

قضية ورأي تأملات في المالية العامة الموازية

د. مظهر محمد صالح
مستشار رئاسة الوزراء للشؤون المالية والاقتصادية

صفة التوازي في المالية العامة ربما هو استخدام نظري مستحدث يأتي للتعرف على بعض المظاهر التاريخية في انحراف المالية العامة ولاسيما في الأمم الشديدة الريعية والتي تفصح عن مشكلاتها بالغالب الأزمات والدورات الاقتصادية الخارجية وتؤدي إلى تدهور معدلات النمو في الناتج المحلي الإجمالي في بلدانها وشيوع البطالة والفقر وانتشار ظواهر الاعتداء على المالية العامة بأساليب وسلوكيات تعارض الحقوق القانونية.

فالمالية العامة (الظلية shadow) او الموازية parallel fiscal ان جاز لي التعبير هي ظاهرة مالية غير رسمية تتنامى مخاطرها ويتسع نفوذها بخطي متسارعة في الامم الريعية. كذلك هي متلازمة تشاركية سالبة ترافق بالغالب قوة تطبيق ما يسمى بالمفهوم الواسع او المعدل للسياسة المالية الانكماشية في الاقتصادات الاحادية augment contractionary iscal policy والتي تقوم على تعاضم الضريبة التضخمية كوسيلة لتمويل العجز المستدام (دون اللجوء إلى التشفير المخطط) سواء بخفض القيمة الخارجية للنقود (تعديلات سعر الصرف) لمصلحة تمويل الموازنة وما يتركه من اثار تضخمية او التمويل بالوسائل النقدية الافتراضية واستخدام ضريبة التضخم. ففي بلادنا الشديدة الريعية التي يشكل الإنفاق العام قرابة ٤٠٪ - ٤٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي وهيمنة الدولة على قرابة ٦٥٪ من ذلك الناتج وتساهم ريوع النفط بقرابة ٩٣٪ من اجمالي ايرادات الموازنة العامة، فان هبوط الموارد النفطية إلى النصف حالياً جراء الازمة المالية والصحية العالمية الراهنة مع تعاضم فجوة عجز تزيد على ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي، والتي يصعب تمويلها الا بالسياسات والوسائل النقدية، فهو امر سيتحقق لا محال اذا ما استمر تمويل عجز الموازنة العامة على وفق آلية تنقيد الدين العام public debt monetization. اي ركون السياسة المالية والاعتماد على الوسائل النقدية في سد العجز المالي من خلال الاقتراض بالتمويل النقدي والتوسع به (عبر آلية سد العجز الحكومي بأساليب تمويل منفردة يمثلها تنقيد الدين كما نوهنا آنفاً). اذ يؤدي التمويل من خلال تنقيد الدين العام الى تكاثر اسمي في النفقات العامة عبر سد فجوة العجز ولكن بقوة شرائية متناقصة للنفقات الحقيقية نفسها. ما يجعل المتاح من الدخل الحقيقي في مستويات منحدره او هابطة تنعكس آثارها على مستوى المعيشة وتحدث في الوقت نفسه أثراً سلباً للثروة negative wealth effect .

فثبات الأجور والمعاشات في سقوف الدخل الاسمي ولاسيما للقوى العاملة الوظيفية التي تقود هيكله الاجر في بلادنا ستؤثر تدهور الدخل الحقيقي (المقيس indexed بالتضخم) وتعكس بالوقت نفسه ما يسمى بداخلية الاساس النقدي endogenous والذي تحدثت

عنه المدرسة الكنزية الحديثة من خلال العلاقة بين التوسع النقدي كمتغير تابع يتنامى في ظل تأثير تمويل العجز بالموازنة العامة، ليؤكد دور السياسة المالية في التأثير بالمستوى العام للأسعار. اذ تشكلت المالية العامة هنا المتغير الخارجي exogenous المؤثر في تطور هيكل التوقعات التضخمية والبناء التصاعدي المستمر. في المستوى العام للأسعار. فارتباط الانفاق وميلان سد فجوة العجز بتنقيد الدين العام (أمام عجز الناتج المحلي الاجمالي وتدني مستويات النمو) ستصبح الرافعة الأساسية في ادامة العلاقة بين توسع الأساس النقدي والتضخم نفسه.

وبناء على ما تقدم، فقد مرت (المالية الموازية) خلال العقود الاربعة الماضية بمرحلتين تاريخيتين في بلادنا وعلى النحو الآتي:

الأولى: وهي مرحلة (الحيازة) الوظيفية holding : وهنا يؤشر تاريخ تطور المالية العامة الموازية في بلادنا كتاريخ مالي طويل حالة مفعمة بالتناقضات، اذ تمتد جذوره إلى حقبة الاضطراب الاقتصاد في تسعينيات القرن الماضي ومرارات الحصار الاقتصادي الدولي. ففي حصار التسعينيات عانى الكثير من العاملين في حقل الوظيفة الحكومية تحت طائلة استمرار التضخم الممول للعجز في الموازنة. فتدني القوة الشرائية لمعاشاتها وبؤس دخولها ومرتباتها تحت تضخم سنوي جامح لم يقل معدله عن ٥٠٪^{ALM} على مدار عقد ونيف من الزمن ما جعلها تحت مطرقة التضخم وتدهور القوة الشرائية للدخل الاسمي. ولم يبق من يكابد بالراتب الشهري الحكومي الضئيل ومستمرّاً بالوظيفة العامة سوى صنفين من الموظفين او العاملين بالوظائف الحكومية، الاول، وهو (النزيه) ومن لا مهارة له في اقتصاد السوق سوى التشبث بالوظيفة والتعايش مع التدفقات الشهرية المنخفضة، والآخر، وهو (المخاتل) من له القدرة على تحويل الموقع الوظيفي وتسخيره للعمل على وفق آليات السوق. فاستبيحت المواقع الوظيفية مهما صغر دورها او كبر... وكانت الوظيفة والاستمرار بها في خضم الاضطراب الاقتصادي وشيوع الفقر والتضخم ابان التسعينيات هي بمثابة شرارة من شرارات تأسيس مظاهر الفساد المالي والاداري، اذ تحول المركز الوظيفي من خدمة عامة بأجر لائق في ظروف اقتصادية مستقرة (الى حد ما) الى حيازة holding او تمليك ناقص وبريوع مفتوحة لتعويض الدخل النقدي جراء التضخم وتاكل الدخل و الاضطراب الاقتصادي ولاسيما للصنف الثاني من الموظفين الحكوميين. فالحيازة الوظيفية للموقع الحكومي holding بات سلوكاً سلبياً في فهم الوظيفة العامة لدى الكثير حتى الوقت الحاضر و أمسى المرادف للمالية العامة الموازية parallel fiscal واتخذ منهم مناخات وأبجديات الوظيفة العامة كوسائل عمل واتصال مختلفة في الاستحواذ او التملك بعد ان تغلف بعضها بدور المكاتب الاقتصادية للأحزاب ومشاركتها كقوى مالية موازية fiscal parallel في مرحلة لاحقة سنتناولها، سواء في الانفاق الغامض وتجير حصص غير معروفة من النفقات العامة لمصلحتها او بناء الإيرادات المنحرفة او بالأحرى تحقيق مغايم من خلال انحراف الإيرادات العامة نفسها واستقطاع مواردها المتدفقة عند المنبع او عبر

المسار المالي التقليدي و بنسب مختلفة قبل بلوغ الاموال الخزينة العامة كإيراد نهائي للموازنة الرسمية، ما زاد من هذا السلوك من الاستحواذ على المال العام من فجوة العجز وزاد من تكاليف الانفاق وضيق من مفهوم السيطرة والاستدامة المالية .

وبهذا فقد رسخت المالية العامة الموازية افعال من الحوكمة المالية الرسمية السيئة bad fiscal governance وفسحت المجال لها وعملت على تأسيس المالية العامة الموازية Parallel fiscal institutionalization ولكن بأدور شبه رسمية وهي ظاهرة يطلق عليها بشيوع ما يسمى بالمكاتب الاقتصادية للحركات والقوى السياسية لتحل محل الحياة الوظيفية الربعية المذكورة آنفاً ابان فترة الحصار او holding. وهي سمة مؤسساتية خطيرة من مؤسسات الدولة العميقة في ضرب مرتكزات التوزيع العادل في الموازنة الرسمية وبناء أهدافها في الاستقرار والتنمية ولكن لمصلحة كتل سياسية بعينها تتقاسم الموارد العامة كافة بحصص سواء من عوائد نفطية او غير نفطية (بما في ذلك الاقتطاع عند المنبع المالي) او المشاركة في التدفقات المالية الناجمة عن تنقيد الدين العام في سد العجز في مستويات تحصيل وانفاق مختلفة. وهكذا غدت ظاهرة (مأسسة المالية العامة الموازية) في بلد ريعي مثل العراق احد اخطر مظاهر المالية العامة وارتفاع شراسة التعدي على المال العام بفعل القوى الموازية المنظمة فيها لمصلحة تمويل قوى الدولة.

المرحلة الأخيرة من المالية العامة الموازية : من (الحيازة) إلى (الزبائنية الربعية) وهي بمثابة المرحلة الأخيرة من المالية العامة الموازية.

حيث انتهت بلادنا إلى ظاهرة خطيرة هي اكثر اتساعاً وعمقاً تجذرت فيها (المالية العامة الموازية) وتحولت هذه المرة من (الحيازة المالية) إلى ظاهرة مستحدثة وخطيرة ذات ابعاد سياسية مؤسساتية وهي : (الزبائنية الربعية Clientelisms Rentals) التي تعد اليوم من اخطر نماذج المالية الموازية والتي تقوم على تبادل المصالح بين المؤسسة الحكومية وفريق او مجموعة سياسية مناصرة تستحوذ على نفقات الكيان الحكومي وإيراداته عبر تسلسلات مالية عمودية غير مباشرة او أفقية مباشرة من خلال اشغال وظائف عامة او السماسرة او المريردين ومن ثم تتحول الحركات والقوى السياسية في نفوذها وأذرعها إلى حيازات ريعية داخل مؤسسة الدولة تشارك السياسة المالية أهدافها ومساراتها بازواجية خطيرة ترفع من كلفة الإنفاق العام في الاستقرار والتنمية وتعمق من العجز المالي.