

أوراق في السياسة المالية

د. مظهر محمد صالح*: خطاب الموازنة العامة الاتحادية في العراق للعام ٢٠٢٢: سجل الانتظار!!...

١- تمهيد:

ظل تعطل خطاب الموازنة العامة للعراق للعام ٢٠٢٢ في خضم ولادة السلطات الدستورية على المستويين التشريعي والتنفيذي، موضوع تساؤل يومي يثيره الرأي العام العراقي وهو يعيش بارقتي امل احدهما في تحسن الاحتياطات الاجنبية الساندة للدينار العراقي بما يزيد على ٢٣٪ من مستويات نموها السنوية والآخر تعاظم اسعار النفط العراقي باتجاه الصعود الذي أخذ يلامس ٩٠ دولار للبرميل الواحد في الوقت الحاضر . وقد تسلمت تساؤلاً مباشراً من الاقتصادي العراقي الاستاذ رعد شوقي وهو يتمنى اقرار خطة مالية لأكثر من سنة لتجاوز مشكلات تعطل اقرار الموازنة السنوية التي اصبحت ظاهرة تتفاعل مع دورة الاعمال السياسية للعراق political business cycle مستدركا بالسؤال:

"هل يمكن أن نقترح على مجلس النواب التنسيق مع الحكومة لإعداد وتقديم موازنة عامة واحدة لعامين (2022-2023)؟ إذ لا يخفى عليكم دقة وخطورة الوضع الاقتصادي والمالي الحالي للعراق بضوء التعثر السياسي الذي ما يزال في المشهد وامتداد تأثيره لعدة أشهر قادمة وتأثير ذلك على تخصيصات المشاريع الضرورية جدا و المتنوعة وحقائب دعم القطاع الخاص عموما والصناعي منها بالذات " في ضوء ما تقدم اود ان ابين ما يأتي:

١- من حيث المبدأ هناك ما يسمى باستراتيجية الموازنة العامة ، لتؤشر اوضاع الموازنات العامة الممكنة لعامين مقبلين اخرين ، ويفترض ان تلحق مؤشرات تلك الاستراتيجية بقانون الموازنة العامة السنوية وتعتبر عن وضع المالية العامة لسنتين لاحقتين وعلى نحو يتفق والرؤى والبرامج الاستثمارية والتشغيلية للدولة في المرحلة القادمة . وبالرغم من ذلك فان قانون الادارة المالية النافذ ،يقوم على مبدا يسمى (بسنوية الموازنة) وهي خطة مالية لسنة واحدة فحسب ،يشرع لها قانون يتمتع بمدة زمنية لا تتعدى عام ميلادي واحد اما الاستراتيجية فهي اطار للاطلاع وتعتمد لرسم سنوية الموازنات العامة المقبلة خلال الاعوام القادمة . لذا فان السياقات المالية الراهنة تخطيطا وتصميما مازال يحكمها قانون الادارة المالية النافذ.

ب-ان من اولى مهام قانون الادارة المالية النافذ هو تامين المصروفات الفعلية الجارية بمتوسط قاعدة ١/١٢ وهي آلية مهمة ضامنة للمدفوعات ذات الطبيعة الفعلية المتكررة وبالتحديد الرواتب والاجور



أوراق في السياسة المالية

والمنح الحكومية والمعاشات التقاعدية والرعاية الاجتماعية والمشاريع المستمرة دون توقف، ولكن يبقى أقرار قانون الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢٢ هو غاية جوهرية في تخطيط السياسة الاقتصادية وركنها الجوهري السياسة المالية لارتباطها بقضية النمو في الاقتصاد . فالموازنة ذات وظيفة مهمة هي ضمان تحقيق مستوى مزدهر من الناتج المحلي الاجمالي يفوق نمو السكان السنوي على الاقل وهذا لا يتحقق الا بالنهوض بالطاقات الانتاجية المضافة او الجديدة التي تعتمدهما الموازنة الاستثمارية باتجاه مشاريع مدرة للدخل ومشغلة للعمل.

٢- جدل سعر الصرف في الموازنة العامة.

١-اعتمدت الحكومة العراقية سعر صرف للدينار العراقي منذ ١٩-١٢-٢٠٢٠ وحتى الوقت الحاضر بلغ ١٤٥٠ دينار لكل دولار وبواقع تخفيض بلغ ٢٣٪ واصبح فاعلا في المالية العامة منذ تشريع الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢١ اي في تقييم التزامات الموازنة بالصرف والانفاق وايرادات الموازنة وعموم تدفقاتها وارصدتها السنوية .

ولا تمتلك المالية العامة اي استعداد لتحويل عائدات النفط بسعر صرف اقل من السعر الحالي في الظرف الراهن طالما ظل الرقم القياسي للأسعار او معدل التضخم هو في نطاق المرتبة العشرية الواحدة اي دون ١٠٪ ، اذ بقدر التضخم السنوي الحالي بين ٥-٧٪.

ب-ان انخفاض سعر الصرف بنسبة ٢٣٪ لم يؤدي الى ارتفاع الاسعار او التضخم السنوي الا بنسبة جزئية بلغت ٥-٧٪ علو وفق البيانات الرسمية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء.

، ذلك على الرغم من موجة الارتفاع في المحاصيل الزراعية العالمية التي زادت على ٢٧٪ من معدلاتها السنوية في ظل تطور الظروف الاقتصادية الدولية وتحولاتها في توفير الامن الغذائي اثر استمرار جائحة كورونا وارتفاع اسعار النفط الذي بات سعره ضعف السعر المعتمد في موازنة العراق للعام ٢٠٢١ . وهناك اسباب اساسية (داخلية وخارجية) حافظت على بقاء اسعار السلع والخدمات مستقرة ومنها الحكومية كأسعار الوقود والطاقة والخدمات والضرائب والرسوم والتعاقدات والبطاقة التموينية.... الخ دون احداث اية زيادات تذكر . وان فقرة الدعم في الموازنة العامة مازالت تزيد على ٣٥٪ من نفقات الموازنة الكلية ،فضلاً عن (العوامل الخارجية) المتمثلة باستيرادات القطاع الخاص ولاسيما من المواد اليومية العالية الاستهلاك والتي هي مازالت من مناشيء دول الجوار ذات العملات الهابطة جدا جراء تراجع اسعار الصرف فيها لمرات عديدة ما جعل الدينار العراقي متفوقاً عليها على الرغم من تخفيضه ، مما ساهم من



أوراق في السياسة المالية

تخفيف اثر انخفاض سعر صرف الدينار العراقي على التضخم الانتقالي pass through لينعكس على اعتدال الاسعار وبالذات الاستيرادات السلعية الكبيرة وتحديدًا من بلدان مثل تركيا وايران وسوريا وغيرها من المناشيء الرخيصة.

ج- لذا فان الفرضية الاقتصادية السائدة لدى اوساط السياستين النقدية والمالية تقول ، لا يمكن تغيير سعر الصرف الا اذا انفلتت الأسعار او ارتفعت التوقعات التضخمية inflation expectations وانتقلت الى قوى السوق المولدة لها ليشهد المعدل العام للأسعار ارتفاعات تتعدى نسبتها السنوية ٢٠٪ فاكثراً، فعندها قد تراجع المالية العامة او السياسة المالية عموماً اوضاع الاقتصاد الكلي وتقبل التنسيق مع السياسة النقدية في تعديل سعر الصرف لمواجهة الضغوط التضخمية وتوقعاتها وعلى النحو التصحيحي الذي حصل تدريجياً في رفع قيمة الدينار باستخدام المثبت الاسمي nominal anchor لسعر الصرف بين الاعوام ٢٠٠٦-٢٠٠٨ وتوازره تغطية للنقد الاساس بالعملة الاجنبية coverage تزيد على ١٠٠٪.

٣-جدل عائد برمبيل النفط في الموازنة العامة.

هناك ثلاثة عوامل ينبغي تداركها قبل التفكير المتعجل بتعديل متوسط عائد برمبيل النفط لأغراض موازنة ٢٠٢٢: اولهما ، ان يكون سقف الانفاق السنوي المخطط في الموازنة المذكورة مصمم على وفق النسبة والتناسب مع العائدات النفطية الفعلية الكافية وبما يحق توازن الموازنة او حتى قبول عجز افتراضي يتناسب وما جاء بقانون الادارة المالية اي نسبته ٣٪ من اجمالي الناتج المحلي الاجمالي للبلاد . فعلى سبيل المثال يمكن ان تصمم (موازنة عامة متوازنة) بسقف انفاقي سنوي قدره ١٤٠ تريليون دينار (من دون عجز)شريطة ان لا يقل متوسط عائد برمبيل النفط السنوي المصدر عن ٧٢-٧٤ دولار وبطاقة تصديرية لا تقل عن ٣،٢ مليون برمبيل يومياً. مفترضين ان كفاءة الايرادات غير النفطية قد تتحقق بنسبة متواضعة هي ٥٠٪ عما هو مخطط لها او على وفق معايير ماتحقق في ٢٠٢١ .

وثانيهما ،ضمان ديمومة استمرار اسعار النفط بأساس لا يقل عن ٧٢ دولار للبرميل الواحد ولمدد سنوية مستقرة دون تقلبات حادة في دورة اسعار الاصول النفطية ، وفي تقديرنا ان لا تقل مدة الاستقرار السعري عن ثلاث سنوات.

وثالثهما ، التحوط بحساب استقرار حكومي stabilization account يمتلك القدرة على تغطية تكاليف المشاريع الاستثمارية الحكومية عند نقص الامدادات المالية جراء هبوط اسعار النفط لمدة ٦ اشهر على الاقل اي في حال انخفاض اسعار النفط عن معدل ٧٢ دولار للبرميل بشكل يعرض الايرادات العامة



أوراق في السياسة المالية

لمخاطر الهبوط في اسعار السوق النفطية العالمية.او التحوط بحساب توفير مرتبات ومعاشات حكومية لمدة تغطية مريحة لستة اشهر على الاقل.

في ضوء هذه الاعتبارات او القيود الثلاثة انفا) يفترض ان يتقرر سعر برميل النفط وتحدد تحركاته لأغراض الموازنة العامة ٢٠٢٢ ويحسب بكل دقة.

٤- الاستنتاجات

هناك ثمة اشتراط مالي ينسجم وتوافر الاستدامة المالية fiscal sustainability وهو ان تبقى اسعار النفط فوق معدل سنوي بنحو ٧٢-٧٥ دولار للبرميل ولمدة لا تقل عن ثلاث سنوات مالية وبسقف انفاقي مقيد كما ذكرنا انفاً .وهناك ايضاً ثلاثة محاور اساسية في الاستفادة من ارتفاع متوسطات اسعار النفط الى مستوى توازن الموازنة في ظل سقوف الانفاق السنوية الحالية ولاسيما الحدود التشغيلية التي بلغت نطاقاتها القصوى في تشغيل الوظيفة العامة في البلاد) . فالأول ، رفع كفاءة تشغيل المشاريع الاستثمارية الحكومية والاهلية لبلوغ هدف النمو الذي اعتمده خطة التنمية المستدامة الوطنية للسنوات العشر القادمة، والمحور الثاني ، توليد شراكة من فائضات النفط مع القطاع الخاص لتسيير جولات تراخيص زراعية كبرى والنهوض بالنشاطين المصنعي والخدمي الملازم والثالث ، توليد صندوق لاستقرار الموازنة يتصدى للصدمات الخارجية التي تتعرض اليها مالية الدولة ازاء التقلبات والمفاجئات في اسواق الطاقة بغية استدامة الصرف على المشاريع الاستثمارية المدرة للدخل والمشغلة للعمل دون توقف كما اشير لذلك.

ختاماً، نرى ان مثل هذه الاستراتيجية الثلاثية في السياسة المالية ستشكل الاساس الموضوعي لأطلاق التنمية المستدامة بأسس عالية الاستقرار وقليلة المخاطر.

(*) باحث وكاتب اقتصادي اكاديمي، مستشار رئيس الوزراء العراقي للشؤون المالية

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بأعاده بشرط الإشارة الى المصدر. 12. شباط

2022