



# د. شاكر اللطيف\*: دور السياسة المالية في تنفيذ أهداف الاستراتيجية الاقتصادية العليا للدولة

كثرت في الآونة الأخيرة الندوات والمؤتمرات والاجتماعات التي تبحث عن حلول للاختناقات الاقتصادية والمالية في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني العراقي، واختلفت الاجتهادات والتوصيات والاقتراحات لحلول لا تتجاوز بعض الأطر الضيقة لأوجه معينة من قطاع معين وللبحث عن مخرج لأزمة الموارد المالية التي تواجه الدولة بسبب تذبذب أسعار البترول العالمية صعودا ونزولا والتي تشكل موارده حوالي 95% من موارد الموازنة الاتحادية.

إن المتتبع لمجمل التوصيات والاقتراحات التي خرجت بها هذه الندوات والمؤتمرات يلاحظ، وبشكل واضح، ضعف قدرتها على تحديد الاستراتيجية الاقتصادية العليا لسياسة اقتصادية واضحة المعالم لتحقيق أهداف معينة اعتمادا على الإمكانيات والموارد المتوفرة في الأمدين القريب والبعيد، حيث يجب لضمان نجاح الاستراتيجية العليا توافق وتكامل كافة الخطط للاستراتيجيات المختلفة لكافة قطاعات الاقتصاد الوطني (الصناعة، الزراعة، التجارة، الخدمات... الخ) مع السياسة المالية والنقدية للدولة كي تؤدي مجتمعة ومتضافرة إلى تحقيق الأهداف العامة للاستراتيجية العليا من خلال تحقيق الأهداف الأساسية للسياسة الاقتصادية في كل قطاع من القطاعات المذكورة.

إن الوسائل التي تستخدمها الاستراتيجية لتحقيق هدفها تتباين تبعا للتباين في طبيعة واهمية ذلك الهدف وتبعا للإمكانيات والقدرات المتاحة للظروف والأجواء المحلية والدولية السائدة، فلكل حالة



## أوراق في السياسة المالية

(واقع) اقتصادية واجتماعية استراتيجية تلائمها، ولكل دولة استراتيجية تناسبها وتتلائم مع ظروفها في زمان ومكان معينين.

إن من أهم أهداف الاستراتيجية الاقتصادية التي لا بد من وضع كافة وسائل وإمكانات السياسة الاقتصادية والمالية والنقدية لتحقيقها هو تحديد وبلوغ معدل معين لارتفاع الناتج القومي الإجمالي والدخل القومي الصافي وحصّة الفرد من هذا الناتج والدخل وبالأسعار الثابتة مما سيؤدي إلى رفع المستوى المعاشي والاجتماعي للمواطن والقضاء على البطالة. إن ذلك يتطلب إعادة نظر جادة في تركيبة الناتج والدخل الحاليين (الجزء الأكبر يتكون حالياً في قطاع النفط والغاز) بحيث تلعب قطاعات الاقتصاد الحقيقي الدور الأساس في خلق القيم المضافة وارتفاع معدلات التراكم.

وتحتل استراتيجية السياسة المالية للدولة العراقية المرتبة الأولى في تحقيق مجمل أهداف الاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية العليا، حيث تلعب السياسة المالية الدور الأساس في التأثير على المتغيرات الاقتصادية الكلية من خلال الدور الحاسم لها في عملية توزيع وإعادة توزيع الناتج القومي الإجمالي والدخل القومي الصافي فيما بين الاستهلاك والاستثمار، وفي إطار كل منهما فيما بين مختلف القطاعات الاقتصادية والاجتماعية للدولة ومختلف المناطق الجغرافية (اقاليم، محافظات... الخ) وفيما بين مختلف الفئات الاجتماعية. وتلعب الموازنة العامة الدور الرئيس في تحقيق أهداف السياسة المالية.

## معوقات رسم الاستراتيجية الاقتصادية والمالية

إننا لسنا هنا بصدد تحليل ورسم الاستراتيجية الاقتصادية والمالية للدولة وإنما تشخيص بعض المعوقات الجدية التي تعيق هذه العملية وتجعلنا نتخبط في محاولات لا نستطيع من خلالها تحقيق الهدف المنشود. إن المحاولات التي تبذل حالياً للخروج ببعض التوصيات والحلول في مختلف الندوات والمؤتمرات تصطدم بجملة من المعوقات الهامة والتي تعرقل جدياً عملية تحليل



## أوراق في السياسة المالية

البيانات والمؤشرات الاقتصادية والمالية الفعلية للاقتصاد الوطني والتي على أساسها تحدد أهداف الاستراتيجية الاقتصادية والمالية للدولة ووسائل تحقيقها. إن من أهم وأبرز الوسائل لرسم الاستراتيجية الاقتصادية العليا وتحقيق أهدافها هو شفافية المعطيات الاحصائية والمؤشرات المالية الفعلية للموازنة العامة والتي من المستغرب جداً حجبها عن المواطن، وبشكل خاص عن الباحثين والمتخصصين ونحن في مرحلة تتسم بالديمقراطية والتعددية. إن الامتناع عن نشر الجداول الكاملة والتفصيلية للموازنة العامة، كما كان معمولاً به في السابق، هو من أهم العوائق في تحليل المؤشرات المالية والاقتصادية ورسم الاستراتيجية الاقتصادية العليا وكذلك تحقيق التكامل فيما بين كافة الخطط الاستراتيجية للقطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة. هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن انعدام الشفافية هو أحد العوامل الهامة المشجعة على الفساد المالي والإداري.

إن ما ينشر على الصفحات الالكترونية لوزارة المالية ومجلس النواب وكذلك في الوقائع العراقية هو فقط مواد قانون الموازنة الاتحادية بدون جداول البيانات التفصيلية للنفقات التشغيلية والاستثمارية لكافة الوزارات والهيئات العامة والتي تحتاج إلى إعادة تبويب وتصنيف وفقاً لطبيعتها الاقتصادية والاجتماعية وكذلك الإيرادات التي لا بد وان تستخدم في تشخيص وتحليل مسار السياسة المالية والاقتصادية. إن حجب وعدم تزويد الباحثين بالمعطيات المالية التفصيلية وجداول الموازنة العامة يتعزز على حجج مختلفة ومنها سرية هذه المعطيات. وإذا كانت أسباب هذه السرية معروفة في ظل النظام الدكتاتوري السابق، فما هي مبرراتها الآن؟ وفي هذه الحالة لا يمكن إجراء أية دراسات شاملة تعتمد التحليل المعمق لكافة المؤشرات الاقتصادية والمالية بغية رسم وتحديد أهداف الاستراتيجية الاقتصادية العليا.

إن المنتبغ لقوانين الموازنات الاتحادية، يلاحظ وبشكل واضح، اقتصارها على البنود التي تحدد حجم النفقات والإيرادات والعجز، وجملة من التعليمات التي تحدد حجم بعض النفقات العامة،



## أوراق في السياسة المالية

وصلاحيات بعض الوزارات والهيئات وبشكل خاص وزارة المالية. إن عرض الموازنة الاتحادية بهذا الشكل يفقدها لمحتواها الاقتصادي والمالي والاجتماعي باعتبارها الخطة المالية التي تهدف إلى تحقيق مؤشرات اقتصادية واجتماعية كلية وجزئية (كمية ونوعية) تتسجم مع أهداف الاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية العليا للدولة ويلغي دور الموازنة في تحقيق أهداف الاستراتيجية الاقتصادية العليا، التي اشرفنا إليها سابقا، باعتبارها الأداة الفعالة في إعادة توزيع الدخل القومي فيما بين الاستثمار والاستهلاك، وفيما بين القطاعات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة، وفيما بين المناطق الجغرافية بهدف تحقيق أعلى المعدلات في نمو الناتج والدخل الاجماليين وإعادة هيكلة تركيبتهما القطاعية من خلال ارتفاع نسبة مساهمة قطاعات الاقتصاد الحقيقي وبشكل خاص الصناعة والزراعة، ورفع حصة الفرد العراقي من هذا الدخل وبالأسعار الثابتة باعتباره الهدف الذي يعبر فعلا عن ارتفاع مستوى المعيشة للفرد ويخلق مقومات التطور الاجتماعي ويفضي إلى تقليص نسبة البطالة.

إن التخبط الحاصل في سياسة الدولة الاقتصادية والمالية وكثرة التقاطعات فيما بين توجهات الوزارات والمؤسسات القطاعية نتيجة التباين في آراء واتجاهات المسؤولين يجعل عملية تحقيق التوافق والتكامل لكافة الخطط من أهم عوائق تحديد الاستراتيجية الاقتصادية (وحتى الاجتماعية) للدولة العراقية. وعلى سبيل المثال لا الحصر، التقاطعات العديدة والشديدة فيما بين سياسة الإنفاق العام، وبشكل خاص الاستهلاكي، والتي تعتبر السبب الأساس في الارتفاع الكبير في معدلات التضخم والسياسة النقدية التي تحاول تبرير ارتفاع نسب الفوائد لكبح جماح التضخم النقدي، وكذلك التقاطعات التي تحصل فيما بين وزارة النفط ووزارة الكهرباء حول تزويد الأخيرة بأنواع الوقود وأسعارها وصلت أحيانا إلى الاتهامات المتبادلة في تبرير أزمة الكهرباء أو أزمة توفير الوقود أو الاعتراضات الشديدة من قبل وزارة التخطيط والتنمية على السياسة المالية والسياسة النقدية في آن واحد، وهكذا بالنسبة للمالية والتجارة وغيرها.



## أوراق في السياسة المالية

ويتضح هذا التخبط أيضاً، وبشكل واضح، في طريقة وأسلوب عرض الموازنة الاتحادية من قبل السلطة المالية على مجلس النواب ومناقشة مجلس النواب للموازنة الاتحادية للسنوات السابقة، فرغم التأخير الذي يحصل سنوياً في تقديم الميزانية لمجلس النواب حيث يجب أن تناقش وتُقرّ أواسط كانون الأول من كل سنة، والذي يدل على ضعف مقدرة الحكومة ووزارة المالية تحديداً في إعداد الموازنة في موعدها المحدد بسبب ضعف كفاءة العاملين في مجال إعداد الموازنات في الوزارات المختلفة ووزارة المالية التي تلعب الدور الأساس في عملية الإعداد، وكذلك ضعف قدرتها على تحديد المؤشرات المالية ودورها في التأثير على مجمل عوامل النمو الاقتصادي والاجتماعي للبلد وعدم قدرة هذه الهيئات على تقديم الموازنات الفعلية (المنفذة) للسنوات التي تسبق سنة إعداد الموازنة. إن التحليل الاقتصادي والمالي للمؤشرات الاقتصادية الكلية والمؤشرات المالية يجب ان يعتمد تحديداً على حجم التنفيذ الفعلي للموازنة الاتحادية وذلك بسبب الفجوة الكبيرة فيما بين المخطط والمنفذ فعلا خاصة في مجال ما يسمى بالموازنة الاستثمارية. ولذا فإن وضع أسس استراتيجية اقتصادية متكاملة لا بد وان يستند إلى تحليل مجمل المعطيات الفعلية لتطور القطاعات الاقتصادية المختلفة خلال السنوات المنصرمة.

إن الالتزام بالموعد المحدد (قبل بداية السنة المالية الجديدة) يكتسب أهمية بالغة في عدم تأخير الموازنة والتوقف أو الأرباك الوقتي للإنفاق العام من قبل الوزارات والإدارات المحلية وكافة مؤسسات الدولة والتأخر في تنفيذ الإنفاق الاستثماري الحكومي الذي يعتبر العنصر الأساس في الاستثمار الكلي في المرحلة الحالية بسبب ضعف الاستثمار الخاص وهروب المستثمرين العراقيين إلى الخارج وكذلك ضعف التوجه الاستثماري الأجنبي لأسباب لم تعد خافية كالوضع الأمني وعدم قدرة الوزارات وهيئات الاستثمار وقانون الاستثمار الحالي على جلب الاستثمار الأجنبي، هذا من جهة.



## أوراق في السياسة المالية

ومن جهة ثانية، فإن طول المدة التي تستغرقها مناقشة الموازنة في مجلس النواب (حوالي ثلاثة أشهر منذ عرضها الأول على مجلس النواب) وكثرة الاعتراضات والتعديلات والإضافات على قانون الموازنة الاتحادية، وإن كان يعبر نوعاً عن شدة الصراعات السياسية فيما بين القوى السياسية الفاعلة في المجلس، إلا أنه يعبر، وبشكل صارخ أيضاً، عن عدم وجود استراتيجية مالية للدولة واضحة المعالم وذات مؤشرات وتوجهات وأهداف متناسقة مع أهداف وتوجهات ومؤشرات الاستراتيجية الاقتصادية مما يثير الكثير من الاستفسارات والتساؤلات لدى العديد من أعضاء المجلس ومن المواطنين وأدى وسيؤدي (في السنوات القادمة) بالنتيجة إلى إضافة العديد من التعليمات في شكل مواد وإجراء العديد من التعديلات على الكثير من مواد مشروع الموازنة المقدم للمناقشة بغية تحديد مسار معين (أحيانا مسارات متناقضة) لسياسة وزارة المالية، رغم ما يرد من بعض التقاطعات وضعف الترابط المنطقي فيما بين المواد المضافة أو المعدلة في قانون الموازنة الاتحادية المصادق عليه من قبل مجلس النواب.

ومن الدلائل الواضحة على ضعف قدرة السلطة الاقتصادية والمالية للدولة على تحديد ومعرفة العوامل المحددة والمؤثرة على حجم الإيرادات العامة ومصادرها وبالتالي حجم وتوزيع الإنفاق العام هو كثرة اللجوء إلى الموازنات التكميلية. إن اللجوء إلى الموازنة التكميلية كما حصل في الاعوام السابقة بسبب حصول الدولة على موارد إضافية نتيجة ارتفاع أسعار البترول وإنفاق أكثر من 70% منها على الإنفاق التشغيلي الاستهلاكي غير المنتج يعبر عن ضعف القدرة على استيعاب مبادئ السياسة المالية وآثارها الاقتصادية والاجتماعية وانعكاسات هذه السياسة على المؤشرات الاقتصادية الكلية وخاصة في ظروف انهيار القطاعات المنتجة للاقتصاد الوطني.

إن اللجوء إلى الموازنات التكميلية يجب ان لا يكون تقليداً سنوياً وإنما فقط في حالات الكوارث والحروب وما شابه. إن المتتبع لتطورات وتقلبات وأزمات أسواق المال العالمية يعرف ان ما حصل وما قد يحصل من فورة سريعة في أسعار البترول بسبب المضاربات في الأسواق العالمية



## أوراق في السياسة المالية

لا بد وان يعقبها، ومن المؤكد حصوله أيضاً، الانخفاض السريع في هذه الأسعار بغية تحقيق التوازن في أسواق المال العالمية. وإذا كان هذا الارتفاع اعطى السلطة المالية العراقية مبرراً (غير مقنعا بالنسبة للكثير من الباحثين الاقتصاديين) لتقديم موازنات تكميلية، حيث تم تخصيص الجزء الأكبر من الموارد الإضافية إلى الإنفاق التشغيلي الاستهلاكي وان السلطة المالية وكذلك التشريعية تقترض حصول هذه الفورة مجدداً

السؤال الذي يطرح نفسه وبشدة انه ماذا لو لم يتحقق هذا الامل؟ في ظل واقع التصدير الحالي ومن جهة أخرى استمرار الازمة الاقتصادية الدولية لسنة 2008 إلى الوقت الحالي، كما هو واضح لحد الآن واستمرار تذبذب أسعار النفط، خاصة وان النفط العراقي يباع في الغالب بأسعار تقل عن أسعار برنت بمعدل 8 إلى 12 دولار للبرميل، ولم نحصل على 4 مليون بريل يوميا كمعدل لأن ذلك يتطلب ليس فقط زيادة الطاقة الإنتاجية للبتروكيمياويات وإنما أيضاً زيادة سعة الخزانات وسعة قدرة انابيب الضخ المستهلكة نسبياً نظراً لقدمها. ان زيادة القدرة الإنتاجية للنفط وطاقت الخزن والضخ يتطلب استثمارات عالية وفترة زمنية طويلة نسبياً قد تتجاوز سنة 2014 وربما اطول. أم انها ستكون مضطرة للبحث عن مصادر غير مأمونة لتمويل الإنفاق التكميلي المشار اليه اعلاه؟ أو ان تفرض الدولة على البنك المركزي استخدام جزء من الاحتياطي النقدي (وهذا يثار سنويا من قبل بعض المعارضين لسياسة البنك المركزي) مما سيؤدي إلى انهيار قيمة الدينار مجدداً وربما الدخول في لعبة السوق السوداء، كما كان عليه الحال سابقاً وتحمل النتائج السلبية لها.

إن الاعتماد على مصادر غير دائمية لتمويل جزء من الإنفاق العام (تراوحت نسبة العجز في الموازنة الاتحادية للسنوات 2007-2017 فيما بين 18 و 23% من حجم الإنفاق العام) والتي تتمثل بالمبالغ المدورة للسنة أو للسنوات المنصرمة في تغطية عجز الموازنة الاتحادية نتيجة لضعف القدرة التنفيذية للإنفاق العام وخاصة الإنفاق الاستثماري أو الاعتماد على ما متوفر في



## أوراق في السياسة المالية

صندوق التنمية من موارد يخضع استخدامها إلى قرارات والتزامات دولية، أو محاولة الزام البنك المركزي على التنازل عن جزء من الاحتياطي الاستراتيجي، كل هذا يُعبر عن ضعف قدرة السياسة المالية المتبعة وعجزها عن ايجاد وتطوير مصادر التمويل الدائمة والتغير النوعي في تركيبة الإيرادات حيث لا تزال الإيرادات البترولية تشكل، كما أسلفنا، حوالي 95% من مجموع موارد الموازنة الاتحادية. ورغم مرور ثمان سنوات على تغير النظام لم تتمكن السلطة المالية من وضع وتنفيذ سياسة ضريبية تحقق إيرادا متناميا للموازنة وتلبي، بنفس الوقت، متطلبات التنمية في مختلف قطاعات الاقتصاد الوطني. وبمعنى أدق، لم تتمكن هذه السياسة من إعادة الاعتبار للسياسة الضريبية في تنفيذ وظائفها الاقتصادية والاجتماعية والمالية ودور هذه السياسة في إعادة توزيع الناتج الاجمالي والدخل الصافي وتغير التركيب القطاعي لهما.

مما لا شك فيه ان للإنفاق العام تأثيرا مباشرا على مكونات السيولة النقدية المحلية. وفي بلد نفطي كالعراق، فإن نسبة هامة من الإيرادات البترولية تتسرب إلى خارج البلد لدفع قيمة الاستيرادات الحكومية. إلا ان جزءاً هاماً من هذه الإيرادات خصص لتغطية النفقات التشغيلية، اي لدفع المرتبات والاجور ومشتريات السلع والخدمات المحلية مما يؤدي إلى ضخ المزيد من السيولة النقدية المحلية. ولذلك فإن حجم الإنفاق الحكومي يشكل أحد المكونات الهامة والمحددات الرئيسة للطلب الكلي، وان الارتفاع الهائل في الانفاق العام وبشكل خاص الانفاق التشغيلي الذي حصل بعد فورة، قصيرة الأمد، لأسعار النفط لغاية عام 2008 أدت إلى الكثير من الآثار التضخمية وارتفاع الأسعار.

ولا يزال من اهم عوائق تحديد الإطار العام للاستراتيجية الاقتصادية هو انعدام الرؤيا الصائبة لمفهوم وحجم ومجالات تدخل الدولة وأشكال هذا التدخل في الزمان والمكان المعينين. فالموقف من القطاع العام وحجمه ومجالاته وأهدافه لا يزال في حلبة الصراع بين من هم متمسكين بضرورة الحفاظ على القطاع العام (الاشتراكي)، والذي اثبت فشله وعجزه على ان يكون قطاعا





## شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK  
www.iraqieconomists.net

### أوراق في السياسة المالية

رائداً للاقتصاد الوطني، وفشل الدولة العراقية (فيما قبل السقوط وبعد السقوط) في إيجاد الحلول الناجعة لتحويله إلى القطاع الرائد، كما كان يعتقد سابقاً، ومنهم من يدعو إلى الانفتاح الواسع والتحول إلى اقتصاد السوق وانتهاء دور القطاع العام غير المنتج، بسبب توقف أغلب مؤسساته عن الإنتاج لعوامل عديدة لا مجال لمناقشتها هنا، والذي يتقل اعباء ميزانية الدولة لدفع الرواتب والاجور، إضافة إلى النفقات التشغيلية الأخرى، لعشرات الالاف من العاملين غير المنتجين عمليا في هذه المؤسسات.

إن الموقف من القطاع العام لابد وان ينسجم ويتزامن مع تطور القطاع الخاص وإمكانياته في استيعاب اليد العاملة والطاقت الإنتاجية المعطلة والذي يجب ان تلعب الدولة في تطوره (القطاع الخاص) في المرحلة الحالية دورا رائداً من خلال سياساتها المالية والمصرفية. إن تدخل الدولة في قطاعات الاقتصاد الحقيقي يجب ان ينحصر في تلك القطاعات الاستراتيجية التي لا يستطيع رأسمال الخاص القيام بها نظراً لمحدودية إمكانياته الاستثمارية بسبب كثافة رأسمال هذه القطاعات أو تلك القطاعات الاستراتيجية التي لا يرغب بها رأسمال الخاص نظراً لضعف مردوديتها وطول فترة استرداد رأس المال فيها. إن هذه الحدود لتدخل الدولة متغيرة حسب مراحل تطور البلد اقتصادياً، اجتماعياً وسياسياً.

إن تحديد أطر وأهداف استراتيجية السياسة المالية ووسائل تنفيذها يلعب الدور الأساس والفعال في رسم الاستراتيجية الاقتصادية العليا للدولة وذلك للدور الذي يمكن ان تلعبه هذه السياسة في التأثير على الطلب الكلي ومكوناته نظراً للإمكانيات المتعددة في مجالات ترشيد الانفاق العام وتشجيع الادخار والاستثمار وإعادة توزيع الدخل القومي بين الاستهلاك والاستثمار مما يتطلب إعادة نظر جذرية في:

#### 1- أولويات الإنفاق العام وهيكلته وضغط وترشيد الإنفاق الاستهلاكي (التشغيلي).



## أوراق في السياسة المالية

- 2- رفع كفاءة الإنفاق العام بما فيها كفاءة النفقات التشغيلية وبشكل خاص نفقات الأمن والدفاع والصحة والتعليم وذلك باستخدام المعايير العلمية لقياس كفاءة الإنفاق.
- 3- وضع الخطط التفصيلية لتنويع مصادر الإيرادات العامة وتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية للضرائب المباشرة وغير المباشرة بما ينسجم وأهداف تطوير وتنمية قطاعات الاقتصاد الوطني لتحقيق الأهداف العامة للاستراتيجية الاقتصادية العليا ووفق برامج زمنية معينة.
- 4- تحديد ورسم عوامل احتواء التضخم ومواجهة الضغوط التضخمية الجديدة.
- 5- تحديد مسار وحجم عجز الموازنة المتسق مع أهداف النمو في الاقتصاد الحقيقي والتضخم وميزان المدفوعات. وقد يكون من الضروري جدا العودة إلى بعض مبادئ النظرية الاقتصادية التقليدية في مجال اعتماد مبدأ توازن الموازنة العامة.

إن إعادة النظر في أولويات الإنفاق العام ورفع كفاءته وتنويع مصادر الإيراد واحتواء التضخم وتحديد مسار عجز الموازنة ومصادر تغطيته وغيرها يجب ان يرتبط بالتحليل المعمق للمؤشرات الاقتصادية الكلية للاقتصاد الوطني. إن العمل على تحقيق هذه الأهداف للسياسة المالية يعتبر قاعدة الانطلاق في تحديد أهداف ورسم الاستراتيجية لكل قطاع من قطاعات الاقتصاد الوطني وتحديد وسائل التنفيذ لها وبالتالي رسم وتحديد أهداف ووسائل تنفيذ الاستراتيجية الاقتصادية العليا للبلد.

(\* ) أقتصادي عراقي وأستاذ جامعي في السياسة المالية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 30

نيسان/ابريل 2018

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