



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

الصدمة المركبة في موازنة العراق 2020 (نتائج .. وحلول)

أحمد حامد الهذال



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تممّ الحقلين السياسي والأكاديمي.

حقوق النشر محفوظة © 2020

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

الصدمة المركبة في موازنة العراق 2020 (نتائج .. وحلول)

أحمد حامد الهذال *

مقدمة

تدور مشكلة الاقتصاد العراقي حول السياسة المالية في العراق، ومدى قابليتها للاستمرار والاستدامة في ظل تقلبات أسعار النفط الدولية التي تسبب العجز المالي، وارتفاع حجم الدين العام، وكذلك المخاطر الناجمة عن التوزيع غير العادل في الموازنة؛ استناداً إلى الاتفاقات السياسية في توزيع الإنفاق العام على المحافظات والإقليم، وكذلك التخصيصات المنخفضة للموازنة الاستثمارية، فضلاً عن تردي شركات القطاع العام وتحولها من شركات منتجة رابحة إلى شركات خاسرة.

إن انخفاض القدرة المالية العامة في تحقيق الكفاءة في الإنفاق يعود إلى تأثير الجانب السياسي في الموازنة، فضلاً عن عدم اتباع معايير الكفاءة في الإنفاق، واعتماد الاقتصاد العراقي على الإيرادات النفطية بنسبة تتخطى حاجز (88%)؛ مما يعرضه إلى الصدمات المالية وارتفاع حجم الدين العام، وبالتالي عدم الاستدامة المالية.

الاختلال الإنتاجي والمالي:

بالنظر لجميع موازنات ما بعد (2003) يلاحظ أن السياسة المالية لم تقم على أساس تنمية الاقتصاد الكلي، وإنما في جانب كبير منها توجه الموارد للجانب التشغيلي في الموازنة العامة، ويمكن ملاحظة تأثير الموازنة على الناتج المحلي الإجمالي عبر ما تعكسه نسب القطاعين الزراعي والصناعي المتردية، فبيانات عام (2019) تشير إلى أن حجم الناتج المحلي الإجمالي تبلغ (251)

* باحث اقتصادي حاصل على شهادة الماجستير في علوم الاقتصاد وطالب دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية.

ترليون دينار بالأسعار الجارية، أي: (209) مليار دولار، و(199) ترليون دينار بالأسعار الثابتة، أي: (165) مليار دولار، ونسبة القطاع النفطي تصل تقريباً إلى (60%)، والأنشطة الخدمية (20%) أما التوزيعية فتصل إلى (20%) تقريباً. ولا يتجاوز القطاعان الصناعي والزراعي نسبة (10% من GDP).

ويتضح الاختلال بنحو كبير في هيكل التجارة الخارجية من طريق النظر إلى هيكل الصادرات العراقية، إذ تشكل الموارد المعدنية (99%)، فيما لم تتجاوز الصادرات غير النفطية حاجز (1%)، ومع عجز الموازنة المخططة لعام (2020) البالغ (51) ترليون ستكون نسبة الدين إلى الناتج تقريباً أكبر من (65%) (الآمنة أقل من 40%)، ونسبة الدين العام دون القطاع النفطي ستكون تقريباً أكبر من (170%)، فيما ستكون نسبة عجز الموازنة إلى الناتج أكبر من (20%) (الآمنة أقل من 5% من GDP).

فهذه صورة واقعية يعكسها الناتج المحلي للاقتصاد العراقي، فالناتج مشوه تماماً، ولا يمكن الاعتماد على نموه دون ملاحظة مكوناته، فالنمو الذي يتغنى به المسؤولون غير واقعي، ومن يريد الإصلاح يبدأ بنمو الأنشطة الإنتاجية للاقتصاد المحلي.

السيناريو المتشائم للمالية العامة:

بعد انخفاض أسعار النفط كيف سيكون الوضع المالي في العراق؟ سبق أن أجرينا دراسة قدمت إلى المسؤولين تتمحور حول وضع السياسة المالية العامة والدين العام في ظل متغيرات الاقتصاد الكلي في العراق، وبينت هذه الدراسة عدة سيناريوهات للمدة (2005-2021)، أحدها هو السيناريو المتشائم الذي نبه على الأزمة الاقتصادية الحالية، وتحت أي مسمى فسيكون النفط هو السبب الأساس في انخفاض قدرة المالية العامة على الاستدامة، إذ توقع هذا السيناريو أن ينخفض سعر البرميل النفطي لما دون (47) دولاراً لكل برميل، والإيرادات النفطية إلى (77)

ترليون دينار، فيما توقع أن تكون نسبة الدين العام إلى (GDP) نحو (68 %) وبقيمة (158) ترليون دينار، وهي بالضبط ما نحن عليه الآن في ظل انخفاض أسعار النفط، وارتفاع عجز الموازنة والدين العام، وربما لن نستطيع المالية العامة الاستمرار في الإنفاق العام لتغطية حتى النفقات الجارية.

فبعد فشل الاتفاق بين روسيا وأوبك بشأن تحديد الكميات المصدرّة من النفط، انخفضت أسعار الخام إلى ما دون (35) دولاراً لكل برميل، فضلاً عن تداعيات انتشار مرض كورونا في الكثير من بلدان العالم وأهمها الصين التي تعدّ من أكبر مستوردي النفط العراقي؛ وبذا دخل اقتصاد العراق أزمة مركبة تمثلت بانخفاض الكميات المباعة، وانخفاض أسعار النفط، فضلاً عن انتشار مرض كورونا وتداعياته، وسينعكس ذلك على الموازنة العامة، وستصوّر لنا أكبر عجز مر به النظام المالي في العراق.

ويدور الحديث بفعل هذه الأزمة المركبة عن قيمة عجز مخطط يبلغ (51) ترليون دينار، في موازنة تقدر حوالي (165) ترليون دينار، وتبلغ النفقات التشغيلية منها حوالي (124) ترليون دينار، فيما قدرت الإيرادات العامة حوالي (115) ترليون دينار؛ وهذا يعني فيما لو تم التوجه نحو الدين العام لسد عجز الموازنة سيكون لدينا (10) ترليون دينار من الدين العام لسد النفقات التشغيلية، والمتبقي سيوجه لموازنة الجانب الاستثماري بالكامل، وهذا يمثل الخطر المحدق بالاقتصاد، وهو يتناقض مع أدبيات التنمية المستدامة التي تؤكد على عدم تحمل الأجيال اللاحقة أعباء الأجيال الحالية.

الانخفاض الحاد في أسعار النفط:

بعد الانخفاض الحاد في أسعار النفط في شهر آذار الحالي تزامناً مع انتشار فايروس كورونا -وفيما لو حدد في الموازنة سعر البرميل النفطي ب(35) دولاراً- ستبلغ الإيرادات النفطية نحو (50) مليار دولار، أي حوالي (60) ترليون دينار، وهذا يسد فقط رواتب الموظفين في العراق والبالغة

حسب موازنة (2019) حوالي (47) ترليون دينار حسب أعداد الموظفين في قانون موازنة 2019 (عدا رواتب المتقاعدين)، فضلاً عن عبء الدين العام البالغ أكثر من (15) ترليون دينار؛ وهذا يعني أن المالية العامة في حالة عدم الاقتراض ستكون عاجزة تماماً عن سد الجزء المتبقي من النفقات التشغيلية، فضلاً عن أن حجم العجز التقديري سيبلغ أكثر من (85) ترليون دينار في حال لم تقلص الحكومة الانفاق العام وتزيد من الإيرادات في موازنة (2020) المقبلة.

رابعاً: عجز الموازنة والاحتياطات الأجنبية:

ينبغي توخي الحذر الشديد من إعادة السحب من الاحتياطات من البنك المركزي بنحو غير مباشر؛ لتمويل سندات المالية العامة عبر السوق المالية والمصرفية؛ لأن تمويل العجز سيكون له تأثيران: إما ارتفاع حاد في مستوى الأسعار مع بقاء الاحتياطات والكميات المباعة من العملة الأجنبية، وإما انخفاض الاحتياطات للبقاء على مستوى قيمة العملة نفسه، وهذا جاء نتيجة اعتماد العراق على استيراد أغلب السلع الاستهلاكية والاستثمارية من الخارج، فزيادة طبع العملة أو تخفيض قيمة العملة سيكون تأثيره مباشراً على المستهلك المحلي، وسيكون التمويل التضخمي أشبه بالتمويل الذي حصل في تسعينيات القرن الماضي وآثاره على المجتمع على الرغم من وجود إنتاجية في هيكل الاقتصاد آنذاك.

وفي دراسة قياسية سابقة عن الاقتصاد العراقي في ما يخص الدين العام والاحتياطات الأجنبية أظهرت نتائج التقدير وجود علاقة عكسية بين الاحتياطات والدين العام، حيث إن زيادة الدين بمقدار وحدة واحدة يؤدي إلى انخفاض الاحتياطات بمقدار 0.03، وإن الدين يفسر 9% فقط من التغيرات الحاصلة في الاحتياطات حسب ما بينته قيمة R-squared، وإن الدين معنوي في التأثير حيث كانت القيمة الاحتمالية p-value أقل من 5% كما أن نموذج القيمة الاحتمالية لـ (f-statistic) أقل من 5%؛ وهذا يعني أن المالية العامة تلجأ إلى الاقتراض من البنك المركزي

في حالة الصدمات المالية كما حدث ذلك بعد عام 2014، فقد أظهرت النتائج القياسية أن في هذا العام انعكست العلاقة العكسية بين الدين العام والاحتياطيات، ولاسيما ارتفاع حجم الدين الداخلي في عام 2015 إلى أكثر من 200 % مقارنة بعام 2014، وهذا جاء نتيجة التمويل غير المباشر من قبل البنك المركزي لوزارة المالية؛ الأمر الذي أدى إلى انخفاض الاحتياطيات الأجنبية والسبب في ذلك تمويل العجز داخلياً أو خارجياً، فضلاً عن انخفاض أسعار النفط الدولية الذي يلقي بظلاله على الإيرادات النفطية (أساس الاحتياطيات الأجنبية)؛ وبالتالي سيضطر البنك المركزي -بغية الحفاظ على الاستقرار النقدي- إلى السحب من الاحتياطيات للحفاظ على قيمة العملة المحلية.

الحلول الآتية:

تقف المالية العامة أمام تحدٍ خطير، يتمثل في أسلوب تمويل عجز الموازنة التاريخي، فهي أمام طريقتين: إما الدين العام والتمويل التضخمي، وإما إجراءات التقشف؛ وهذا كله بفضل رداءة الخطط الاقتصادية السابقة التي كانت تستهدف النمو الاقتصادي الشكلي دون التحسب لمثل هكذا أزمات كانت متوقعة جداً. أما الحلول السريعة فهي على الرغم من كلفتها السياسية الباهظة أحياناً بيداً أنها تبدو حلولاً اقتصادية معقولة، وهي تتمثل بالآتي:

1. تسوية ملفات الحسابات الختامية للموازنات العامة مع إقليم كردستان، ولاسيما أنها قد تتضمن تسديد الإقليم مستحقات للحكومة المركزية تبلغ نحو (60) مليار دولار.
2. إنهاء ملف الخلاف مع إقليم كردستان، وإخضاع الصادرات النفطية منه لإشراف الحكومة الاتحادية بموجب الاتفاقات السياسية السابقة، وفي غيرها يمكن التفكير بخيارات أخرى مثل الحذف الكامل لنسبة الإقليم من الموازنة العامة.

3. إجراء مراجعة شاملة لقيمة مخصصات الرواتب (وليس الرواتب الاسمية) إذ إن المخصصات تشكل أكثر من 65 % من قيمة الموازنة التشغيلية، فضلاً عن إعادة النظر برواتب الدرجات الخاصة ومخصصاتها.
4. تحويل نسبة 100 % من أرباح مؤسسات الدولة وشركاتها إلى الخزينة العامة، وإيقاف توزيعها على شكل حوافز وهبات.
5. توقف الموازنة عن الاعتماد المخصص للنفقات الحاكمة باستثناء نفقات القطاع الطبي، وتحويل مبالغ الحصة التموينية ضمن هذا البند إلى المواطنين منعاً للفساد في استيراد المواد الغذائية، وإنعاش حركة الأسواق.
6. إعادة الثقة بين المصارف والمودعين من أجل تنمية المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وذلك عبر منح ثقة للمودع، وكذلك حوافز مالية وسرعة في أداء الخدمة المصرفية، فهذا الإجراء ممكن أن يؤدي إلى ارتفاع السيولة المصرفية، لتحويل الأموال من الاكتناز إلى الادخار؛ من أجل إقراض الأفراد العاطلين عن العمل بقروض ميسرة، وتذليل العقبات والروتين في الإقراض، وإيجاد فرص ناجحة ومرجحة تبعدهم عن التوظيف الحكومي.
7. العمل على حوكمة الإجراءات الضريبية والجمركية في جميع أنحاء العراق، وإنشاء نظام إلكتروني موحد وآمن لهذا الغرض.
8. خفض نسبة 50 % من النفقات الجارية عدا مرتبات المتقاعدين، والرعاية الاجتماعية، والموظفين (ما دون درجة مدير عام)، وهذه الانخفاض يشمل (المستلزمات الخدمية، والمستلزمات السلعية، وصيانة الموجودات، والنفقات الرأسمالية)؛ وذلك لحجمها الكبير الذي يبلغ أكثر من (10) تريليونات دينار ضمن الإنفاق الجاري، ويتمثل بالتبذير والفساد في مؤسسات الدولة.

مع الأخذ ببعض التدابير الرامية لتقليل العجز التي تأخذ وقتاً أطول، فإن الإجراءات المذكورة آنفاً سيكون لها تأثير مهم في الواقع الاقتصادي، والسياسي، والاجتماعي، ويمكن عدّها خطوات ذات تأثير سريع في مواجهة الأزمة الراهنة. ويمكن أن تشمل الموازنة القادمة تخصيص (20%) من مبالغها للموازنة الاستثمارية مؤقتاً، ويتم تعديلها مع زيادة أسعار النفط، وإن اقتضت الضرورة يتم سد عجز الموازنة الاستثمارية من طريق الدينين الداخلي والخارجي، ولا يجوز استخدام هذين الدينين نحو الإنفاق الجاري؛ لأن المحافظة على نفقات الرواتب والخدمات الاجتماعية البالغة أكثر من (61) ترليون موزعة بين تعويضات الموظفين التي تبلغ (43) ترليون دينار، والخدمات الاجتماعية البالغة (18) ترليون دينار - كما في موازنة (2019) - فضلاً عن تسديد مستحقات الدين العام لهي أمر من الصعب المساس به؛ لذلك يمكن اللجوء للخفض ولو جزئياً للنفقات التشغيلية الأخرى بنسبة (50%) من القيمة الإجمالية البالغة أكثر من (10) ترليونات والمتمثلة بالمستلزمات السلعية، وصيانة الموجودات، والنفقات الرأسمالية لمؤسسات الدولة كافة.

إن هذه الإجراءات ممكن أن تحقق جزءاً من استدامة المالية العامة، والخروج من الأزمة الحالية عبر خفض النفقات غير الضرورية ضمن مخطط عام ينشد تحقيق النمو الاقتصادي والاستدامة، فضلاً عن إحكام السيطرة على المنافذ الحدودية، وضمان وصول جميع الإيرادات غير النفطية إلى الموازنة العامة، وكذلك مكافحة الفساد في مؤسسات الدولة.

المصدر:

المؤشرات الإحصائية والاقتصادية من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات مديرية الإحصاء والأبحاث في البنك المركزي العراقي، وكذلك بيانات قانون الموازنة العامة المنشورة في جريدة الوقائع العراقية، وتوقعات للموازنة العامة 2020 بالاعتماد على أسعار النفط الحالية.