د. بارق محمد رضا شبر*: المالية العامة بين سوء التخطيط ومعوقات التنفيذ - سيناريو موازنة 2023 يؤشر تحقيق فائض مالي كبير

كشفت بيانات وزارة المالية حول حساب الدولة المفتوح لغاية شهر تموز من هذه السنة، أي أرقام الإيرادات والمصروفات الفعلية قبل تدقيقها من قبل ديوان الرقابة المالية تطورات كانت متوقعة من عدد من المراقبين الاقتصاديين، ولكن ليس بهذه الحدة التي تم تشخيصها من قبلنا. هذه الورقة تطرح التساؤل التالي: هل يجهل المخططون الماليون في وزارة المالية العوامل الخارجية المؤثرة على التخطيط المالي وخصوصا الصراعات السياسية بين الكتل في مجلس النواب التي تؤدي إلى تأخير إقرار الموازنة فضلا عن الروتين البيروقراطي قبل البدء بالتنفيذ، أم يتعمدون بالمبالغة في تضخيم الانفاق المخطط لإرضاء الأحزاب والجماعات الريعية ومن ثم ينتهجون سياسة إنفاق تقشفية، ليس في باب الانفاق التشغيلي وانما في باب الانفاق الاستثماري على حساب المشاريع التنموية الحقيقية والمعطلة منذ عقود طويلة؟

1. الانفاق الفعلي بالمقارنة مع المخطط

سجّل الانفاق الإجمالي الفعلي خلال الأشهر السبعة الأولى من هذه السنة ما يربو على 55 ترليون دينار وما يمثل 27.6% فقط من الانفاق الإجمالي المخطط بحوالي 199 ترليون دينار. وبذلك بلغ متوسط إجمالي الانفاق الشهري حوالي 7.857 (سبعة ترليون دينار وثمان مائة وسبع وخمسين مليار دينار).

أوراق سياسات في المالية العامة

يتكون إجمالي الانفاق من الانفاق الجاري (التشغيلي + برامج خاصة + مديونية) والانفاق الاستثماري، حيث بلغ الجاري 48,1 ترليون دينار خلال الأشهر السبعة الأولى من هذه السنة وما يمثل 32.3 % من إجمالي الانفاق الجاري المخطط. اما الانفاق على المشاريع الاستثمارية فسجّل خلال الأشهر السبع الأولى 6.8 ترليون دينار وما يمثل 13.8 % فقط من المخطط لكامل السنة. أرقام الصرف المتدنية على المشاريع التنموية خلال الأشهر السبع الأولى من هذه السنة لا تبشر بخير بما سيتم إنجازه خلال الأشهر الخمسة المتبقية من السنة.

تُعدُّ تعويضات الموظفين من أهم أبواب الصرف تحت بند الانفاق الجاري والمقصود بهم الموظفين على الملاك الدائم وعددهم يفوق بقليل على 4 مليون موظف وفق جداول قانون الموازنة لسنة 2023. لقد بلغ الانفاق الفعلي على هذه الشريحة من الموظفين الحكوميين خلال الأشهر السبعة الأولى من هذه السنة 25.2 ترليون دينار وبمتوسط شهري مقداره 3.6 ترليون دينار. ويمثل المصروف الفعلي على الموظفين في الملاك الدائم ما نسبته 42,4% من إجمالي الانفاق المخطط للرواتب خلال السنة بكاملها. بتقديرنا تعد هذه النسبة من الصرف الفعلي خلال الأشهر السبع الأولى قريبة من المخطط ونتوقع ارتفاع وتيرة الصرف خلال الأشهر الخمسة المتبقية.

تجدر الإشارة إلى ان أرقام الموظفين المذكورة أعلاه لا تشمل العاملين في الشركات العامة (القطاع العام)، حيث يقدر عددهم بنحو 400 ألف موظف وتقدر رواتبهم بأكثر من 2 ترليون دينار.

وتعد الرعاية الاجتماعية ثاني اكبر الأبواب تحت بند الانفاق الجاري حيث خصص لها 24.7 ترليون دينار لكامل السنة، ولكن تم انفاق 13.6 ترليون دينار فعليا، أي ما يمثل نسبته 55.1% وهي النسبة الأعلى في الانفاق خلال فترة البحث.

2. الإيرادات الفعلية ومقارنتها بالمخططة

في قانون موازنة 2023 تم تخطيط الإيرادات النفطية على أساس متوسط سعر النفط السنوي بمقدار 70 دولار للبرميل ومتوسط سنوي لكمية تصدير النفط الخام بنحو 3.5 مليون برميل في اليوم. وبذلك تتوقع وزارة المالية تحصيل إيرادات من تصدير النفط الخام بمقدار 117.3 ترليون دينار على أساس سعر صرف 1300 دينار للدولار الواحد.

وبفضل العوامل الجيوسياسية تحقق متوسط سعر نفط دولي اعلى من المخمن، ولكن تراجعت كميات التصدير عن المخطط وبذلك سجلت العائدات النفطية خلال السبع شهور الأولى من هذه السنة ما مقداره 65.2 ترليون دينار، أي ما يمثل 53% من المخطط لكامل السنة وهو تحت المستوى المطلوب. لقد بلغ المتوسط الشهري خلال فترة البحث حولي 9 ترليون دينار.

أما الإيرادات غير النفطية فكالعادة تم التخطيط لها على نحو مبالغ من التفاؤل وبمقدار 17.3 ترليون دينار. لقد اصطدم هذا التفاؤل بالواقع وتحقق خلال الأشهر السبعة الاولى اقل من 3 ترليون دينار، أي ما نسبته 16.8% فقط.

3. العجز (الفائض) الفعلي بالمقارنة مع المخطط

ارتكب مخططو المالية العامة شطحة مهنية لعدم ترحيلهم الفائض المالي المدوّر من السنة المالية الماضية 2022 في باب إيرادات السنة المالية الحالية في المقدمة، وإنما خصموها من العجز المخطط الأولي والذي قدر بأكثر من 64 ترليون دينار. وهذا تسبب في إحداث سوء فهم لحجم العجز المخطط الصافي والذي هو بمقدار 41.6 ترليون دينار فقط ولكنه، ومن

وجهة نظرنا، لايزال كبيراً جداً يفوق المعايير الدولية ويشكل خطراً على مستقبل المالية العامة.

لاحظنا محاولات من بعض الزملاء الاقتصاديين لتهدئة الخواطر بتصريحاتهم بأن العجز المخطط لم يكن له أي دلالة إحصائية وسوف لن يتحقق فعليا كما جرت العادة في السنوات الماضية. وبالفعل تؤكد المؤشرات الأولية على عدم حدوث أي عجز وإنما على مفاجأة كبيرة وحصول فائض مالي وفق سيناريو تم إعداده من قبلنا في الفقرة التالية.

4. سيناريو العجز/الفائض الفعلي بنهاية السنة المالية 2023

وفق بيانات وزارة المالية حول الإيرادات والنفقات الفعلية خلال الأشهر السبعة الأولى من هذه السنة تحقق فائض بمقدار 10.3 ترليون دينار بدلا من العجز المخطط. نتوقع أن يستمر هذا الفائض حتى نهاية السنة المالية ويرتفع إلى 12.6 ترليون دينار بموجب الافتراضات التالية:

(أ) بلغ المتوسط الشهري للإيرادات النفطية خلال الأشهر السبعة الاولى من هذه السنة حوالي 8.9 ترليون دينار. بالرغم من التغيرات الجيوسياسية الدائرة حاليا في منطقة الشرق الأوسط نفترض استمرار مستوى الإيرادات النفطية خلال الأشهر الخمسة المتبقية من هذه السنة، مما يعني ان المدخول النفطي الإضافي سيكون حوالي 44.5 ترليون دينار. وبذلك نقدر إجمالي الإيرادات النفطية مع نهاية 2023 بحوالي 106.7 ترليون دينار.

(ب) بلغ المتوسط الشهري للإيرادات غير النفطية خلال الأشهر السبعة الأولى 414 مليار دينار. نتفاءل بتحقيق ضعف هذا المتوسط خلال الأشهر الخمسة المتبقة ليرتفع إلى 828 مليار شهريا وبذلك نتوقع إيرادات غير نفطية إضافية بمقدار 4.14 ترليون دينار

وهذا يعني بأن إجمالي الإيرادات غير النفطية بنهاية 2023 سوف تبلغ اكثر بقليل من 7 ترليون دينار فعلياً بدلاً من المخطط المبالغ فيه 17.3 ترليون دينار.

(ت) بلغ المتوسط الشهري للإنفاق الجاري خلال الأشهر السبعة الأولى حوالي 6.9 ترليون دينار بالمقارنة مع متوسط شهري على مدار السنة المالية بأكثر من 12 ترليون دينار. نتوقع ان يرتفع المتوسط الشهري خلال الأشهر المتبقية من هذه السنة إلى حوالي 8 ترليون دينار. وبذلك سوف يتم إنفاق حوالي 40 ترليون إضافية ليبلغ إجمالي الانفاق مع نهاية 2023 حولي 88 ترليون دينار.

(ث) اما متوسط الانفاق الاستثماري الشهري خلال الأشهر السبعة الاولى من هذه السنة فقد سجل ما قيمته 971 مليار دينار. وهنا نتفاءل عن وعي ونفترض نوايا حسنة لدى الحكومة بأن تضغط على وزارة المالية لرفع الصرف على مشاريع التنمية إلى متوسط شهري بحدود 2 ترليون شهريا أي ليبلغ الصرف الإضافي خلال المدة المتبقية من السنة المالية حوالي 10 ترليون دينار زائدا 2.9 ترليون خلال الأشهر السبعة الأولى من هذه السنة. وبذلك نتوقع ارتفاع الانفاق الاستثماري مع نهاية السنة المالية إلى حوالي 12.9 ترليون دينار فعلي بالمقارنة مع 49.4 ترليون مخطط.

جدول (1) أبواب الموازنة العامة لسنة 2023 والانفاق الفعلي حتى نهاية تموز 2023 (ترليون دينار)

الابواب	المخطط 2023	الفعلي 7 أشهر	النسبة المئوية	اسقاط 2023
الجاري:	149.5	48.1	%32.2	88.1
- منها الرواتب	59.4	25.2	%42.4	
- منها الرعاية الاجتماعية	24.7	13.6	%55.1	
الاستثماري	49.4	6.8	%13.8	12.9
إجمالي الانفاق	198.9	54.9	%27.6	101.0
إجمالي الإيرادات	**134.6**	65.2	%48.4	113.6
- منها النفطية	117.3	62.2	%53.0	106.7
- منها غير النفطية	17.3	2.9	%16.8	7.0
العجز الإجمالي المخطط ناقص الفائض المدور 2022 صافي العجز المخطط او الفائض +	64.4 23.0 41.6	+10.3		+12.6

المصادر:

- قانون الموازنة الاتحادية العامة رقم (13) لسنة 2023، جريدة الوقائع العراقية عدد 4726
- موقع وزارة المالية، الموازنة المفتوحة، حساب الدولة المفتوح لغاية تموز 2023

5. الخلاصة والاستنتاجات

من المتوقع ان تبلغ الإيرادات النفطية بنهاية 2023 حولي 106.7 ترليون دينار فعلي بالمقارنة مع 117.3 ترليون دينار مخطط ونعتقد ان السبب يكمن في إيقاف تركيا العمل في أنبوب التصدير من إقليم كردستان إلى ميناء جيهان التركي مما تسبب بخسائر مالية كبيرة. تبلغ نسبة تحقيق الإيرادات النفطية حوالي 91%.

أوراق سياسات في المالية العامة

نقدر أن إجمالي الإيرادات غير النفطية سوف تكون بحدود 7 ترليون دينار وما يمثل حوالي 40% فقط من المخطط.

وبذلك سوف يبلغ إجمالي إيرادات السنة المالية الفعلية 113.6 ترليون دينار وما يمثل حوالي 84 % من المخطط.

نتوقع بأن يسجل الانفاق الجاري بنهاية 2023 حوالي 88 ترليون دينار وما يمثل 59% من المخطط. اما الانفاق الاستثماري فمن المتوقع ان يبلغ حوالي 13 ترليون دينار وما يمثل نحو 26% من المخطط فقط. وعلى هذا الأساس احتسبنا إجمالي الانفاق المتوقع بنهاية 2023 بنحو 101 ترليون دينار وما يمثل حوالي 51% من المخطط فقط.

يقودنا هذا التحليل المعزز بالأرقام إلى نتيجة لا تقبل الشك بأن السنة المالية 2023 سوف تنتهي بتحقيق فائض مالي فعلي نقدره بحوالي 12 ترليون و600 ألف مليار دينار بدلا من العجز المخطط بحوالي 42 ترليون دينار.

نحن واثقون بأن الفجوة بين الايرادات والنفقات المخططة والفعلية سوف تبقى كبيرة حتى وان تحققت اسقاطاتنا بنسبة 85% فقط. ونستنتج من ذلك أن وزارة المالية تعمدت تضخيم أرقام الانفاق، مما يدل على تخطيط غير مهني متعمد يتعارض مع مبدأ الشفافية المالية من جانب، وعقبات واجهت التمرير والتنفيذ المتأخر لقانون الموازنة، تتحمل وزرها الطبقة السياسية وأحزاب المحاصصة في مجلس النواب. اما الادعاء بأن موازنة السنوات الثلاث سوف تزيل هذه المعوقات فهي مجرد تمنيات لا تستند إلى الواقع الاقتصادي والسياسي في الدولة الريعية. ■

(*) باحث وكاتب اقتصادي أكاديمي ومؤسس شبكة الاقتصاديين العراقيين.
حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 16 تشرين الأول/أكتوبر 2023