



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

الحسابات الصامتة أرصدة الدولة خارج السيطرة في العراق

أحمد الطبقجلي



ترجمة وتحرير مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌ، غيرٌ 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 مستقلٍ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقّدة تمّم الحقلين السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2020

www.bayancenter.org

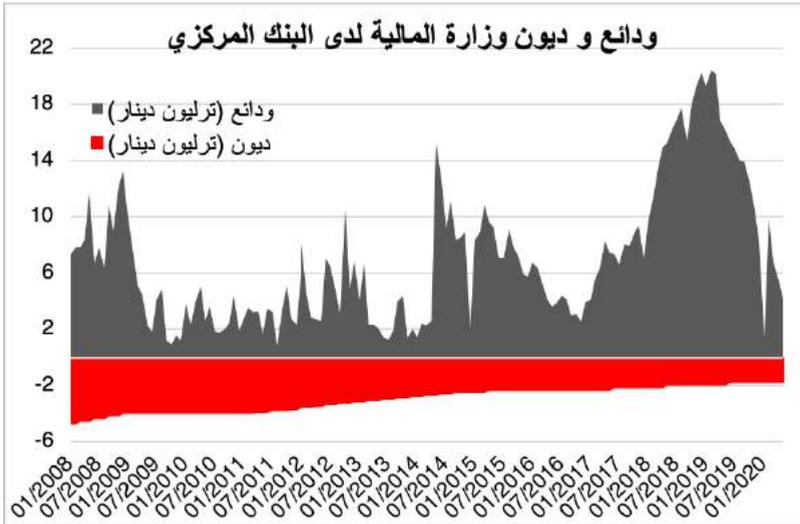
info@bayancenter.org

Since 2014

الحسابات الصامتة أرصدة الدولة خارج السيطرة في العراق

أحمد الطبقلي *

كتب رئيس الوزراء العراقي مصطفى الكاظمي مقالاً موجهاً إلى العراقيين بعد مدة وجيزة من تسلمه المنصب¹: ” ينبغي ان لا يغيب عنا جميعاً اننا نجد أنفسنا بعد سبعة عشر عاماً، في وضع لا نُحسد عليه، ... ولم أجد وانا أستلم المسؤولية الا خزينة شبه خاوية!“ كان رئيس الوزراء يشير إلى الى الحسابات التي تحت سيطرة الدولة، اي حسابات وزارة المالية مع البنك المركزي العراقي، التي بلغ صافي أرصدها في نهاية شهر أيار 2.4 تريليون دينار عراقي، وتتكون من ودائع بقيمة 4.2 تريليون دينار عراقي وديون بقيمة 1.8 تريليون دينار عراقي (انظر الشكل 1).



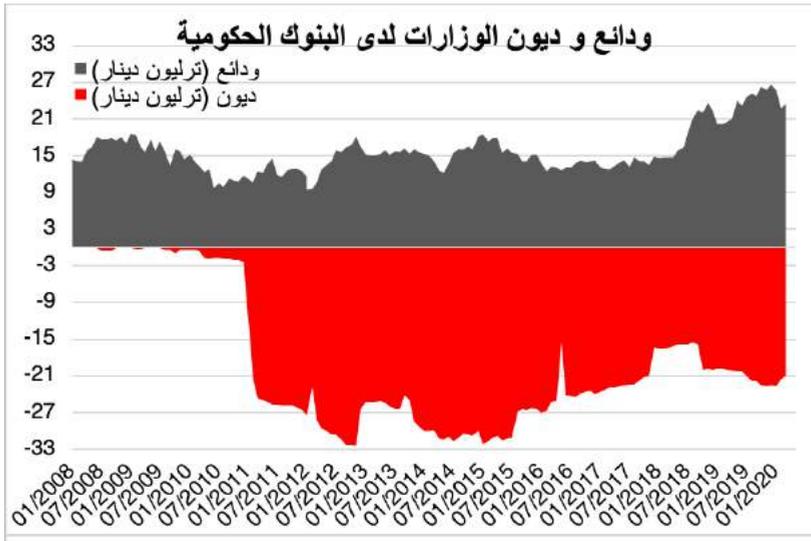
الشكل 1: ودائع وزارة المالية وديونها لدى البنك المركزي العراقي، بيانات حتى نهاية ايار - مايو 2020.

1. <https://almadaper.net/view.php?cat=226872>

* الرئيس التنفيذي للاستثمار (CIO) في صندوق AFC “ للعراق “ وأستاذ مساعد في الجامعة الأمريكية في العراق -السليمانية (AUIS)، و زميل اقدم في معهد الدراسات الإقليمية والدولية (IRIS).

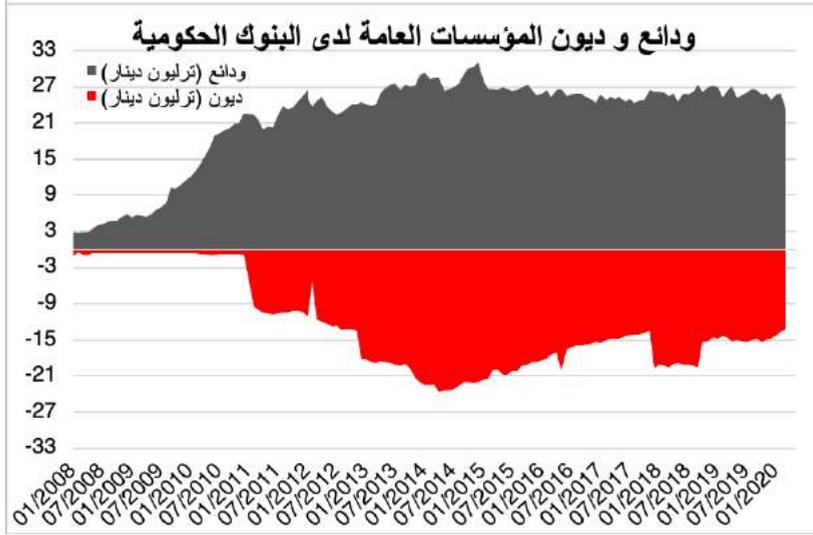
ومع ذلك، فهذه ليست الحسابات والأرصدة المصرفية الحكومية الوحيدة؛ لأن الحكومة لا تمتلك معلومات كاملة عن جميع أرصدها النقدية. ونوقش وجود الحسابات الحكومية الأخرى في أول مقابلة تلفزيونية لوزير المالية²، إذ أوضح أنه من أجل دفع الرواتب والمعاشات التقاعدية لشهر أيار، اضطرت الحكومة ان تقترض من المصرف العراقي للتجارة، و اكتشفت تريليونات من الدنانير في حسابات عدد من الوزارات والشركات المملوكة للدولة، والتي وُصفت بأنها خارج السيطرة خلال السنين، واستطاعت الحكومة باسترجاع القسم الكبير منها.

وتظهر بيانات البنك المركزي العراقي حتى شهر آذار أن الصافي الإجمالي لحسابات الوزارات مع البنوك بلغ 2.5 تريليون دينار عراقي، وتتكون من ودائع بقيمة 23.5 تريليون دينار عراقي وديون بقيمة 21.0 تريليون دينار عراقي، في حين كان صافي حسابات المؤسسات العامة 10.0 تريليون دينار عراقي، وتتكون من ودائع بقيمة 23.2 تريليون دينار عراقي وديون بقيمة 13.2 تريليون دينار عراقي (الشكلان 2 و3 أدناه). من المرجح أن هذه الأرصدة الصافية كانت ستتنخفض بحلول أواخر شهر أيار، مثل تلك الخاصة بحسابات وزارة المالية (الشكلان 2 و3).



الشكل 2: البيانات حتى نهاية آذار - مارس 2020.

2. الدقائق 27.30، تقريباً إلى 31.45 . <https://www.youtube.com/watch?v=T3nkZnZqyFg&t=24s>



الشكل 3: البيانات حتى نهاية اذار - مارس 2020.

والسبب الرئيس لعدم اكتمال معلومات الحكومة عن جميع أرصدها النقدية هو أن العراق يفتقر إلى ما يسمى بحساب الخزانة الموحد (TSA)، إما كحساب واحد مع حسابات فرعية أو كسلسلة من الحسابات المرتبطة، التي من خلالها يتم استلام جميع إيرادات الحكومة، ومن خلالها تُسدد المدفوعات. وبدلاً من ذلك، فإن هيكل الحسابات الحكومية هو أن وزارة المالية لديها حسابان مصرفيان في البنك المركزي العراقي³، حساب بالدينار العراقي وحساب بالدولار الأمريكي (الشكل 1)، في حين أن لكل من الوزارات و المؤسسات العامة حساب مصرفي واحد أو متعدد مع البنوك المملوكة للدولة، ولا سيما مصرف الرافدين ومصرف الرشيد والمصرف العراقي للتجارة (الشكلان 2 و 3).

والأسباب الأخرى هي أنه على الرغم من أن فتح الحسابات الحكومية يتطلب موافقة وزير المالية أو ممثليه المفوضين، إلا أن وزارة المالية ليس لديها قاعدة بيانات لعدد الحسابات المصرفية العاملة أو الخاملة⁴. وفي حين أن القانون ينص على أن يتم تسوية جميع الحسابات المصرفية للحكومة المركزية بنحو منتظم في غضون المهل الزمنية المحددة⁵، في الممارسة العملية يتم تجاوز هذه

3. <https://www.pefa.org/node/466>

4. Ibid.

5. Ibid.

الحدود بانتظام من قبل الوزارات، ولا توجد معلومات موثوقة حول التسويات المصرفية لحسابات المؤسسات العامة (صحيح على الأقل اعتباراً من 2016 - 2017).

كان إنشاء حساب الخزانة الموحدة وتفعيله (TSA) مطلوباً في البداية في قانون الإدارة المالية رقم 4 (9) لسنة 2004، ونوقش تنفيذه باستمرار؛ وتم الاتفاق عليه في ارتباطات متتالية مع كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي. لكن منذ ذلك الحين، لم يتم المضي أكثر من مرحلة الطموح.

وحصلت هذه المناقشات على زخم جديد مع توقيع اتفاق الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي في عام 2016 بعد الصراع مع داعش وانحياز عائدات النفط. نفذت الحكومة والتزمت بعدد من الخطوات نحو إنشاء حساب الخزانة الموحد. وتضمنت هذه الخطوات بشكل أساس: قائمة كاملة للحسابات الحكومية قام بتجميعها البنك المركزي العراقي ووزارة المالية؛ تحديث النظام لتمكين العمل بحساب الخزانة الموحد بنهاية عام 2016، وبحلول أذار عام 2017 وضعت خطط لتطوير وتحديث الانظمة بالعمل باستخدام التقنية الحديثة، والعمل اليدوي مؤقتاً من خلال تنفيذ أرصدة نقدية صفرية، أي تصفير منتظم للأرصدة النقدية للوزارات والمؤسسات العامة في حساب وزارة المالية خلال 2017 - 2018. يبدو أن هذه الخطوات، كما هو الحال في المناقشات السابقة، ظلت في منظار الطموح فقط ولم تدخل حيز التنفيذ.

كانت التحديات التقنية في تنفيذ حساب الخزانة الموحد، وما زالت، عقبة كبيرة بالنظر إلى أن البنوك الحكومية -ولاسيما مصارف الرافدين والرشيدي- ضعيفة هيكلية، وتعمل كمؤسسات بيروقراطية للدولة، و أنظمتها قديمة. الشيء الجوهرى انه هذه البنوك لا تمتلك نظاماً مصرفياً أساسياً حديثاً (Core Banking System)، مما يعني أن فروعها المجمع البالى عددها 300 فرع أو ما شابه غير متصلة حسابياً مع بعضها، ويعمل كل منها كمصرف مستقل. هذا، فضلاً عن قدرتها الضعيفة، يجعل التوفيق بين حسابات الحكومة عبر هذه الفروع أمراً صعباً للغاية. والأكثر صعوبة بكثير هو اشتراط أن يتم مسح الأرصدة في جميع هذه الحسابات على أساس منتظم، يومياً أو أسبوعياً، إلى حساب وزارة المالية، إما يدوياً وإما إلكترونياً.

ونتيجة لذلك -ومنذ عام 2003- تمتلك كل وزارة و مؤسسة عامة بشكل فعال هيكلها المالى الخاص مع استقلالية كاملة تقريباً في مواردها المالية، وكلها تمول من موازنة الدولة. وفقد عزز

هذا الاستقلال المالي قيمة التعيينات الوزارية⁶، والمناصب العليا والدرجات الخاصة في الدولة⁷ في تشكيلة المحاصصة الطائفية والعرقية للحكومات المتتالية بما يتناسب مع المقاعد التي فازت بها كل من الأحزاب العرقية والطائفية في الانتخابات البرلمانية.

فمن هذا المنظور، لن يقتصر تطبيق إدارة حساب الخزانة الموحد بشكل ألي، أو حتى عن الطريق اليدوي، على فقدان الاستقلال المالي لكل وزارة ومؤسسة عامة؛ بل سيؤدي إلى إنشاء وزارة مالية متنفذة تتحكم في جميع هذه الحسابات المصرفية، وربما تعزيز من دور رئيس الوزراء. قد تكون جميعها هذه هي الأسباب الحقيقية وراء الفشل أو التلكؤ في تنفيذ حساب الخزانة الموحد.

النتيجة هي أن عدم وجود حساب الخزانة الموحد يعوق بشكل فعال الأداء المالي للدولة -ولاسيما عمليات إدارة النقد- ويجعل من المستحيل مراقبة تنفيذ ميزانيتها. وهذا يمثل مشكلة ولاسيما في أثناء الأزمات عندما تنخفض عائدات النفط بنحو كبير دون المستوى المطلوب لقدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المحلية، وخاصة دفع الرواتب والمعاشات، مما يضطرها إلى الاقتراض غير الضروري أو تقليص الإنفاق الاستثماري الأساس مثل توفير الكهرباء.

في حين أن البيانات المتعلقة بهذه الحسابات هي في شكل إجمالي، دون تفاصيل محددة، إلا أنها رغم ذلك، تعطي أنماط عامة للسلوكيات المختلفة لحسابات كل من الوزارات و المؤسسات العامة، والتي ربما تعكس الاختلافات في الاستقلالية الذاتية التي تتمتع به كل منها. خلال أزمة 2014 - 2017، انخفضت ودائع الوزارات بنحو كبير، بينما زادت الديون مع ضغط الحكومة على المنظومة الحكومية للوفاء بالتزاماتها. في المقابل، بالنسبة للمؤسسات العامة انخفضت ودائعها بشكل طفيف وانخفضت الديون (مما يعكس انخفاض حجم تمويل التجارة الخارجية). انتهى الضغط الحكومي بمجرد انتهاء الأزمة، وعادت حليلة الى عاداتها القديمة⁸، إذ زادت ودائع الوزارات والديون بشكل ملحوظ من منتصف عام 2018.

أصبحت الحاجة إلى الضغط على المنظومة الحكومية الآن أكثر إلحاحاً مما كانت عليه في الفترة 2014 - 2017، إذ يشير استمرار وباء كورونا والانتعاش البطيء وغير المتزامن الناشئ

6. <http://blogs.lse.ac.uk/mec/2018/09/13/tracing-the-rise-of-sectarianism-in-iraq-after-2003/>

7. <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/corruption-continues-destabilize-iraq>

8. <http://www.bayancenter.org/2020/03/5704/>

عن الإغلاق العالمي إلى استمرارية الأزمات⁹؛ مما يعني استمرار الضغوط على ميزانية الحكومة. في حين أن الوصول إلى هذه الأموال لن يلغي الحاجة إلى إصلاحات اقتصادية حقيقية، إلا أنه سيوفر للحكومة مساحة كافية للتنفس لتنفيذ بعض الإصلاحات، ويؤخر الحاجة إلى الاقتراض وأي حاجة لخفض الإنفاق الاستثماري - على الأقل سيؤخر بدء التعديلات الاقتصادية المؤلمة التي لا مفر منها إذا فشلت الحكومة في إجراء الإصلاحات الفعالة.

مصدر المعلومات

تستند المعلومات الواردة في هذا التقرير إلى المعلومات المتاحة للجمهور في المواقع الإلكترونية والمنشورات والعروض التقديمية وتقارير البحث، وسُئى من طريق الحواشي. على وجه التحديد، يتم أخذ البيانات الخاصة بحسابات وزارة المالية والوزارات الحكومية والشركات المملوكة للدولة من البنك المركزي العراقي هنا¹⁰، وهنا¹¹. تشمل ديون الوزارات والمؤسسات العامة الائتمان النقدي (الديون العادية)، والائتمان التعهدي (ديون تمكين التمويل التجاري). والمعلومات عن حساب الخزانة الموحد (TSA) وحسابات الوزارات الحكومية والشركات المملوكة للدولة هي من تقييم البنك الدولي لعام 2017 للإدارة المالية العامة في العراق¹². والمعلومات عن الخطوات المتخذة لتطوير حساب الخزانة الموحد من التقارير القطرية لصندوق النقد الدولي 16/225، 16/379، 17/251، 19/248.

المصدر:

<https://blogs.lse.ac.uk/mec/2020/07/16/the-accounts-that-didnt-bark-iraqs-hidden-state-balances/>

9. <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2020/06/24/WEOUpdateJune2020>

10. <https://cbiraq.org/>

11. <https://cbi.iq/news/view/94>

12. <https://www.pefa.org/node/466>

تنويه

إن تعليقات أحمد الطبقجلي وآرائه وتحليلاته هي آراء شخصية للأغراض الإعلامية وللمنفعة العامة فقط ولا يجب تفسيرها على أنها نصائح استثمارية فردية أو توصيات أو التماس لشراء أو بيع أو الاحتفاظ بأي أموال أو سندات أو اعتماد أي استراتيجية استثمارية، وهي لا تُمثّل نصيحة قانونية أو ضريبية. لقد جُمِعت المعلومات الواردة في هذه المادة من مصادر يعتقد أنها موثوقة، ولكن ليس هناك ضمان لصحتها، وهي مُقدّمة في تاريخ النشر وقد تتغير دون إشعار ولا يُقصد منها أن تكون تحليلاً كاملاً لكل واقعة مادية فيما يتعلق بالعراق أو المنطقة أو السوق أو الاستثمار.