مظهر محمد صالح*: تأملات حول نتائج تشريع الموازنة العامة الاتحادية للعراق 2023-2025

١- تمهيد

شكل تشريع الموازنة العامة الاتحادية التي اقرها برلمان جمهورية العراق في 11 حزيران 2023، حدثا مهما في التاريخ المالي للعراق، ذلك بعد مرور عام ونصف على خلو البلاد من اي خطة مالية او انمائية، اذ يشكل ذلك التشريع بارقة امل في التأسيس لنوع من الاستدامة المالية التشريعية، ويمنح متخذي القرار في الحكومة والسوق على السواء الوقت والمرونة الكافيين لتنفيذ المشاريع الاستثمارية وبلوغ معدلات النمو المرسومة لتقدم العراق في الاجل المتوسط، شريطة ضمان كفاءة تنفيذ السياسة المالية وسياسة التنمية بشكل متسق ومتوازن طوال السنتين ونيف القادمتين. كما ينبغي على السياسة المالية ان تتبع مبدءاً في المالية العامة يسمى (التعزيز المالي fiscal consolidation) والذي يقوم على ركنين اساسيين. اولهما، خفض العجز السنوي في الموازنة العامة بالتدريج بجعله ان لا يتعدى 3% من الناتج المحلي الاجمالي بدلا من 12% او اكثر حاليا. وثانيهما، تخفيض نسبة رصيد الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي بشكل تدريجي ايضا وبما يقدر اليوم بـ 35% من الناتج المحلي الاجمالي للبلاد. ان هذا المبدأ ينسجم مع اهمية خفض العجز المالي الهيكلي الذي اطلق عليه صندوق النقد الدولي في تقرير بعثة الخبراء الاخير بإسم (العجز في الارصدة المالية الرئيسة غير النفطية NOPFB) والتي اشرت ما يقارب (سالب 75%) ما يعني انخفاض مساهمة القطاعات الاقتصادية من غير النفط في الناتج المحلي الاجمالي وكذلك انخفاض الايرادات غير النفطية قياسا بالإيرادات النفطية في تركيب الموازنة وبمتوسط مساهمة لكل منهما

لا يتعدى 7% وهو الامر الذي دعى البرنامج الحكومي الحالي الى اعتماد هدف رفع الايرادات غير النفطية في الموازنة العامة من 7% الى 20% وبما يحقق مبادئ المالية الحيوية والتنمية المستدامة في آن واحد economic vitality ويؤدي في الوقت نفسه الى خفض العجز الهيكلي، اي العجز في الارصدة المالية الرئيسة غير النفطية NOPFB من (سالب 75%) الى (سالب 25%) ضمن البرنامج الحكومي لإعادة تنظيم السياسة المالية وسياسة التنمية معاً.

٢- تشريع موازنة لثلاث سنوات لا ينفي الاسس التشريعية لسنوية الموازنة

ان تشريع موازنة لثلاث سنوات لا ينفي الاسس التشريعية لسنوية الموازنة. ولكن بالرغم من ذلك، ففي اليوم الاول من العام 2024 سيبدأ العمل بالموازنة نفسها والتي ستقر ضمن السنوات الثلاث المنصوص عليها. وبالتأكيد فإن آلية الفقرة 1/12 من المصروفات الفعلية الجارية للسنة السابقة التي جاء بها قانون الادارة المالية الاتحادية رقم 6 لسنة 2019 المعدل، لن يعمل بها اطلاقا في بداية السنتين الماليتين 2024 و2025 طالما ان هناك موازنة تم تشريعها لثلاث سنوات كما نوهنا آنفاً.

واستنادا الى احكام المادة 4/ثانيا من قانون الادارة المالية يمكن قيام وزارتي المالية والتخطيط بإجراء بعض التعديلات على فقرات الموازنة للسنتين الماليتين القادمتين بما في ذلك ادارة العجز، ومن ثم عرض التعديلات على مجلس النواب للمصادقة عليها دون الحاجة الى تشريعات جديدة.

٣- الايرادات واحتمالات تطور دورة الاصول النفطية

تتجه اسواق النفط اليوم صوب التقلب نحو الانخفاض محدثة أثاراً سعرية شبه انكماشية تحت تأثيرين. الاول، ثمة ركود اقتصادي عالي في البلدان الصناعية وانهيارات مصرفية تتعرض اليها الاقتصادات الغربية وتراجع واضح في معدلات النمو الاقتصادي وانكماش في الطلب الكلي ولاسيما في الاقتصادات الرئيسة المستوردة والمستهلكة للطاقة، ما اخذ يؤثر في نمو الطلب على النفط الخام في اسواق الطاقة، حيث اغلق خام برنت بالسعر الآجل في هذه الايام الى قرابة 72 دولار للبرميل الواحد. في حين يذهب العامل المؤثر الثاني ليوضح ان روسيا الاتحادية كطرف حرب مع الغرب اخذت تسوق نفوطها الى اسواق الهند والصين واسيا بواقع 20 دولار اقل من اسعار النفط العالمي، وهو نمط من حرب الاسعار غير المعلنة. لذا فإن العاملين يشكلان بوادر تخمة نفطية ربما تقود الى تراجع اسعار النفط في العام الحالي الى متوسط بين 60-65 دولار للبرميل الواحد، ما قد يدفع بمنظمة البلدان المصدرة للنفط او مجموعة (اوبك بلس) على ان تحافظ على استقرار موازنات بلدانها من خلال تقليص شيء من الانتاج وبحسب حصص الاعضاء. ولكن بالوقت نفسه قد يتعارض قرار (اوبك بلس)مع السقف الافتراضي لأسعار النفط التي اعتمدتها الاقتصادات الغربية من اطراف الحرب في اوكرانيا والمستهلكة للطاقة وتحديدا بلدان حلف الاطلسي)،وهي ترغب ضمنا بتحميل جانب من فاتورة الحرب على عاتق البلدان المصدرة للنفط والتهام فائضاتها من عوائد النفط المرتفعة!

وقدر تعلق الامر بمشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للعام 2023 الذي اقره مجلس النواب في الايام الماضية والذي اعتمد سعر برميل نفط قدره 70 دولار بغية تقييم الايرادات النفطية في الموازنة المذكورة، فإن احتمالات انخفاض اسعار النفط الى ما دون 70 دولار للبرميل من النفط

العراقي المصدر هو امر سيوسع لامحالة من فاتورة العجز المخطط في الموازنة العامة الاتحادية والمقدر حاليا بنحو 64 ترليون دينار، وربما قد يرفع العجز الى معدلات قياسية اخرى مضيفاً ما بين 8-16 تريليون دينار الى رصيد العجز المذكور آنفا في حال بقاء النفقات على وضعها المقدر الراهن، ولاسيما بلوغ سعر برميل النفط المصدر بين 60-65 دولار للبرميل الواحد كمتوسط عام للسنة المالية الحالية.

ان تشريع قانون الموازنة العامة على النحو الذي قدمه مجلس الوزراء بشأن اسعار النفط لتحديد عوائد الموازنة من الايرادات النفطية، ربما سيجعل الموازنة تواجه الاحتمالات الممكنة لدورة الاصول النفطية oil assets cycle بنفسها جزئياً ولكن بما يحفظ اهداف البرنامج الحكومي في حماية واستقرار مستوى المعيشة، شريطة عدم التفريط بمبدأ تشديد الانضباط المالي وبناء اولويات الانفاق بدقة عالية.

وعلى الرغم مما تقدم، قد لا نرى ان الحكومة قد تلجأ الى الاقتراض طالما ان سعر برميل النفط مازال يفوق السعر المقرر بالموازنة والبالغ 70 دولار للبرميل الواحد واستمرار ذلك حتى منتصف السنة المالية 2023— اي مضي نصف عام من السنة المالية الحالية والعراق لم يقترض بغية تسيير ماكنة البلاد المالية ، وان النفقات العامة مازالت مستقرة ولاسيما ان جل الانفاق العام هو انفاق تشغيلي والذي يشكل 75% من اجمالي الانفاق السنوي، فضلا عن ان متوسط برميل النفط خلال الاشهر الستة الاخيرة لم يقل عن 76 دولار للبرميل وهو السعر الذي ربما تتوازن فيه الموازنة حتى لو اعتمدت على المورد النفطي وحده دون الايرادات غير النفطية فحسب. ناهيك عن توافر فوائض مالية من العام 2022 بنحو 23 تريليون دينار وهي اموال استقرار ساندة لأي حالة عجز محتملة.

كما ان هناك قروض خارجية تمثل التزامات قديمة او سابقة يتم سحب الاحتياجات التمويلية منها بشكل محدد لأغراض الانفاق على المشاريع الاستثمارية. وهي قروض قديمة التزم بها العراق مع المجتمع الدولي منذ سنوات وتمول بنحو 6 مليارات دولار أو أكثر لأغراض موازنة العام 2023 ولأغراض الانفاق الاستثماري حصراً كما ذكرنا. منوهين بأن الحاجة الى تمويل العجز في حالة حصوله ستكون عن طريق اصدار حوالات الخزينة، وهي ادوات دين سيادية داخلية تباع في السوق المصرفية المحلية واقتنائها يتم غالبا من جانب الجهاز المصرفي الحكومي.

٤- تحديث خرائط الايرادات غير النفطية

ختامًا، نرى ان المالية العامة في بلادنا هي اليوم بأمس الحاجة إلى تحديث خرائط الايرادات غير النفطية ولاسيما من اوعية إيراديه تعود لمكلفين قد أهُمل التحصيل منهم تماما من دون ان تثقل في الوقت نفسه كاهل المواطنين من ذوي الدخول المحدودة او المنخفضة في حال اعتمادها بشكل واسع. فمعادلة الدعم في الموازنة العامة التي تزيد اليوم على 13% من الناتج المحلي الاجمالي للعراق، والتي يتكفلها الانفاق الحكومي من ايرادات النفط بالغالب وتلامس حاجات الفقراء والاغنياء على قدم المساواة من دون تمييز ،تتطلب معادلة ايرادات غير نفطية بالمقابل شديدة في العدالة والشمول، ذلك بأن تنصرف الايرادات غير النفطية (والتي مازالت منخفضة جدا والمقدرة نسبتها من الناتج المحلي الاجمالي بنحو 4 %الى 5%) لتلامس الاوعية الإيرادية المختفية والتي يطلق عليها بالأوعية (الرصاصية اللون) وهي اوعية متهربة من دفع التزاماتها المالية ازاء مهام الدولة ومتطلباتها الضريبية. ونقصد هنا نشاط الافراد الغامض الرصاصي اللون والذي يشكل 60 الى 65% من اجمالي نشاط القطاع الاهلي او

قطاع السوق في بلادنا، وهي اوعية متهربة او مهملة خاضعة للضرائب ولكن غير مُعرَّفة امام أجهزة التحصيل في المالية العامة.

فمشكلات الاقتصاد الريعي في بلادنا قد ولدت ثقافة تجاهل الايرادات القليلة او الضئيلة التحصيل في حين ان المالية العامة في العالم تتكون جبال مواردها من تراكم حبات الرمال المالية المتناثرة والتي يتم تجميعها من اوعية ضريبية وإيراديه قليلة ولكن واسعة الانتشار والعدد وتحقق في الوقت نفسه اهداف الموازنات العامة لبلدانها.

إن الإصلاح الضريبي بات هو الاخر مهمة وجوبية ملازمة في توفير الانضباط المالي في العراق وباتجاهين:

الاول، اعتماد الضرائب المقطوعة الميسرة على شرائح الدخل flat rate بمختلف مسمياتها وعلى وفق اساليب تحصيل ميسرة تشجع الدفع الفوري وتعزز الحصيلة الضريبية وبشكل شفاف.

والثاني، استخدام اساليب الدفع والتحصيل الالكتروني للتحاسب الضريبي بشكل ميسر، على ان يحمل كل مكلف (رقم ضريبي واحد). وهذا يتطلب التعاون مع المؤسسات المالية الدولية لاختيار وتطبيق ابسط الوسائل التقنية واكثرها قدرة على بلوغ الاوعية الخاضعة للضريبة ما يجعل الايرادات الضريبية او المجالات الإيرادية الاخرى من رسوم واجور خدمات وغيرها كنسبة الى الناتج المحلي الاجمالي تعادل على الاقل نسبة الدعم في الموازنة العامة الاتحادية نفسها والبالغة بنحو 13% واعتماد ذلك كهدف مالي ينبغي السعي اليه ضمن البرنامج الحكومي الحالي.

منوهين بان تكون الضرائب والرسوم واسعة وشاملة وبسيطة، تفرض بعدالة دون اعباء على كاهل المكلفين (بالغالب) بل تشجعهم طواعية على المساهمة الوطنية في مؤازرة المالية العامة في بلادنا والحفاظ على

استدامتها، ذلك بسبب سهولة ومرونة تحصيل مبالغها وبحوكمة مالية عالية.■

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

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الاشارة إلى المصدر . 18 حزيران 2023

http://iraqieconomists.net/ar/