



أوراق في السياسة المالية

د. بارق شبر*: السياسة المالية والتنمية في العراق – قانون "الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية" نموذجاً

المقدمة

مع تمرير قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية من قبل مجلس النواب في 8 حزيران 2022 تم التأكيد على توجهات وممارسات السلطة التنفيذية للحكومات المتعاقبة بصدد صياغة وتنفيذ السياسة المالية التي تتناغم مع منظومة الاقتصاد الريعي السائدة في العراق منذ عقود طويلة والتي اتضحت معالمها أكثر من السابق بعد تغيير النظام السياسي في 2003.

طبيعة المنظومة السياسية الجديدة غير المستقرة بسبب ضعف البناء المؤسساتي¹ حتمت التأخر في تشكيل حكومة جديدة بعد كل انتخابات جرت منذ عام 2005 والسبب واضح للجميع وهو الصراعات السياسية وفق اللعبة الصفرية بين الأحزاب التي تدعي تمثيل المكونات الثلاثة من جانب، وبين أطراف الطبقة السياسية الجديدة في داخل هذه المكونات من جانب آخر. ومن الواضح ان هذه الصراعات تدور على خلفية حصة كل من هذه الأحزاب الفئوية والكتل المهيمنة على المؤسسات الدستورية في حصتها من النفوذ والريع النفطية. وبالنتيجة فإن هذا التأخير يقود الى تعطيل احكام الدستور القاضية بضرورة اصدار خطة الدولة المالية السنوية، أي إقرار الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية القادمة في الوقت المحدد وهو الشهر العاشر من كل سنة. لقد مضى اكثر من تسعة أشهر على اجراء الانتخابات المبكرة في أكتوبر 2021 والمنظومة المؤسساتية تعاني من ما يسمى بـ "الانسداد السياسي"². وتكمن الأهمية الاقتصادية للموازنة السنوية العامة في كونها تعكس أولويات الإنفاق وتوزيعه على الاستخدامات المختلفة والمتنافسة ان كانت

¹ انظر بحث د. علي مرزا وتعقيب د. عمر الجميلي حول التركيبة المؤسسية المنشور على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين

² لا بد هنا من طرح السؤال حول أسباب هذا الانسداد السياسي ان كانت نتيجة لخلل في التركيبة المؤسساتية ام نتيجة سلوك الطبقة السياسية وعدم احترام قواعد اللعبة التي شاركوا في صياغتها والموافقة عليها. وهذا يحتاج الى جهد بحثي مشترك بين المتخصصين في الاقتصاد والاجتماع وعلم النفس.



أوراق في السياسة المالية

استثمارية تهدف الى وتيرة معينة من التنمية ام استهلاكية ريعية تهدف الى ضمان ولاء شرائح مجتمعية معينة للأحزاب الحاكمة.

وعلى ما يبدو بهدف امتصاص تضرر وغضب المواطنين حول تدهور الخدمات العامة وارتفاع اسعار المواد الغذائية بادرت حكومة تصريف الاعمال وبدعم من مجموعة كبيرة من الكتل النيابية بتقديم مشروع القانون المشار اليه أعلاه وتمت المصادقة عليه من قبل مجلس النواب، الا ان الكتلة المنافسة وبعض النواب المستقلين طعنوا بالقانون وبنجاح لدى المحكمة الاتحادية. لكن هذا لم يمنع كتلة الأغلبية في مجلس النواب العراقي من مبادرة جديدة بقيادة اللجنة المالية النيابية من صياغة مشروع قانون جديد بنفس التوجهات والاهداف وتم تمريره بالأغلبية البسيطة.

تطرح هذه الورقة السؤال حول مدى مساهمة هذا القانون في تحقيق حد أدنى من التنمية الاقتصادية الأساسية أي المساهمة في توفير الخدمات الأساسية على المدى القصير ومن دون طرح مطالبات قد تبدو للبعض تعجيزية من قبيل المطالبات المتكررة لبعض الباحثين الاقتصاديين بالتنمية المستدامة والشاملة، إذ اعتقد ان تحقيق تنمية شاملة ومستدامة تحتاج الى رؤيا اقتصادية واستراتيجية طويلة المدى تتبعها خطط مالية وخطة اقتصادية كلية وقطاعية متوسطة المدى لا تقل عن خمس سنوات وأخرى طويلة وهذا واجب تتحمله وزارة المالية ووزارة التخطيط بإشراك الكوادر الوطنية في الجامعات ومراكز البحث الاقتصادية من غير الممكن الولوج بتفاصيله في هذه الورقة البحثية القصيرة.

فوضى المفاهيم والتدخلات السياسية غير المهنية في علم الاقتصاد والسياسات الاقتصادية

من البديهي ان تعتمد السياسات الاقتصادية والحوكمة الرشيدة على احدث ما توصل اليه علم الاقتصاد من معرفة وأدوات نظرية علمية تستند على خزين المعرفة والتجارب المتراكمة على مدى قرون من الممارسات والتطبيقات الاقتصادية في المجتمعات الإنسانية المختلفة فعلم الاقتصاد واحد برغم تعدد المدارس والاتجاهات ولا يوجد اقتصاد خاص بدين او طائفة وانما يوجد اقتصاد كلي Macroeconomy يعني بالمصالح الاقتصادية العليا للمجتمع والبلاد واقتصاد جزئي يعني بالمصالح الاقتصادية للأفراد الناشطين اقتصاديا ان كانوا أصحاب وحدات إنتاجية في جانب العرض او مستهلكون في جانب الطلب.



أوراق في السياسة المالية

سبق لخبراء شبكة الاقتصاديين العراقيين³ وان حذروا مرارا وتكرار من مخاطر التدخلات غير المهنية في علم الاقتصاد من بعض اصحاب التخصصات التي فقدت أهميتها في سوق العمل ويبحثون عن مكان جديد تحت شمس الاقتصاد الساطعة والتي اضاءت الالهية العالية لعلم الاقتصاد في التأثير على مستويات رفاهية المواطنين والتقدم الحضاري والإنساني بعد الانتقال من الاقتصاد الشمولي الفاشل الى اقتصاد السوق المفتوح على العالم والعولمة. هذه المجموعة وأخرى من حملة الشهادات المزورة دخلت الى باحة السياسة المفتوحة منذ التغيير في 2003 مستغلة فوضى حرية التعبير عن الرأي وغياب الرقابة الذاتية بهدف الوصول الى مناصب ومكاسب بأي وسيلة ومنها سوء استخدام المفاهيم الاقتصادية وتشويه معانيها العلمية مما سبب بلبلة وارباك في الراي العام وتسويق جهود المتخصصين الحريصين على المصالح الاقتصادي العليا للمجتمع ككل في نشر الثقافة الاقتصادية والتي تفوقها الشبكة منذ تأسيسها في عام 2009 بنجاح.

وحول سوء استخدام مفهوم الامن الغذائي في هذا القانون نقل للقارئ الكريم اراء بعض الخبراء المتخصصين على سبيل المثال وليس الحصر:

يقول الخبير المتخصص في ادراه الازمات السيد علي الفريحي ان القانون لا يحمل أي فكر استراتيجي لعملية الدعم الغذائي سوى العنوان والديباجة الخاتمة والامن الغذائي لا يحتاج الى قانون ولا علاقة له بنظام البطاقة التموينية وانما يحتاج الى استراتيجية⁴. وانا اضيف على ذلك بأن الاستراتيجية لوحدها ستكون من دون أي معني في ظل غياب البرامج والمشاريع والسياسات التنفيذية الحازمة.

اما الخبير الاقتصادي الدكتور صلاح حازم فيقدم لنا التعريف العلمي التالي للأمن الغذائي:

"الأمن الغذائي هو ضمان انتاج نسبة عالية من الحاجات الغذائية للسكان داخل البلد وضمان توفير مستلزمات انتاجها محلياً ايضاً لكي لا يجوع الناس عند الأزمات والكوارث وانقطاع سلاسل التوريد. واهم عنصر في ذلك هو ضمان

³ انظر على سبيل المثال [مقال الزميل د. عمر الجميلي الموسوم "بين صناعة الخبز وعلم الاقتصاد"](#)

⁴ انظر موقع الخبير علي جبار الفريحي على موقعه في الفيسبوك. [\(20+\) المهندس علي جبار Facebook](#)



أوراق في السياسة المالية

الاستدامة عند الازمات سواء من خلال توفير مخزون مناسب من الأغذية او من خلال وفرة واستمرارية الانتاج المحلي.⁵

أستاذ علم الاقتصاد في جامعة البصرة وزميل شبكة الاقتصاديين العراقيين الدكتور نبيل جعفر المرسومي كتب العديد من الملاحظات النقدية حول هذا القانون ونختار البعض القليل منها:

"ان القانون لا يستهدف التنمية اذ انه يمثل في حقيقته صيغة اخرى من صيغ توزيع اموال النفط على أنشطة غير انتاجية تكرر احادية الاقتصاد العراقي ولا تسعى الى تنويعه".

"الامن الغذائي الحقيقي لأي بلد يتحقق من خلال زيادة الناتج الزراعي المحلي وتقليص الفجوة الغذائية بين الناتج المحلي والطلب الداخلي بما يؤدي الى توفير امدادات غذائية مستقرة ومأمونة وبأسعار مناسبة وليس من خلال البطاقة التموينية الممولة بعائدات النفط وهو ما لم يتطرق له مشروع قانون الامن الغذائي!"⁶

هذه امثلة قليلة ومختارة لأراء بعض المتخصصين وأكاديميين مستقلين حول مفهوم الامن الغذائي وفي القانون بصورة عامة وللأسف لم يتمكن المتخصصون من ابناء الطبقة السياسية عن المضي بتنفيذ مشروعها الشعبي الربيعي.

ما هو الفرق بين النمو والتنمية

وما يخص مفهوم التنمية بمعنى التخطيط والسياسات التنموية Development Planning and Policy فيتم في الكثير من الاحيان الخلط مع مفهوم معدل النمو الاقتصادي وهذا خطأ مهني فادح يرتكبه الطارئون على علم الاقتصاد. معدل النمو السنوي للناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة يمثل مؤشر أداء الاقتصاد الوطني في سنة معينة واحدة بالمقارنة مع السنة السابقة. يتم احتساب هذا المعدل سنويا في إطار

⁵ موقع الدكتور صلاح حازم على الفيس بوك: <https://www.facebook.com/DrSalahHezam/>

⁶ راجع موقع الدكتور نبيل المرسومي على الفيسبوك: [\(20+\) نبيل المرسومي | Facebook](https://www.facebook.com/DrSalahHezam/)



أوراق في السياسة المالية

الحسابات القومية ويعكس نسبة الزيادة او النقصان في اجمالي انتاج السلع والخدمات في السنة الحالية عن السنة السابقة أي القيمة المضافة او السالبة في الدخل الوطني.

التنمية تعني شيء اخر تماما تحتاج الى استراتيجيات لا يكفي ان تبقى حبراً على ورق وانما يتوجب ترجمتها الى خطط متوسطة وبعيدة المدى يتم تنفيذها من خلال برامج ومشاريع تهدف الى ردم الفجوة بين الدول الصناعية المتقدمة والتي تسمى بالعالم الاول ودول العالم الثالث او دول الجنوب، ولكن الدول الصناعية المتقدمة ومن باب المجاملة تسميها بالدول النامية وتقدم لها بعض المكارم تحت مسمى مساعدات التنمية.

التنمية تتطلب دور فاعل للدولة لتسريع مسار النمو الاقتصادي والاجتماعي لفترات طويلة من الزمن تهدف الى اللحاق بالدول المتقدمة والى ردم الفجوة الكبيرة بينهما. وهذا يعني ان على الدولة ان تتحمل مسؤولية تحقيق الاهداف الاستراتيجية للتنمية من خلال السياسات الاقتصادية وحشد الموارد المالية لتنفيذ البرامج والمشاريع التنموية على مراحل متعددة، تبدأ بالدفع نحو تراكم رأس المال المادي والبشري لفترات زمنية طويلة ومن خلال استثمارات كبيرة في البنى التحتية المادية **Physical Infrastructures** والبنى التحتية الاجتماعية **Social Infrastructures** بالإضافة الى الاستثمار في تطوير العلوم والتكنولوجيا. في علم الاقتصاد توجد مدرستين في مجال التخطيط للتنمية، الأولى تعطي الأولوية للتخطيط الاقتصادي المركزي الشامل بإدارة الدولة والثانية تفضل التخطيط التأسيري والذي يوزع المهام بين القطاع العام والقطاع الخاص، بحيث تركز الدولة على تطوير البنى التحتية وتقدم الحوافز لاستثمارات القطاع الخاص في القطاعات الإنتاجية لتحقيق التنمية المستدامة. وفي قناعاتي فشلت كل الحكومات منذ تأسيس الدولة العراقية في تحقيق التنمية الشاملة المستدامة المنشودة والتي تتسم بدرجة رفاه اقتصادي عالي نسبيا كما حققتها العديد من دول العالم الثالث كدول شرق اسيا مثل ماليزيا وكوريا الجنوبية واندونيسيا والصين والعديد من دول أمريكا الجنوبية.

لقد أصبح هذا النوع من التنمية حلم بعيد المنال للعراقيين، حيث المواطن يعاني هذه الأيام من تداعيات الازمات السياسية بدرجة اعلى من السابق بسبب حرمانه من حد ادنى من التنمية والتي يمكن التعبير عنها من خلال مفهوم "التنمية الأساسية" **Basic developmental needs** بمعنى توفير الحاجات الأساسية من خدمات أساسية تضمن حدًا أدنى من الحياة الكريمة للإنسان العراقي.



أوراق في السياسة المالية

وحتى لو نقارن بمقاييس متواضعة مع دول الجوار والتي حققت تنمية أساسية في مجال الخدمات العامة من كهرباء وماء ورعاية صحية وتعليم يظهر للعيان ان العراق ومنذ بداية ثمانينيات القرن الماضي تخلف بالحقاق عن مسيرة معظم دول الجوار في تحقيق هذا النوع من التنمية الأساسية. تقدر وزارة التخطيط عدد السكان في 2022 بأكثر بقليل من 42 مليون نسمة وهذا يعني زيادة فعلية في عدد السكان بمقدار 16 مليون نسمة منذ 2003 ومن المتوقع ان يستمر النمو السكاني ليسجل أكثر من 51 مليون نسمة في عام 2030⁷. لقد فشلت كل الحكومات المتعاقبة في توفير حد أدنى من التنمية لمواكبة هذه الزيادة السكانية، فكيف سنتمكن حكومة تصريف الاعمال تصحيح المسار بهذا القانون خلال الاشهر المتبقية من هذه السنة؟

تقييم النمو الاقتصادي وأداء السياسات المالية الحكومية بعد 2003

غالبية الشعب العراقي وكفاءاته الاقتصادية والعلمية استبشرت خيرا بإمكانية البدء بمرحلة جديدة من التنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة بعد اسقاط النظام الشمولي في نيسان 2003 ولكن سرعان ما تبددت الآمال مع تضييع الطبقة السياسية الجديدة الكثير من الفرص الذهبية التي توفرت بعد رفع الحصار وشطب 80% من ديون العراق البيغضة وتحقيق عوائد نفطية عالية تمكن من إعادة اعمار البلاد والتوجه نحو مسار التنمية الشاملة والمستدامة. لقد اتضحت الاسباب لجميع الباحثين الاقتصاديين المتخصصين وغير المتخصصين بأنها تكمن في فقدان هذه الطبقة السياسية لرؤيا اقتصادية تعكس المصلحة الوطنية العليا للعراق وعجزها عن البناء المؤسسي الجاد للدولة المدنية الحديثة وفي نظام الحكم المكوناتي الذي فتح الباب امام المحاصصة في توزيع الربيع النفطي بين الأحزاب الفئوية وامام الفساد المستشري في معظم مفاصل الدولة والمجتمع.

صحيح ان قيمة الناتج المحلي الإجمالي والدخل الوطني ونصيب الفرد العراقي منه ارتفعا بشكل كبير بعد 2003 كما يظهر من الشكل رقم (1) والشكل رقم (2) ولكن هذه الارتفاعات لا تعكس زيادة القيمة المضافة في القطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة والبناء والتشييد) وانما تشير الى ارتفاع مستويات انتاج النفط الخام وتصديره في أوقات فورة أسعار النفط. وهذا على علاقة بالسياسة النفطية التي تركز على استخراج وتصدير

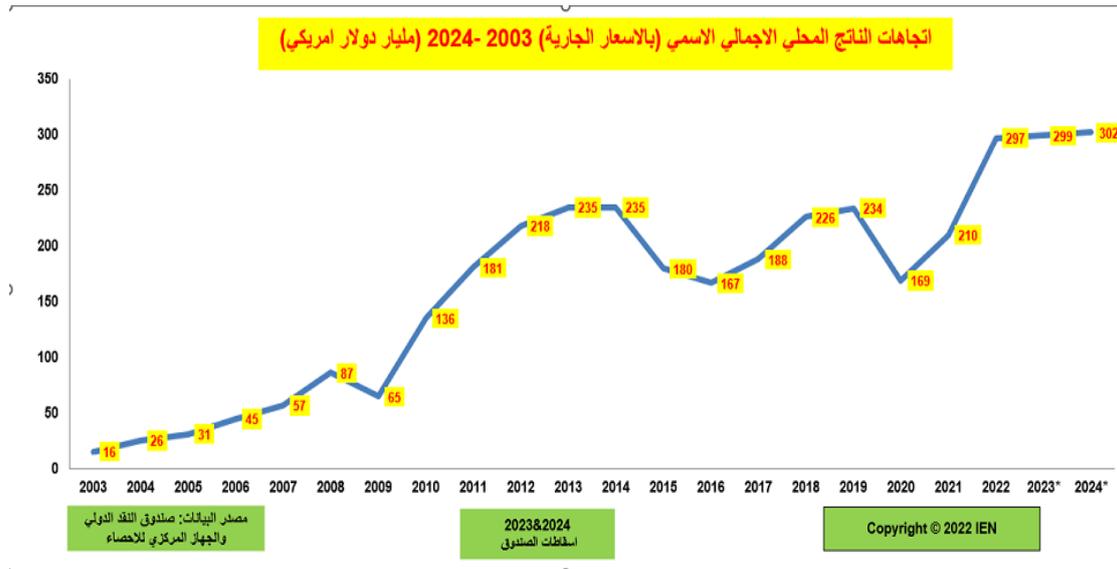
⁷ بلغ عدد سكان العراق في 2003 حوالي 26 مليون نسمة وحسب [تقديرات وزارة التخطيط 42 مليون نسمة في 2022](#)



أوراق في السياسة المالية

النفط الخام والتي تحظى بأولوية عالية في سياسة الدولة الريعية وسياستها المالية، حيث يمثل القطاع النفطي المصدر شبه الوحيد للموازنة العامة وتسيير أمور الدولة والسلطة المهيمنة عليها. لقد أهملت السياسة المالية العمل على تقليل الاعتماد على الريع النفطي من قبيل تصنيع جزء معقول من النفط والغاز المصاحب بما لا يقل عن 25% محلياً في التصفية والصناعات البتروكيمياوية الأساسية والأسمدة والصناعات كثيفة الاستخدام للطاقة مثل الألمنيوم والحديد والصلب وتخلية مياه البحر التي تتسم بميزة تنافسية بسبب توفر الغاز المصاحب والذي تبلغ كلفة الفرصة الضائعة صفر لأنه يُحرق ولا توجد فرصة بديلة لاستغلاله . Opportunity Cost.

الشكل رقم (1): تطور الناتج المحلي الإجمالي العراقي (2003 – 2022)



مصدر البيانات: الجهاز المركزي للإحصاء وصندوق النقد الدولي

مع نهاية 2022 يتوقع صندوق النقد الدولي ان يسجل الناتج المحلي الإجمالي الاسمي المُقيّم بالدولار الأمريكي مستوى قياسي منذ عام 2003 بواقع 297 مليار دولار امريكي وهو أكثر تفاؤلاً من البنك الدولي الذي يتوقع مستوى اقل بحدود 261 مليار دولار امريكي. وفي كلتا الحالتين فإن هذا الارتفاع القياسي لم يأخذ في الاعتبار معدلات التضخم السنوية خلال الفترة الماضية والسنة الحالية Deflator. ومن الملفت للنظر أن



أوراق في السياسة المالية

صندوق النقد الدولي يتوقع ركود الاقتصاد العراقي في السنوات 2023 و 2024 القادمة ويشاركة في الرأي البنك الدولي. وسبق لي وان حذرت من التفاؤل المبكر بارتفاع أسعار النفط واشرت الى احتمال حدوث ركود تضخمي دولي يعقبه انخفاض الطلب على النفط الخام وانهييار الأسعار مجددا في تصريح لي لوكالة إيرث نيوز في 25 شباط 2022 ولموقع العربي الجديد في 10 نيسان 2022.⁸

متغير الناتج المحلي الإجمالي يساوي، وبعد عمليات حسابية بسيطة، الدخل الوطني للبلاد خلال سنة واحدة ويوفر القاعدة لاحتساب نصيب الفرد من الدخل كمؤشر معتمد دوليا لقياس مستوى الرفاهية الاقتصادية في البلاد ويسمح للمقارنة مع الدول الأخرى. بيد انه مجرد متوسط حسابي كنتيجة تقسيم اجمال الدخل الوطني على عدد السكان في سنة معينة ولا يعكس التوزيع الفعلي للدخل على مختلف الافراد والطبقات الاجتماعية إذ ان عدد سكان العراق في تزايد مستمر بحوالي مليون نسمة سنويا. الشكل رقم (2) تطور متوسط دخل المواطن العراقي السنوي بالأسعار الجارية



مصدر البيانات: صندوق النقد الدولي والجهاز المركزي للإحصاء

⁸ موقع وكالة إيرث نيوز - <https://earthiq.news/archives/34994?fbclid=IwAR2oxd3WySo-JsD4LSjrklxvZ6CiIjvcrLBOksOAouAEkGLr4kPGa3CBmd8>
موقع العربي الجديد <http://tinyurl.com/49acvrup>



أوراق في السياسة المالية

في عام 2013 سجل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي أعلى مستوى بواقع 7021 دولار سنويا ثم انهبط بشدة في سنة 2015 ابان الازمة المزدوجة (الحرب على داعش وانهيار عائدات النفط الى اقل من النصف بالمقارنة مع السنوات الثلاثة السابقة). وفي عام 2016 بدأ بالتحسن التدريجي حتى عام 2019 ومن ثم انخفض بشدة في سنة 2020 الى 4223 دولار ويعني الهبوط الى مستوى 10 سنوات الماضية او اقل من ذلك اذا اخذنا معدلات التضخم في الاعتبار. ومع تحسن أسعار النفط في عام 2021 بدأ بالارتفاع مجددا ومن المتوقع ان يستمر الارتفاع خلال هذه السنة ليصل الى 7038 دولار سنويا وهو يساوي تقريبا مستوى سنة 2013، أي ما تحقق قبل تسعة سنوات. وإذا اخذنا معدلات التضخم خلال هذه السنوات التسعة الماضية فسيكون متوسط دخل الفرد الحقيقي اقل من المستويات السابقة بكثير. ومما يثير القلق هو الاحتمال الكبير لانخفاض مجددا خلال السنتين القادمتين 2023 و 2024 وفق توقعات صندوق النقد الدولي ويشاركة في هذا التوقع البنك الدولي لسبب بسيط ذكرته انفاً وهو الركود التضخمي المتوقع في الاقتصاد الدولي على اثر الحرب الروسية الأوكرانية والارتفاع الجنوني في أسعار مصادر الطاقة الأولية النفط والغاز.

لقد فشلت السياسة المالية للدولة الريعية وبشكل عام قبل وبعد 2003 في تحقيق استقرار مالي يقود الى استقرار واستدامة معدلات نمو الاقتصاد الكلي بسبب تركيزها على الانفاق التشغيلي كأولوية قصوى بدلا من الانفاق الاستثماري والذي كان سيؤدي الى تنويع القاعدة المادية للاقتصاد الوطني ومصادر الدخل الوطني وتحقيق معدلات نمو مستدامة مثلما اهملت تنويع إيرادات الموازنة العامة، بحيث لم تتجاوز الإيرادات غير نسبة 8% خلال التسعة عشر سنة الماضية. الشكل رقم (3) يوضح حدة التذبذبات في معدلات النمو المتحققة خلال الخمسين سنة الماضية.

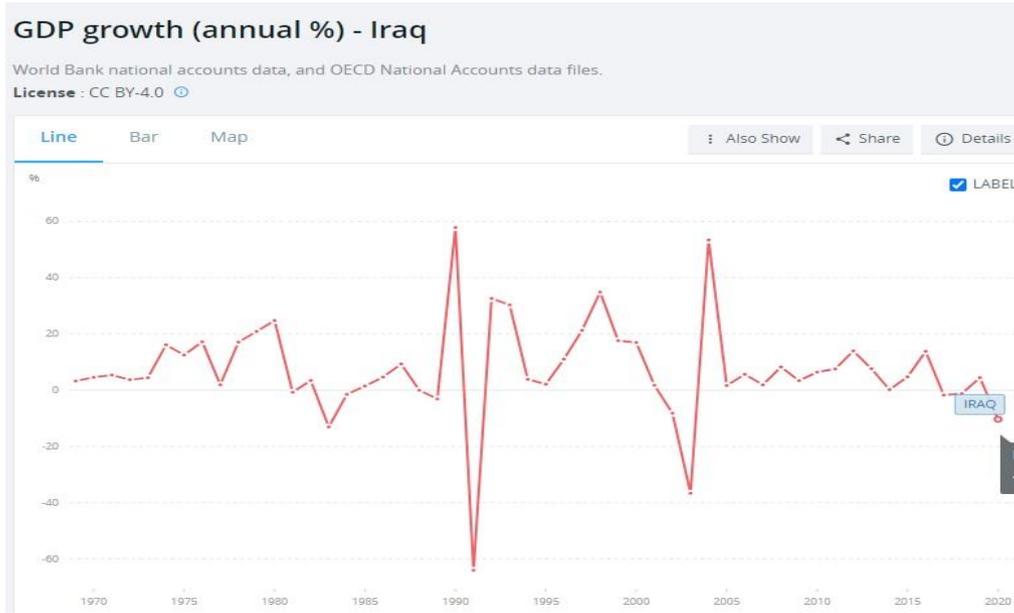


شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

شكل رقم (3): تذبذب معدلات نمو الاقتصاد العراقي خلال الفترة 1970 – 2020



المصدر: البنك الدولي.

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IQ>

من المستفيد من ارتفاع الإيرادات النفطية وفترات النمو العالية؟

وبغض النظر عن مصادر نمو الاقتصاد العراقي الأحادية الجانب لابد من طرح السؤال الأهم وهو: كيف يتم توزيع الزيادة في الدخل الوطني وهل يتم وفق مبدأ العدالة الاجتماعية التي طالب بها الدين الإسلامي الحنيف؟ من الملاحظ ان الطبقة السياسية ومعها معظم شرائح النخب والاعلام العراقي يتابعون عن كثب وبشكل يومي حركة أسعار النفط الدولية. وفي كل مرة ترتفع فيه أسعار النفط وإيرادات الخزينة من تصدير النفط الخام ترتفع معها الأصوات المطالبة بالتعيينات والتعويضات والدعم من مختلف الجهات الاجتماعية والمناطقية، والأخطر من ذلك هو ان كل ارتفاع وقتي للعائدات النفطية يزيد بأضعاف المثل نحو زيادة الانفاق الاستهلاكي ومن دون الاخذ بالحسبان إمكانية انخفاضه وفق الاحداث والدروس التاريخية منذ عام 1973.



أوراق في السياسة المالية

اما عملية توزيع هذا الريع من قبل السياسة المالية السائدة فلم تخضع للمنطق الاقتصادي ولا الى رؤية اقتصادية تنموية مستدامة، وانما خضعت لإرادة الأحزاب والكتل السياسية وعقليتها الريعية الموروثة من المؤسسات الاجتماعية التقليدية "اصرف ما في الجيب يأتيك ما في الغيب" والتي لم تعد تتناسب مع عقلية إدارة الدولة والاقتصاد الحديثة التي تتطلب توزيع عادل لثمار النمو على مكونات وشرائح المجتمع المختلفة والتي وبكل تأكيد عددها يزيد كثيرا عن ثلاث مكونات تتحكم بمقدرات العراق.

المفكر الإسلامي التنويري غالب الشابندر، والذي يذكرني بالشخصية التاريخية أبو ذر الغفاري، يرى فوارق طبقية كبيرة بين الحالة المادية للطبقة السياسية التي تدعي تمثيل المكونات وبين جمهور هذه المكونات ويستشهد بمعدلات البطالة العالية والحرمان في محافظات الجنوب والوسط. تجدر الإشارة الى ان مسوحات وزارة التخطيط تؤكد ارتفاع معدلات المواطنين تحت خط الفقر في المحافظات الجنوبية وعلى سبيل المثال محافظة المثنى الى اكثر من 50%.

وفي العاصمة بغداد والمدن الكبيرة مثل أربيل يظهر واضحا للعيان حجم التفاوت الطبقي من خلال تكاثر المولات (أسواق التسوق) والمطاعم والفنادق الفارهة مثل فندق بابل التي تنتزه فيه طبقة الأغنياء الجدد المعناشة على توسع الانفاق الحكومي وعلى الفساد. من جانب اخر نلاحظ زيادة الهجرة من الريف الى المدينة وزيادة العشوائيات ومعدلات البطالة وخصوصا بين الشباب حيث يدخل سنويا الى سوق العمل حوالي 450 الف شاب وشابة بضمنهم جيوش من خريجي الجامعات الحكومية والأهلية. وتؤكد المصادر الرسمية العراقية والدولية توسع شريحة المواطنين تحت خط الفقر الى حوالي 10 ملايين مواطن.

كل هذه المشاكل الهيكلية في الاقتصاد والمجتمع العراقي لم تنجح السياسات المالية، بالرغم من كبر حجم الموازنات في العديد من السنوات الماضية والتي وصفت بعضها بالانفجارية، بمعالجتها او التخفيف عن آثارها، فكيف يمكن لقانون اعتباطي يسمح لحكومة تصريف الاعمال بصرف مبلغ 25 ترليون دينار إضافية الى المسموح به وفق قانون الإدارة المالية خلال الأشهر المتبقية من هذه السنة ان يحلها؟

سألنتي إعلامية في مقابلة مع احدى الفضايات العراقية، ان كان هذا القانون لا يهدف الى تحقيق الامن الغذائي ولا الى التنمية فلماذا تم تمريره. كان جوابي هو اني أرى هذا القانون مجرد محاولة لتبرير فشل الكتل والاحزاب السياسية في تجاوز اللعبة الصفرية



أوراق في السياسة المالية

منذ بداية العملية السياسية وتشكيل الحكومة بعد ثمانية اشهر من الانتخابات في 10 أكتوبر الماضي. كما يمكن اعتبار هذا القانون محاولة جديدة لتخطى الحرج امام الجمهور الممتعض من تأخير تشكيل الحكومة الجديدة في ظل من استمرار الازمات المختلفة من ارتفاع الأسعار وسوء خدمة الكهرباء الخ تهدف الى تهدئة الشارع بأساليب تقليدية تذكرنا بمقولة "وهب الأمير بما لا يملك"

أشارك رأي زميلي الدكتور نبيل جعفر المرسومي توقعه بأن تشريع هذا القانون يعني إطلاق رصاصة الرحمة على موازنة 2022، ومهما قيل عن هذا المشروع فهو في النهاية مكمل او بديل عن موازنة 2022 ولذلك لن تكون هناك موازنة في هذا العام وهي المرة الثالثة خلال ثمان سنوات التي لا يوجد فيها موازنة في العراق بعد عامي 2014 و 2020.⁹ ويتوقع بعض السياسيين بأن هذا القانون سوف يجعل تشكيل الحكومة الجديدة دون أهمية كبيرة لدى الكتل والأحزاب السياسية.¹⁰

السياسة المالية والتنمية في عام 2021

وكمثال على تخبط السياسة المالية وتعدد مراكز القرار بين وزارة المالية والأحزاب الريعية الممثلة في مجلس النواب واللجنة المالية نستشهد بعملية صناعة القرار لموازنة 2021 وتنفيذها استناداً الى البيانات المعلنة من وزارة المالية. علما ان الدراسة المعمقة للعلاقة بين السياسة المالية والتنمية تحتاج الى تحليل كمي لسلسلة زمنية لا تقل عن خمس سنوات، امل ان نقوم بها مستقبلا.

اتسمت سنة الازمة الثنائية 2020 (جائحة كورونا وانهيار أسعار النفط) من دون موازنة بسبب استقالة حكومة عادل عبد المهدي وتأخر تشكيل حكومة الكاظمي التي استلمت مهامها في أيار 2020، حيث تمكنت وزارة المالية وبعد موافقة مجلس الوزراء تقديم مشروع موازنة 2021 الى مجلس النواب في نهاية شهر كانون الأول من سنة 2020. المفاجأة الكبيرة كانت الحجم الغير المسبوق للإنفاق بحدود 150 ترليون دينار وعجز مخطط بحدود 58 ترليون دينار مما أحدث صدمة بين الأوساط الاكاديمية المتابعة للسياسات الاقتصادية والتي كانت تتوقع موازنة تقشفية على غرار موازنة 2015 سنة

⁹ نبيل المرسومي: نفس المصدر السابق

¹⁰ على سبيل المثال العضو السابق في مجلس النواب آلاء الطالباني كما ورد في موقع العراق اليوم في

<https://tinyurl.com/4k8epxjf> 2022/6/9



أوراق في السياسة المالية

انهيار أسعار النفط والحرب على الإرهاب الذي احتل ثلث مساحة العراق. يبدو ان المخططين للمالية العامة أرادوا تطبيق النظرية الكينزية حول الانفاق من خلال تمويل العجز في العراق (Deficit Spending) ولكنهم اغفلوا عمدا او سهوا حقيقة عدم وجود طاقات إنتاجية خاملة في القطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة) يمكن تنشيطها لسد الفجوة بين الطلب والعرض السلعي المحلي. ولكن الواقع يشير الى ان هذه السياسة توسع الفجوة بين ارتفاع الطلب الفعلي والعرض المحلي المحدود وهذا يعني اللجوء الى المزيد الاقتراض الداخلي والخارجي لتمويل الانفاق الاستهلاكي ولتمويل المزيد من الاستيرادات لسد الفجوة وزيادة الضغوط على احتياطي العملة الأجنبية المتآكل بسبب انخفاض العائدات النفطية. وفي هذه الحالة سيقع العراق في فخ المديونية الخارجية العراق كما حدث خلال الحرب العراقية – الإيرانية. لكن أسواق المال الدولية استخلصت الدروس من الماضي وليست مستعدة لإقراض العراق من دون ضمانات وأسعار فائدة مرتفعة. فلا يبقى خيار للعراق سوى اللجوء الى صندوق النقد الدولي وشروطه المتشددة.

وكنتيجة للانتقادات المتزايدة من الأوساط الاقتصادية المختصة اقتنصت اللجنة المالية النيابية الفرصة لكي تبرهن للجمهور الذي انتخبها وخصصوا جيش الموظفين الذين يستلمون راتب من الدولة وعددهم 7 مليون شخص حسب تصريح وزير المالية على انها أكثر علما وفهما في السياسة المالية. ولكن اتضح فيما بعد انها أكثر حرصا على مصالح احزابها الفئوية والريعية. وبعد أشهر من العمل الدؤوب والسجلات بين الكتل على حصصها في الربيع النفطي تمخض الجبل وولد فأرا.

لم يكن خيار امام وزارة المالية الا الاستسلام والقبول بالمولود الجديد ولم ينفع فوز الحكومة طعنها امام المحكمة الاتحادية بأحد المواد التي تم تغييرها من اللجنة المالية وتميرها من مجلس النواب على أساس تخفيض الانفاق من 160 ترليون الى حوالي 130 وتخفيض العجز من 70 الى 29 ترليون دينار تبدو ظاهريا انجازا كبيرا لتفادي الاقتراض وتقليل الدين العام. ولكن المولود الجديد تضمن تغييرات كثيرة وغير واقعية في هيكل الإيرادات وتحويرات في هيكل الانفاق لصالح المصرفيات التشغيلية ورواتب الموظفين من دون أي ترشيق مما اجبر وزير المالية على استعمال العصا الغليظة تجاه البنك المركزي لتخفيض قيمة الدينار امام الدولار بمثابة اخر الحلول: "الكي اخر الدواء". في واقع الحال تسبب هذا النوع من العلاج بإعادة توزيع الثروة لصالح مالكي الأصول بما



أوراق في السياسة المالية

في ذلك الدولار النقدي المكتنز منذ بضعة شهور وعلى حساب غالبية المواطنين الذي لا يملكون شيئاً سوى دخلهم الذي تآكل بنسبة 23%.

النفقات الجارية بين التخطيط والتنفيذ:

بلغ المخطط للنفقات الجارية 90,6 ترليون دينار مما يمثل 77% من اجمالي التخصيصات بضمنها 54 ترليون دينار رواتب الموظفين على الملاك الدائم وعددهم يبلغ حوالي 3 مليون و260 الف موظف كما ورد في جداول الموازنة. اما الصرف الفعلي فقد سجل مبلغاً قريباً جداً من المخطط بواقع 89.5 ترليون دينار، ولكن الصرف الفعلي على الرواتب بلغ 42.5 ترليون دينار، وبفارق يبلغ مقداره 11,5 ترليون دينار لم توضح وزارة المالية أسبابه.

النفقات الاستثمارية بين التخطيط والتنفيذ

خصصت اللجنة المالية النيابية مبلغ 29 ترليون دينار للإنفاق الاستثماري على المشاريع التنموية المستمرة والجديدة مما يمثل ما نسبته 23% من اجمالي الانفاق وهي نسبة اقل من المستوى المطلوب لتحقيق متطلبات التنمية الأساسية. الا ان الفشل التنموي للسياسة المالية ظهر واضحا في التنفيذ، حيث تم صرف مبلغ 13,3 ترليون فعليا، أي حوالي 46% فقط من المبلغ المخصص للإنفاق الاستثماري. وهذا يعني ان هذا المبلغ سيكون الأساس للصرف على المشاريع التنموية المستمرة بنسبة 12/1 في السنة الحالية 2022 مع غياب الموازنة العامة. إن قانون الدعم الطارئ سوف لم يساهم في تحقيق زيادة كبيرة في الصرف الفعلي على المشاريع الاستثمارية الكثيرة والمتعثرة.

الإيرادات بين التخطيط والتنفيذ

كانت وزارة المالية في مشروعها لموازنة 2021 قد قدرت الإيرادات النفطية بواقع 73 ترليون دينار على أساس تصدير 3.250 برميل / يوم بسعر 42 دولار للبرميل كمتوسط سنوي. الا ان اللجنة المالية النيابية اجتهدت لتعديل هذه التقديرات الى 81 ترليون دينار على أساس نفس كمية التصدير وبسعر 45 دولار للبرميل. وهنا حالف اللجنة المالية الحظ في ربيع عام 2021 بدأت أسعار النفط بالارتفاع تدريجيا حتى



أوراق في السياسة المالية

سجلت حوالي 68 دولار كمتوسط على مدار السنة. وبالنتيجة حقق العراق إيرادات نفطية فعلية بواقع 97 ترليون دينار، إلا أن هذا الارتفاع لم يحقق توقعات الكثيرين من المتفائلين ومن بينهم بعض الزملاء الاقتصاديين بحدوث فائض فعلي بدلاً من العجز المخطط وبالرغم من تحذيراتنا المتكررة بعدم استباق الأحداث. وكان توقعنا بأن العجز المخطط سوف يتقلص، ولكن لا يختفي وبالفعل كانت النتيجة عجز فعلي بمقدار 11 بدلا من 29 ترليون دينار.

الخلاصة والاستنتاجات

1. ينظم قانون الإدارة المالية المعدل لسنة 2019 واجبات وزارة المالية لتمشية أمور الدولة المالية في حالة تأخر أو غياب الموازنة في سنة معينة، حيث يتم بموجب أحكام المادة (13) أولاً الصرف بنسبة (12/1) واحد على اثني عشر فما دون من إجمالي المصروفات الفعلية للنفقات الجارية للسنة المالية السابقة. الفقرة ثانياً تنظم الصرف على المشاريع الاستثمارية المستمرة والمدرجة تخصيصاتها خلال السنة المالية السابقة واللاحقة حسب الذرعات المنجزة أو التجهيز الفعلي للمشروع. بلغ حجم الانفاق الكلي الفعلي بنهاية السنة المالية 2021 بحدود 117 ترليون دينار بما في ذلك سلف مالية بنحو 14 ترليون دينار. وتوزع الانفاق الكلي على التشغيلي بواقع 89.5 ترليون دينار (87%) والاستثماري بواقع 13.3 ترليون دينار (13%)¹¹. وهذا يعني أن حكومة تصريف الأعمال مسموح لها بموجب قانون الإدارة المالية أن تصرف حوالي 10 ترليون دينار شهرياً.
2. قانون الدعم الطارئ يخول حكومة تصريف الأعمال والحكومة الجديدة في حالة تشكيلها هذه السنة أن شاء الله بصرف مبلغ إضافي إجمالي بمقدار 25 ترليون دينار خلال السنة المالية 2021 بالإضافة إلى المبلغ المذكور تحت رقم (1) مما يعني موازنة غير رسمية لسنة 2022 بحجم 142 ترليون دينار. الزميل أستاذ علم الاقتصاد في جامعة الكوفة الدكتور كامل علاوي الفتلاوي عبر عن تحفظه

¹¹ موقع وزارة المالية. الموازنة المفتوحة. حساب الدولة لغاية كانون اول 2021



أوراق في السياسة المالية

- حول قدرة وزارة المالية لصرف هذا المبلغ الكبير بناءً على تجارب السنوات المالية الماضية.¹²
3. بلغ اجمالي الانفاق الحكومي خلال الأشهر الخمس الأولى من هذه السنة 39.2 ترليون دينار¹³ مما يعني ان المبلغ المتبقي للصرف خلال الأشهر السبعة المتبقية من السنة المالية يبلغ 102.8 مليار دينار وبمعدل 15 ترليون دينار شهرياً. توزع الانفاق الإجمالي على التشغيلي بمقدار 36.4 بنسبة 93 % وعلى الاستثماري بنسبة 7% فقط.
4. بموجب قانون الإدارة المالية سوف لن يتجاوز الانفاق على المشاريع الاستثمارية الخدمية والتنمية سقف الانفاق الفعلي في موازنة العام الماضي ومقداره 13,3 ترليون دينار. يضاف اليه ما تم تخصيصه لمشاريع استثمار جديدة ممكنة في المحافظات غير المنتظمة في اقليم بقيمة 8 ترليون دينار ومبلغ 900 مليار دينار لوزارة الزراعة يمكن اعتباره استثمار ومبلغ 500 مليار دينار لوزارة الاعمار والإسكان لتنفيذ مشاريع طرق وجسور جديدة. بهذا يبلغ مجموع التخصيصات للصرف على المشاريع الاستثمارية 14.7 ترليون دينار مما يمثل نسبة 10% فقط من الإجمالي التخصيصات المالية لسنة 2022. هذا المبلغ متدني بجميع المقاييس نظراً لوجود اكثر من 7000 مشروع تحت التنفيذ تحتاج الى تمويل بمقدار 276 ترليون دينار حسب تصريحات وزارة التخطيط.¹⁴ وهي أيضاً تحت مستوى تخصيصات موازنة 2021 البالغة 29 ترليون دينار.
5. وفي نهاية المطاف سوف ترتفع الأعباء على مستوى الانفاق الكلي المتوقع في موازنة العام القادم الى حوالي 150 ترليون دينار مما يتطلب سعر نفط بحدود 90

¹² انظر بحثه المنشور على موقع مركز رواق بغداد

<https://rewaqbaghdad.org/Data/Images/5800141f-cdf0-43b9-bdeb-cb02222965d8.pdf>

¹³ موقع وزارة المالية. الموازنة المفتوحة. حساب الدولة لغاية شهر أيار 2022

¹⁴ وكالة الانباء العراقية 2022/4/28

<https://www.ina.iq/154783--.html>



أوراق في السياسة المالية

الى 100 دولار للبرميل كما يؤكد على ذلك الزميل د. نبيل المرسومي في أحدث بحث له¹⁵

6. السياسة المالية بحاجة ماسة الى إصلاحات جذرية تبدأ بإعادة الهيكل التنظيمي والاداري المتحجر للوزارة نفسها كشرط أساسي لتنفيذ ما ورد من إصلاحات في الورقة البيضاء. ■

(* باحث وكاتب متخصص في الاقتصاد الكلي

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الاشارة إلى المصدر. 4 تموز 2022

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

¹⁵ انظر بحثه المعنون " العودة المعقدة لسعر الصرف القديم .