

الموازنة العامة .. ومصادر تمويلها في العراق

ا.م. د. فلاح حسن ثويني*

ان دراسة أي ظاهرة اقتصادية لا يخرج عن عناصرها الأساسية الثلاثة وهي : متى ، كيف ، أين ؟ يتم التصرف في الموارد الاقتصادية المتاحة المحدودة ، وهذا ما ينطبق على وضع الموازنة العامة في العراق بإيراداتها ونفقاتها ، متى وكيف وأين ، نحصل على الإيرادات ، ومتى وكيف وأين ، ننفق هذه الإيرادات ؟

في موازنة ٢٠١٠ ، وموازنات السنوات السابقة ، لم يتغير المصدر الرئيس للحصول على الإيرادات وهو القطاع النفطي ، في الوقت نفسه الذي تتعدد أوجه النفقات لتدعم تحقيق أهداف كبيرة تتمثل في الأمن والاستقرار وإشباع الحاجات الأساسية للمواطنين وتخفيض معدلات البطالة ، لازال هناك منفذاً وحيداً للإيرادات يتناقص ، ومنافذ كبيرة للإنفاق تتزايد لأداء المهام السيادية للحكومة ، وتنفيذ سياسات اقتصادية تحاول إخراج الاقتصاد من وضع الاختلال الهيكلي الذي تعانيه جميع قطاعاته .

قبل الدخول في التفاصيل ، من المعروف ان مصدر الأموال العراقية هو ليس وزارة المالية وليس هو البنك المركزي العراقي ، فالاثنان لهما سياستان تستخدمان وسائلهما المتاحة لتحقيق أهدافهما الرئيسية التي قد يتفقان او يتعارضان فيما بينهما ، ضمن السياسة الاقتصادية العامة ويسعيان إلى تحقيق أهدافها .

فالمورد المالي الأساسي لتنفيذ تلك السياسة الاقتصادية هو عائدات الصادرات النفطية التي تخضع للسياسة النفطية (وزارة النفط) ، وبما ان العراق لازال تحت وصاية بعض قرارات مجلس الأمن الدولي ، فان عائدات صادراته النفطية يتم الاحتفاظ بها في حساب وزارة المالية الذي يديره البنك المركزي العراقي في (صندوق تنمية العراق DFI) في نيويورك ، وهي مقيمة بالدولار الأمريكي ، ومن اجل تمويل الإنفاق العام (الجاري والاستثماري) عن طريق الموازنة العامة بالدينار العراقي تعمل وزارة المالية على بيع الدولار إلى البنك المركزي العراقي بسعر صرف مزاد البنك المركزي للحصول على الدينار ، بمعنى إن الإنفاق العام لوزارة المالية هو مقيد ومحدد بما تحصل عليه وزارة المالية من إيرادات العوائد النفطية ، مع تراجع أهم أدوات السياسة المالية لأسباب موضوعية وأخرى غير موضوعية وهي السياسة الضريبية وما يمكن ان تساهم به من تخفيض للعجز في الموازنة العامة .

وفي العراق في ظل ظروفه الراهنة تبدو المسألة متشابكة ومعقدة عندما يتم ربط الإنفاق العام بإيرادات النفط فقط ، والأمر الأكثر تعقيداً هو عندما يرتبط إنتاج وتصدير النفط بما تخصصه وزارة المالية من إنفاق على تطوير القطاع النفطي والمتمثل بتجهيز الكهرباء وإدامة المشاريع النفطية القائمة والمستحدثة .

في ضوء مشروع قانون الموازنة العامة لعام ٢٠١٠ ، التي قدرت بعجز مقداره (٢١,٧) ترليون دينار وهو محصلة الفرق بين إيراداتها التي قدرت بـ (٦١,٧) ترليون دينار ، ومصرفاتها العامة بـ (٨٣,٤) ترليون دينار ، على أن يتم سد هذا العجز عن طريق الأرصدة

* عضو هيئة تدريس / الجامعة المستنصرية / كلية الإدارة والاقتصاد .

النقدية المدورة من موازنة ٢٠٠٩ ، وعن طريق الاقتراض الداخلي (حوالات الخزينة) والاقتراض الخارجي (٤,٥) مليار دولار من صندوق النقد الدولي (IMF) ، و (٢) مليار دولار من البنك الدولي (WB) .

وقد أظهرت أحادية مصادر التمويل للموازنة ، فضلا عن تعدد أوجه الإنفاق وخصوصا النفقات التي لا يمكن المساس بها على الأقل في الوقت الراهن ، مخاطرها في عام ٢٠٠٩ والذي تمثل بانخفاض الإيرادات النفطية بسبب انخفاض أسعار النفط في السوق العالمي على اثر الأزمة المالية والذي تم مواجهته بالفوائض التي تحققت من العام السابق وتم تدويرها لموازنة ٢٠٠٩ ، والتي هي عبارة عن مبالغ المشاريع الاستثمارية التي عجزت الوزارات عن تنفيذها (وهنا فان مقدار العجز في الموازنة العامة ينخفض بمقدار المبالغ التي لم يتم إنفاقها) ، بالرغم من تدني حصة النفقات الاستثمارية التي بلغت (٢٣,١) ترليون دينار وبأهمية نسبية بلغت ٢٧,٧ % من إجمالي النفقات العامة ، مقارنة بالنفقات الجارية (التشغيلية) التي بلغ مقدارها (٦٠) ترليون دينار وبأهمية نسبية بلغت ٧٢,٣ % من إجمالي النفقات العامة ، (في عام ٢٠٠٩ كانت نسبة نفقات المشاريع الاستثمارية إلى إجمالي الإنفاق العام ٢١,٨ % ، و ٧٨,٢ % للنفقات التشغيلية) .

ولكن ، يبقى التساؤل ماذا لو لم يكن هناك مدور من السنوات الماضية ؟ هل سيتم اللجوء إلى السحب من الاحتياطي الإستراتيجي وهو الأمر الذي يعارضه البنك المركزي بشدة ، أم يتم الاقتراض محليا ؟ أو دوليا ؟ خيارات فيها من التكاليف الكثير .

وهذا الأمر ليس بخافي على ذوي الشأن لذلك يتم البحث والدراسة عن إيجاد مصادر لا يمكن القول أنها بدائل ، على الأقل في المدى القصير والمتوسط بل مصادر سائدة للإيرادات النفطية من خلال تفعيل السياسة الضريبية ، التي تكاد تعادل الإيرادات النفطية في بلدان أخرى ، وأيضا عن طريق تحويل بعض منشآت القطاع العام إلى الخاص او الاقتراض محليا بإصدار سندات دين حكومية أو طرح حوالات خزينة تشتريها المصارف وممولة من ودائع الجمهور لديها و الاقتراض خارجيا ، ولكن كل تلك المصادر السائدة تبقى ليات تستخدمها السياسة المالية لمواجهة ظروف مؤقتة وليس دائمية، وتظل عاجزة عن تحقيق بنية اقتصادية شاملة للاقتصاد العراقي .

والأمر الأهم هو أن تدهور إنتاجية القطاعات الاقتصادية المختلفة وخصوصا الصناعية والزراعية سيبقى عنصر الخطر الأكبر الذي يواجه الاقتصاد العراقي وسبب اقتصاد استهلاكي مدعوما بسياسات الإغراق التجارية وتهدر موارده على استيراد (الجبس وبنادق الأطفال البلاستيكية) ، لذلك لابد من تدارك الوضع خصوصا بعد العجز وعدم القدرة الكبيرين في تنفيذ المشاريع التنموية والخدمات اللذان تحققا في السنوات القليلة الماضية والتي أظهرتها النسب المرتفعة لعدم التنفيذ للمشاريع الاستثمارية .

وهو ما يجعل الدعوة لتفعيل وتشجيع الاستثمار الأجنبي مسألة حتمية لا يمكن التراجع أو التأخر عنها ، لأنه في ظل استمرار مثل هذا الوضع سيؤدي إلى استنزاف معظم الموارد الاقتصادية ومن دون مردود أو عائد يحفظ للأجيال القادمة حياتها الكريمة .

وهكذا فان التخصيص الأمثل للموارد الاقتصادية بإيراداتها ونفقاتها يتطلب الأخذ بنظر الاعتبار المديات الزمنية القصيرة والمتوسطة والبعيدة في تحديد أوجه الإنفاق ، وقبلها البحث عن منافذ حقيقية للإيرادات ، وهذا الأمر لا يرتبط ولا يكون فقط من مسؤولية الموازنة العامة ، فمع ان وزارة المالية تحدد التخصيصات الاستثمارية استنادا إلى ما تقره وزارة التخطيط ، فضلا عن انخفاض الأهمية النسبية لتخصيصات الإنفاق الاستثماري مقارنة مع الإنفاق التشغيلي ، إلا أن

هناك عجزا واضحا في استيعاب هذه التخصيصات الاستثمارية ، لذلك يتطلب الأمر تضافر وتنسيق ودعم جميع السياسات الاقتصادية الأخرى ، لان تكامل هذه السياسات سيسرع الوقت ويقلل التكلفة والجهود في بناء الاقتصاد ، وعلى العكس من ذلك فتعارض وتناقض السياسات المذكورة سيعيق ويبطئ عملية التنمية ويزيد الهدر والتكاليف والاختلال في الموارد الاقتصادية .
والتجارب السابقة للبلدان مثل اليابان وكوريا اللتان خرجتا من حروب مدمرة كان الإنفاق على الاستثمار في المشاريع الزراعية والصناعية في مقدمة أولوياتهما لتحقيق نهضة تنموية حقيقية .