس التعاون هي توقيت مناسب لمواجهة ظروف ومتغيرات السوق الدولية للنفط.

### 6. قائمة المراجع:

- وزارة المالية في دولة الامارات العربية المتحدة. (بلا تاريخ). [www.mof.gov.ae](http://www.mof.gov.ae). تم الاسترداد من [www.mof.gov.ae](http://www.mof.gov.ae)
- Ahmed AL-Darwish, و others (2014). *Saudi Arabia :tackling emerging economic challenges to sustain growth international monetary fund, Washington, USA* , 8-13.
- AL Markaz (2015). *fiscal breakeven oil price*. central bank of Kuwait ,[www.Markaz.com](http://www.Markaz.com)
- Bent Flyvbjerg (2007). *policy and planning for large infrastructure projects*. problems ,causes cures , 557-578 . *university oxford-said business school* . Washington . international monetary fund .(2014) .IMF
- Julianne Geiger (2016). *This oil price shock is the worst in history* , [www.oilprice.com](http://www.oilprice.com). Look too, OPEC market report, (Helferstorferstrasse 17, A-1010 Vienna, Austria: monthly oil demand ,supply and .(2013) .Amy M Jaffe و ,Mahmoud A.EL Gamal .(Rice university of California ([www.gsm.ucdavis.edu](http://www.gsm.ucdavis.edu) .medium term price
- Marc Robison .*performance budgeting* .USA: Clear Regional centers learning evaluation and Results .USA, (2014) ([www.theclearinitiative.org/index](http://www.theclearinitiative.org/index) .
- OPEC, .(2016) .*monthly oil market report march* .
- Tom Randall (2016) .Here's how electric cars will cause the next oil crisis . Bloomberg, new energy finance ([www.bloomberg.com](http://www.bloomberg.com).)
- US EIA .(2015) .*United state Energy information Administration* . [indexmundi](http://indexmundi) .

- المركز السعودي لكفاءة الطاقة. (بلا تاريخ). [www.seec.sa](http://www.seec.sa).
- صندوق النقد الدولي. (بلا تاريخ). [www.imf.org](http://www.imf.org).
- صندوق النقد الدولي. (2015). فريق خبراء تقرير المادة الرابعة . قطر : [www.imf.org](http://www.imf.org).
- منظمة الخليج للاستشارات الصناعية. (2014). ملف الخليج الاحصائي. الدوحة: غرفة قطر.
- هاونان كو، و آخرون. (2015). تقييم كفاءة الاستثمارات العامة في قطر , قضايا مختارة. واشنطن: صندوق النقد الدولي.

-