أوراق في الإصلاح الاقتصادي والمالي

د. مظهر محمد صالح*: ورقة العراق البيضاء: دستور الاصلاح المالي والاقتصادي المقبل

ناقشت الحكومة العراقية في الأيام الماضية مبادي اصلاحية في المجالين المالي والاقتصادي جمعتها بوثيقة سميت (بالورقة البيضاء) والتي أعدها فريق حكومي عراقي متخصص واحيلت بعد اعتمادها إلى مجلس النواب بغية دعمها تشريعيا. وتشكل الورقة البيضاء البداية الحكومية نحو اعتماد حزمة الاجراءات في ادارة مسار السياسة الاقتصادية وعلى وفق مبدأ يسمى: التدقيق والتصحيح Checks and Balances ذلك لإحداث التوازن المطلوب في الاجراءات وفي مسارات السياسات العامة بعد سنوات من الاختلال الاقتصادي المؤسف. اذ تقتضي حزمة التدقيق والتصحيح ذات العلاقة التصدي إلى حالة ضعف التعاون بين السلطات الثلاثة والاخطاء التي ارتكبت في اتخاذ القرارات ذات الصلة في نهضة القطاع الخاص ودوره في التنمية وتعاظم التفرد أو المركزية في اتخاذ القرارات صوب تغليب البيروقراطية الحكومية والتراخي في الريع النفطي في بناء موازنات تشغيلية خالية من (الحوكمة) إلى حد بعيد.

وهنا جاءت ورقة العراق البيضاء لتنصرف إلى احداث تغييرات هيكلية وتصحيح التشوهات التي اصابت السياسة المالية العامة للعراق بشكل خاص ومفاصل السياسات المرتبطة في تسيير الاقتصاد الحقيقي بشكل عام لبلوغ النمو في الاستثمار والتشغيل والتنمية المستدامة وعلى النحو الآتي:

اولاً: الاستدامة المالية

أ- تهدف الورقة البيضاء إلى استعادة توازن المالية العامة للبلاد التي تمسك الحكومة بالثروة عموماً وبمكونات الناتج المحلي الاجمالي وبنسبة ٦٣٪ خصوصاً ذلك من خلال هيكلة المبادئ التوزيعية والتخصيصية في موارد الموازنة العامة الاتحادية التي يشكل الانفاق فيها قرابة ٤٠٪ من الناتج المحلي الاجمالي والتي ستأخذ في الأمدين المتوسط والبعيد تعديل في اهدافها ذلك بإعادة رسم هيكلية النفقات والإيرادات ولاسيما التصدي لانحراف الانفاق التشغيلي الحاد وهو ذو طبيعة استهلاكية متعثرة الانتاجية لقاء اهمال الانفاق الاستثماري الحكومي وهو الاهم في مستقبل البلاد وازدهارها، ما سبب تدني في النمو الاقتصادي على مدى عقد ونيف من الزمن. لذا فإن تعثر النشاط التنموي الحكومي قد شكل عقبة في تطور البنية التحتية للعراق وعرقل الانتقال إلى اهداف التنمية المستدامة التي تتطلب في الغالب نموا في

أوراق في الإصلاح الاقتصادي والمالي

الناتج المحلي الاجمالي السنوي لا يقل عن ٧٪ (أي أكثر من ضعف نمو السكان أو نمو القوى العاملة).

ب- فثمة مسار جاءت به الورقة البيضاء لسحب إيرادات النفط واعادة تخصيصها نحو مبادئها
الانمائية بكونها اصول رأسمالية تستثمر لتعظيم النمو والدخل والتوقف من ان تنزلق تلك الموارد وتبدد نحو ظاهرة الانفاق التشغيلي في المرتبات الحكومية التي شكلت ٢٥٪ من الناتج المحلي الاجمالي أو تبتلع حاليا تلك المرتبات والمعاشات والمنح إيرادات النفط كلها والديون الداخلية والإيرادات غير النفطية لتصبح الموازنة ومواردها ذات ميول استهلاكية صرفة في اقتصاد يفتقر إلى التنمية. فاعتماد الورقة نحو المستقبل البعيد سيسحب البساط من جاذبية الوظيفة العامة لمصلحة الموازنة الاستثمارية من خلال التصدي إلى الانفاق الاستهلاكي أو الجاري الحكومي وفي مقدمتها الافراط في الرواتب.

بناء على ما تقدم فإن من أولى مهام الورقة البيضاء هو جعل الرواتب والمعاشات الحكومية ان لا تزيد نسبتها في الامد البعيد على ١٢،٥٪ من الناتج المحلي الاجمالي بدلاً من ٢٥٪ والتي تبتلع حاليا كما، نوهنا، الإيرادات النفطية وغير النفطية والدين العام الداخلي في معظمه وهو امر في غاية الخطورة في بناء مستقبل العراق الاقتصادي وتعاقب اجياله البشرية واحداث تراكم رأسمالي مهم يؤسس لقاعدة انتاج وطني واسع. الا ان هذه النسبة وانخفاضها لا تعني خفض الرواتب والمعاشات بل سيرتبط تصاعدها بالنمو المزدهر في الناتج المحلي الاجمالي نفسه الذي سيتسع ويتنوع ويتعاظم في نموه مستقبلاً إذا ما التزم بالمبادي الاصلاحية. وما تستهدفه الورقة هو توسيع فرص التشغيل في النشاط الخاص ذلك لوجود قوة عمل سنوية مضافة تقدر بنحو ٤٠٠ ألف فرصة من طالبي العمل الجدد وارقام نمو متصاعدة في عرض العمل مستمرة سنوياً، ولا بد من امتصاصهم في النشاط الخاص وجعل الوظيفة العامة في الوقت نفسه أكثر انتاجية.

واللافت ان الدعم في الموازنة العامة مازال يستوعب قرابة ٥٠٪ من نفقاتها وهو دعم مشوه في تركيباته ويوجه في جانب منه للقطاع العام الحكومي ومنشآته المتوقفة عن العمل منذ عام ٢٠٠٣ وبعدد عاملين يقترب من نصف مليون عامل، فضلاً من ان الدعم للخدمات والمنتجات المجهزة من الدولة ضعيف الضوابط ويستفاد منه في الوقت نفسه الاغنياء وذوي الدخل العالي والمتوسط والفقراء في ان واحد ويُعدُّ واحدًا من اعلى نسب الدعم في موازنات بلدان العالم، لذا فإن هدرا في الانفاق يجب التصدي له كما جاء في الورقة، وحصر الدعم

أوراق في الإصلاح الاقتصادي والمالي

بالطبقات الفقيرة والاكثر هشاشة وخفض نسبته من الناتج المحلي الاجمالي من ١٥٪ إلى ٥٪ شريطة تدني معدلات الفقر التي تعدت نسبتها ٣٠٪ من اجمالي السكان حالياً.

ثانياً، الاستدامة الاقتصادية
الاستثمار والتشغيل :والتنويع الاقتصادي

هناك ارتباط كبير بين تنويع مصادر الإيرادات في الموازنة العامة ولاسيما الإيرادات غير النفطية كالضرائب والرسوم والموارد الحكومية الأخرى من جهة والتي لا تشكل جميعها اليوم سوى ٦٪ من اجمالي إيرادات الموازنة المذكورة واقل من ٣٪ من الناتج المحلي الاجمالي وبين التوجه نحو تنويع الاقتصاد الوطني بأركانه الرباعية المهمة: الزراعي والصناعي والسكني والخدمي من جهة اخرى. إذ مازالت مساهمة الزراعة والصناعة التحويلية لا تسهم حتى اليوم بأكثر من ٦٪ من الدخل الوطني السنوي للبلاد وهي تضم قرابة ٣٧٪ من قوة العمل العراقية سواء في القطاع العام أو الاهلي وهذا ما تولت الورقة التركيز علية في الجوانب التوزيعية للموازنة نفسها بحكم دور الموازنة في دفع الاستدامة الاقتصادية ذلك بتوجيه القروض الحكومية والتوجهات التمويلية العامة إلى النشاطات المشغلة لقوة العمل والمنوعة للاقتصاد في آن واحد بدلًا من تعاظم التوظيف غير المنتج لقوى الشعب العامل في الخدمة العامة. أو بدلا من الانصراف في مشاريع استثمارية هي ليست من واجبات القطاع الحكومي واحداث هدر في الاستثمارات الحكومية التي امست عبئا على اقتصاد البلاد من خلال المشاريع الاستثمارية المعتمدة والمحالة والمتوقفة حالياً.

فهنالك دورة اقرار مشاريع استثمارية حكومية سنويةGovernment Enterprises Cycle تتسع وتضيق طبقا للوفرة المالية في الموازنة، ما يفتح الطريق نحو الالتزام بعشرات المشاريع التي تختلف بأولوياتها في ازمنة الوفرة المالية (والتي بعضها يمكن للقطاع الخاص النهوض بها كمشروع استثماري بدلا من الحكومة) فمنذ العام ٢٠٠٨ ولغاية العام ٢٠١٩ تم الالتزام بأكثر من ٦٠٠٠ مشروع استثماري حكومي. ويلاحظ انه بمجرد حصول عجز مالي سنوي يبدأ التعثر في التمويل وتأخذ مسطرة أولويات جديدة في اختيار أي مشروع يتم إيقافه وأي مشروع استثماري يستمر العمل به ذلك في ضوء المتاح من التمويل الحكومي.

بعبارة اخرى، لكي يكون المشروع مستمرا لابد من إيقاف مئات المشاريع الاخرى غير المكتملة بسبب عجز التمويل ولاسيما المشاريع البلدية المهمة المرتبطة بحياة الناس في وقت ظلت مشاريع الطاقة (النفط والكهرباء) هي الوحيدة التي تحظى بالأولوية في التمويل حتى في أزمنة العجز المالي. وتستحوذ مشاريع الطاقة باستمرار على أكثر من ٥٠٪ من التخصيصات

أوراق في الإصلاح الاقتصادي والمالي

الاستثمارية الحكومية السنوية التي تنفذ فعلياً. وعندما تتوفر الاموال في الموازنة مجددا (ضمن دورة المشاريع) تبدأ مشكلة إطلاق تلك المشاريع المتوقفة وبأولويات صعبة لتحدد الكلف مجددا، إذ ترتفع كلفة إعادة استمرار المشاريع المتوقفة مع أي هبة مالية في الموازنة تحت تأثير المحاصصات والضغوط المناطقية لكي يتم اختيارها احيانا دون المسوغ أو المردود الاقتصادي لها. وتظهر مشكلة ارتفاع كلفة اعادة المشاريع المتوقفة بسبب ما تطلبه الجهة المنفذة للمشروع المتوقف كي يستمر بتعديل التكاليف تحت باب (الغيار في الكلفة وفوات المنفعة وكلفة اندثار الاجزاء المنفذة سابقاً) وللمشاريع المقرة غير المكتملة نفسها. ويلحظ ان تلك المشاريع قد اعتمدت جميعها بالأساس دون توفر دراسات الجدوى الفنية والاقتصادية مما يضيع تقييم مركز الكلفة لها.

فهناك كما أسلفنا أكثر من ٦٠٠٠ مشروع متعثر كلفتها تزيد على ١٠٠ مليار دولار وان الموازنة الاستثمارية لا تملك القدرة على استمرار التمويل لها الا لتمويل مشاريع الطاقة وبعض المشاريع المتعلقة بالبنية التحتية التي ترتبط بتمويل أجنبي بموجب اتفاقات تعاون دولية. وهكذا امست القدرة على تشغيل المشاريع المتوقفة ثانية لا تمثل من الناحية العددية سوى ٤٪ من اجمالي المشارع المعتمدة حالياً والتي يزيد عددها على ٦٠٠٠ مشروع كما نوهنا.

ختاماً، نرى في الورقة البيضاء تقدما في الرؤية الاقتصادية التي تسعى إلى تشكيل دستور اقتصادي ملزم قانوناً للعمل به في الحياة المالية والاقتصادية القادمة للبلاد حال تشريعه وهذا يتطلب ارادة سياسية قوية في الاصلاح المالي والاقتصادي.

(*) باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي، نائب محافظ البنك المركزي العراقي الأسبق.

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 18 تشرين اول / اوكتوبر 2020
http://iraqieconomists.net/