



دراسات في السياسة المالية العراقية

د. مظهر محمد صالح *: المالية العامة العراقية: بين الايدولوجيا الليبرالية والجدل الاقتصادي المدرسي **.

1. تمهيد : الاستدامة المالية وقيد الموازنة الامثل .

تنطوي السياسة المالية في اي بلد على مجموعة الوسائل والادوات التي تستخدمها الحكومة (السلطات المالية) من خلال الموازنة العامة للسيطرة على النفقات والايرادات العامة وادارة العجز وعلى وفق قواعد التعزيز (او الانضباط) المالي بغية تحقيق هدفين اقتصاديين بالغالب هما : الاستقرار في المستوى العام في الاسعار والتنمية الاقتصادية المستدامة .

ومن هذا المنطلق فان استدامة التنمية الاقتصادية هي بنفسها بحاجة الى متلازمة تسمى : الاستدامة المالية (fiscal sustainability) , اذ تؤثر الاستدامة المالية عموماً على قدرة الحكومة في الحفاظ على نفقاتها واياداتها بشكل مستمر في الامد الطويل دون ان تداهمها اية تهديدات تولدها مطلوبات (liabilities) لا يمكن مواجهتها مسببة تعثرات او عسرة مالية (fiscal insolvency) .

اذ تخضع عملية تعظيم الاستدامة المالية (Maximisation) الى قيد رياضي يحيط ذلك التعظيم ويضمن مسار الاستدامة ويسمى: قيد الموازنة الامثل (optimal budget constraint)

اذ يمثل قيد الاستدامة الامثل خريطة الطريق الذي تسير عليها الاستدامة المالية العامة دون تهديد من اية مطلوبات ، حيث يتبع قيد الموازنة الامثل المركب الافتراضي الاتي : وهو ((ان لا تزيد النفقات الجارية والمستقبلية محسوبة بالقيمة الحاضرة الصافية NPV على الايرادات الحالية والمستقبلية محسوبة بالقيمة الحاضر الصافية NPV ايضاً)) .



دراسات في السياسة المالية العراقية

2. مناهج المالية العامة المتاحة في جدلية الدولة الريعية .

أ - هناك سياستان ماليتان مسؤولتان على عمل الاستدامة المالية :

أولاً : السياسة المالية التقديرية (discretionary fiscal policy)

وهي سياسة تومن بتدخل الدولة للتأثير في آليات السوق عن طريق فرض برامج مسبقة سواء في ادارة العجز او التمويل او الضرائب لتوليد قوة طلب السوق او ادارتها وتوجيهها لضمان الاستقرار الاقتصادي والنمو ، وهي سياسة مالية كنزوية (Keynesian policy) تتولى تنشيط طلب السوق عن طريق تقوية المضاعف الاستهلاكي ولاسيما في اوقات الركود وهي تتوخى ادارة الطلب الفعال (effective demand) المؤدي الى نمو الناتج المحلي الاجمالي. اذ تعد سياسة ادارة الطلب او الانفاق الفعال من السياسات المالية التدخلية (intervention policy) في اقتصاد السوق الموجه.

ثانياً - السياسة المالية التي تعتمد القواعد (قواعد السوق Market rule fiscal policy) .

وهي سياسة مالية تقوم على اعتماد ما يسمى بالمتبثب الديناميكي ذو البنيان الداخلي (built in dynamic stabiliser) وهو اتجاه استقراري يعتمد داخل الموازنة ويتولى مقاومة اثر متغيرات الاقتصاد الكلي او قوى السوق تحديداً كمتغيرات خارجية (exogenous) على مسارات الموازنة في بلوغ اهدافها ، ذلك لتفادي حصول ما يسمى بالتباطوء الداخلي (inside lag) في تغيير اتجاهات الموازنة والذي يقتضي تدخلاً تشريعياً غير متوافر في الحال ، اي عدم توافر تشريع آني في ظل بيئة قانونية متصلبة (كالسماح باستبدال ضرائب الاجور او الدخل بالضريبة السالبة (negative tax) اي دفع الاعانات والدعم عند الحاجة او السماح بإيقاف الضرائب او اللجوء نحو الاقتراض لتمويل العجز او اي نشاطات مالية اخرى بصورة تلقائية) . فالسياسة المالية التي تقوم على القواعد كما ذكرنا هي سياسة تقترب من المدرسة النقودية (Monetarist school) اي مدرسة ملتن فريمان / شيكاغو (Milton Friedman) وتتوافق بالغالبا مع المنهج الليبرالي الجديد .

ب - التنازع الايديولوجي في المالية العامة العراقية .

تأتي فرضية الدولة الصغيرة حسب اجماع واشنطن (Washington consensus) كمقدمة لتحليل سلوك السياسة المالية ومركزها الموازنة العامة في بلادنا . ويعد اجماع واشنطن بمثابة المنتدى الايديولوجي الذي اسس لفلسفة الليبرالية الجديدة وبات المتبني الفكري لصندوق النقد الدولي والبنك الدولي ووزارة الخزانة



دراسات في السياسة المالية العراقية

الامريكية. فمنذ العام ١٩٨٩ ، سادت فرضية الموازنات العامة التي تقوم على القواعد (rules) اي قواعد السوق وتوازناتها (والتي لا تسمح للدولة بالتدخل الواسع في الاقتصاد الانتاجي بنفسها ولوحدها ، بل على العكس تسمح بتدخل قوى السوق في بناء اتجاهات السياسة المالية لبلوغ اهدافها ذلك بأطلاق حرية السوق باقل القيود والضوابط).

فالعراق ومنذ تغيير نظامه السياسي بعد العام ٢٠٠٣ ، تأثرت السياسة المالية فيه اشد التأثير بمدرسة (القواعد وليبرالية السوق) حيث انقلبت المالية العامة العراقية من فلسفة التقدير او الاجتهاد المالي في أعداد الموازنة العامة (discretionary fiscal)، وهو اتجاه كنزي الميول لرأسمالية الدولة، متوجهة نحو فلسفة القواعد (Rules fiscal) ذلك في متبنيات المالية العامة . اذ اتبعت المالية العامة وسياساتها حركات السوق بتحفظ شديد وتكيفت معها ربيعياً ولاسيما في التعاطي مع تأثيرات اسواق الطاقة العالمية لتقترب اكثر من المنهج الليبرالي الجديد وباتجاهين :

الاتجاه الاول : الايمان بمبدأ الدولة الربعية الصغيرة (small rental state assumption)

وهو احد مبادي اجماع واشنطن التي تضمنت ان لا تكون الدولة هي المنتج المباشر والمالك للنشاط الاقتصادي وتحديد الانتاج في قطاعي الصناعة التحويلية والزراعة الحكومية ، الامر الذي قاد الى تعثر (المصنع العراقي الحكومي تحديداً) الذي قيد بدوره عموم الصناعة التحويلية لتقع تحت تأثير انفلات السوق وتحرير التجارة والقمع الذي مارسته سياسات الاغراق التجاري ، ما جعل بطالة قوة العمل بسبب تعطل النشاط الانتاجي والحرفي الداخلي وعلى مدى عقدين من الزمن لتكون مستويات البطالة ومعدلاتها بمرتبتين عشريتين (dual digits unemployment) ما شجع الحكومة تحت ضغط البطالة على التوسع في التعيينات الوظيفية الخدمية (ضعيفة الانتاج) وكأنما امست الوظيفة العامة بمثابة (شركة كبيرة للتأمين على الحياة ضد مخاطر البطالة ومقاومة ضغوط البطالة المستدامة) . اذ صار على سبيل المثال ازاء كل عشرة مواطنين موظف حكومي واحد في حين ان بلدان تماثلنا في السكان (كندا تحديداً) تجد ان امام كل 750 مواطن موظف حكومي واحد (وهي واحدة من البلدان التي بنت نهضتها ونموها على دواليب اقتصاد تصدير الخام (Staples economy) ايضاً .

اما الاتجاه الثاني ، فيتمثل بقيام السياسة المالية العراقية و للمرة الاولى بإدخال (اتجاه) داخل الموازنة كما اسميناه آنفا هو: ((المثبت الديناميكي ذو البنيان الداخلي built in dynamo stabilizer)) هو توجه يأتي لتجنب او تفادي تأثيرات السوق ولاسيما اسواق الطاقة على آليات عمل الموازنة في تحصيل مواردها وتوجيه نفقاتها وادارة اشكاليات العجز فيها ، اي تفادي تقلبات اسواق النفط وتأثر الربيع النفطي وتقلب دورة



دراسات في السياسة المالية العراقية

الاصول النفطية (cycle of oil assets) the على موارد الموازنة العامة خلال السنة المالية الواحدة والتي تشكل تلك الموارد النفطية حوالي 90% من اجمالي ايرادات الموازنة. إذ يوفر المثبت الديناميكي ذو البنين الداخلي قدرة تعديل النفقات وتكثيف الايرادات وتفادي اي (تداخل تشريعي متصلب) وتجنب حصول ما يسمى بالتباطؤ المالي الداخلي (inside lag) كما ذكرنا آنفاً. فمن امثلة مخاطر التباطؤ الداخلي على سبيل المثال : فرض الضرائب على العاملين العاطلين دون استبداله بالإعانة او عدم القدرة على توسيع برامج الدعم مباشر وغيرها وان الاستمرار بالجمود المالي دون تكيف ذاتي للخدمات الخارجية هو ما يطلق عليه بالمنحدر المالي (fiscal cliff).

وبناء على ما تقدم فان عمل السياسة المالية التي تقوم على قواعد السوق في المالية العامة العراقية (اي من خلال دور المثبت الديناميكي) قد اقتضت نمطاً من انماط التكيف وما يمكن ان نطلق عليه مجازاً بالمدرسة الكينزية الهجينة hybrid Keynesian اي المتكيفة مع الليبرالية الجديدة والتي تقوم على مبدئين في الموازنات العامة السنوية وهما قبول (العجز الدائم) و(التحوط) وعلى النحو الاتي:

اولاً: توليد عجز افتراضي virtual fiscal deficit بسبب التحفظ في سعر برميل النفط دون المعدل العالمي وعد ذلك مثبتاً ديناميكياً ذو البنين الداخلي built in dynamic stabilizer .

ثانياً: بناء صندوق تحوطي داخل الموازنة وهو بمثابة (مصدرة مالية fiscal buffer)) واشبه بصندوق استقرار الموارد المالية سواء عن طريق الاقتراض الفعلي عند الحاجة او تجميع ريع النفط عند بلوغ اسعار النفط معدلات تفوق السعر التقديري لبرميل النفط المصدر نفسه لأغراض تحديد عوائد الموازنة ، اذا يتحول العجز الافتراضي تلقائياً وعلى وفق القواعد rules الى ظاهرة عجز فعلي عند هبوط دورة الاصول النفطية او على العكس يتلاشى العجز الافتراضي عند ارتفاع فروقات الربح النفطي وتعاضم التدفقات المالية مع تصاعد دورة الاصول النفطية نفسها . وهنا تكون المصدرة المالية بمثابة صندوق استقرار داخل الموازنة نفسها (On budget) وليس خارج الموازنة كصناديق الثروة السيادية في بلدان نفطية اخرى.

الثالث: التوجه نحو فلسفة تحفظية في ادارة المخاطر: وهي فلسفة تجنب المخاطر risk avoiding في ادارة الموازنة العامة ولاسيما الموازنة الاستثمارية .

اذ لوحظ على مدار السنوات العشرين الاخيرة ان (العجز الافتراضي) يماثل (الانفاق الاستثماري) وهو اتجاه يتفق وسلوك مفهوم الدولة الصغيرة ليبرالياً . وهنا اصبح الانفاق الاستثماري بمثابة المتغير العشوائي في الموازنة (stochastic element) وبشكل مستمر . حيث تقوم نظرية إدارة الموازنة العامة على مبدأ



دراسات في السياسة المالية العراقية

تجنب المخاطر بمنح (علاوات مخاطر risk premiums) والتي عطلت الانفاق الاستثماري نفسه كما سنبين ذلك لاحقاً . اذ يلحظ ان المشاريع الحكومية المعتمدة التي تدرج بالغالب دون دراسة جدوى تمنح سلف تشغيلية قيمتها ١٠٪ من قيمة المشروع الاستثماري لقاء خطابات ضمان ضعيفة غالباً ومن دون القدرة على متابعة التنفيذ المادي . وفي نطاق (سياسة تجنب المخاطر) التي قامت على ربط العجز الافتراضي او حتى العجز الحقيقي بتخصيصات الانفاق الاستثماري او الموازنة الاستثمارية طوال عقدين من الزمن بالغالب تولد لدينا اكثر من 6000 مشروع متعثر بسبب قرارات حكومية قامت على ادارة موازنة قوامها (تجنب المخاطر) وبلغت تخصيصاتها اكثر من 100 مليار دولار خلال السنوات العشر ونيف الاخيرة كما يذكر ، ومنحت المشاريع سلف لمنفذيها بنحو ربما بلغ 35 مليار دولار وهي مشاريع متعثرة غير مكتملة . وعند اعادة تشغيلها تطبق شروط العقد بتصعيد اسعار المقاوله (contract price escalation) وتسمى أوامر الغيار وهو تجسيد فعلي لعلاوات المخاطر (risk premium) او تعويض كلفة المخاطر في ادارة الموازنة الاستثمارية ونفقاتها التي تأسست على تجنب المخاطر (budget risk avoids) اي بربط (علاوة المخاطر) ايضاً بدفع فروقات (اوامر الغيار) في حال عجز المشاريع وتعثرها (contract price escalation) عند استئناف العمل بها ثانية بعد فترات من التعثر الطويلة . فضلاً عن تلازم العجز الافتراضي نفسه في القيمة مع الانفاق الاستثماري الحكومي كظاهرة خطيرة استمرت طوال عقدين من الزمن بالغالب .

ج -المالية التعويضية ومشكلات الوهم المالي.

اولاً - الوهم المالي (fiscal illusion) والموازنة العامة التعويضية

يتجسد الدافع الرئيس للسياسة المالية التعويضية او الموازنة التعويضية نفسها ، نحو مبدأ أن الحكومة يجب أن تضخ نفقات إضافية لإعادة الطلب او الانفاق الى المستوى المستهدف اي طالما ان الإنفاق الحكومي قادر على تعويض انخفاض الإنفاق الخاص . ويسمى هذه النمط من السياسة المالية بالسياسة المالية التعويضية . ولكن التعويض هنا يتم ذاتياً (self compensatory fiscal) من خلال (تحويل التخصيصات الاستثمارية غير المصروفة او المنفقة الى فقرات الانفاق الجاري الثابت في الموازنة نفسها والذي يمثلته الإنفاق التشغيلي الحكومي لنفسه وهو انفاق يصرف بنسبة 90% بالغالب ، اذ تمتلك تلك التخصيصات المعوضة القدرة على الانفاق الفوري بسبب طبيعتها الاستهلاكية . وبالمقابل نجد ان ثمة ضعف شديد في تنفيذ الموازنة الاستثمارية التي يبلغ مستوى الصرف السنوي فيها بالغالب 28% مما هو مخطط في



دراسات في السياسة المالية العراقية

مشاريع البنية التحتية . اذ تنتهي السنة المالية (بعجز في تنفيذ المشاريع) ولكن (بفائض مالي) يجري تدويره عبر الموازنات التعويضية لمصلحة الانفاق التشغيلي في السنة اللاحقة تحت تأثير الظواهر الاتية :

(1) ظاهرة الوهم المالي fiscal illusion.

يعرف الوهم المالي باختصار كما نوهنا سلفاً على ان الحكومة هي دون مستوى الصرف او الانفاق under spending ، وعليه فان فرضية ربط فكرة الدولة الصغيرة بالعجز الافتراضي الذي ينبغي ان يساوي الانفاق الاستثماري وما يترتب عليه من علاوات مخاطر هي من اخطر الظواهر التي عطلت استقرار برامج تمويل التنمية من جانب وولدت ارصدة من تدفقات مالية استثمارية غير مصروفة عززت بالوقت نفسه من ظاهرة الفوائض المالية الوهمية (التي تماثل العجز في البنية التحتية والمشاريع الاستثمارية غير المنفذة) ذلك تحت ظاهرة الوهم المالي fiscal illusion لتقود الى سلوك مفاده ولادة اتجاه يمكن تسميته : بالمالية العامة التعويضية الذاتية (self compensatory fiscal) ، اذ تعادل هنا التخصيصات المالية (غير المصروفة جراء القصور في تنفيذ المشاريع الاستثمارية خلال السنوات المالية المتعاقبة) لتعوض نسبة علاوة مخاطر (risk premium) التي ترسمها الحكومة جراء العجز في تنفيذ المشاريع الاستثمارية والذي يأتي من تحت مبداء عشوائي stochastic خطير في التنفيذ يقضي بربط فكرة او فلسفة العجز الافتراضي بالانفاق الاستثماري عشوائياً stochastic ووجود المصدرة المالية fiscal buffer ، ذلك جراء الميل في اعداد الموازنة العامة على اساس السياسة المالية القائمة موازنتها السنوية على قواعد السوق . market rules

وهنا تنتهي السياسة المالية التي تقوم على قاعدة السوق بفكرة هي ان الحكومة هي دون مستوى الصرف under spending وهي امام وهم مالي fiscal illusion (نظرية اثارها الاقتصادي الايطالي بوفيانى Puviani A 1903) ما قاد تبني سياسة مالية تعويضية ذاتية (self compensatory fiscal) للتعويض عن نقص السلع العامة (public goods) ونقص البنية التحتية برفع نفقات الموازنات التشغيلية سنوياً على حساب المشاريع الاستثمارية وتخصيصاتها غير المصروفة فعلاً . وكانت خطورة الموازنات التعويضية انها ذاتية و مشتقة من علاوة المخاطر risk premium نفسها اي ان تعظيم الانفاق التشغيلي الاستهلاكي الحكومي وتوسيعه بات ليصبح على حساب قدرات الانتاج والايرادات المنتجة الحكومية من القطاعات غير النفطية . والمالية التعويضية هنا ليست بمعنى التعويضية الكنزية لتحريك وتعويض الطلب الفعال في نشاط السوق ، بل لمصلحة الانفاق الاستهلاكي الحكومي الجاري وهو الامر الذي ولد باستمرار عجزاً في الارصدة المالية الاولية او الرئيسية في القطاعات غير النفطية (non oil primary fiscal balances)



دراسات في السياسة المالية العراقية

الذي يقدر العجز اليوم في تلك الارصدة بنحو (سالب 75) للعام 2023 حسب تقرير خبراء صندوق النقد الدولي الاخير ، وهو عجز هيكل حقيقي ومالي في جيد الاقتصاد الكلي ناجم عن تراجع الانفاق الاستثماري الانتاجي الحكومي (بفعل تاثير ظواهر الليبرالية الجديدة) وان الموازنة التعويضية الذاتية هو مبدا استهلاكي يركز على مفهوم الحكومة الصغيرة الريعية غير المنتجة (small rental state assumption) . فالمبدأ الاستهلاكي للحكومة الريعية غير المنتجة يقوم بلا شك على متناقضة اساسها تعظيم الطلب الاستهلاكي الحكومي وتقليص الطلب الاستثماري الحكومي تلقائياً ولاسيما خواء البنية التحتية والابتعاد حتى عن فكرة تعظيم طلب السوق كنزياً من خلال التعويض المالي compensatory fiscal او الموازنة التعويضية كما يفهما اصحاب المدرسة الكنزوية في الاقتصاد و الموجه في الانفاق الى السوق مباشرة لتعويض نقص الانتاج ، بل هو توجه انفاق تبذيري استهلاكي ساد على مدار عقدين من الزمن وهو يتناغم تلقائياً والهروب من فكرة الدولة المنتجة الكبيرة والقطاع العام.

(٢)-المالية العامة التعويضية الذاتية و قيد الموازنة الهش soft budget constraint

(أ) - مشكلات نظرية الوكالة المزدوجة dual agency theory في القطاع الحكومي .

ان من اخطر ظواهر الموازنة التعويضية الذاتية self compensatory fiscal والتي اشرنا اليها سلفاً ((والتي تحولت بموجبها بالغالب الارصدة الاستثمارية الفائضة في الموازونات السنوية (جراء قصور تنفيذ الانفاق الاستثماري) الى توسع سنوي في الموازونات التشغيلية ذلك بغية التعويض عن نواقص توافر السلعة العامة التي يولدها الانفاق الاستثماري الحكومي الكفاء . انها عملية تراكمية سالبة قامت بالتعويض عن النقص الاستثماري الحكومي بتوسيع الانفاق التشغيلي)) وشكلت انقلاباً حاداً في مسار الاستدامة المالية (fiscal sustainability) وتحول القيود من قيد الموازنة الامثل optimal budget constraint الى قيد الموازنة الهش soft budget constraint وهي نظرية الهشاشة المالية التي جاء بها الاقتصادي الكبير (Kornai) جوناكس كورناي في كتابه الصادر في العام 1979 والموسوم (The economic of shortages) ومفادها : ان تتعدى المصروفات العامة الإيرادات العامة دون ان تشكل خرقة قانونيا اي امكانية ان يكون النشاط الانتاجي دون نقطة التعادل (under break even point) وتشمل حالياً اوضاع قطاع الإيرادات غير النفطية ومنها : الكهرباء والمصارف والكمارك والضرائب والمشاريع الصناعية الحكومية المعطلة وعموم خدمات القطاع العام . وهنا يسوغ قيد الموازنة الهش قبول مشكلات (الوكالة



دراسات في السياسة المالية العراقية

المزدوجة (dual agency theory) في تدهور الحوكمة بأركانها: المساءلة والشفافية والمشاركة، فالوكيل agent وهم المديرون يعظمون دالة المنفعة (utility maximise) لديهم بالامتيازات ويتجنبون المخاطر (risk avoider) ذلك بالتضحية بالربح من اجل الامتيازات والحفاظ على البقاء الوظيفي ذلك طالما المنح المالية متوافرة مركزيا وجاهزة للتعويض من ايرادات النفط او الاقتراض المصرفي تغطي الخسارة مركزياً في حين ان المالك principal اي الحكومة تنتظر تعظيم الربح profit maximise وهي محبة او مفضلة للمخاطر risk lover وانها تسدي بالمسؤولية بان يتحمل الوكيل Agent مسؤولية كفاءة الانتاج عند نقطة التعادل بين النفقات والايادات (break even point) وليس اقل من ذلك ،وهو امر لم يتحقق اذ يرتكن الى مبدأ قيد الموازنة الهش (soft budget constraint). لذا مازالت الايرادات الحكومية غير النفطية اقل من 10% من اجمالي الايرادات العامة وتتعثرت تحت قيد الموازنة الهش .

(ب) - فشل السوق market failure .

شكلت الموازنات التعويضية الذاتية العامل الخارجي السالب (negative externality) الناتج عن تعويض نواقص السلعة العامة (public goods) بتعويض الانفاق التشغيلي للحصول على السلع الخاصة private goods للعاملين في الدولة بعد ان امست البنى الارتكازية او التحتية كسلع عامة غير الكافية في نموها واكتمال خدماتها . كما الموازنات التشغيلية بشكلها التعويضي الذاتي الاساس الموضوعي الذي شخصته نظرية الخيار العام (ولاسيما الارضاءات السياسية التي سبق تناولها في بحث لنا تحت عنوان : نظرية الخيار العام والوهم المالي: ومضة في سلوك المالية العامة العراقية 2022) ذلك ليصار الى فشل السوق .

فالسوق في فشلها لا تحقق استقرارها بالعرض والطلب بما في ذلك سوق العمل ، وان السوق لم تبلغ ما يسمى بأمثليه باريتو Pareto optimality وهي نقطة توازن الاستغلال الامثل للموارد والرفاهية عند منحنى امكانات الانتاج وبعدها فان اي فرد يكون في حالة رفاهية مضافة معناه ان هناك شخصا يعاني من تدني في رفاهيته (اي ان رفاهية الاول تكون على حساب رفاهية الثاني وهو تأكيد لفشل السوق market failure).

فاذا كانت العوامل الخارجية externalities في الاقتصاد بمثابة التكلفة الخارجية externality cost أو (التكلفة الخارجية غير مباشرة) أو احيانا تكون على العكس (منفعة خارجية externality benefit) يؤديها طرف آخر ثالث غير مشارك في السوق (اي هي العوامل التي تنشأ نتيجة لنشاط طرف آخر غير



دراسات في السياسة المالية العراقية

مشارك بشكل مباشر في السوق) فإنه يمكن عد العوامل الخارجية على أنها سلع غير مسعرة تشارك في معاملات سوق المستهلك أو المنتج. وبالرغم من ذلك فقد تلقت السوق الوطنية في فشلها تأثيراً سلبياً للعامل الخارجي negative externality ونقصد به الدور غير المرغوب الذي ولدته (الموازانات الذاتية التعويض) كعامل خارجي سالب على توازن السوق واستقراره جراء تراجع الانفاق الاستثماري وتحويله تدريجياً إلى الانفاق التشغيلي ذو الطبيعة الاستهلاكية بالغالب.

كما ولد العامل الخارجي السالب negative externality اثرين اضافيين:

الاول: ان ارتفاع الاجور الحكومية دون ارتفاع الانتاجية امر ادى الى فشل السوق ذلك بدفع الاجور نفسها ولكن بإنتاجية منخفضة او اقل في قطاع السوق ويطلق عليها في علم الاقتصاد (تأثير بومل Buomil effect) الذي ينصرف التأثير أيضاً باسم: (مرض تكلفة بومل Buomil cost desise نسبة الى عالم الاقتصاد الأمريكي Buomil) وهو ارتفاع الاجور في الوظائف التي شهدت زيادة طفيفة أو معدومة في إنتاجية العمل، ذلك استجابة لارتفاع الرواتب في الوظائف الأخرى التي شهدت نمواً أعلى في الإنتاجية) ولكن في المالية العامة الربعية لم تشهد نمواً في الإنتاجية بالضرورة) واثرت بارتفاع اجور القطاع الاهلي. والثاني، هي الكلف الاجمالية الاضافية التي تتحملها دالة الانتاج في القطاع الخاص و الناجمة عن تعويض تدهور البنى التحتية ونقص خدماتها كعامل خارجي سالب (negative externality) وعدم توافرها كسلعة عامة او شبه عامة، الامر الذي قمع القدرات التنافسية في السوق ازاء السلع المستوردة المماثلة.

٤- نحو قيد الموازنة الصعب Hard budget constraint ((صناديق التنمية انموذجاً))

أ-ابتدات الخيارات المتاحة امام الحكومة، في متبنياتها الانمائية في موضوع معالجة فشل السوق، باستخدام المتغير الخارجي الايجابي (positive externality) الذي ينصرف الى عمليات بناء السوق او (خلق السوق market creation). اذا بدأت المالية العامة التعويضية بمنهج كنزي يمثل نوعاً من المالية التعويضية غير الذاتية (non self compensatory fiscal) ذلك من خلال التحول الى فكرة (صناديق التنمية) كبديل لتصحيح الموازنة التعويضية وتحويل (الوهم المالي الى حقيقة مالية تنموية). بعبارة اخرى تمويل الرهن المالي والمالية التعويضية الذاتية الى متغير خارجي موجب (positive externality) اي ابعاد قطاع السوق من ظاهرة المتغير الخارجي السالب (negative externality) قلبه الى متغير خارجي موجب (positive externality) للتقليل من فشل السوق الناجم عن الوهم المالي والذي دو



دراسات في السياسة المالية العراقية

على مدا. عقدين من الزمن في ضرب توازنات السوق وفشلها ازاء استمرار تدهور الانفاق الاستثماري العام ادى الى ارتفاع مهول في كلفة البنية التحتية كسلعة عامة مجانية او حتى في تأثير انحراف الاجور الحكومية من خلال العمل بإنتاجية ضعيفة.

ب- ان صناديق التنمية بما في ذلك صندوق العراق للتنمية الذي اقر بموجب النظام رقم 3 لسنة 2023 هو في تقديري مساراً تصحيحياً كنزياً المنهج Keynesian و لا يتقاطع مع ليبرالية السوق بل يأتي بالغالب كاستجابة نسبية لمتطلباتها تحت ظروف ريعية خاصة جداً ، اي بإعادة استخدام المالية التعويضية compensatory fiscal بغية تشجيع الطلب الاستثماري في السوق عن طريق القروض الميسرة او اطلاق شراكة القطاع الخاص الاستثمارية مع مشاريع الدولة partnership وهو نمط من انماط الشراكة بين الدولة والسوق ، وهي نماذج تملك مستحدثة تقترب من فكرة الخصخصة في الاحوال كافة...!

ج- واخيراً تؤثر الملامح الفلسفية للموازنة العامة الاتحادية 2023-2025 مساراً تصحيحياً لإدارة مخاطر الموازنة خصوصاً والسياسة المالية المعتمدة على قواعد السوق عموماً ولاسيما تحمل علاوات مخاطر من risk premium مما اشرنا وتصحيح المالية التعويضية الذاتية من كونها ظاهرة تخضع لشروط ومحددات نظرية الخيار العام (public choice theory) التي تحد في تحيز السياسيين عند تبنيهم الموازنات التعويضية لمصالحهم الذاتية (كما يرى ذلك عالم الاقتصاد الليبرالي بوكانان James M Buchanan¹) الى سياسة مالية شبة تقديرية semi discretionary fiscal policy اي شبة كنزوية تدخلية في السوق

¹ يعد جيمس بوكانان James M . Buchanan في تاريخ المالية العامة الرأسمالية الاب الاقتصادي في تطوير (نظرية الخيار العام- public choice theory). وهي النظرية التي تختبر العلاقة بين العلوم الاقتصادية والعلوم السياسية. وفي الوقت نفسه هي منهج من مناهج تحليل السياسة الاقتصادية القائمة على دوافع القوى السياسية Politicians والقوى البيروقراطية الملازمة لها ازاء الموازنات العامة والتي اطرها (بوكانان Buchanan) في مؤلفه الشهير في العام 1977 والموسوم : الديمقراطية في عجز:

Democracy in Deficit .The Political Legacy of Lord Keynes.N Y Academic Press .1977

اذ تصدى (بوكانان) مع زميلة (Wagner R.E) من ان سياسة الاقتصاد الكلي الكنزية تعتمد على فرضية ان صناعات القرار يتصرفون على وفق المصلحة العامة وليس على وفق مصالحهم الشخصية. ويرى (بوكانان) انه طالما ان صناعات القرار (السياساتي) هم من بني البشر ، وانهم سيتصرفون مثل باقي الناس ولاسيما في تعظيم دالة منفعتهم الشخصية بدلاً من اعتماد مبدأ نكران الذات او الايثار على انفسهم صوب امتثالهم للقانون وللسياسات المثلى التي تقدم الأفضل لعموم الامة.



دراسات في السياسة المالية العراقية

ولكن لدعم الطلب الاستثماري من خلال اشاعة فكرة ((صناديق التنمية الموجهة للاستثمار الاهلي او المشترك)) :وهي محاولة لتعظيم معادلة الارصدة المالية الرئيسية غير النفطية : non oil primary fiscal balances ولاسيما تعظيم (الناتج المحلي الاجمالي غير النفطي Non Oil GDP). وان الهدف من ذلك يأتي لخفض العجز المالي في الارصدة الرئيسية غير النفطية non oil primary fiscal balances من مستوى عجزها الحالي البالغ (سالب 75) الى (سالب 20) دون الاخلال بفرضية الدولة الصغيرة في الانتاج الحقيقي كما تظهر في مبادئ واحكام وآليات الصندوق العراقي للتنمية من حيث شدة الشراكات مع القطاع الخاص ، وهو تضامن جديد بين اقتصاد الدولة واقتصاد السوق ، ونجده بالغلب نمطاً مالياً ليبرالي ريعي معدل جديد (. Modified Rental neo liberal fiscal)

اذ يتألف قيد الموازنة الصعب وهو ما يطلق عليه احيانا : بقيد الموازنة المتداخل زمنياً intertemporal budget constraint وهي معادلة يبقى (بسطها) يمثل الفرق بين الايرادات غير النفطية واجمالي الانفاق العام بعد تجريد الاخير من خدمات الدين العام ، في حين ان (مقام) المعادلة يمثل الناتج المحلي الاجمالي غير النفطي .

٥- ختاماً ، امست الاستدامة المالية بأمس الحاجة الى قيد الموازنة الصعب المنوه عنه انفا ، وان تخطيطاً مالياً مرغوباً يقتضي ان يبلغ العجز في الارصدة المالية الرئيسية غير النفطية الى ((سالب مرتبة عشرية واحدة)) ليشكل جوهر فاعلية قيد الموازنة الصعب في ضمان مسار الاستدامة المالية كي تتحقق استدامة التنمية والازدهار الاقتصادي في الوقت نفسه.

بعض المصادر التي اعتمدها الدراسة :

Friedman, Milton (1953). Essays in Positive

Economics. University of Chicago Press

*Gomułka Stanislaw

*Kornai's Soft Budget Constraint and the Shortage Phenomenon: A Criticism and Restatement, in: Economics of Planning, Vol. 19. 1985. No. 1.

Kornai , J (1980).Economic of Shortage,



دراسات في السياسة المالية العراقية

, *Amsterdam:North Holland Press, Volume A, p. 27; Volume B, p. 196

Kimberly Amadeo ,(2021) Discretionary fiscal policy : How the Government Uses and Abuses Discretionary Fiscal Policy.

the balance.

James M. Buchanan and Richard E .Wagner

Democracy in Deficit:

The Political Legacy of Lord Keynes,

N.Y Academic press 1977. Also,

The Collected Works of

James M. Buchanan

volume 8,liberty Fund ,Inc, 2000

Smayth D.J (1966) Built in Flexibility of Taxation Automatic Stabilisation.

Journal of Political Economy

Vol. 74, No. 4 (Aug., 1966), pp. 396-400

د. مظهر محمد صالح*: نظرية الخيار العام والوهم المالي:

ومضة في سلوك المالية العامة العراقية/اوراق في السياسة المالية / شبكة الاقتصاديين العراقيين / ٢٩ -
كانون الثاني - ٢٠٢٢



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

دراسات في السياسة المالية العراقية

د. مظهر محمد صالح *: المالية العامة العراقية في مأزق سياسة التوقف-السير المزدوج . /شبكة الاقتصاديين العراقيين / ١٥- اب- ٢٠٢٢

د. مظهر محمد صالح *: العراق وصندوق النقد الدولي: التسلق على جدران العلم الكئيب/شبكة الاقتصاديين العراقيين / ٥ حزيران ٢٠٢٣ .

(*) باحث اقتصادي أكاديمي، نائب محافظ البنك المركزي الأسبق والمستشار المالي لرئيس الوزراء العراقي.

(**) نشر هذا البحث تحت نفس العنوان في دورية الثقافة الجديدة. استلمنا النص الأصلي من المؤلف مباشرة بطلب إعادة نشره وتم ذلك بعد اجراء تحرير خفيف. 13 أيلول 2023

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