



د. مظهر محمد صالح*: إدارة السياسة المالية الهجينة fiscal hybrid policy management الفرص والتحديات في العراق

١- تمهيد

تنصرف الدراسات الحالية في السياسة المالية إلى التعاطي مع واحدة من المفاهيم المستجدة وهي: المالية العامة الهجينة fiscal hybrid التي يمكن أن تجد طريقها في التصدي لتفسير سلوك أصحاب المصلحة عند تطبيق نتائج تنفيذ السياسة المالية بشكلها الهجيني، ونعني هنا بالتحديد سلوك وحدات الإنفاق أو الصرف في بلادنا عندما سيتشكل هيكل إنفاق أو صرف ذو طبيعة هيكل مزدوجة dual spending structure وفي سنة مالية واحدة: أحدهما يعمل بموجب قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل والذي يحدد مسالك الإنفاق وأساليبه وقواعده في ظل غياب قانون للموازنة العامة، والآخر قانون إنفاقي يتمثل بمشروع قانون أطلق عليه: القانون الطارئ للأمن الغذائي والتنمية. وهما نوعان من الإنفاق كل منهما يحكمه قانون مختلف. أحدهما ينصرف إلى الإنفاق الجاري بالغالب والآخر ينصرف إلى الإنفاق التشغيلي المتمثل (بدعم الأمن الغذائي) والإنفاق الاستثماري (بالصرف على المشاريع الجديدة) في أن واحد. في حين يجمع صورتيهما التمويلية ولكلا حالتي الإنفاق ظاهرة تحمل ملامح (الفائض) و(العجز) في الإيرادات في وقت واحد. وعليه، فإن السياسة المالية الهجينة تشير اصطلاحاً إلى حالات غموض حوكمة الإجراءات التي تمارسها بعض الجهات الحكومية بسبب ازدواج قوانين الصرف، والتي قد تهدف إلى تقويض الهدف المالي أو إلحاق الضرر بالمالية العامة من خلال التأثير على عملية صنع القرار المالي سواء أكانت على المستوى المحلي أو الإقليمي أو الحكومي أو المؤسسي.



أوراق في السياسة المالية

منوهين بهذا الشأن إلى الفرص والتحديات التي قادت إلى تبني المالية العامة الهجينة بتطبيق قانونين للإنفاق في آن واحد دون توافر قانون للموازنة العامة وعلى النحو الآتي:

أ- لم يمكن أمام صناع السياسة المالية في العراق من (فرصة) واحدة كالوفرة المالية النسبية الحالية جراء أزمة الطاقة العالمية والتي تجسدها تلك التدفقات المالية العالية التي بلغت فيها الإيرادات النفطية في شهر شباط/فبراير ٢٠٢٢ ما يزيد على ١١ مليار دولار للحكومة المركزية باستثناء إيرادات إقليم كردستان النفطية والإيرادات غير النفطية. في وقت مازالت البلاد تواجه (تحديات) تمثلها تراجع معدلات التنمية المستدامة وتباطؤ تنفيذ المشاريع الاستثمارية الأساسية وتخلف في مكونات البنية التحتية مع موجات من ارتفاع معدلات البطالة بين صفوف القوى العاملة الشابة التي تقارب ٢٣٪ من إجمالي قوة العمل ومساحة متسعة من الفقر التي تتراوح معدلاتها بين ٢٥-٣٠٪ من سكان البلاد ذلك بفعل مشكلات الحرمان وتضخم أسعار المواد الغذائية ومستلزمات الحياة الضرورية التي يخشى دخول أسعارها المرتبة العشرية الثانية لتسجل البطالة والتضخم معاً مؤشراً اجتماعياً داكناً يسمى في الاقتصاد الكلي بـ misery index في وقت تتراكم فيه الإيرادات النفطية بشكل غير مسبق.

ب- أظهرت السلطة المالية من خلال تقديم مشروع قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية إصرارها لبلوغ السقف الإنفاقي نفسه كما لو كان يراد له أن يكون في مشروع قانون الموازنة العامة المقدم للعام ٢٠٢١ والذي لامس رصيده ١٦٩ تريليون دينار وقت ذاك قبل أن يتولى مجلس النواب استناداً إلى صلاحياته الدستورية بتخفيض سقف الإنفاق في الموازنة المذكورة ليلبلغ ١٢٩ تريليون دينار، وبعبء افتراضي خفض من ٦٩ تريليون دينار تقريباً إلى ٢٩ تريليون فعلاً.

فضلاً عن اعتماد سعر برميل نفط بلغ متوسطه ٤٥ دولار للبرميل الواحد وطاقة تصدير بلغت ٣,١ مليون برميل يومياً.

فمع ارتفاع متوسط سعر برميل النفط إلى ٦٨,٥ دولار في العام ٢٠٢١ وتخفيض سعر صرف الدينار العراقي devaluation بنسبة ٢٣٪ فإن الاقتراض الداخلي



أوراق في السياسة المالية

خلال السنة المالية ٢٠٢١ لم يحقق السقف البالغ ٢٩ تريليون دينار بل سجل حداً أدنى من الاقتراض قد لا يتجاوز ٦ ترليونات دينار (بدلاً من ٢٩ تريليون دينار المخططة لها في موازنة العام ٢٠٢١). ولو تحقق هدف (الإيرادات غير النفطية) البالغة ٢٠ تريليون دينار بدلاً من نصفه لبلغ التوازن الاسمي في الموازنة العامة ٢٠٢١ مستواه دون اقتراض يذكر.

ج- يلحظ أن مصممي مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية ٢٠٢١ قد اخذوا بالاعتبار تحقيق إيرادات غير نفطية كانت بنوعين. الأول، تحقيق إيراد مقداره ٢٠ تريليون دينار جراء خفض قيمة الدينار العراقي لمصلحة الدولار النفطي والثاني تحقيق ٢٠ تريليون دينار آخر بمتابعة إيرادات غير نفطية، وكلاهما ظل أساساً (غير منظور) في تبني مجلس النواب لمسألة (خفض العجز) في الموازنة العامة الذي تقدمت به وزارة المالية في قانون الموازنة العامة ٢٠٢١ من عجز قُدّر بنحو ٦٩ تريليون دينار، كما نوهنا، لينخفض لدى السلطة التشريعية كي يبلغ العجز بنحو ٢٩ تريليون دينار وعده عجزاً افتراضياً أو مخططاً ex ante مع بقاء فرضية ثبات عائد برميل النفط المصدر بنحو ٤٥ دولار، كما ذكرنا.

٢- المالية العامة في العام ٢٠٢٢: سياسة واقع الحال

بغض النظر عن مشروع القانون الطارئ للأمن الغذائي والتنمية المقدم إلى مجلس النواب للتشريع حالياً، فإن القانون اخذ بالاعتبار احتمالات تأخر إقرار قانون الموازنة العامة الاتحادية حتى نهاية السنة المالية ٢٠٢٢. إذ ستتعاطى الإدارة المالية في الإنفاق أو الصرف من حصيلّة الإيرادات النقدية وتدفقاتها جميعاً سواء الناجمة من عوائد النفط حالياً أو غيرها وبما ينسجم والمادة ١٣/أولاً من قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل والتي تنص على الصرف بنسبة ١/١٢ من إجمالي المصروفات الجارية الفعلية التي تحققت في السنة المالية السابقة ٢٠٢١.

واستناداً إلى نص المادة ١٩/ثانياً من قانون الإدارة المالية الاتحادي نفسه، فإن تجاوز الإيرادات الفعلية إجمالي المصاريف أو النفقات بما في ذلك تغطية العجز فإن أية أرصدة فائضة لا يمكن لها أن تودع قانوناً في (صندوق سيادي) كما نصت



أوراق في السياسة المالية

عليه تلك المادة أعلاه من قانون الإدارة المالية النافذ ما لم يتوفر قانون للموازنة العامة. وبخلافه فإن الفائضات المالية ستودع في حساب احتياطي مؤقت لتكون بلا شك رصيد افتتاحي في الموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢٣.

٣- فلسفة العجز في مشروع القانون الطارئ للأمن الغذائي والتنمية

وجّه الأستاذ الدكتور حاكم الربيعي سؤالاً مباشراً لنا مفاده: ما هي العبرة من العجز أو العجز المخطط في الميزانية العامة أو في القانون الطارئ نفسه في ظل هكذا فوائض مالية متوقعة؟ وكان الجواب كالاتي:

١- عد تعظيم المصروفات الكلية expenditure maximising والتحوط بالعجز الافتراضي virtual deficit في الموازنات السنوية واحدة من اكبر الاتجاهات التوسعية في الإنفاق العام منذ العام ٢٠٠٤. كما عد التحوط المستمر بالعجز الافتراضي والذي مارسته الإدارة المالية ضماناً توسعياً في منهج المالية العامة وأدائها الموازنة العامة طوال السنوات العشرين الأخيرة. فالتحوط بالعجز الافتراضي السنوي أو المخطط planned or virtual deficit هو بمثابة الرغبة أو الاستعداد للاقتراض وولوج الدين العام بغية تلبية النفقات الفعلية المرغوبة في حدودها القصوى من خلال التمويل عن طريق الاقتراض ما لم توفره الريوع النفطية تلقائياً خلال السنة المالية نفسها. فإذا كانت إيرادات النفط الفعلية والأخرى هي دون المخطط لها في الموازنة السنوية، فسيتم اللجوء لا محالة إلى الاقتراض الفعلي الداخلي والخارجي. وبخلافه فإن تفوق موارد الربيع النفطي فوق ما مخطط لها في الموازنة العامة نفسها سيوفر مصدر تمويل ريعي تلقائي أو عفوي spontaneous للعجز المخطط أو العجز الافتراضي ليلبغ الإنفاق العام كماله في تلك السنة المالية. لذا فقد ارتكزت فلسفة المالية العامة وسياساتها طوال العقدين الماضيين على مبدأ سياسة التوسع في الإنفاق expansion of fiscal policy، بدليل أن الفوائض المالية المتحققة فوق طاقة الصرف المخطط في نهاية السنة المالية تصبح رصيد افتتاحي في موازنة السنة المالية اللاحقة وهكذا.

وعلى الرغم من وجود نص جاءت به المادة ١٩ من قانون الإدارة المالية النافذ رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل يشير صراحة بأن الإيرادات المتدفقة إلى الموازنة العامة



أوراق في السياسة المالية

السنوية إذا ما غطت الإنفاق كله بما في ذلك العجز الافتراضي فإن الرصيد المتبقي يذهب إلى (صندوق سيادي Sovereign fund). ولكن الأمر سيظل مرهوناً بتشريع قانون للموازنة العامة.

٤- المالية العامة الهجينة ومبدأ وحدة الموازنة unified budget

أ- ستبقى المالية العامة الهجينة (والتي يمكن لها أن تتولى الصرف من مصادر قانونين ماليين مختلفين في آن واحد) تواجه مشكلات في مبادئ الإدارة المالية المثلى للموازنة و منها مبدأ وحدة الموازنة. إذ يقتضي مبدأ وحدة الموازنة أن توضع النفقات العامة وإيراداتها في وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها، فلا يوجد في بلادنا سوى الموازنة العامة الاتحادية لتتضمن جميع إيراداتها ونفقاتها مهما كانت مصادرها أو أوجه نفقاتها ومهما تعددت هيئاتها ومؤسساتها.

وعليه، فإن السير بمبدأ المالية العامة الهجينة، يتعارض من حيث الطبيعة ومبادئ المالية العامة الموحدة. فعلى (المستوى التشريعي) فإن المالية العامة الهجينة fiscal hybrid لا تساعد على مباشرة السلطة التشريعية لرقابتها على أعمال المالية العامة لصعوبة جمع مختلف نفقات الدولة وإيراداتها ضمن وثيقة واحدة لا تمثل شكلاً مكتملاً من أشكال الموازنة العامة، مما يعقد من عملية اطلاع ورقابة هذه السلطة على إجمالي النفقات والإيرادات وأنواع كل منها جراء تقديم بيانات مالية كثيرة ومتعددة ومزدوجة في هذا المجال. وعلى (مستوى الرقابة المالية) فإن المالية الهجينة لا تساعد على إعطاء فكرة واضحة عن الوضع المالي العام، مما يُسهّل مقارنة النفقات بالإيرادات بين السنوات وفي السنة الواحدة وبيان مدى توازنها، إذ يُفعل عملية التحليل المالي والاقتصادي فيها، ويساعد الحكومة على ضبط توازنها والاستمرار بذلك، ومنعها من أي محاولات من جانب وحدات الإنفاق إخفاء المركز المالي الحقيقي لها والذي يمكن أن يؤدي إلى سوء التصرف من قبلها بالأموال العامة وهذا هو ديدن الموازنات الاستثنائية أو الماليات المتعددة الهجينة multi hybrids ما يتطلب نمط مختلف أو معدل من المحاسبة الحكومية وأدوات ووسائل الرقابة والانضباط المالي كثيرة الاختلاف. إما على (المستوى الاقتصادي الكلي) فإن المالية العامة الهجينة لا تساعد على إعطاء فكرة واضحة وصحيحة عن نسبة



أوراق في السياسة المالية

النفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي بسبب تعقد وازدواج مركبتها داخل وحدات الصرف نفسها، ما يضعف من بعض أهداف التخطيط الأساسية من الناحية المالية والاقتصادية.

ب- وأخيراً، فعلى مستوى الحوكمة الجيدة good governance، فإن وحدات الإنفاق ستكون بأمر الحاجة إلى إجراءات ووسائل: ضد الهجينة المالية anti-fiscal hybrid كي تلبي متطلبات تنفيذ بنود الفصل العاشر الخاص (بالشفافية) والمنصوص عليها في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل وكذلك تلبية أحكام الفصل الحادي عشر من القانون نفسه التي تقضي (الالتزام بمبادئ الموازنة وتجنب تصادم تلك المبادئ بالمالية العامة الهجينة وبالأخص مبادئ: شفافية الموازنة وشمولية الموازنة ووحدة الموازنة وسنوية الموازنة). وتوفير التكييف القانوني اللازم لحوكمة التصرفات المالية لوحدات الإنفاق عند التعاطي مع المالية العامة الهجينة إدارياً ومحاسبياً وتدقيقاً ورقابياً. ■

(*) باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي، المستشار المالي لرئيس الوزراء العراقي.

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر . 11 نيسان 2022

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