

العراق وصندوق النقد الدولي: التسلق على جدران العلم الكئيب

د.مظهر محمد صالح(*)

١- تمهيد :

بكل يسر اطلق خبراء صندوق النقد الدولي تحذيراتهم عن مستقبل الاقتصاد العراقي باستخدام معيار يعتمد الصندوق في تحليله للمالية العامة من جهة وهموم الاقتصاد الكلي من جهة اخرى والتي تستند على معيار يمكن تسميته : درجة الحيوية المالية *fiscal vitality* وهو تعبير يستخدمه خبراء الصندوق لبيان قدرات الترابط بين الاستدامة المالية واستدامة الاقتصاد على وفق قاعدة تقييم ريعية الاقتصاد . فمعيار الصندوق الذي بلغ فيه ما يسمى بالارصدة المالية الاساسية غير النفطية *Non oil primary fiscal balances -NOPFB* له مدى مقلق ، اذ يوضح معيار (الارصدة المالية الاساسية غير النفطية - والناتج من صافي حاصل قسمة الايرادات غير النفطية مطروحا منها الانفاق الكلي ، على الناتج المحلي الاجمالي غير النفطي) قد بلغ نسبة متزايدة وعاليه من العجز قدرها الصندوق بنحو (سالب ٧٥) للعام ٢٠٢٣ . حيث ان هذه النسبة في العام ٢٠٢٢ كانت تقدر بنحو (سالب ٦٧) وفي العام ٢٠٢١ كانت بنحو (سالب ٥٧) وكان يفترض ان يتناقص العجز في السنوات السابقة ليلبغ رقم تلك الارصدة الاساسية باقل من (سالب ٢٠) . وهو امر لم يتحقق . وان استمرار التحسن في انخفاض العجز في (الارصدة المالية الاساسية غير النفطية *NOPFB*) يكون بفعل تأثير عاملين : الاول ، ارتفاع مساهمة الايرادات غير النفطية في الناتج المحلي الاجمالي للعراق ، والثاني ، انخفاض مساهمة النفط في الناتج المحلي الاجمالي لمصلحة نمو النشاطات الحقيقية الاخرى وكلاهما لم يتحققا ايضا .

ويلحظ ان ريعية الاقتصاد النفطية قد تعاضمت ، وان مساهمات القطاعات الاقتصادية الاخرى غير النفطية قد تراجعت . فالإيرادات غير النفطية في الموازنة من جهة ومساهمات القطاعين الحقيقيين (الزراعة والصناعة التحويلية) من جهة اخرى ، كلاهما لم يتعديان نسبة ٧٪ سواء على صعيد الإيرادات العامة او على صعيد المساهمات في الناتج المحلي الاجمالي للبلاد .

(*) المستشار المالي لرئيس مجلس الوزراء

ان جرس الانذار الذي دقه الصندوق في اليوم الاخير لمغادرة بعثة خبراء العراق مؤخراً قد ذكرنا بالكاتب الاسكتلندي توماس كارلايل Thomas Carlyle الذي وصف علم الاقتصاد بانه العلم الكئيب Dismal science.

حيث استوحى كارلايل هذا الاصطلاح في القرن التاسع عشر لوصف علم الاقتصاد بانه العلم الكئيب من التنبؤ القاتم الذي بداهه توماس مalthus T. R. Malthus بأن السكان سينموون دائماً بشكل أسرع من الغذاء ، مما يقضي على البشرية في الفقر والمشقة التي لا تنتهي.

ففي كتابه الصادر عام ١٧٩٨ بعنوان مقال عن مبدأ السكان ، لاحظ مalthus أن الزيادة في إنتاج الأمة للغذاء أدت إلى تحسين رفاهية السكان ، لكن التحسن كان مؤقتاً لأنه أدى إلى نمو سكاني ، مما أدى بدوره إلى استعادة النسخة الأصلية في مستوى إنتاج الفرد. و بعبارة أخرى ، كان لدى البشر ميل إلى استخدام الوفرة للنمو السكاني بدلاً من الحفاظ على مستوى معيشي مرتفع ، وهي وجهة نظر أصبحت تُعرف باسم «المصيدة المalthوسية» أو «شبح مalthus» Malthusian trap

ومع ذلك ، فإن ما ألهم مصطلح العلم الكئيب Dismal science بات موضوعاً للنقاش. اذ يقول أولئك الذين يشككون في الرواية إن افكار كارلايل كانت تتفاعل ليس مع مalthus فحسب ، ولكن مع الاقتصاديين الآخرين كذلك، امثال جون ستيوارت ميل ، الذي جادل بأن المؤسسات ، وليس العرق ، هي التي تشرح سبب ثراء بعض الدول وفقر والبعض الآخر ، هنا قد هاجم كارلايل ، جون ستيوارت ميل ، ليس لدعمه تنبؤات مalthus حول العواقب الوخيمة للنمو السكاني ، ولكن لدعم تحرير العبيد.

٢- صندوق النقد الدولي والتشاؤم الاقتصادي: العراق النموذجاً

أيقوم التشاؤم من الناحية الفلسفية على الاعتقاد بأن هذا العالم سيء بقدر ما ، أو أن الشر سوف يسود في النهاية ، أو انه الميل إلى رؤية أسوأ جوانب الأشياء و الاعتقاد بأن الأسوأ سيحدث..

تم تصنيف بعض الاقتصاديين الكلاسيكيين الذين آمنوا بنظام مجتمع متناغم وتصوروا رأسمالية قائمة على النمو بأنهم (متفائلين). وكان يطلق على المنظرين الآخرين لمجتمع يمزقه الصراع في الرأسمالية (باسم المتشائمين).

فمن وجهة نظر المتفائل ، العالم مليء بالفرص المحتملة. ومن ناحية أخرى ، يلاحظ المتشائم بشكل أساسي الجوانب السلبية لكل شيء حوله ذلك بالتفكير في جميع المخاطر والمزالق المحتملة على الطريق ، ومن المرجح أن يكون لدى المتشائم أمل ضئيل في المستقبل.

فالأهم من ذلك ، أن المتفائل يراجع احتمالية الأحداث المواتية ويقلل من احتمالية الأحداث غير المواتية ، بينما يفعل المتشائم العكس.

وهكذا فان علم الاقتصاد مليء بالتشاؤم pessimism، اذ يؤثر التشاؤم على الاقتصاد الكلي من جانب الوحدات العائلية أو الأسر مما يقلل الطلب الحالي ويساعد على الانكماش وينشر عدداً أقل

من فرص العمل الشاغرة. بالإضافة إلى ذلك ، فإن الخوف من ارتفاع التكاليف المستقبلية يقلل من حوافز المنتجين لخفض الأسعار تزامناً مع انخفاض الطلب من جانب الانفاق العائلي .

ب-في بيان لبعثة صندوق النقد الدولي بعد اختتام زيارة خبرائها الى العراق في ٣١ ايار ٢٠٢٣ الذي اشار إلى أن

الاقتصاد العراقي تباطأ في الأشهر الأخيرة، فبعد تعافي الانتاج النفطي في العام الماضي واستعادة مستواه الذي وصل إليه قبل تفشّي وباء كورونا، اصبح من المتوقع ان ينكمش الانتاج بنسبة ٥٪ في العام ٢٠٢٣؟

كما افصح البيان ، إن تنفيذ السلطات العراقية للخطط التي وضعتها للمالية العامة من الممكن أن تدفع نسبة التّضخّم إلى التصاعد، وتعيد سوق صرف العملات الأجنبية إلى التقلب،

ثم اوضح البيان أيضاً أن هناك حاجةً إلى وضع سياسة للمالية العامة أكثر تشديداً، لأجل تعزيز صمود الاقتصاد والحدّ من اعتماد الحكومة على الإيرادات النفطية مع الحفاظ على احتياجات الإنفاق الاجتماعي الملحة. حيث تتضمن الأولويات الرئيسية تنويع إيرادات المالية العامة، وخفض الفاتورة الضخمة لأجور موظفي الحكومة، وإصلاح نظام المعاشات التقاعدية لجعله سليماً مالياً وأكثر شمولاً للجميع كذلك توخّي الحذر بشأن ما يُخطّط له من إنشاء صناديق جديدة خارج إطار الموازنة، ممّا يثير القلق بشأن الحوكمة والكفاءة، واكد البيان إلى أن العراق يحتاج الى سعر ٩٦ دولارا للبرميل النفط الواحد لتجاوز العجز في موازنته العامة الاتحادية على وفق نسب الانفاق المعتمدة ...!

٣- هيمنة الفكرة الريعية على اتجاهات الاقتصاد الكلي.

هناك هيمنة تاريخية للريع النفطي في مكونات موارد الموازنة العامة السنوية في بلادنا منذ خمسينيات القرن الماضي، اذ مازالت عوائد النفط تشكل قرابة ٩١٪ من اجمالي الايرادات الفعلية السنوية في الموازنات الحكومية لقاء ٩٪ للإيرادات غير النفطية . والسبب يعود الى غلبة الاقتصاد الاحادي النفطي في تكوين الناتج المحلي الاجمالي للعراق و الذي يقارب بين ٤٥ ٪ (ALM) الى ٥٠ ٪ (ALM) من ذلك الناتج الاجمالي السنوي، في حين نجد ان تأثيرات انفاق العوائد النفطية على دورة الحياة الاقتصادية تمتد الى اكثر من ٨٥٪ من فاعلية النشاط الاقتصادي الكلي الاهلي والعام في العراق.

لذلك فان النشاطات المولدة للدخل (عدا قطاع النفط) تستمد فاعليتها من القطاع النفطي نفسه وتأثيرات عوائده الانفاقية على عموم النشاط الاقتصادي. وبهذا ففي بلادنا الريعية وبسبب الاعتماد على المورد النفطي فان القطاعات الاخرى المولدة للدخل الوطني (عدا قطاع النفط) والتي يشترك منها الايراد الحكومي سواء بصورة نسبة من ارباح شركات القطاع العام او نشاطات خاصة تخضع للرسوم او الضرائب من دوائر التحصيل الضريبي والجمركي لنجدها اما انها معفاة من الضرائب والرسوم او انها متهربة منها بسبب الفساد او تتلقى على العكس دعماً مباشراً او غير مباشر من الموارد العامة (في جانب الانفاق) او انها شركات عامة خاسرة بالغالب لا تدرية ارباح (في

جانب الإيرادات) وتخضع لقيود الموازنة الهش soft budget constraint. فضلاً عن كون قطاع السوق (رمادي اللون) غير معرف امام الهيئات الضريبية والحكومية وبنسبة ٦٥٪ من اجمالي نشاط السوق او انها نشاطات متفرقة تدفع ما عليها من رسوم و ضرائب حكومية اضطراراً عند الحاجة مثل التسجيل العقاري و رسوم تسجيل السيارات وغيرها . يرافق ذلك تعثر في تطور اجهزة التحصيل والنظم الضريبية كافة .

اذ تقدر على سبيل المثال (الإيرادات غير النفطية) في الموازنة العامة الاتحادية ٢٠٢٣ بنحو ١٧ تريليون دينار لقاء ١١٧ تريليون دينار للإيرادات النفطية .

في حين مازالت المشكلة قائمة في كفاءة تحصيل الإيرادات غير النفطية والتي لاتزيد على ٥٠٪ مما هو مخطط لها من تحصيل سنوي وهو امر للأسف يزيد من عبء العجز المخطط نفسه في كل عام .

وبناء على ما تقدم ، ومع الحرص على تطبيق البرنامج الحكومي الحالي ، فان هناك هدف يقتضي خفض مساهمة عوائد النفط في إيرادات الموازنة العامة خلال السنوات الثلاثة القادمة لتصبح ٨٠٪ بدلاً من ٩٠٪ او أكثر فعلياً ، ما يعني من حيث المنطق المالي هو رفع مساهمة (الإيرادات غير النفطية) لبلوغ اهدافها في النمو المالي المحددة لها سنوياً في الموازنات العامة ٢٠٢٣-٢٠٢٥ بنسبة كفاءة ٩٩٪^[١] وهو ما تسعى المالية العامة الى تحقيقه حالياً و مستقبلاً.

وتأسيساً على ما تقدم ، يلحظ جلياً ان صندوق النقد الدولي ينطلق من مشكلات ريعية الاقتصاد العراقي الذي تعتمد النفقات العامة فيه على ربوع النفط بنسبة تقارب ٥٠٪ من الناتج المحلي الاجمالي كما نوهنا في حين ترتبط الاحتياطات الاجنبية التي يدافع فيها البنك المركزي العراقي عن الاستقرار في المستوى العام للأسعار (كهدف رئيس من اهداف السياسة النقدية من خلال استخدام اهدافه التشغيلية operational targets في السيطرة على مناسيب السيولة المحلية واستهداف النمو في عرض النقد) ذلك باستخدام جزء من الاحتياطات الاجنبية والتي مصدرها بالاساس من عوائد النفط في الموازنة العامة ايضاً . اذ تتجسد عمليات السياسة النقدية في التدخل اليومي في سوق الصرف بقوة ووفرة تلك الاحتياطات التي اساسها قطاع النفط بنسبة ٩٩٪ وبهذا تعتمد تلك الاحتياطات الاجنبية المهمة لفرض الاستقرار السعري على عوائد الموازنة من إيرادات النفط نفسها .

لذا فان التلازم بين السياستين النقدية والمالية يعتمد في الاحوال كافة على تطور قطاع الطاقة نفسه والعوائد المتحققة من ارتفاع اسعار النفط واي تقلبات في دورة الاصول النفطية تؤثر على ذلك التلازم المهم بين السياستين المالية والنقدية.

وبهذا فان العجز المحتمل في الحساب الجاري النفطي لميزان المدفوعات وبسبب احادية الاقتصاد سيولد فجوة عجز في الموازنة العامة وهو ما يسمى : بالعجز الثنائي dual deficit . اذ يؤثر العجز الثنائي على قدرات تدخل السياسة النقدية intervention Policy في ضبط مناسيب السيولة لتحقيق الاستقرار السعري.

وهذا الامر يتطلب من السياسة النقدية والسياسة المالية تحقيق امرين معا :

الاول : تدخل السياسة النقدية في سوق النقد لضبط مناسيب السيولة المحلية او عرض النقد بتطبيق سياسة اكثر تشددا tighten monetary policy تستخدم فيها هذه المرة اداة (سعر الفائدة) بقوة بغية السيطرة على النمو في القاعدة النقدية ومن ثم عموم عرض النقد. وهي سياسات (تعقيم sterilisation) إضافية للسيطرة على مناسيب السيولة المحلية ذلك عن طريق استعمال (اشارات سعر الفائدة) اضافة الى (اشارة سعر الصرف) وكمياتهما سواء عبر دور نافذة العملة الاجنبية او سندات البنك المركزي نفسه. والثاني : تتولى السياسة المالية فرض انضباط اوسع على النفقات العامة اي فرض الانضباط المالي بشكل متشدد ، فضلاً عن احداث شراكة تنموية مع القطاع الخاص الذي تتركز الفوائض المالية لدية لاستدامة الانفاق على التنمية والبرامج الاستثمارية ضمن فرضية السوق الاجتماعي social market assumption كفلسفة تحدد اطار النظام الاقتصادي في بلادنا

منوهين في الوقت نفسه الى ان تقرير خبراء صندوق النقد الدولي جاء متشائم جداً . اذ عادة ما تتمسك المنظمات المالية الدولية المتعددة الاطراف ببضعة عوامل جيو سياسية وبيئية حتى وان كانت وقتية وقضايا تتعلق بتطورات الوضع الاقتصادي الدولي لكي تعطي سيناريو شديد الحزن عن مستقبل الاقتصاد في بلادنا. وكثيرا ما تربط قضايا المياه والتصرح بمخاطر الامن الغذائي من جهة وتربط الاستخدامات النظيفة للطاقة وتحديد الطاقة المتجددة بموضوعات تتعلق بالبيئة وتصفير الكربون بقضية انخفاض الطلب على النفط وتدهور عوائده عالميا ، اذ يؤدي حاصل جمع تلك المحاذير التشاؤمية الى تهديد وجودي للاقتصاد حسب التقارير الصادرة عن تلك المنظمات .

ولكن على الرغم مما تقدم ، فان البلاد وبرامجها الاقتصادية للسنوات القادمة سواء في مجال المياه او الطاقة وتنويع الاقتصاد جميعها مأخوذة بالحسبان ، وهي مسؤولية تخطيطية وطنية في الدفاع عن مصالح التنمية المستدامة في العراق ولا مناص من ذلك.

٤- الاصلاح المالي والاقتصادي ومآلاته التفاضلية

لاسيبيل اليوم امام صناع السياسة المالية الا السعي الحثيث على اعادة فحص صارمة للنفقات التشغيلية بكل تفاصيلها واعادة بناءها على قاعدتي العدالة والانصاف في التصرفات المالية والتصدي للهدر الذي ولدته تشريعات سابقة رتبت مصروفات واعباء اخذت تزداد بشكل مضاعف وامست تشكل عبئا على الاستدامة المالية ومستقبلها ، كما ينبغي من جانب آخر احداث شراكات فعلية مع القطاع الخاص للنهوض ببرامج الموازنة الاستثمارية ولاسيما المشاريع المنتجة والمدة للدخل ذلك في اطار استراتيجية للتعاون والشرراكة بين الدولة والقطاع الخاص، والسعي لايجاد مصادر تمويل متاحة من خارج الموازنة العامة دون الاعتماد المباشر على تقلبات المورد النفطي فيها .

فما نراه اليوم هو ضرورة النظر بموضوع خطة الاصلاح المالي الشامل واعادة تنظيم الحياة المالية التي اتسع نطاق التبذير في مركباتها بسبب تراكم تشريعات تتطلب التمويل باستمرار وهذا هو اس الخطر الذي يصعب تجنبه ، لذا فان الذهاب الى الاقتراض او الاستدانة والدخول بارهاق الديون لمصلحة الموازنة التشغيلية ذات الطابع الاستهلاكي غير المنتج تحديدا يعني مصادرة آمال الاجيال القادمة وتوريثها نماذج تمويل سالبة الاثر تقضي على فرص الازدهار والتقدم الاقتصادي. منوهين ان تمويل العجز لاغراض توليد رافعة مالية للنشاطات المنتجة بشكل معجل accelerated لاضير منه طالما يوجه ذلك العجز الذي ستسدد نفقاته بالاقتراض لغرض تمويل المشاريع الاستثمارية المنتجة (المدرة للدخل والمشغلة للعمل) ، فان تمويل تلك المشاريع عن طريق الاقتراض (الممول للعجز) لا يشكل خطراً على الاستدامة المالية مستقبلاً شريطة ان يكون معدل نمو العائد الاقتصادي من تلك المشاريع بعد التشغيل يفوق معدل نمو تسديد خدمة الدين الذي مول العجز المصروف على تلك المشاريع وقت الاستثمار... وهي قاعدة تمويل للعجز يطلق عليها : بالقاعدة الذهبية golden rule, وتمثل الرابطة بين نمو العائد الاقتصادي الناجم عن تشغيل المشاريع الاستثمارية الحكومية التي مولت العجز بالاقتراض بشكل يفوق نمو تسديد اقساط وفوائد الديون (اي خدمة الديون) المقترضة .

وبخلاف ذلك يجب الالتزام بقاعدة للعجز السنوي في الموازنة بان لايزيد على ٣٪ كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي ما يعني التمسك بنظرية التعزيز المالي fiscal consolidation التي تقوم على قاعدة خفض العجز السنوي في الموازنة العامة وتقليل الدين العام المتراكم.