توجية الإنفاق الحكومي

أ.د. عبد الكريم كامل أبو هات^١

حصّة الفرد في الدخل الي ٦٩٣ دولار في عام ٢٠٠٤ بعد ان كان ٤٤٠ دولار ما قبل نيسان ٢٠٠٣، وخفض الديون العراقية...^٢ تقول لنا إن اشياء حدثت وثمة حركة متصاعدة نحو الرقي.

(١)

توخى مصممو سياسة الإصلاح الاقتصادي في العراق إنجاز مهمتين معقدتين تتمثل الأولى بالتحول من النظام المركزي الى الاقتصاد الحر فيما تتصل الثانية بجعل الاقتصاد أقل تعرضاً للصدّات الخارجية والداخلية، ولاسيما أنه اقتصاد نفطي وتعرضت صناعاته الأساسية للتدمير الكلي، وكادت موارده المالية والمادية أن تتضاءل أهميتها بعد أن سطا عليها (الحواسميون) ونهبها المافيا الخارجية. في ظل وضع يبدو على هذه الصورة يتوجب بناء السياسات الاقتصادية الصحيحة التي تستوعب مجمل التبدلات التي حصلت في الواقع العراقي وتستوعب المفاهيم الجديدة التي بدأ العراقيون يتبنونها على أمل أن شيئاً (ما) سيحدث بحيث يقلب الوضع وينقله الى مستوى تطوري جديد.

تتمثل أهمية السياسة الانفاقية في مجموعة التوجهات الحكومية الهادفة نحو إحداث التأثيرات المناسبة في الاقتصاد، وينجم الاختلاف في السياسات الانفاقية في الدولة الواحدة أو في كل الاقتصادات عن اختلاف الظروف الاجتماعية

بدأت الحياة العراقية بعد ٢٠٠٣/٤/٩ تتعرف على ظاهرات جديدة لم يكن من السهل على المرء أن يتخيل حدوثها، وبدأت وكأنها نواتج "لأحداث عرضية أو قدرية، فيما توشّر النزعات الاجتماعية والاقتصادية السائدة تطوراً "لافتاً" للنظر في مجرى التاريخ المعاصر للعراق الحديث يبقّيها في حاجة إلى تحليل معمق لتأثيراته على اتجاهات الوضع العراقي العام وتقديم اقتراحات بديلة تستوعب المفاهيم والأفكار الجديدة.

في حزيران ٢٠٠٣ على وجه التحديد شرعت سلطة الائتلاف CPA بوضع مشروعها لإصلاح الاقتصاد العراقي في الاطار المرسوم له فأصدرت تشريعات وقوانين وأخذت تدابير طالت العديد من المجالات، منها الاستثمار الاجنبي، البنى التحتية، النظام المصرفي، الضرائب، الملكية الاستقرار النقدي.... الخ. وبغض النظر عن اتفاقنا أو اختلافنا مع ما صدر من إجراءات فان مؤشرات الوضع الجديد (انخفاض التضخم من ٤٠-٥٠% ما قبل نيسان ٢٠٠٣ الى ٢-٣% في عام ٢٠٠٤، ارتفاع الـ GNP بـ ٦٠% وان لم يكن ارتفاعاً حقيقياً"، وارتفاع

^٢ ينظر في دراستنا عن خفض الديون - المنشورة في مجلة القادسية للعلوم

الإدارية والاقتصادية المجلد (٦) العدد (٢) لسنة ٢٠٠٤

^١ رئيس هيئة التحرير

والسياسية، أو عن التوجهات الخاصة، وما من مجتمع من المجتمعات يمكن أن يحقق قدرا" من النمو والاستقرار دون أن تكون سياسة الإنفاق الحكومي قد مثلت في تحقيقها دورا" رئيسا" بغض النظر عن المستوى الذي تؤدي فيه الدولة مهامها الاقتصادية. بمعنى أن ارتباط السياسة المالية بموقع الدولة لا بمستوى النطاق الذي تقوم من خلاله بالإنفاق حسب بل أيضا" يرتبط بوجودها المؤسسي، إذ غالبا" ما يؤدي ضعف المؤسسات الحكومية إلى إحباط جهودها وفشل برامجها في توجيه الإنفاق بشكل عقلاني، لهذا يفقد الإنفاق الحكومي دلالاته الايجابية وينخرط ضمن الأفعال المؤثرة سلبا" على النمو والاستقرار. وللأهمية هذه شغل الإنفاق الحكومي حيزا" واسعا" في الجدل الذي دار حول المتقابلة الشائعة ((الحكومات _ الأسواق)) وافرز أسلوبين في المنطق وفي التفكير ساهما كلاهما في التغطية الإيديولوجية حتى انتهى الأمر إلى مفاضلة لا معيارية لمتقابلتين نرى ضرورتهما وحيويتهما للنمو والاستقرار.

إلا أن المثير في ما تمخض عن الجدالات هو الكم المتناسق من الافتراضات التقنية التي ينبغي على واضعي السياسات المالية احترامها، وليس من ضمنها، بالطبع، ما يتصل بوجهة نظر الطبقات الاجتماعية حيال السياسات الانفاقية وأما إذا كانت هذه (السياسات) ظرفية تستهدف مخاطبة ود الجماهير لامتناسق الرغبة المقترضة لديها بمعارضة البرامج الحكومية، أم أنها فعلا" تتوخى مصلحة الفئات الاجتماعية وبإتمام تسوية هذه الإشكالية يصبح بالا مكان اقتراح شطب التمييز الفاضح ما بين (السوق والحكومة) فلا يعد بمقدور الحكومات التصرف إزاءها بطريقة تعطل آلية السوق عن توجيه

(٢)

أدور التصحيحي للدولة^٢ تجسد بمضامين
أجهرية :-

- إصلاح القطاع الحكومي من خلال إدارة المصروفات العامة.
- التحرير الاقتصادي والانفتاح على الخارج.
- استقرار الاقتصاد الكلي.

^٢ د. علي توفيق صادق، د. وليد عدنان الكردى، دور الحكومات

الانمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي - سلسلة بحوث ومناقشات

حلقات عمل - العدد السادس، ٢-٥ ايار ٢٠٠٠، دمشق، ص ٣٩

الثانية :- إن هناك ارتباطاً قوياً أيضاً بين التقلبات في الإيرادات والنفقات العامة ، ويظهر اثر الارتباط بشكل اقوى في حالة دولة يشكل النفط النسبة الاكبر في مكونات اجمالي الإيراد فيها . ويعزى وضع كهذا الى ان تنامي الاصول المالية Financial Assets قد يولد ضغوطاً على الحكومة لرفع معدلات انفاقها بهدف دعم نمو الطلب الكلي مما يجعل السعي لضبط . الانفاق امراً اكثر صعوبة . وتكون المشكلة مرشحة للتفاقم في ظل السياسات الموجهة نحو زيادة الإنفاق دون مراعاة للاحتياجات الواقعية للاقتصاد ولا نعتقد ان خفض دور الدولة من خلال إعادة هيكلة مؤسساتها من نوع المعالجات التي يحتاجها الاقتصاد على الدوام، فثمة شروط لا بد من أخذها بالحسبان تستوجب اختيار التوقيتات الملائمة لإعادة هيكلة المؤسسات العامة لتفادي تعرض العاملين فيها، على المدى القصير للبطالة. وفي هذا السياق يلاحظ أن برامج التصحيح الاقتصادي والإصلاح الهيكلي أخذت تعطي اهتماماً خاصاً لتوجيه الإنفاق الحكومي إلى القطاعات ذات العائد الاجتماعي والاقتصادي لتبرير الضغوط والاعتراضات السياسية والاجتماعية، غير أن للقضية بعداً آخر في اقتصاد يعيد ترتيب أولوياته وفقاً للقواعد أخرى وليس تبعاً لقاعدة العوائد Returns . إن الخيار المتعلق بتوجيه الموارد نحو القطاعات ذات العائد بما يتيح من مجال لاستخدام الضرائب للتخلص من العجز المالي والحد من المديونية، إلا أن الوقائع برهنت على أن زيادة معدل الضرائب على العمال وأصحاب العمل تؤدي على الأرجح إلى رفع مستوى البطالة ومن هنا نرى أن النظر إلى العجز المالي على أنه المشكلة الأولى مناقضاً لهدف التخفيف من

ولم يكن غريباً ملاحظة أن الدور الجديد للدولة ارتبط بظاهرة التزايد المطرد بالإنفاق الحكومي وهي ظاهرة بدت وكأنها عالمية الطابع باستثناء حالات دولية محددة". ولم يترك الماليون هذه الظاهرة بلا تفسير فدفعوا بفرضيات مفسرة عديدة، ففرضية بيرين Pirrene وثقت ازدياد الإنفاق الحكومي بأوضاع السلم والحرب، إذ فكلما يزيد التدخل الحكومي يتزايد الإنفاق... وقدم فاجنر Wagner قانونه حول العلاقة الايجابية ما بين مستوى التطور الاقتصادي وحجم الإنفاق العام وأرجع ازدياد الإنفاق الحكومي الى:-

- توسع التدخل الحكومي الناجم عن عمليتي التصنيع والتحديث.
 - تساعد نمو الدخل الحقيقي .
 - التغيرات المتسارعة في التكنولوجيا.
- وطور بيكوك pecok ووايزمن Wiseman فرضية اثر المزاحمة Displacement effect التي تشير الى ان نمو الإنفاق العام يكاد يأخذ نمطاً مشابهاً للقفزات^٤.
- اكبر الظن ان عقننة التصرف بالانفاق الحكومي يرتبط بزيادات مؤثرة في الإيراد الحكومي وهذا مهم من شعبتين :
- الاولى :- هناك علاقة موجبة وقوية بين تقلبات الإنفاق (الجاري والاستثماري) وتقلبات الـ GNP .

^٤ في عام ١٨٩٣ توصل فاجنر الى القانون

^٥ د. عبد الرزاق الفارس - الحكومة والقراء والانفاق العام - دراسة لظاهرة عجز الموازنة وأثارها الاقتصادية والاجتماعية في البلدان العربية،

ط ١ - مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ٩٩٧ ص ٣١

باختيار السياسة الإنفاقية الملائمة للوضع وهنا يكاد يحصل ما يفيد بقناعة غالبية الباحثين والمهتمين في شؤون الاقتصاد العراقي في أن تأمين الإيرادات المالية لتغطية احتياجات النمو والاستقرار ليست مشكلة بحد ذاتها، فإذا سقط الفرض هذا من الاعتبار، نكون بمواجهة اختبار كفاءة السياسات الحكومية في مجال الإنفاق وعندها يمكننا تقدير ما إذا كنا قد أدركنا عمق الارتباط ما بين الإنفاق الحكومي وما تحتمل معالجة مشكلة البطالة من أولوية .

وليس من باب الميل نحو المغالاة في تأشير حقائق الوضع الاقتصادي باستخدام الأرقام والبيانات بقدر ما هو بحاجة موضوعية لخطر إشكالية البطالة، عندما نستدل على أن نسبة ٥٠% من عدد السكان عاطلة عن العمل تماماً^٥ أو أنها تمثل أفراداً "تعمل بوظائف دون دوام كامل، فيما تتخرب نسبة ٣٠% من السكان بوظائف تابعة للقطاع الحكومي ... وان وزارة العمل العراقية قدرت عدد الذين يعانون من البطالة بحوالي ١٢ مليون عراقي^٦

رؤيتنا تندرج ضمن خطين:-

أولاً: ان الاقتصاد العراقي أياً" كانت عليه أوضاع الموازنة الحكومية من عجز او فائض^٧ وبغض النظر عما يثيره عدم الاستقرار المالي من إحراج لواقعي السياسات الاقتصادية لجهة تحديد الخطوة الأولى، فأنه بحاجة إلى ما هو

^٥ طارق المسفر - الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح - مجلة المستثمرون - العدد ٢٥ عن الشبكة الدولية.

^٦ ينظر - المجموعة الاحصائية للبنك المركزي العراقي - (عدد خاص)

٢٠٠٣ ص ١٥

مستويات البطالة فلا يصح والحالة هذه اعتباره تدبيراً "اقتصادياً" مبرراً" من الزاوية العملية على المدبين القصير والمتوسط.

(٣)

كيف نقيّم الوضع بالنسبة للاقتصاد العراقي؟
الغاية من طرح السؤال هو الوصول

إلى قناعة محددة بصدد الإنفاق الحكومي. يحتاج الاقتصاد العراقي الى ترتيب جديد لأولويات تطوره في ضوء تحليل مفصل لمشروعات الإنماء الاجتماعي والاقتصادي ونربأنها سنتركز على المدى المتوسط^٦ في:-

- تحقيق الاستقرار المالي بعد نجاح السلطة النقدية وتحقيق الاستقرار النقدي
- نمو اقتصادي
- تعديل الاختلالات الهيكلية.
- خفض معدلات البطالة.

هذه المهمات مترابطة تتبادل التأثير ونتج عنها إشكاليات فرعية أخرى تكون بحاجة إلى موقف آخر لكن نشدد على ان مطلب خفض البطالة هو المطلب الأكثر خطورة وأهمية لكونه يتضمن محتوى اجتماعياً وليس فقط محتوى اقتصادياً وتقنياً .. بمعنى أن الدولة هي التي تستخلص الحكمة من الديناميكية الاجتماعية فعليها أن تنفادي التوترات والضغوطات الطبقية والقوية

^٦ الترتيب لا ينفي اولوية أي من هذه المطالب فالمقصود النظر إليها

على أنها كل واحد.

أكثر من ضبط للإنفاق الحكومي .. فهذه المقولة في ظل الوضع الاقتصادي السائد قد لا تكون بحاجة إليها إلا بالقدر المتصل بتسوية الموازنة الحكومية أو باستخدام الإنفاق كأداة ضغط اقتصادية لمجابهة الاحتجاجات الشعبية (شد الأحزمة على البطون، تجميد الأجور، الرواتب، رفع الضرائب... الخ) !!

ثانياً: إن سياسة ملائمة لتوجيه الإنفاق الحكومي نحو الأولويات المحددة هي السياسة المطلوبة. وقبل هذا وارتباطاً " به تبقى الحاجة قائمة إلى إعادة بناء شاملة للاقتصاد تنقل مركز الاهتمام إلى المعضلات الأكثر حدة.

وهنا لا نجانب الحقيقة عندما نقول إن توجيه الإنفاق الحكومي بطريقة توائمه مع مطلب تخفيض البطالة يستلزم التركيز في السياسة الاقتصادية على المشروعات التي تخلق فرص عمل: ونعني بها:-

- ١- إنجاز مشروعات البنية التحتية بالاستثمار الأجنبي أو الوطني.
- ٢- التوجه نحو تنمية المشروعات الصغيرة في الصناعة وفي الزراعة.
- ٣- دفع المؤسسة الخاصة للعمل الجدي.
- ٤- تأهيل وتدريب قوة العمل .
- ٥- إعادة تأهيل (أو بناء) للمشروعات المدمرة والمتوقفة عن العمل.
- ٦- التخلص من فائض الطاقة العاطلة في الصناعات العراقية.
- ٧- تشريعات عمالية ووظيفية جديدة تلزم المؤسسة الحكومية والخاصة بتشغيل العراقيين.

مثل هذا البرنامج ينبغي ان يؤخذ في إطار سياسة اقتصادية كلية واضحة الأهداف

- وموفرة الوسائل تستند إلى:-
- ١- عدم التعجل في إقصاء الدولة عن الحياة الاقتصادية.
 - ٢- حرية أوسع لعمل المؤسسة الخاصة والتحويل المتدرج نحو الاقتصاد الحر.

المصادر

- ١- عبد الرزاق الفارس -الحكومة والفقراء والإنفاق العام-ط ١، مركز دراسات الوحدة العربية بيروت ١٩٩٧
- ٢- علي توفيق صادق، د. وليد عدنان - دور الحكومات الانمائي في ظل الانفتاح الاقتصادي. سلسلة بحوث ومناقشات حلقات عمل -العدد السادس ٢-٥ أيار، دمشق ٢٠٠٠
- ٣- طارق المسفر -الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح -مجلة المستثمرون -العدد ٢٥ ((عن الشبكة الدولية))
- ٤- المجموعة الاحصائية للبنك المركزي العراقي (عدد خاص) ٢٠٠٣
- ٥- للكاتب -دراسة منشورة في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية المجلد (٦) العدد(٢) لسنة ٢٠٠٤ بعنوان (خفض الديون العراقية ماذا يعني للمستقبل).