



أوراق في السياسات المالية والنقدية

د. مظهر محمد صالح*: استعصاء التكييف المالي واستسهال الركوب المجاني للتكييف النقدي

١- تمهيد

أظهرت المعادلة المالية للعراق أن متوسط سعر برميل النفط الذي تحقق للموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢١ كان بنحو ٦٨,٥ دولار للبرميل الواحد على أساس طاقة تصدير بلغ معدلها ٣,١ مليون برميل نفط يوميا بالغالب وعند اعتماد سعر الصرف الجديد للدينار العراقي الذي خفض بنسبة ٢٣٪ في نهاية عام ٢٠٢٠ والبالغ ١٤٥٠ دينار لكل دولار بدلا من ١١٨٢ دينار لكل دولار، ما يعني أن الموازنة العامة قد حققت ريعا مشتقا بلغ قرابة ٢٠ تريليون دينار عراقي من خلال سياسة التكييف النقدي monetary adjustment.

ويمثل صافي التخفيض في قيمة الدينار آنفاً أو الكلفة الفرصية opportunity cost لأثر التخفيض في سعر صرف الدينار على التزامات الدولة الخارجية (التي يعكسها الحساب الجاري لميزان المدفوعات) والذي يعد في الوقت نفسه ريعاً مشتقا derivative rent تحقق عن التخفيض في قيمة الدينار لمصلحة تقييم إيرادات الموازنة العامة وبما لا يقل عن صافي مبلغ قدره بنحو ١٤ تريليون دينار، ما أسهم حقا في سد فقرة مهمة من فقرات الرواتب والأجور التي ارتفعت بالمبلغ نفسه تقريبا في العام ٢٠٢١ في إجمالي تعويضات المشتغلين، إلا أن تلك الموارد الريعية المشتقة لم تنفي كونها (ضريبة التضخم inflation tax) أدت إلى ارتفاعات سعرية لامست معدلات نمو في مستوى التضخم قارب ٨,٥٪ سنويا في نهاية العام ٢٠٢١.

٢- من ضريبة التضخم إلى الضرائب الفعلية

كان على التكييف المالي fiscal adjustment أن يؤدي دوره الفاعل في تحصيل الإيرادات غير النفطية والتي قدرت بنحو ٢٠ تريليون دينار في الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢١ مقابل تحقق ذلك الركوب المجاني free riding على أعمال التكييف في السياسة النقدية وبالمبلغ المقابل نفسه.



أوراق في السياسات المالية والنقدية

في حين بيّنت الحقائق والقراءات المالية مؤشرات منخفضة في حصيلة الإيرادات غير النفطية وأن إجمالي المتحصل من ضرائب الدخل والملكية والضرائب غير المباشرة (الكمركية) والرسوم وأرباح الشركات العامة والإيرادات التحويلية (أمانات الضرائب المتراكمة من سنوات سابقة) فضلاً عن حصة العراق من سيولة صندوق النقد الدولي التي منحت لبلادنا في شهر آب ٢٠٢١ بنحو ما يقارب ٣ تريليونات دينار. وقد عدت جميع تلك التدفقات المالية إيراداتاً فعلياً للخزينة العامة بلغت قرابة ٨ تريليون دينار حتى نهاية شهر تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٢١، ويتوقع أن يبلغ رصيدها الإجمالي في نهاية السنة المالية ٢٠٢١ بين ٩-١٠ تريليونات دينار موزعة بالغالب كالآتي: حوالي ٥ تريليونات دينار ضرائب ورسوم + ١ تريليون دينار حصة الخزينة من أرباح الشركات العامة + ٤ تريليونات دينار إيرادات تحويلية كما ذكرنا.

ما يعني أن الإيرادات الضريبية وغيرها من الإيرادات غير النفطية قد حققت نصف تقديراتها، أي ٥٠٪، ويعود ذلك لعاملين أساسيين هما: التهرب الضريبي الواسع Tax evasion وضعف الجهاز الضريبي نفسه.

٣- التاريخ المالي لتورم الموازنة التشغيلية في العراق، لماذا؟

سألني أحد كبار المهندسين العراقيين وهو الدكتور سمير ليلو قائلاً:

أتمنى أن أقرأ لك عن السياسة المالية وما آلت إليه أحوال العراق بعد رفع رواتب الموظفين بأضعاف متزايدة منذ عام ٢٠٠٣ إلى أن وصلت نسبة الميزانية التشغيلية من الميزانية السنوية إلى ما لا تقل عن ٧٠٪ دون مردود عملي في إعادة بناء البنى التحتية أو زيادة الناتج المحلي الإجمالي. وما هي آثار زيادات الرواتب للدرجات الخاصة على الاقتصاد العراقي عموماً؟ وهل من علاج مستقبلي لهذا الخلل؟ وماذا عن ترشيح الجهاز الإداري للدولة والتوجه نحو دعم القطاع الخاص لمعالجة تحديات اقتصادية حقيقية تواجه البلاد حالياً؟

وإزاء هذا السؤال الواسع والحساس يمكن القول إنه منذ اعتماد اتفاقية مناصفة أرباح النفط مع الشركات الاحتكارية في العام ١٩٥٢ دخلت البلاد عصرها المالي الريعي الجديد عبر موازنة العراق العامة. وكانت فلسفة الإعمار تقتضي تخصيص ٧٠٪ من إيرادات النفط للمشاريع الاستثمارية وإعمار البنية التحتية لبلاد كان غالبية سكانها تعيش



أوراق في السياسات المالية والنقدية

في قرى معدومة الخدمات قبل أن يتحول غالبية سكان العراق اليوم إلى مدن متدهورة الخدمات وانقلاب المعادلة بين تنمية الريف والمدينة.

لقد فقدت البلاد على مدار أكثر من نصف قرن توازنات تنميتها الاقتصادية بعد أن تورمت موازنات البلاد التشغيلية ذات الإنتاجية المنخفضة لتنتقل المعادلة في الموازنة العامة إلى سيادة النفقات التشغيلية لتصبح نسبتها ٧٠٪ أو أكثر لقاء انخفاض النفقات الاستثمارية إلى ٣٠٪ أو أقل من إجمالي إيرادات النفط والمهيمنة على أكثر من ٩٠٪ من موارد الموازنات العامة السنوية.

ففي دولة ريعية عالية المداخل أهمل فيها النشاط الانمائي الحكومي على مدار السنوات الأربعين الأخيرة لابد أن تحصد في النهاية نتائج تحول هيكلية الإنفاق في موازنتها والتي أمست بموجبها السلعة العامة public good (وهي السلعة التي لا يمكن حجبها عن الناس حتى لو كانوا لا يدفعون مقابلها أو هي السلع التي إذا أتيحت لشخص واحد، تصبح متاحة لجميع الآخرين بنفس الشروط تلقائياً). فالسلعة العامة هي من صنع الدولة الانمائية عبر الموازنات الاستثمارية الحقيقية بالغالب، وقوامها النهوض بالبنية التحتية لتمثل جانباً من الرفاهية الاجتماعية إلا أنها تحولت في بلادنا بمرور الوقت إلى سلعة خاصة private good تدفع نفقاتها من دخل الفرد أو الموظف الحكومي نفسه وبصورة (تعويضية) وهو الأمر الذي جعل ميل السياسة المالية ذات صفة (تعويضية Compensatory) وليس (انمائية developmental) ذلك من خلال تعظيم المخصصات المدفوعة مع المعاشات (كتعويضات) تضاف على أصول المعاشات والرواتب والأجور لتمثل إحلالاً تعويضياً مالياً إزاء تردي البنية التحتية negative infrastructure compensations fund

وتحاكي بشكلها الراهن نفقات غلاء المعيشة المدفوعة مع الراتب والجزئية جدا في أزمنة المالية العامة قديماً (والتي كانت تدفع للموظفين بصورة نسب محدودة من إجمالي الراتب للتعويض عن التضخم السنوي). ولكن تحولت تلك العلاوات البسيطة إلى علاوات تعويضية كبيرة ليست عن (التضخم) فحسب ولكن عن تدهور خدمات البنية التحتية المادية كسلعة عامة وبنسب زادت هذه المرة على مرتين من الراتب الأساس. فالمعتقد المالي fiscal belief الذي يقف وراء ذلك هي لتعويض (السلعة العامة) المفقودة (بسلعة خاصة) مماثلة يمولها دخل الفرد الموظف عبر تعاضم التخصيصات على المعاشات في الموازنة الجارية ابتداءً ذلك لسد كلف تجهيز الكهرباء للفرد الموظف أو غيره من نقاط التوليد الأهلية ومياه الشرب التي تتم معالجتها منزلياً أو شراؤه من الأسواق وانتهاءً



أوراق في السياسات المالية والنقدية

بالمدارس الخاصة أو استكمال نفقات التعليم الحكومي غير المكتمل والتحول نحو القطاع الخاص الصحي أو الصحة الأهلية أو دفع إيجارات السكن بعد فجوة إسكان زادت على ٣ ملايين وحدة سكنية، إذ فقدت المؤسسات الصحية العامة على سبيل المثال نوعية خدماتها وكميات تجهيزها واستدامتها المجانية التي لا توفر اليوم سوى ١٢٪ من الدواء.

فتعطل أساسيات التنمية الاقتصادية (كسلعة عامة) وتعويضها مالياً من خلال أوارام الموازنة التشغيلية جاء ليتم شراء بدائل السلعة العامة بالسلعة الخاصة المنتجة بدلاً من تجهيزها من القطاع الحكومي بأسعار مدعومة، ليتم تأمينها كسلع خاصة وليست عامة ذلك بالشراء هذه المرة من إنفاق تعويضات معاشات الموظفين ضمن الدخل الفردي لتصرف في الأسواق على (سلع أمست خاصة وليست عامة).

فهذا هو أس المبدأ الذي يقف خلف النزعة الاستهلاكية للموازنة العامة المتورمة بالنفقات التشغيلية على حساب تراكم أساسيات التنمية والتي يمثلها تراكم تعثر الموازنة الاستثمارية عبر السنوات الأربعين الأخيرة.

فالأخطر في السلوك التعويضي للموازنة التشغيلية وتعظيم تعويضات المشتغلين دون أن ترافقه أي زيادات مماثلة في الإنتاجية هو أحداث أثر انتقالي لكلفة الأجر (من هيكل الرواتب في القطاع الحكومي إلى هيكل الأجور في القطاع الخاص) وهو انتقال تعويضي في كلفة الأجور لدى القطاع الخاص دون أن يرتب إنتاجية مقابلة وهو ما يسمى: بمرض الكلفة التي جاء بها الاقتصادي الأمريكي "بوميل" أو ما يسمى اليوم Boumal cost disease. وهو السلوك الانفاقي الذي أشاع تراكم البطالة في سوق العمل وولد ضغطاً اجتماعياً وسياسياً على حواضن العمل الحكومية أو التوظيف الحكومي.

فتعطل التنمية والنشاط الاستثماري في توفير السلعة العامة، ومنها البنى التحتية، قد أدى إلى تضخم التكاليف وإشاعة البطالة لبلوغ نمط من أنماط (التضخم الركودي) الناجم عن فلسفة (استبدال تعطل تنفيذ البنية التحتية بالتعويض النقدي ضمن الراتب أو الأجر الحكومي). وعلى الرغم من أن رهان الإنفاق على الخدمات الخاصة أو السلعة الخاصة التي حلت محل السلعة العامة قد ولدت موجة تشغيل مكافئة، إلا أن تقديمها كخدمات فردية أدى إلى فقدان مزايا اقتصاد الحجم فضلاً عن نقل مشكلات مرض التكاليف للاقتصادي بوميل إلى دالة إنتاج السلعة الخاصة التي حلت محل السلعة العامة في تردي كفاءة الإنتاج.



أوراق في السياسات المالية والنقدية

٣- الاستنتاجات

تبقى حصة الضريبة إلى الناتج المحلي الإجمالي هي الأقل بين دول العالم ولا تساوي إلا ١,٥-٢٪ من الناتج المحلي الإجمالي المذكور في بلادنا.

وعلى الرغم من أن الإيرادات الضريبية هي إيرادات سيادية تدخل ضمن موارد الموازنة وفي إطار مبدأ وحدة الموازنة ومن دون تمييز إلى أي باب من أبواب الصرف والإنفاق يذهب عائد الضريبة سواء لهذا النشاط أو ذلك إلا أنه من حكمة الموازنة تذهب إلى مبدأ تخصيص إيرادات الضرائب تحديداً إلى نشاطات تلامس حياة المكلفين وعموم المناخ الضريبي لدفعي الضريبة لكي تعطي انطباعاً عن أهمية تأدية المكلف وإحساسه كيف ينفق عائد الضريبة ويعطي العائد الاجتماعي من الضريبة نفسها، فمن المؤسف أن تحصل رسوم صيانة الطرق من مالكي وسائط النقل سنوياً لغرض صيانة الطرق ومداخل كبريات المدن ومخارجها مازالت تعاني من الخراب على سبيل المثال لا الحصر. في حين يتم في الكثير من دول العالم تخصيص جزء من عوائد الضرائب لنشاطات محددة ذات طابع اجتماعي أو انمائي أو تعليمي أو صحي وتسمى earmark وتخضع للرقابة المجتمعية.

وهكذا فإن غياب مؤسسات السوق وتوافر سوق رمادية gray market بنسبة لا تقل عن ٧٠٪ وهي متهربة بالغالب عن الضرائب والرسوم تعد واحدة من مشكلات بلادنا وتؤكد تتأثر المكلفين وإضعاف لمصادر الإيرادات العامة. إن السوق مازال يمثل القوة المولدة للدخل أو الناتج المحلي الإجمالي (غير النفطي) بما لا يقل عن ٦٥٪ إلا أنها أوعية ضريبية tax base مهمة أو هاربة أو متهربة (من الالتزامات الضريبية) ينبغي التحري عنها وإخضاعها إلى التحاسب الضريبي بعدالة ونظم تحاسب عصية عادلة بعيدة عن مظاهر الفساد والإفساد. ولا يجوز إهمالها لكونها تستحوذ على أرصدة دخل سنوية وإيرادات وحقوق ملكية ساهمت النفقات العامة (من عوائد النفط والقروض الخارجية وغيرها) في تكوينها وتنشيط فعاليتها وبشكل غير مباشر من خلال (مضاعف الإنفاق) الذي مرتكزه الإنفاق الحكومي الذي يشكل نسبة لا تقل عن ٤٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي.

فعسى أن ترتفع مساهمة الضرائب والرسوم إلى ٥٪ في موازنة العام ٢٠٢٣ كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي بدلا من النسبة المتدنية الحالية التي لا تتعدى ١,٥٪ ويتم تحقيق شيء من خطط التعزيز المالي في الظرف الراهن بدلا من تركها إلى المتهربين



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسات المالية والنقدية

الضريبيين الذين يتغذون على فساد آليات التحصيل في جانب كبير منه. وأخيراً، لابد من تحقيق شيء ملموس من خطط التعزيز المالي. ■

(*) المستشار المالي والاقتصادي لرئيس الوزراء العراقي

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

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