



## أوراق في السياسة المالية

### د. مظهر محمد صالح\*: الموازنة العامة في العراق – حوار الفرص والمخاطر

أ- كما هو معلوم ان الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢١ قد بنيت على سعر برميل نفط لأغراض التصدير قدر بنحو ٤٥ دولار للبرميل وان مثل هذا التقدير مع الإيرادات غير النفطية تسبب بعجز افتراضي قدره ٢٩ تريليون دينار من أصل نفقات كلية مقدارها ١٢٩ تريليون دينار. فإذا ما أخذنا بالاعتبار ان معدل التصدير اليومي يزيد على ٣ مليون برميل نفط يوميا وان اسعار النفط قد ارتفعت في متوسطاتها السنوية بنحو ٦٠ دولار للبرميل بدلا من ٤٥ دولار للبرميل وللسنة المالية كلها فإن ذلك يعني ان ٧٥٪ من العجز انفا سيغطي من الفروقات النقدية الناجمة عن ارتفاع اسعار النفط. فكلما ارتفعت اسعار النفط فوق ٦٠ دولار للبرميل كمتوسط سنوي فإن فجوة العجز تقترب من الانغلاق شريطة ان تحقق الإيرادات الأخرى غير النفطية استقراراً يطابق تقديراتها.

فأسعار النفط قد ارتفعت بالتدريج وعوضت مصروفات حكومية لم يوجد مقابلها إيرادات أساسا لكونها موازنة عجز بلغ العجز فيها قرابة ٣٠ تريليون دينار عراقي، فبدلاً من اللجوء الى الاقتراض لسد العجز المخطط اذ عوضت الزيادة بالإيرادات النفطية جراء ارتفاع اسعار النفط فوق سعر برميل نفط الموازنة بنسب بدأت خلال السنة المالية بين ٧ دولارات فوق سعر الموازنة البالغ ٤٥ دولار الى ٣٠-٣٥ دولار حالياً فوق سعر الموازنة البالغ بالأساس ٤٥ دولار كما ذكرنا. ولا ننسى ان المصاريف الحكومية كافة في الموازنة مقيدة بالتمويل او تدفق الاموال من النفط أو غير النفط او الاقتراض. اذ خصصت الموازنة (التي بلغ سقف انفاقها الكلي بما يزيد على ١٢٩ تريليون دينار للعام ٢٠٢١) إيرادات غير نفطية من ضرائب ورسوم وتدفقات مالي أخرى بمقدار بلغ ٢٠ تريليون دينار، ويبدو حتى اللحظة لم تجن الموازنة او لم تحصل على سوى الى اقل من ٣٠٪ من التقديرات، اضافة هذا الامر عيباً آخر على العجز التخطيطي وهو عجز فعلي في الإيرادات غير النفطية، والعجز المضاف يساوي ١٣-١٤ تريليون دينار وكأنما العجز الكلي قد ارتفع الى ٤٤ تريليون دينار بدلا من ٢٩ تريليون دينار. وهذا يعني ان فروقات اسعار النفط ستسد فروقات الإيرادات غير المتحققة من خارج إيرادات النفط. فسقف الانفاق يتحدد في ضوء موارد الموازنة وان الشئ المختلف هو عدم الذهاب الى الاقتراض لسد العجز بل الاستفادة من التدفقات النقدية الناجمة عن ارتفاع فروقات اسعار النفط للتعويض عن الاقتراض وهو الربيع كما يعرف.



## أوراق في السياسة المالية

### ٢-احتمالات الموازنة في ضوء تطور دورة الاصول النفطية

إذا ما اعتمد سقف الانفاق الكلي في الموازنة العامة ٢٠٢٢ نفس ذلك السقف المقرر في قانون الموازنة العامة ٢٠٢١ البالغ ١٢٩ تريليون دينار مع زيادة ممكنة مقدارها ٥٪ في الانفاق الكلي مع تعديل على سعر برميل النفط ليكون ٦٠ دولار للبرميل بدلاً من ٥٠ دولار الذي أعلن سابقاً، معنى ذلك ان ما لا يقل عن ٦٥٪ من ذلك العجز سيهبط حتى ضمن النطاق سعري المخفض لبرميل النفط في الموازنة العامة، اي باعتماد الحد الأدنى لبرميل النفط المصدر البالغ ٦٠ دولار كما أشرنا. مفترضين ان العجز المخطط سيرتفع ليكون بحدود ٣٦ تريليون دينار بدلاً من ٢٩ تريليون دينار، واذا مأخذنا بالاعتبار ارتفاع الكميات المصدرة من النفط العراقي الخام في العام ٢٠٢٢ تحديداً بعد انتهاء قيود اتفاق اوبك بلص التي قيدت الحصص الكمية للبلدان الاعضاء فإن الموازنة ستبلغ حد التوازن عند النطاق سعري بحده الأدنى المحدد ٦٠ دولار لبرميل النفط وحتى لو انحرفت الإيرادات غير النفطية عن خط الشروع المحدد لها، اذ ستعوضها زيادات الاسعار فوق ٦٠ دولار للبرميل في الاحوال كافة، ما يعني ان الموازنة العامة في العام ٢٠٢٢ ستحقق فائضات داخل المصدة المالية نفسها، ولاسيما اذا زاد متوسط برميل النفط السنوي ليكون ٧٥ دولار في الأقل. وستوجه هذه الفائضات باتجاهين. الاول: بناء حساب مالي تحوطي يسمى حساب استقرار الموازنة وهو الاحتياطي الاجنبي للحكومة لمواجهة تقلبات إيرادات الموازنة العامة في السنوات القادمة (ويسمى صندوق استقرار الموازنة لتحقيق الاستدامة المالية). والجانب الاخر، ستصرف الفائضات المالية على المشاريع الاستثمارية ولاسيما المتعثرة والمدرة للدخل والمعظمة للقيمة المضافة والتي تمتص زخم البطالة وتساعد على ارتفاع النمو في الناتج المحلي الاجمالي بما لا يقل عن ٥٪ او ضعف النمو السنوي لسكان البلاد وبما يحقق الحدود الدنيا للرفاهية الاقتصادية والاجتماعية.

### ٣- المفاجئات والمحاذير السعرية في حال هبوط اسعار النفط

لا اعتقد ان تحديد سعر ٥٠ دولار لبرميل النفط في مسودة قانون الموازنة العامة الاتحادية ٢٠٢٢ هو مرتفع بل هو شديد التحفظ في مواجهة احتمالات دورة الاصول النفطية التي ربما يتفوق فيها المعروض النفطي العالمي على الطلب. ففي الاحوال كافة تنتهي دورة الاصول النفطية بمتوسط سعر يتقلب تدريجياً خلال السنة المالية وليس



## أوراق في السياسة المالية

هبوطا مرة واحدة في حال الانخفاض بل تدرجي وربما يبلغ متوسط سعر البرميل ليكون قريب من ٥٠ دولار خلال السنة المالية. وبالرغم من ذلك فإن العجز المحتمل او الافتراضي في الموازنة العامة يمكن ان يتحقق اذ ما انخفض متوسط سعر برميل النفط عن ٦٥ دولار مع تردي الايرادات غير النفطية التي اصبحت من الثوابت المالية السنوية للأسف، بمعنى ان العجز الاحتمالي او الافتراضي الذي يغطي بفروقات اسعار النفط (أكثر من ٥٠ دولار) سيتحول الى عجز حقيقي ويجب تمويله من الاقتراض الداخلي والخارجي طالما ان سقف الانفاق ثابتة واجبة الصرف.

وهكذا اذا ما حقق العراق متوسط سعر برميل نفط وعلى مدار السنة المالية الواحدة بواقع ٧٥ دولار للبرميل وبكميات تصدير تزيد على ٣ مليون برميل نفط يوميا، فإن الفائضات المالية المتحققة ستغطي على الاقل ثلاثة محاور، الاول: تغطية العجز المخطط في الموازنة العامة للعام ٢٠٢١ والبالغ ٢٩ تريليون دينار، والثاني: تغطية فجوة العجز الاضافي الحقيقي الذي يقل من وجهة نظري عن ١٠ تريليون دينار والناجمة عن تعثر تقدير الايرادات غير النفطية والتي لا تحقق سوى ٤٠٪ من تقديراتها الموضوعية او المخططة في الموازنة والتي، للأسف، تسبب ضغطا على الانفاق السنوي المخطط وسقوفه وهي ناجمة عن تخلف مؤسسات التحصيل المالي في البلاد. ويبقى ربما جزء من تلك الفائضات ستمتصه المشاريع المتعثرة والتي يراد استمرار تشغيلها والتي يطالب الكثير من متعادي الاعمال بتعديل كلف التنفيذ (الغيار) لتبديل سعر الصرف قبل التعاقد الاولي او غيرها من التبدلات في الكلف التشغيلية للمشاريع المستمرة. فالتصرف بالفائضات المالية هي ليست بالسهولة بمكان، لكثرة القيود والالتزامات داخل الموازنة العامة نفسها ومنها تأجيل دفع الكثير من المصروفات الواجبة الدفع ولم تصرف في السنوات السابقة. كما ان هناك عشرات القوانين التي تحمل اعباء مالية ولا تقوى المالية العامة تنفيذ الزيادات المترتبة على مواجهتها وحتى على وفق فرضية تحقيق متوسط سنوي لسعر برميل النفط البالغ ٧٥ دولار مقارنة بالسعر المثبت في الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢١ والبالغ ٤٥ دولار للبرميل.

٤- ومع ذلك فإن الموقف المالي للعراق هو في مسار شبه مستقر في الوقت الحاضر وان النمو الاقتصادي في الناتج المحلي الاجمالي قد حقق للمرة الاولي ومنذ اكثر من عام اشارة ايجابية وان كانت بنسبة بسيطة هي (موجب اقل من ١٪) ولاسيما خلال النصف الاول من العام الجاري ذلك حسب تقديرات البنك الدولي ما يعني ان ثمة تحسن في النشاط الاقتصادي قد حدث وان النمو في الناتج المحلي الاجمالي هو في طريق التصاعد



## أوراق في السياسة المالية

والتفاؤل مقارنة بالأوضاع المالية الصعبة للعام ٢٠٢٠، حيث سجل الناتج المحلي الاجمالي يومها هبوطاً في نموه بلغ (سالب ٩,٥٪) او اكثر بسبب انغلاق الاقتصاد العالمي والاقتصاد العراقي (تحت تأثير جائحة كورونا و هبوط اسعار النفط الى ١٣ دولار للبرميل بعد منتصف السنة المالية ٢٠٢٠). فالتوقع للعام ٢٠٢٢ هو حصول درجة من التفاؤل في مستويات النمو الاقتصادي يرافقها استمرار في انخفاض معدلات البطالة ويتخللها كذلك ارتفاع في مستويات الانفاق الاستثماري الحكومي والاهلي وهو اساس النمو في اقتصاديات بلادنا.

فالعراق امام مرحلة تنموية حاسمة ومفترق طرق كبير للتغلب على ريعية الحياة الاقتصادية، ما يتطلب اعادة التوازن في مساهمات القطاعات الحقيقية في الناتج المحلي الاجمالي حالاً. فالقوى العاملة التي يشغلها القطاعين الزراعي والصناعي التحويلي بغض النظر عن الملكية (سواء اكانت حكومية ام خاصة اهلية) فإنها تأخذ قرابة ٣٧٪ من قوة العمل العراقية البالغة حالياً بنحو ١٢ مليون نسمة بينهم أكثر من ٢,٥ مليون عامل عاطل فعلاً. وبالمقابل تجد مساهمة القطاعين المذكورين في الناتج المحلي الاجمالي (غير النفطي) لا تتجاوز ١٤٪ ما يعني ان ٨٦٪ من النشاطات ترتبط بقطاع الخدمات وهي خدمات اغلبها ضعيفة الصلة بالنشاطات المنتجة الحقيقية ولاسيما القطاعين الاساسيين الزراعي والصناعي التحويلي.

ان امام العراق فرصة في التنمية المتوازنة للسنوات العشر القادمة تتطلب الاستثمار الامثل المفضي الى استغلال الرافعة المالية الناجمة عن عوائد النفط بشكل يؤدي الى تنويع الاقتصاد الحقيقي للعراق ذلك

قبل ان يتوغل العالم كثيراً في العصر التكنولوجي الرابع سواء باستخدام الطاقة المتجددة او في تصفير العالم من الانبعاثات الكربونية بموجب اتفاقية باريس للمناخ ٢٠٥٠، ذلك بأن نعظم من تنويع الاقتصاد الحقيقي مقترحين: الاول، إطلاق مبادرة التملك المنتج للأرض الزراعية والصناعية ويكون التملك مرهوناً بشروط الانتاج الزاماً وتسهيل تحويل الملكيات الى مالكيين منتجين جدد عند الحاجة وعلى وفق اطر قانونية لا تسمح بالتربح على حساب انتاجية الارض لتكون شرارة إطلاق النهضتين الزراعي والصناعية. فمساهمة الزراعة في الناتج المحلي الاجمالي (غير النفطي) التي لا تتجاوز ١٢٪ يشكل خلاً كبيراً ازاء عاملين في الزراعة نسبتهم ٢٢٪ من اجمالي القوة العاملة وفلاحة ارض لا تزيد على ٧-٨ ملايين دونم في كل موسم من اراضي صالحة للزراعة تقدر ب ٢٨



## أوراق في السياسة المالية

مليون دونم. ناهيك عن الصناعة التحويلية التي تشغل لوحدها ١٦٪ من قوة العمل العراقية ولا تسهم الا بحوالي ٢-٢،٥٪ من الناتج المحلي الاجمالي (عدا النفط).

اما الثاني، فلا بد من ربط عوائد الضرائب بالتحديد بالتمويل الزراعي الصناعي لتقدم كقروض ميسرة للمزارعين والصناعيين مع اية موارد اخرى مالية سائدة، يرافق ذلك برنامج دعم حكومي مدروس بعناية ومتجدد.

ان مثل هذه التوجهات التي تقتضي ربط التملك بالإنتاج وربط التمويل بالضرائب كلها لا بد ان تسهم في تحفيز نهضة مصنعية وزراعية هائلة في نهاية العقد الحالي او بدايات العقد القادم. فليكن العام ٢٠٢٢ عام النهضة والتشغيل للزراعة والصناعة العراقية ضمن برامج تتكامل معها البنية التحتية الحكومية في مجالات الري والبزل الارواء المختلف وكذلك توفير مصادر الطاقة للاستخدامات الانتاجية وبناء سوق عمل متوازنة يدعمها نظام عصري للتأمينات الاجتماعية. فالعقد القادم ٢٠٢٢-٢٠٣٢ هو عقد التنويع الاقتصادي للعراق زراعيًا وصناعيًا ورقميًا الذي ينبغي ان تصفر البطالة ومشكلاتها الخطيرة قبل ان يصفر العالم الانبعاثات الكربونية بجعل الطلب على المشتقات النفطية طلباً عادياً وعلى محاور مقيدة ثلاث: المتوسطات السعرية على مدار السنة المالية والكميات المصدرة والتحوط من تقلبات السوق النفطية لكون دورة الاصول فيها محفوفة بالمخاطر، فبمجرد ارتفاع العرض فوق الطلب يحصل ما يسمى (بالتخمة النفطية) التي تفود الى انهيارات خطيرة في اسعار النفط الخام. واستنادا الى قانون الادارة المالية النافذ الذي يحث على اعتماد متوسط سعر لبرميل النفط لأغراض احتساب العوائد النفطية في الموازنة بصورة عقلانية ومتحفظة لتجنب اية مشكلات تواجه استقرار عناصر الموازنة واقصد المصرفات المقيدة بالإيرادات الفعلية. وبناء على ذلك صممت الموازنات العامة لجمهورية العراق على اسعار نفط اقل من سعر السوق وتوليد عجز احتمالي او افتراضي تحيطه مصدرة مالية تتولى تجميع الإيرادات النفطية التي تفوق سعر برميل النفط المحدد في الموازنة لتغذية المصرفات دون اللجوء الى الاقتراض في حالة كون العجز فعلي. وأكثر ما يهدد استقرار الإيرادات الكلية هي الإيرادات غير النفطية، كما نوهنا سلفاً، والتي ترسم ضمن الإيرادات الكلية لقاء النفقات ولكن عملياً لا يتحقق منها سوى ٤٠٪ من تقديراتها ما تولد عجزاً حقيقياً لا يتم معالجته الا من المصدرة المالية النفطية المشار اليها انفاً.



## أوراق في السياسة المالية

٥-ختاماً، يبقى التساؤل انه لو اعتمد سقف الانفاق في موازنة العام ٢٠٢٢ يماثل سقف الانفاق في موازنة ٢٠٢١ فما هو متوسط سعر برميل النفط الذي يغطي العجز الافتراضي جراء افتراض سعر برميل النفط في موازنة ٢٠٢٢ بنحو ٥٠ دولار، وكذلك عدم بلوغ الإيرادات غير النفطية هدف تحقيق ٢٠ تريليون دينار وانما ما سيتحقق هو ربما ٧-٨ تريليونات دينار طوال السنة المالية بسبب الضعف المؤسسي؟ الجواب هو ان نحصل على متوسط عائد سنوي من صادرات النفط بواقع تصدير أكثر من ثلاثة ملايين برميل وبسعر لبرميل النفط لا يقل متوسطه السنوي عن ٧٥ دولار؟ وفي حال تحقق فائضات بسبب ارتفاع متوسط سعر البرميل الى ما فوق ٧٥ دولار كمتوسط سنوي خلال السنة المالية فيجب ان يوظف للموازنة الاستثمارية وتشغيل المشاريع في السنة اللاحقة ٢٠٢٣ وعلى وفق السيناريوهات التي اشير اليها آنفاً. □

(\* باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي، نائب محافظ البنك المركزي الأسبق، والمستشار المالي لرئيس الوزراء العراقي

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 31 تشرين الأول 2021

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