



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

## د. محمود محمد داغر\*: حلول سهلة أم بناء دولة؟

كتبنا بداية عام 2016 مقالة بعنوان: (حلول سهلة أم بناء دولة) وكانت اشد سنوات الصدمة التي تلقاها العراق اقتصاديا بسبب:

- 1- ارتفاع الانفاق العسكري بسبب استعدادات التحرير.
  - 2- الانخفاض المتتالي في سعر البرميل الى ما دون سعر تقدير إيرادات الموازنة العامة، والتي هي اساسا تتضمن عجزا يصل 25 ترليون دينار.
  - 3- توسع الدين العام للسببين السابقين فضلاً عن سبب تصفير الاحتياطي الحكومي بداية 2015 والبالغ بداية 2014 18 مليار دولار.
- لذلك تضمنت مقالتنا المتواضعة تشديدا على إحياء ثوابت بناء الدولة تتقدمها اجراءات تحسين المالية العامة بوساطة أداء أفضل للإيرادات غير النفطية، وتحسين جباية أجور الكهرباء، وتخليص الموازنة العامة من الاجسام الادارية المزروعة فيها دون مبررات اقتصادية مقبولة، جباية شجاعة لا موارد فيها لإيرادات أملاك الدولة والمتجاوزين على الشوارع والكهرباء والمياه والاراضي الزراعية.

وفي اولوية الإيرادات الممكنة، غير المتحققة لأسباب معروفة، لكن فقاعتها تآبى أن تُنكأ، ألا وهي الإيرادات الكمركية وتشديد الرقابة على المنافذ الحدودية.

وافترضنا أن هذه الاجراءات ملازمة لكيان الدولة وواجباتها، تساهم في تحسن الاداء الاقتصادي عموما وتفسح المجال لاجراءات ونشاطات يقودها القطاع الخاص المقيد للاسف بالاداء



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

الحكومي المتحيز لغير صالحه، وتسرع من قدرات مواجهة الازمة التي ساهمت الخطايا السابقة وتراخي اتخاذ الاجراءات اعلاه في تخفيفها.

وذكرنا بان القفز على هذه التراتبية في الخطوات باتجاه مقترحات اثارها السلبية كبيرة لكن قرارها سهلا، يعد تنصلا عن بناء الدولة، واللجوء الى سياسات اقتصادية قصيرة جدا لا تلبث ان تستنزف ايجابياتها سريعا. وهذه المقترحات كانت ولا زالت تصب بالتركيز فقط على ضرائب الاجور والرواتب العامة (على الرغم من علمنا انها تشكل الحصة الاكبر من الانفاق العام ولأسف) بشكل حصري، بينما بعض النشاطات الاقتصادية الواسعة حاليا والتي يصعب تصنيفها باتجاه القطاع الخاص او العام لانها تتمتع بمزايا القطاعين دون امكانية جباية ضرائب الدخل منها بشكل صحيح (جامعات، مستشفيات، مدارس، تجارة) والقائمة تطول لهذه الانشطة المدرة للربح الكبير دون تحمل العبء الضريبي.

اما المقترح الاخر فكان يذهب باتجاه تحسين وقتي بايراد الموازنة العامة من خلال تخفيض سعر الصرف للدينار العراقي، وهو عمليا ضريبة ضمنية كبيرة (إذا ما كان المطلوب تحسين الايراد العام) لم تستطع القوى السياسية داخل البرلمان العراقي من فرض 20% منها على الدخل لتقليل عجز الموازنة التي يجري اقرارها داخل البرلمان.

الان وبعد مضي أكثر من عام ونصف على ما ذكر يمكن الانتقال الى الحصاد المتحقق اقتصاديا، وهل يكفي؟ وما هو المطلوب لبناء الدولة؟



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

ان الإطار العام للمتحقق من الحصاد المنشود بالنسبة للحكومة اقتصاديا توضحه المحطات الزمنية الآتية:

**محطة 2015:** كان عام ايقاف التداعيات الاقتصادية المتراكمة في خضم اوضاع بالغة الخطورة، فعلى الرغم من اقرار الموازنة بعجز واسع (26) ترليون دينار الا ان نهاية العام عكست عجزا فعليا يقارب نصف المقدر.

واجهت الحكومة انخفاض ايرادات النفط بولوج ادوات تمويل وجهات تمويل جديدة لا سيما وان قيد الرواتب والاجور الواسع (خطايا سابقة) يغل يد الحكومة في التحرك، اذ ان مبيعات المالية للبنك المركزي من عوائد تصدير النفط الدولارية لا تغطي فقرة الرواتب من الانفاق العام الديناري.

واجهت الحكومة ثقافة الانفاق لدى المؤسسات الحكومية بشكل واضح وحدت من نزق البعثة والتظاهر غير المنتج، ومن الطبيعي لم يكن ذلك بلا مقاومة او تعطيل او مناكفة.

**محطة 2016:** كان عاما صعبا للغاية بسبب انخفاض اضافي في الايرادات النفطية، الى درجة ان اجهزة الاعلام انشغلت بعدم قدرة الحكومة على توزيع الرواتب، وتعامل معها البعض بانها ان لم تتحقق ببداية العام فستكون لا محالة في نهايته.



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

ولا يخفى على المطلعين ان ذلك لم يكن بعيدا عن الحقيقة، ولكن بحكمة وهدوء انتهى العام ولم تتوقف المرتبات، بل ورافق ذلك إنفاق عسكري سواء بإضافات بشرية (تتطلب إنفاقا جاريا) او بمعدات وأجهزة (تتطلب إنفاقا استثماريا).

وايضا في هذه السنة كان العجز الفعلي يقل كثيرا عن العجز الذي اقره مشروع الموازنة العامة 2016. وفي الوقت نفسه تم تقادي نقص الایراد الدولاري الممول للإنفاق الديناري (وكان حقا أكبر من العام السابق) بايجاد ادوات وجهات تمويل تديم زخم الاقتصاد الكلي.

لذا في الوقت الذي مثل عام 2015 ايقاف التداعيات الاقتصادية كان عام 2016 عام الشروع باتجاه ارساء اجراءات اقتصادية كان يصعب الحديث عنها، مع التذكير بان نفقات التحرير لها الاولوية المهيمنة على القرارات الاقتصادية ويصعب على الفنيين احيانا حتى التحدث عنها بل وكانت مفتاح الانتصار.

**محطة 2017:** هو عام تمت مقدماته عبر عمل وجهد وقرارات لسنتين سابقتين، ويمكن تسميته وان لم ينته زمنه بعد، بانه عام بدء الهجوم ليس على داعش فقط بل على نمط الادارة المالية باتجاه ترصينها (Fiscal Consolidation)، وايجاد مصادر كانت مهمة للتمويل العام رغم ضآلتها.

ويمكن توضيح اهم ملامح الحصاد الايجابي 2017:



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

1- اتيان ادارة اقتصاد الحرب بنتائج باهرة، وادامة زخم الانتصار باعداد مستلزمات اكمال التحرير.

2- مضي أكثر من نصف العام المالي دون تمويل العجز من مصادر محلية (خطرة)، لا بل وحتى مصادر التمويل الخارجية كانت ضئيلة، وبذلك يمكن القول بان هنالك فهم وتعامل ايجابي مع استدامة الدين Debt Sustainability.

ولا بد من تفصيل مركز للدين العام دون اتعاب القارئ بالأرقام والنسب:

دخل العراق عام 2017 ودينه الداخلي ما يقارب 47 ترليون دينار تحمل الجهاز المصرفي العام والخاص العبء الكبير منه وكان وراء تصاعده اعباء وتحديات 2015، 2016 واستلام احتياطي حكومي صفري.

وهنا لا بد من الوقوف عند نجاح اجهزة ادارة الدين في العراق في ابتكار ادوات جديدة لم يستخدمها الجهاز النقدي سابقا، استطاعت تيسير عملية الاقتراض الحكومي، لان الدين، كما يعرف المتخصصون، لا ينظر الى حجمه فقط بل لادواته وشرائحها الزمنية والكمية وبالتالي مدى تأثيرها. ولم يصف دين عام داخلي جديد ذو طابع مخاطرة كبير الى الرصيد طيلة ثمانية اشهر من العام. على الرغم من ان مشروع الموازنة 2017 تضمن عجزا مقداره 21 ترليون دينار.

وبدأت التغطية بأوراق مالية أكثر مرونة مثل (السندات الوطنية، سندات المقاولين، وسندات الفلاحين، وحوالات الخزانة على منظومات تسهل الاستدامة) ومرونتها ايضا انها تساعد على



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

ادخال السيولة مرة اخرى للجهاز المصرفي وتحث جهة الاقتراض على ترتيب اولوياتها، فضلا عن انخفاض المخاطرة على الكتلة النقدية مقارنة بحوالات (اذونات) الخزنة المخصصة.

علما ان ذلك ساهم بالحد من تناقص الاحتياطيات الاجنبية ما بين نهاية عام 2016 وحتى نهاية تموز 2017 بل العكس زاد الرصيد، على الرغم من عدم انخفاض الاستيرادات الهائلة والتي تمول مركزيا الى حد كبير. وهو وجه اخر للنجاح الحكومي الاقتصادي الذي يتطلب الاستمرارية.

اما الدين الخارجي فلم يتزايد بنفس الوتيرة للداخلي، ويمكن القول ان عام 2017 شهد موجتي ترويج سندات دولية الاولى ببداية العام بمقدار مليار دولار بتغطية امريكية وبمساعدة بنك دولي (فائدته 2.14%). والثانية ايضا مليار دولار دون تغطية وبشكل مباشر وبتنظيم ثلاث مصارف عالمية (بعائد 6.75% يستحق 2023) وهي ادوات اقل خطورة، فضلا عن انها تعكس تقدما في اجراءات العراق المالية وتصنيفه الائتماني الذي بدء يميل للنظرة المستقرة، والتي عكس جزء منها اعتراف صندوق النقد بنجاح جولة المراجعة الثانية واستحقاقه للشريحة (800 مليون دولار).

ويخطأ من يعتقد ان هذه المنظمات IMF WG او المصارف الدولية تتعاون مع العراق دون مؤشرات دالة ونسب انجاز معنوية لأنها ليست مؤسسات رعاية اجتماعية مطلقا، بل ان العائد والمخاطرة قاعدتها في الاستثمار.



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

اذن هنالك نجاح نسبي واضح في إدارة المالية العامة من خلال التوجه نحو خفض العجز ومحاولة استدامة الدين وإيقاف بعض اوجه الانفاق وتحسن نسبي في اتساق السياستين المالية والنقدية، وهي متطلبات بناء دولة يدعو لها الكثيرون.

ولكن هل ان ما تحقق رغم اهميته ضمان مستدام للاقتصاد العراقي؟ وما هي الالوجه التي تتطلب تغيير نمط ادائها سريعا؟

بالتأكيد ان النجاح في الجوانب المالية والنقدية لا يُعدُّ نجاحا كافيا دون ان يرافقه: تقدم محرز في القطاع الحقيقي، ودور اقوى للقطاع الخاص. وهذان هما وربي العروة الوثقى للاقتصاد العراقي. لذلك لا بد من العودة مرة اخرى الى:

- الاسراع بانجاز منظومة المنافذ الحدودية الحديثة والادارة المحوكمه لها وانهاء الفساد باوجهه المختلفة فيها وعندها يتزايد ايراد الكمارك بما يتناسب وحجم الاستيرادات، وتوفيرها حماية للصناعة والزراعة الوطنية. اذ من غير المقبول ونحن نحارب داعش ان تغرق اسواقنا وتضمصر صناعتنا الخفيفة التي يمكنها المنافسة إذا انتهى الاغراق وفساد المنافذ.
- الانتقال من الاقتراض الخارجي والداخلي لتمويل العجز الى الاقتراض لتمويل مشروعات اقتصادية مدرة للدخل، والفرص الاستثمارية المعروضة في العراق لا بل متاحة فعلا بصورة كبيرة، منها ما هو معروض حاليا ولم يجر استثماره بسبب الالء المنخفض للاجهزة الحكومية، كما ان هنالك مبادرة للبنك المركزي والحكومة تصل



## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

الى ثلاثة مليارات دولار ونصف مخصصة للقطاعين الزراعي والصناعي الخاص لم تستخدم، كما ان هنالك عروضاً خارجية فعلية مضى عليها مدة لتمويل مشروعات لم تتلقفها مشروعات تحظى بقبول جهات الاقراض، لابتعاد المقدم من المشاريع عن المعايير الدولية لدراسات الجدوى.

- اخضاع جميع الانشطة المحققة للأرباح (وهي كبيرة) للضريبة الصحيحة، لانه لا يقبل بقاء مشاريع تسمى خاصة تحت مظلة امتيازات القطاع العام فضلا عن تحريرها من الضريبة بدواع مختلفة.
- فالتعليم الاولي والثانوي والجامعي أصبح في جزء مهم منه يدار من قبل القطاع الخاص (وهذا توجه محبذ) وبأجور وبإيرادات عالية يبرر تأكيدها موجات التوسع المستمرة، فهل يخضع هذا الوعاء للضريبة؟
- كما ان حجم الاستيراد الهائل الذي يذهب معظمة لتجارة الجملة والتجزئة بحيث تحولت شوارع ومحلات السكن الى مناطق تجارية مرخصة وغير مرخصة في الغالب لا تخضع للضريبة كاملاً بقدر اخضاعها لطلبات الفساد والاتاوة لبعض الموظفين الحكوميين وتكوينات خاصة.
- انهاء قصة المساهمة الضئيلة لاملاك الدولة وتحسين جبايتها ومقاومة تهريب المنتفعين منها، وهو ملف مهم لان ميزة الدولة امتلاكها لمعظم اراضي العراق.
- الاسراع بما تم تحقيقه من تقدم في ملف جباية اجور الكهرباء والذي لم نلمس تقدمه، لا بل نشهد عرقلة له لا تبرير لها سوى تعارض المصالح.





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة الاقتصادية

فالاقتصاد علم موضوعي القوانين وبالتالي من لا يدفع لا يمكنه التحكم بانفاقه ولا يمكن توقع تقدم بملف الكهرباء المعقد دون تحقق الدفع المرافق للتحسن بالخدمة، لأننا نشهد ارتفاعا في طاقات التوليد لكن تصاعد الاستهلاك يفوقه، بسبب عدم ضبط وتيرة الثاني بوساطة الدفع.

وتحسين اداء الكهرباء هو تحسين اداء القطاع الحقيقي بالغ الاهمية وليس فقط تحسن الايراد، لكن مرة اخرى ان جزءا كبيرا من ملف الكهرباء المزمع نتيجة خطايا الماضي المنظور.

ان تحقق النجاح في بعض الجوانب الاقتصادية خلال السنوات 2015-2017 تفتخر به الكتل جميعا، لكن للأسف استمرار الاختلالات يلقي على ادارة الاقتصاد لوحدها متناسين اخطاء التاريخ ومناكفات الحاضر. فالجميع يتحدث عن الفساد ويتشارك بالاشارة لتأثيره السلبي، ولكن لا يدعم الجميع خيارات ادارية وفنية عالية والتي يعول عليها بانهاء الجزء الاكبر من الفساد المتحقق بسبب خيارات ضعيفة او غير مناسبة فنيا واداريا للموارد البشرية القيادية.

(\* ) أكاديمي ومدير عام دائرة العمليات في البنك المركزي العراقي

(\* ) حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بالاقتباس واعادة النشر بشرط الاشارة الى المصدر.

18 آب 2017

<http://iraqieconomists.net/ar/>