



أوراق في السياسة المالية

د. مظهر محمد صالح *: المالية العامة العراقية في مآزق سياسة التوقف-السير المزدوج .

1- تمهيد :

1- عندما نراهن على الحالة التقليدية المثلى لتقديم الموازنات العامة ينصرف الذهن بان تقديمها يأتي للسماح بالتدقيق والفحص (من قبل دافعي الضرائب والناخبين والسلطة التشريعية) للموارد المالية التي تجمعها الحكومة والاستخدامات التي ستخصص لها. ومن ثم، يؤدي نشر الموازنة العامة بعد تشريعها الى مرحلة توليد المساءلة accountability عن أعمال الحكومة المالية على مختلف المستويات.

اللافت في بلادنا ان الريع النفطي والديمقراطية لا يستقيمان على قاعدة مستقرة في تسيير شؤون التنمية والتقدم الاقتصادي على وفق موديل قياسي مستقر تعتمده البلاد للفترة الطويلة. بل اخذت الصراعات السياسية دورها الخطير في تعطيل الدور الاقتصادي للنمو مجسدا بتعطل دور الموازنة العامة في الحياة الاقتصادية ما يولد اضراراً مضاعفة في تدهور حالة النمو الاقتصادي المستدام وهي التجربة المرة التي خاضتها السياسة الاقتصادية على مدار عقدين من الزمن تقريباً من ممارسة سياسة التوقف -السير stop-go policy اذ ان هذه السياسة المتقلبة قد خضعت الى قيدين مهمين اولهما ، التقلب في دورة الاصول النفطية وثانيهما، التقلب في استقرار الحياة البرلمانية وممارسة المعادلة الصعبة : الديمقراطية-والتنمية democracy-development equation وانعكاساتها على مسار استدامة النمو والاستقرار الاقتصادي . فاذا كانت سياسة الاقتصاد الكلي وبشكل خاص السياسة المالية في العالم الغربي وتحديدا في بريطانيا قد اعتادت على ممارسة توجهاتها ، فيما يسمى بسياسة التوقف - السير stop-go policy وهو النهج الاقتصادي الذي أدخلته حكومة هارولد ماكميلان Harold Macmillan 1957-1963 بهذا الاسم بسبب الطبيعة السريعة للدورات التي رمت فيها الحكومة على الاقتصاد (يوم ظلت سياسة الاقتصاد الكلي تؤدي دورها إلى الازدهار أو الركود وبشكل دوري متقلب) . فيمكن للحكومة تغيير السياسة المالية و / أو النقدية على وفق حالة الاقتصاد الكلي مثل تغيير سياسة الفائدة او السياسة الضريبية حيث يكون الاقتصاد في فترات متفاوتة من النمو السريع بانتظام ، تليها فترات من النمو البطيء أو المنخفض النمو. ولكن الخطر يكمن في هذه التقلبات الدورية بكونها قد تبالغ في رد الفعل السياسات ويمكن أن ينتقل الاقتصاد فيها من حالة "نمو غير مستدام" سريع للغاية إلى نمو بطيء سلبي للغاية وعلى وفق التفصيل المهم الذي قدمته دراسة مهمة للكاتبين Scott and Walker من جامعة University of Reading -Henley Business School



أوراق في السياسة المالية

عام 2016 والتي جاءت تحت عنوان:

The Impact of 'Stop-Go' Demand Management Policy on Britain's Consumer Durables Industries, 1952–1965

ب-في ضوء ما تقدم عانت السياسة المالية العراقية خلال العقدين الماضيين وتحديداً منذ ظهور دستور عام ٢٠٠٥ وبدء الممارسات الديمقراطية بشكل خاص نمطاً آخر من السياسة المالية التي تقوم على ((التوقف-السير المزدوج dual stop-go policy وهما نمطين خطيرين للغاية اولهما ، يقوم على ريعية الموازنة وتقلب دورة الاصول النفطية oil assets cycle ولاسيما في مجال الانفاق الاستثماري الذي يتقلب تبعاً لتطور موارد الربح النفطي التي تخضع كما ذكرنا آنفاً لدورة الاصول اسواق الطاقة العالمية والذي تعتمد الموازنة عوائد النفط بنسبة ٩٠٪ من اجمالي الارادات الكلية والنمط الثاني ، هو الذي يخضع للدورات البرلمانية وما تفرزه المحاصصة السياسية من تصلب او جمود تشريعي Legislation rigidity ما يدفع الادارة المالية في البلاد من اللجوء الى موازنات الحد الأدنى التي حددها قانون الادارة المالية الاتحادي بشكلىة القديم والمعدل ، ذلك بتقييد الصرف في السنة المالية اللاحقة بالنفقات الفعلية الجارية في موازنة العام السابق واخذها معياراً للصرف الشهري والانتظار طويلاً لغاية تشريع قانون للموازنة العامة ، اذ تنصرف جل النفقات العامة على الجانب التشغيلي الاستهلاكي المعطل ضمناً للنمو والتنمية الاقتصادية واستدامتهما . وان في كلا المسارين الزمنيين سواء دورة الأصول النفطية او الدورة التشريعية البرلمانية قد ربطتا (معجل النمو الاقتصادي economic growth accelerate) وعموم المشاريع الاستثمارية للحكومة بدورة الاصول النفطية oil assets cycle من جهة وبتوقيت التوافق السياسي البرلماني في تشريع الموازنة العامة The timing of the political consensus in the public budget legislation من جهة اخرى . وهو الامر الذي سبب ضرراً مضاعفاً او مزدوجاً Double damage في تقلب النمو الاقتصادي المستدام وانتهت البلاد في ممارسة سياسة اقتصادية خطيرة في تأخر الاستقرار والتنمية الاقتصادية قامت ومازالت على سياسة ازدواجية التوقف - والسير dual stop-go policy .

2- الوفورات المالية في ظل القيود التشريعية .

ا-على الرغم مما تقدم، فان دورة الاصول النفطية اليوم هي في اوج علوها في تحقيق فائض في الحساب الجاري لميزان المدفوعات العراقي نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي وثمة فائضاً محتملاً في موارد المالية العامة تؤكد على الاقل احتياطات البنك المركزي العراقي التي ارتفعت بنسبة تغير سنوي زاد على ٥٣٪ منذ العام ٢٠٢١ . منوهين ان رافعة العراق المالية تعيش في افضل ظروفها منذ مطلع العام



أوراق في السياسة المالية

الحالي وحتى الوقت الحاضر بعد ان ارتفع متوسط سعر برميل النفط العراقي عن معدلات العام الماضي بنسبة ٤٦٪. اخذين بالاعتبار ان النفقات العامة هي مازالت مقيدة بالمادة ١٣ من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل والتي تقتضي الانفاق او الصرف بنسبة ١/١٢ من النفقات الجارية الفعلية التي تمت في العام ٢٠٢١ ذلك بسبب عدم تشريع قانون للموازنة العامة الاتحادية للعام ٢٠٢٢ حتى اللحظة (وهي ما نطلق عليها بمالية الحد الادنى) . واذا ما اضفنا التخصيصات التي جاء بها القانون الطاري للامن الغذائي والتنمية رقم ٢ لسنة ٢٠٢٢ البالغة ٢٥ تريليون دينار، فان اجمالي النفقات السنوية للقانونين في اعلاه في ستبلغ بنحو (١٠٠ مليار دولار) حتى نهاية العام ٢٠٢٢ . وهذا يعني تحقق وفورات مالية بين ١٥-٢٠ مليار دولار على وفق مستويات الصرف الشهرية الراهنة . اذ تدار الوفورات المالية المتحققة شهريا في حسابات مالية آمنة (لمصلحة مالية حكومة جمهورية العراق) من جانب البنك المركزي العراقي بكونه بنك الدولة ومستشارها المالي على وفق افضل الممارسات الدولية في ادارة الاحتياطات النقدية.

واستنادا الى المادة ١٩ من قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ والمشار اليه آنفاً ، والذي نص انه في حال وجود قانون نافذ للموازنة العامة السنوية وانتهت السنة المالية بوفرة مالية (بعد ان استطاعت الإيرادات المتحققة من تغطية النفقات كلها بما في ذلك فجوة العجز الافتراضي او المخطط ان وجد) فان تلك الوفورات المالية ستودع في ((صندوق سيادي))....وقصد به المشرع صندوق ثروة سيادية . SWF

ب-لما تقدم وقدر تعلق الامر بالإنفاق الاستثماري، فلا يوجد لدينا معياراً شفافاً حتى الساعة نقيس فيه تقديرات التخصيصات الاستثمارية السنوية باخر صورها في عام ٢٠٢٢ على الرغم من توافر رقم اولي لأجمالي نفقات السياسة المالية العامة الهجينية حاليا hybrid fiscal policy جراء العمل بقانونين مختلفين للأنفاق العام احدهما القانون الطاري للامن الغذائي والتنمية رقم ٢ لسنة ٢٠٢٢ والاخر تطبيقات المادة ١٣ من قانون الادارة المالية النافذ رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل ذلك بالصرف بنسبة ١/١٢ من المصروفات الفعلية المتكررة او الجارية في موازنة العام ٢٠٢١ . وبهذا فليس امامنا من معيار واضح عن مقدار الانفاق الاستثماري السنوي كما ذكرنا، الا صورة التخصيصات الاستثمارية في موازنة العام ٢٠٢١، والتي كانت بنحو ٢٩ تريليون دينار تقريبا من اجمالي النفقات الكلية البالغة ١٢٩ تريليون دينار اي بنسبة ٢٣٪ من اجمالي تخصيصات الانفاق العام .واللافت للنظر وعلى مدار السنوات المالية الماضية وضمن سياسة التوقف -السير المزدوجة dual stop-go policy ، نجد ان (العجز) السنوي المخطط في الموازنة العامة يطابق بالغالب نفقات التنمية او (الانفاق الاستثماري في الموازنة نفسها) . فالعجز المخطط في موازنة ٢٠٢١ على سبيل المثال هو بالضبط



أوراق في السياسة المالية

يساوي ٢٨،٦ تريليون دينار ويطابق تقريبا النفقات الاستثمارية المقدرة في تلك الموازنة . وبهذا فان فلسفة هكذا موازنات تعني ان النفقات الاستثمارية واساسيات التنمية تخضع لاحتمالات تمويلها بالعجز وهي اكثر الفقرات هشاشة في دور الموازنات العامة في موضوع استدامة التنمية منذ ٢٠٠٤ . بسبب ربط العجز المحتمل وتمويله المتعثر بالموازنة الاستثمارية . فالسيناريو حول كيف أعاق ذلك الربط ، بين العجز المخطط في الموازنة العامة السنوية والانفاق الاستثماري المرغوب ، سياسة التنمية في العراق ، نجده هو بمثابة نتاج لسياسة التوقف والسير stop-go policy سواء المنفردة او المزدوجة في بلادنا طوال تلك السنوات المالية المتعاقبة . فعادة ما تنتهي السنة المالية بوفر مالي ما يفتح شهية الانفاق التشغيلي وتطمين شهية صناع القرار ان البلاد في وفرة مالية ، والحقيقة انها (وفرة) مالية (زائفة) على حساب (العجز) في تنفيذ وتشغيل الاستثمار الحقيقي في مشاريع التنمية وفقدان الاستدامة المالية . وان اقوى مؤشراتها هي استدامة البطالة بمرتبتين عشرين dual digits على مدار الاعوام العشرين الماضية.

ونطلق على ظاهرة الفشل او الاخفاق (ان صح التعبير) في تقدير كفاءة الانفاق ولاسيما الاستثماري منه : بالوهم المالي fiscal illusion وهي الظاهرة التي تصدى اليها العالم الاقتصادي الايطالي (بوفياي) في مقالة مهمة له ومؤثرة الى اليوم كتبت في العام ١٩٠٣ اي في مطلع القرن العشرين وعنوانها : الوهم المالي Fiscal Illusion ، واصبحت واحدة من اساسيات (نظرية الخيار العام) ذلك في كيفية استخدام الادوات الاقتصادية والتحليل الاقتصادي في العلوم السياسية politics لتوسيع التوسع في الانفاق العام غير الاستثماري بالغالب لأغراض كسب الاصوات الانتخابية وغيرها . ويمكن الرجوع الى بحثنا السابق المنشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين ، بعنوان : نظرية الخيار العام والوهم المالي : ومضة في سلوك المالية العامة العراقية - كانون الثاني / ٢٠٢٢ .

3- الحسابات الختامية وتعثر الحوكمة المالية.

يعكس الحساب الختامي للدولة عمليات تطبيق الموازنة العامة على وفق اللوائح القانونية والانظمة والتعليمات المالية الصادرة، ليظهر المركز المالي للدولة ، ذلك لما عليها من حقوق واجبة التحصيل وما عليها من التزامات واجبة السداد. اذ يوضح رصيد الحساب الختامي الزيادة او النقصان في اصول الدولة او موجوداتها الذي يجسده العجز في المصروفات او الفائض في الايرادات خلال السنة المالية الواحدة.

لذا عد الحساب الختامي الحكومي احد اهم القوائم المالية التي تقوم الحكومة بأعدادها سنويا ذلك استناداً الى احكام المادة ٣٤ من قانون الادارة المالية النافذ رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل والخاصة



أوراق في السياسة المالية

بالبيان المالي ذلك لإيضاح المصروفات والايادات الفعلية كافة عن السنة المالية المنتهية وما يترتب عليها من فائض فعلي او عجز حقيقي.

لم تستطع السلطة التشريعية من اقرار الحساب الختامي بعد العام ٢٠١٢ وحتى الوقت الحاضر . اي مضى عقد من الزمن والمركز المالي للدولة هو مازال غير مُعرف تفاصيله النهائية امام السلطة التشريعية التي تعد السلطة الرقابية الاولى في البلاد. وفي اعتقادي ان ثمة عاملين اساسيين اسهما في تعثر اقرار الحسابات الختامية بشكل منتظم منذ عشر سنوات مضت وهما:

الاول: صعوبة تسوية السلف الحكومية المتراكمة التي بلغت رقما مرتفعاً جداً وربما يعادل من حيث المبلغ مصروفات سنة مالية كاملة او اكثر وتفتقر للمستندات الداعمة لها بنسبة عالية قدرت بنحو ٧٥٪ من غياب تلك المستندات.

والثاني: وجود اكثر من سنة مالية لم يتوفر فيها قانون للموازنة العامة. ما يتطلب تشريع (ميزانية واقع حال Realistic budget) وهي اقرب الى الحساب الختامي ولاسيما للسنتين ٢٠١٤، ٢٠٢٠ وربما ٢٠٢١ ايضاً...!!!!

اذ نرى ان مهمة مجلس النواب الرقابية بهذا الشأن ستكون شاقة في متابعة استكمال الحسابات الختامية للبلاد للسنوات ٢٠١٣-٢٠٢١ وحتى ٢٠٢٢ ولكنها ستكون مثمرة بالتأكيد اذا ما تحققت .

4- مشروع الموازنة العامة والحصار المالي الديمقراطي للعام ٢٠٢٣.

ان غياب نص قانوني واضح وصريح في قانون الادارة المالية الاتحادي النافذ رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل لا يشير الى امكانية تطبيق نص المادة ١٣ من القانون المذكور على اكثر من سنة مالية والتي تمنح السلطة المالية في البلاد حالياً صلاحيات الصرف بنسبة ١/١٢ شهريا من اجمالي المصروفات الفعلية الجارية التي تحققت في السنة التي تسبقها تحديدا دون الذهاب بالتطبيق (الى اكثر من سنة مالية) او سنوات مالية متعددة انتظاراً لصدور قانون للموازنة العامة الاتحادية. وهناك محاذير ومخاوف مشروعة جدا ان تنتهي السنة المالية الحالية ٢٠٢٢ والبلاد في ازمة سياسية وتشريعية تحول دون صدور قانون للموازنة العامة، اي احتمال مخاطر الدخول في السنة المالية ٢٠٢٣ من دون توافر اسس قانوني تؤشره موازنة عامة اتحادية مشرعة للعام ٢٠٢٢.

ففي حال احتمال دخول البلاد في سنة مالية جديدة وهي السنة ٢٠٢٣ ، وخلوا اي قانون او تشريع يبيح التصرف بالمال العام بأكثر من سنة ، فان البلاد ستفرض على نفسها (((حصاراً مالياً))) خطيرا ان جاز التعبير لا تحمد عقباه . ولكي نبحث عن مخرج قانوني يخفف الضرر على الاقتصاد الوطني من



أوراق في السياسة المالية

هكذا احتمالات مقلقة. يكون المخرج هو ان تلتزم السلطة التنفيذية بالطلب مباشرة من السلطة القضائية وتحديد المحكمة الاتحادية العليا بإصدار قرار حكم استثنائي على وفق الضرورة الملجئة او الملحة urgent necessity او ما يسمى بالقوة القاهرة force majeure التي تقتضيها المصالح الوطنية العليا وبما ينص على رفع الضرر عن البلاد والشعب و يؤمن تسيير الحياة المالية بالحد الأدنى وبنسبة ١/١٢ من اجمالي المصروفات الجارية الفعلية المتحققة في العام ٢٠٢٢ الى حين بلوغ المسارات التشريعية الصحيحة التي يمثلها اصدار قانون للموازنة العامة الاتحادية للبلاد.

5- التصرف في الوفورات المالية : الحاضر والمستقبل.

ان ما نتطلع اليه من اهمية وضرورة تشريع قانون للموازنة العامة خلال المدة المتبقية من العام الحالي ٢٠٢٢ او ٢٠٢٣ هو لامحالة منه في حوكمة النفقات العامة ويسمح في الوقت نفسه للإدارة المالية من تأسيس صندوق للثروة السيادية الداخلية endogenous sovereign wealth fund توجه جل موارده لاستثمارات داخلية بأولوية اولى واهمها ما يأتي :

ا-البدء بتنوع الصناعة النفطية ولاسيما صناعة تصدير المشتقات النفطية التي ستكون مدخلاتها تلك الزيادات المنتجة من النفط الخام العراقي فوق طاقاته الحالية لكون القيمة المضافة للمنتجات تزيد ٥-٧ مرات على سعر برميل الخام ضمانا لاستدامة العراق المالية وتجنب مشكلات دورة الاصول النفطية عند الانخفاض مستقبلاً .

ب-اهمية البدء بسلاسل المشاريع الزراعية الكبرى باعتماد استراتيجية زراعية اساسها ما يسمى: السيادة الزراعية Agricultural sovereignty . ذلك بأطلاق (جولات تراخيص زراعية كبرى) لإنتاج محاصيل الامن الغذائي او المحاصيل النقدية باستخدام تقنيات المياه عن طريق شركات البلدان الزراعية المتقدمة كأستراليا وكندا وهولندا وغيرها على سبيل المثال للبدء بالاستثمار الزراعي الكبير، علما ان مشروع جولات التراخيص الزراعية تؤمن الإنتاج الزراعي للمحاصيل النقدية وتوفر الامن الغذائي شريطة تكاملها بالصناعات الزراعية .

6- الخاتمة

واخيراً، من اخطر ما تواجه البلدان السائرة في طريق النمو الاقتصادي هو تعطل برامج التنمية الاقتصادية بفعل تباطؤ التشريعات المالية ذات الصلة ، واحدى اخطر أدوات التعطيل هو حرمان البلاد من موازنة استثمارية. اذ يمثل الانفاق السنوي على المشاريع الاستثمارية الجديدة (ولاسيما الاستراتيجية) المرتكز التنموي للتقدم والرخاء الاقتصادي . اذ يتلزم تزايد معدلات النمو الاقتصادي



أوراق في السياسة المالية

على نحو ينبغي ان يزيد معدلات نمو السكان ويتناسب ونمو العمالة الجديدة او المضافة الى سوق العمل وهو امر يؤثر استدامة نمو الدخل الفردي بتزايد فرص التشغيل. فحرمان البلاد من قانون للموازنة عموماً والاستثمارية منها على وجه الخصوص يعني إلحاق تراجع متعجل في التنمية الاقتصادية وازدهار دخل الفرد وتدني الرفاهية الاقتصادية التي تمتد اثارها السالبة لسنوات بعيدة بسبب تراجع القوى المولدة للإنتاج واقصد هنا تراجع تراكم راس المال المنتج. منوهين ان دور

الدولة في الاقتصاد العراقي هو كبير ومؤثر جداً، اذ تشكل النفقات الحكومية من خلال الموازنة العامة السنوية نسبة تقترب من ٥٠٪ من الناتج المحلي الإجمالي للعراق. لذا فان تقييد الانفاق الحكومي، يعني في المحصلة تقييد دور الدولة الفاعل في الاقتصاد ولاسيما الاستثماري منه.

ختاماً، تبقى القوانين البديلة عن قانون الموازنة العامة الاتحادية السنوية هي علاجات الحد الأدنى في تسيير الحياة الاقتصادية في البلاد كقانون الادارة المالية وتطبيقاته الرهنة او القانون الطارئ للأمن الغذائي الذي اعتمد مؤخراً. وان اكثر النقاط سلبية في عدم اقرار قانون للموازنة العامة للبلاد هو تعطل اقرار المشاريع الاستثمارية الحكومية الجديدة ولاسيما الاستراتيجية منها، ما يؤدي الى تأخر او تقصير في معدلات النمو الاقتصادي ودرجات استدامته وهو التقصير الذي تمتد آثاره السالبة الى السنوات القادمة بسبب تعثر نمو التراكم الرأسمالي الوطني الكبير منا اسلفنا وتحول الانفاق الى ظاهرة تقتصر على الاستهلاك فحسب والذي يغذى عن طريق الاستيرادات ما يؤدي الى تنامي حالات من الركود والتعثر في النمو الاقتصادي ، تعلقه مستويات قصور التشغيل او تزامم درجات البطالة المستدامة في الاحوال كافة وتلاحقه مستويات الفقر العالية وهو الخطر الاقتصادي والاجتماعي الداهم الذي يهدد تقدم فرص الحياة والسلم المجتمعي الذي هو محصلة سياسة التوقف-السير المزدوج .

(*) باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي. مستشار رئاسة الوزراء للشؤون المالية. نائب محافظ البنك المركزي الأسبق

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

15 آب 2022