

دخول المالية العامة في العراق مأزق التوقف السير المزدوج

د. مظهر محمد صالح

مستشار رئاسة الوزراء للشؤون المالية، نائب محافظ البنك المركزي الأسبق

مقدمة

عندما نراهن على الحالة التقليدية المثلى لتقديم الموازنات العامة ينصرف الذهن الى أن 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 إلى مرحلة توليد المساءلة accountability عن أعمال الحكومة المالية على مختلف المستويات.

أولاً- سياسة التوقف – السير stop-go policy، اللافت في بلادنا أن الريع النفطي والديمقراطية لا يستقيمان على قاعدة مستقرة في تسيير شؤون التنمية والتقدم الاقتصادي على وفق موديل قياسي مستقر تعتمد عليه البلاد للفترة الطويلة. بل اخذت الصراعات السياسية دورها الخطير في تعطيل الدور الاقتصادي للنمو مجسدا بتعطيل دور الموازنة العامة في الحياة الاقتصادية ما يولد اضرارا مضاعفة في تدهور حالة النمو الاقتصادي المستدام وهي التجربة المرة التي خاضتها السياسة الاقتصادية على مدار عقدين من الزمن تقريبا من ممارسة سياسة التوقف – السير stop-go policy، وقد خضعت هذه السياسة المتقلبة الى قيدين مهمين:

اولهما، التقلب في دورة الأصول 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 وتحديدًا في بريطانيا قد اعتادت على ممارسة توجهاتها، فيما يسمى بسياسة التوقف - السير stop-go policy وهو النهج الاقتصادي الذي أدخلته بهذا الاسم حكومة هارولد ماكميلان Macmillan Harold خلال المدة 1957-1963، 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 أو السياسة الضريبية حيث يكون الاقتصاد في فترات متفاوتة من النمو السريع بانتظام، تلتها فترات من النمو البطيء أو المنخفض النمو. ولكن الخطر يكمن في هذه التقلبات الدورية بكونها قد تبالغ في رد فعل 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 عام 2016 والتي جاءت تحت عنوان:

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

ثانياً. ظاهرة التوقف السير المزدوج في العراق: في ضوء ما تقدم عانت السياسة المالية العراقية خلال العقدين الماضيين وتحديدًا منذ ظهور دستور عام 2005 وبدء الممارسات الديمقراطية بشكل خاص نمطاً آخرًا من السياسة المالية يقوم على التوقف السير المزدوج dual stop-go policy وهو نمط خطير للغاية يتشكل من مسارين: -

الاول، يقوم على ريعية الموازنة وتقلب دورة الأصول النفطية oil assets cycle ولاسيما في مجال الانفاق الاستثماري الذي يتقلب تبعاً لتطور موارد الريع النفطي التي تخضع لدورة الأصول في اسواق الطاقة العالمية، الذي تعتمد الموازنة عوائد النفط بنسبة 90% من اجمالي الإيرادات الكلية. **والثاني، يخضع للدورات البرلمانية وما تفرضه المحاصصة السياسية من تصاب او جمود تشريعي** Legislation rigidity، مما يدفع الادارة المالية في البلاد اللجوء إلى موازنات الحد الأدنى التي حددها قانون الادارة المالية الاتحادي بشكله 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.

الامر الذي خلق نوع من الارتباط بين هذين المسارين الزمنيين - سواء دورة الأصول النفطية أو الدورة التشريعية البرلمانية - ومعدل 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 أو مزدوجاً Double damage في قلب 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.

ثالثاً. الوفورات المالية في ظل القيود التشريعية: على الرغم مما تقدم، فان دورة الاصول النفطية اليوم هي في ذروتها في تحقيق فائض في الحساب الجاري الميزان المدفوعات العراقي نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي وثمت فائضاً محتملاً في الموارد المالية العامة تؤكد على الاقل احتياطات البنك المركزي العراقي التي ارتفعت بنسبة تغير سنوي زاد على 53% منذ العام ٢٠٢١. منوهين أن رافعة العراق المالية تعيش في أفضل ظروفها منذ مطلع العام الحالي وحتى الوقت الحاضر، بعد ان ارتفع متوسط سعر برميل النفط العراقي عن معدلات العام الماضي بنسبة 46%. اخذين بالاعتبار ان النفقات العامة هي مازالت مقيدة بالمادة 13 من قانون الادارة المالية الاتحادي رقم 6 لسنة 2019 المعدل والتي تقتضي الإنفاق او الصرف بنسبة 12/1 من النفقات الجارية الفعلية التي تمت في العام 2021 ذلك بسبب عدم تشريع قانون للموازنة العامة الاتحادية للعام 2022 حتى اللحظة (وهي ما نطلق عليها بمالية الحد الأدنى). وإذا ما اضعنا التخصيصات التي جاء بها القانون الطارئ+ للأمن الغذائي والتنمية رقم 2 لسنة 2022 البالغة 25 ترليون ديناراً، فان اجمالي النفقات السنوية للقانونين في اعلاه في ستبلغ بنحو (١٠٠ مليار دولاراً) حتى نهاية العام 2022.

وهذا يعني تحقق وفورات مالية بين 15-20 مليار دولاراً على وفق مستويات الصرف الشهرية الراهنة. إذ تدار الوفورات المالية المتحققة شهرياً في حسابات مالية آمنة (لمصلحة مالية حكومة جمهورية العراق) من جانب البنك المركزي العراقي بكونه بنك الدولة ومستشارها المالي على وفق أفضل الممارسات الدولية في إدارة الاحتياطات النقدية. واستناداً إلى المادة 19 من قانون الإدارة المالية الاتحادية النافذ والمشار إليه آنفاً، والذي نص أنه [في حال وجود قانون نافذ للموازنة العامة السنوية وانتهت السنة المالية بوفرة مالية بعد أن استطاعت الإيرادات المتحققة من تغطية النفقات كلها بما في ذلك فجوة العجز الافتراضي أو المخطط أن وجد، فإن تلك الوفورات المالية ستودع في (صندوق سيادي)] وقصد المشرع صندوق ثروة سيادي SWF.

رابعاً- ربط الانفاق الاستثماري بالعجز المخطط، لما تقدم وبقدر تعلق الأمر 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 حالياً hybrid fiscal policy جراء العمل بقانونين مختلفين للإنفاق العام أحدهما القانون الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم 2 لسنة 2022 والآخر تطبيقات المادة 13 من قانون الادارة المالية النافذ رقم 6 لسنة 2019 المعدل ذلك بالصرف بنسبة 12/1 من المصروفات الفعلية المتكررة او الجارية في موازنة العام 2021. وبهذا فليس أمامنا من معيار واضح عن مقدار الانفاق الاستثماري السنوي كما ذكرنا، الا صورة التخصيصات الاستثمارية في موازنة العام 2021، والتي كانت بنحو 29 ترليون ديناراً تقريباً من اجمالي النفقات الكلية البالغة 129 ترليون ديناراً أي بنسبة 23٪ 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 2021 على سبيل المثال هو بالضبط يساوي 28.6 ترليون ديناراً يطابق تقريباً النفقات الاستثمارية المقدرة في تلك الموازنة. وبهذا فان فلسفة هكذا موازنات تعني أن النفقات الاستثمارية واساسيات التنمية تخضع لاحتمالات تمويلها بالعجز وهي أكثر الفقرات هشاشة في دور الموازنات العامة في موضوع استدامة التنمية منذ 2004 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 أنها (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 في تقدير كفاءة الإنفاق ولاسيما الاستثماري منه: بالوهم المالي fiscal illusion وهي الظاهرة التي تصدي إليها العالم الاقتصادي الايطالي (بوفياي) في مقالة مهمة له ومؤثرة إلى اليوم كتبت في العام ١٩٠٣ أي في مطلع القرن العشرين وعنوانها: الوهم المالي Fiscal Illusion، واصبحت واحدة من أساسيات (نظرية الخيار العام) ذلك في كيفية استخدام الادوات الاقتصادية والتحليل الاقتصادي في العلوم السياسية politics

لتسوية التوسع في الانفاق العام غير الاستثماري بالغالب لأغراض كسب الاصوات الانتخابية وغيرها. ويمكن الرجوع الى بحثنا السابق المنشور على شبكة الاقتصاديين العراقيين والمجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، بعنوان: **نظرية الخيار العام والوهم المالي: ومضة في سلوك المالية العامة العراقية.**

خامسا. اقرار الحسابات الختامية وتعثر الحكومة 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 أو النقصان في اصول الدولة او موجوداتها الذي يجسده العجز في المصروفات او الفائض في الايرادات خلال السنة المالية الواحدة. لذا عد الحساب الختامي الحكومي أحد اهم القوائم المالية التي تقوم الحكومة بأعدادها سنويا ذلك استنادا الى احكام المادة 34 من قانون الادارة المالية النافذ رقم 6 لسنة 2019 المعدل والخاصة بالبيان المالي ذلك لإيضاح المصروفات والايادات الفعلية كافة عن السنة المالية المنتهية وما يترتب عليها من فائض فعلي أو عجز حقيقي. لم تستطع السلطة التشريعية من اقرار الحساب الختامي بعد العام 2012 وحتى الوقت الحاضر. اي مضى عقد من الزمن والمركز المالي للدولة هو ما زال غير معرف تفاصيله النهائية أمام السلطة التشريعية التي تعد السلطة الرقابية الاولى في البلاد. وفي اعتقادي أن 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 75٪ من غياب تلك المستندات. **والثاني:** وجود أكثر من سنة مالية لم يتوفر فيها قانون الموازنة العامة. ما يتطلب تشريع (ميزانية واقع حال budget Realistic) وهي اقرب الى الحساب الختامي ولاسيما للسنتين 2014، 2020 وربما 2021 ايضا ...!!!! اذ نرى ان مهمة مجلس النواب الرقابية بهذا الشأن ستكون شاقة في متابعة استكمال الحسابات الختامية للبلاد للسنوات 2013-2021 وحتى 2022 ولكنها ستكون مثمرة بالتأكيد اذا ما تحققت.

سادسا. مشروع الموازنة العامة والحصار المالي الديمقراطي للعام 2023. أن غياب نص قانوني واضح وصريح في قانون الادارة المالية الاتحادي النافذ رقم 6 لسنة 2019 المعدل لا يشير الى امكانية تطبيق نص المادة 13 من القانون المذكور على أكثر من سنة مالية والتي تمنح السلطة المالية في البلاد الحالية صلاحيات الصرف بنسبة 12/1 شهريا من اجمالي المصروفات الفعلية الجارية التي تحققت في السنة التي تسبقها تحديدا دون الذهاب بالتطبيق (الى أكثر من سنة مالية) أو سنوات مالية متعددة انتظارا لصدور قانون للموازنة العامة الاتحادية. وهناك محاذير ومخاوف مشروعة جداً أن تنتهي السنة المالية الحالية 2022 والبلاد في ازمة سياسية وتشريعية تحول دون صدور قانون الموازنة العامة، اي احتمال مخاطر الدخول في السنة المالية 2023 من دون توافر اسس قانوني تؤشره موازنة عامة اتحادية مشرعة للعام 2022. ففي حال احتمال دخول البلاد في سنة مالية جديدة وهي السنة 2023، وخلوا اي قانون او تشريع يبيح التصرف بالمال العام بأكثر من سنة، فان البلاد ستفرض على نفسها (حصاراً مالياً) خطيراً إن جاز التعبير لا تحمد عقباه. ولكي نبحث عن مخرج قانوني يخفف الضرر على الاقتصاد الوطني من هكذا احتمالات مقلقة. يكون المخرج هو أن تلتزم السلطة التنفيذية بالطلب مباشرة من السلطة

القضائية وتحديد المحكمة الاتحادية العليا بإصدار قرار حكم استثنائي على وفق الضرورة الملجأة أو الملحة urgent necessity أو ما يسمى بالقوة القاهرة force majeure التي تقتضيها المصالح الوطنية العليا وبما ينص على رفع الضرر عن البلاد والشعب ويؤمن تسيير الحياة المالية بالحد الأدنى وبنسبة 12/1 من اجمالي المصروفات الجارية الفعلية المتحققة في العام 2022 إلى حين بلوغ المسارات التشريعية الصحيحة التي يمثلها اصدار قانون للموازنة العامة الاتحادية للبلاد.

سابعا - التصرف في الوفورات المالية، الحاضر والمستقبل. ان ما نتطلع اليه من اهمية وضرورة تشريع قانون للموازنة العامة خلال المدة المتبقية من العام الحالي 2022 او 2023 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:

1- البدء بتنويع 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 5-7 مرات على سعر برميل الخام ضمنا لاستدامة العراق المالية وتجنب مشكلات دورة الاصول النفطية عند الانخفاض مستقبلا

2- 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 أن مشروع جولات التراخيص الزراعية تؤمن الإنتاج الزراعي للمحاصيل النقدية وتوفر الامن الغذائي شريطة تكاملها بالصناعات الزراعية.

الخاتمة

واخيراً، من أخطر ما تواجه البلدان السائرة في طريق النمو الاقتصادي هو تعطل برامج التنمية الاقتصادية بفعل تباطؤ التشريعات المالية ذات الصلة، وإحدى 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 على نحو ينبغي أن يزيد معدلات نمو السكان ويتناسب ونمو العمالة الجديدة أو المضافة إلى سوق العمل وهو امر يؤشر 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 آثارها السالبة لسنوات بعيدة بسبب تراجع القوى المولدة للإنتاج واقصد هنا تراجع تراكم راس المال المنتج. منوهين إن دور الدولة في الاقتصاد العراقي هو كبير ومؤثر جداً، اذ تشكل النفقات الحكومية من خلال الموازنة العامة السنوية نسبة تقترب من 50٪ 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 الراهنة أو القانون الطارئ للأمن الغذائي الذي اعتمد مؤخراً.

وان أكثر النقاط سلبية في عدم اقرار قانون الموازنة 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 إلى السنوات القادمة بسبب تعثر نمو التراكم الرأسمالي الوطني الكبير كما اسلفنا وتحول الانفاق الى ظاهرة تقتصر على الاستهلاك فحسب والذي يغذى عن طريق الاستيرادات، مما يؤدي إلى 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.