توجهات السياسة المالية في العراق بعد سنة 2003 والإصلاح المالي المطلوب

Orientations of Fiscal Policy in Iraq after 2003 and the Required Financial Reform

د. عبدالله فاضل الحيالي

جامعة الموصل، مركز الدراسات الإقليمية قسم الدراسات الاقتصادية والإجتماعية العراق

abdullahfadhil1956@yahoo.com

تاريخ الاستلام : 2023/05/23 ؛ تاريخ القبول : 2023/05/28؛ تاريخ النشر: 2023/06/29

ملخص:

يهدف البحث إلى دراسة آلية عمل السياسة المالية، وتقديم أفكار لمعالجة العجز الذي أضحى مستديماً في الموازنات العامة التي أعقبت سنة 2003، ذلكم لإعتماد الدورة الاقتصادية وتقلبات الناتج المحلي الإجمالي على قوة صدمة العرض الخارجية التي تولّدها أسعار النفط غير المستقرة وإنعكاساتها على دورة الموازنة العامة وتقلباتها، بالرغم من إعتمادها على مُثبت حركي أُحادي الطبيعة، وهو سعر إحتمالي تحوّطي للنفط العراقي المصدّر، ويعد المستجيب المالي لصدمات العرض الخارجية ومنعها من التأثير في الناتج المحلي الإجمالي،التي تمر تأثيراتها عبر ميزان المدفوعات، ومن ثم الموازنة العامة. ويلاحظ أن اقتصاد العراق يزدهر عندما يحقن بالإيرادات النفطية على نحوٍ يفوق التسربات الإنفاقية فيه، وينكمش عندما تفوق الأخيرة مستوى الحقن في الاقتصاد، وهو أقرب ما يكون إلى نظرية حوض الإستحمام، التي يتداولها الفكر الاقتصادي المالي المعاصر. وتنعكس آثار مسايرة دورة الموازنة العامة للدورة الاقتصادية بالمسار والدرجة نفسها في السياسة المالية بأتجاهين، الأول بمنح الأولوية النسبية للنفقات العامة ذات الطبيعة الإستهلاكية، وهو التفضيل الذي يسبق النمو والإستقرار الاقتصادي، ويُعد الأخير ناتجاً عرضياً لعمليات الموازنة العامة، طالما أن الفائض الاقتصادي متحقق بصورة مستمرة من مصادره الريعية، مما يؤدي الى ضعف الإهتمام بإعتماد مُثبت حركي واسع الطيف، وظهور مشكلات الركوب المجاني الذي يشمل المجتمع الريعي بأسرهِ، إذ يحجم الأخير عن الإسهام في تمويل تكلفة عرض السلع العامة. والإتجاه الثاني هو إعتماد الموازنة العامة على مرتكز تشغيلي قوامه توليد طبقة واسعة من شاغلي الوظائف الحكومية والتي تتسع إبّان

[1] **المؤلف المرسل**: عبد الله فاضل الحيالي، **البريد**: abdullahfadhil1956@yahoo.com

الإزدهار الاقتصادي، ولايمكن المساس بها إبّان الركود الاقتصادي، الأمر الذي سيجعل الجيل الحالي يلقي أعباء المرحلة الحاضرة وإخفاقاتها على الجيل القادم، إذا ما جرى إحتساب هذه الأعباء على وفق القيمة الحاضرة والصافية، والوصول إلى ما يطلق عليه بإختلالات الجيل. ويجدر بصنّاع السياسة المالية الإهتمام الجاد بإدارة صندوق للثروة السيادية، لإستثمار الفوائض المالية للحكومة بأدوات إستثمار مالية طويلة الأجل، في إطار ما يُعرف بصندوق الأجيال أو صندوق الإدخار. وإيلاء تراتبية الأولويات المستهدفة عند إعداد الموازنة العامة وفي طليعتها النمو والإستقرار الاقتصادي، والنفقات ذات الطبيعة الإستثمارية، ووضع حد للبطالة المقنعة في الاقتصاد العراقي.

الكلمات المفتاحية: السياسة المالية، الموازنة العامة، الإصلاح المالي، الركوب المجاني، الاقتصاد العراقي.

Abstract

The research aims to study the mechanism of the fiscal policy and provide ideas to address the deficit that became permanent in the public budgets that followed 2003، in order to adopt business cycle and the fluctuations of the GDP on the extent of the external supply attack generated by unstable oil prices and their impact on the public budget cycle and its fluctuations، despite its dependence on a natural singular dynamic stabilizer، which is a potential precautionary price for Iraqi exported oil ;that is considered the financial response for the external supply attack and prevent them from affecting the GDP، Whose impacts are through the balance of payments shocks، and then the public budget. It is noted that the economy of Iraq flourishes when injected by oil revenues more than what is agreed upon of spending، and depressed when the latter exceeds the level of injection into the economy. It is the closest to the bathtub theorem، which is traded in contemporary economic fiscal thought. The effects of following the public budget cycle of the business cycle are reflected in the same path and degree in the fiscal policy in two directions; the first، is to grant the relative priority for the public expenditures of a consumptive nature، which is the preference that precedes economic growth and stability، and the latter is an indirect result of the public budget operations، as long as the economic surplus is continuously realized from rent sources. This leads to a lack of interest in the adoption of a broad-spectrum dynamic stabilizer and the emergence of free riding problems، that includes rent society in all، as the latter is reluctant to contribute to financing the cost of public goods. The second trend is the adoption of the public budget on an operational basis، which is the generation of a broad layer of the occupants of government

jobs، which expands during the economic boom، and cannot be affected during the economic recession، which will make the current generation cast the burdens of the present stage and its failures on the next generation، if the calculation of these burdens was on the basis of present and net value، and getting what is called generation imbalance. Fiscal policymakers should seriously consider managing a sovereignty wealth fund to invest the government's fiscal surplus with long-term financial instruments، within the framework of what is known as the generations fund or the saving fund; and to take into consideration the hierarchy of targeted priorities in the preparation of the public budget، foremost of which is economic growth and stability، investment-related spending and putting an end to disguised unemployment in the Iraqi economy.
Key words: Fiscal policy, Public budget, Financial reform, Free riding, Iraqi economy.

المقدمة:

ما زال أُنموذج الدولة الريعية المركزية هو السائد في العراق، من خلال طريقة التصرف بالمورد النفطي، وعبر سلوكيات الإنفاق التشغيلي في الموازنة العامة، والذي أدى إلى إنقلاب الموازنات العامة، في سياقها التاريخي، من موازنات عامة ذات طبيعة إستثمارية فائضة، إلى موازنات عامة ذات طبيعة إستهلاكية جارية، يغلب عليها العجز.

كما أن السلوك الريعي المركزي في منح الإنفاق الإستهلاكي، أولوية نسبية في سلم تفضيلاته، شجّع ظاهرة الركوب المجاني الذي يشمل المجتمع برمته، بمقابل ذلك، إستمرار تخلي قطاعات واسعة من المجتمع عن المساهمة الضريبية، بات هو الآخر، من الثوابت التاريخية في سلوك المالية العامة في العراق. في حين لم يُحدث أنّموذج ديمقراطية السوق، في إطار الدولة الريعية الراهن، تغييراً ملموساً في السلوك الإنفاقي الإستهلاكي المركزي، أو الركوب المجاني للأفراد، فضلاً عن تدني المساهمة المجتمعية، في تعزيز موارد الموازنة العامة، إذ مازال هذا الأنّموذج متأثراً بسلوكيات الدولة الريعية المركزية، في إضعاف مزية قدرة الحكومة على الإمتداد الضريبي، مما يُضعف ذلك من فاعلية السياسة المالية، في تحقيق النمو والإستقرار الاقتصادي.

يهدف البحث إلى التحري عن مسار السياسة المالية وتوجهاتها ونطاق تأثيراتها في التصدي للتقلبات الاقتصادية الدورية، التي تعرض لها الاقتصاد العراقي بعد سنة 2003، وكيفية المحافظة على النمو والإستقرار الاقتصادي.

تتمثل مشكلة البحث في أن الإيرادات النفطية، تحدد الآن وفي المستقبل المنظور خصائص النظام المالي في العراق. ولم يعد مقبولاً إقتصار البحث الاقتصادي المالي على مجرد التذكير بإعتماد الإنفاق الحكومي والإستيرادات على الإيرادات النفطية. بل الأهم كيف يسلك المورد النفطي في نظام الحياة الاقتصادية برمتها، وهو ريعي بإمتياز، ويتكون هذا المورد تقريباً، بمعزل عن سوق العمل والقاعدة الإنتاجية. بمعناها الواسع، ولذلك يبقى تمويل الإنفاق الحكومي مستقلاً عن بقية الاقتصاد الوطني، إلى حد كبير، ولكن الإنفاق نفسه يحدد، شئنا أم أبينا، مستقبل التنمية المستدامة وآفاق بناء اقتصاد بديل عن النفط، كما يحدد المستوى العام للرفاه ومديات العدالة في توزيع الثروة وضمان حد أدنى من الدخل. لذا فأن الفرضية التي يقوم عليها البحث هي: " إن سعر النفط الخام، هو المتغير الأكثر أهمية في تحديد الوضع الاقتصادي والمالي الراهن في العراق، وفي المستقبل المنظور، ذلكم أن العراق يُعد من أكثر الدول إعتمادية على الإيرادات النفطية في تمويل الإنفاق الحكومي، والمدفوعات الخارجية، لإفتقار اقتصاده إلى قاعدة إنتاجية واسعة ومتنوعة، فضلاً عن قصور نظامه المالي، عن تطوير مصادر إيرادية حقيقية للموازنة العامة".

وبغية تحقيق هدف البحث والتوّكد من مصداق فرضيته، تم تقسيمه إلى المباحث الأربعة الآتية، يهتم المبحث الأول بالإطار النظري والمفاهيمي للسياسة المالية وأدواتها التقديرية والتلقائية، ويُعنى المبحث الثاني بالوظائف الاقتصادية والإجتماعية للسياسة المالية، في حين ينصب إهتمام المبحث الثالث حول آلية عمل تأثير السياسة المالية على مستوى القيود (العوائق)، والممكنات المحتملة للتطبيق في العراق. ويأتي المبحث الرابع لتقديم الإصلاح المالي لصوغ سياسة مالية، تستهدف زيادة نطاق الإيرادات غير النفطية، وخفض النفقات العامة. وينتهي البحث بالخلوص إلى الإستنتاجات والتوصيات المقترحة.

المبحث الأول: الإطار النظري والمفاهيمي للسياسة المالية وأدواتها التقديرية والتلقائية

كان لتطور دور الدولة ،وتنوّع وظائفها، ما يسوّغ تنامي النفقات العامة، بعد أن أضحت مسؤولة عن تحقيق الإستقرار الاقتصادي، وإعادة توزيع الدخل[1] ،مما جعل السياسة المالية، تتبؤ مكان الصدارة، ضمن سلّم أولويات السياسة الاقتصادية في تحقيق مستويات عالية من الإستخدام والنمو الاقتصادي، وفي توجيه الموارد الاقتصادية التي ترغب في تنميتها، وفي التصدي للتقلبات الاقتصادية، التي ترافق الدورة الاقتصادية، فضلاً عن إستخدامها للتأثير في ميزان المدفوعات، عبر أدواتها ذات الصلة بالإجراءات الجمركية والضريبية لبنود الإستيرادات والصادرات وحركة رؤوس الأموال[2].

وسنتعرض إبتداء لتعريف الموازنة العامة، كونها تمثل حقيبة أدوات السياسة المالية. إذ ينصرف المفهوم الإصطلاحي للموازنة العامة بأنها تعبير محاسبي لأدوات السياسة المالية، لكونها الإطار الذي ترسم

من خلاله الحكومة توجهاتها الاقتصادية ذات الصلة بالدخل الوطني والإستخدام، من خلال تخصيص الموارد وتوزيع النفقات[3]. كما يعرّفها آخرون بأنها البرنامج الحكومي لسنة مالية قابلة، بغية تحقيق أهداف محددة، في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والإجتماعية، وطبقاً للسياسة العامة للدولة[4].

في حين ينصرف التعريف الإصطلاحي للسياسة المالية بأنها السياسة الاقتصادية العامة، التي تستخدم فيها الحكومة كل من الإنفاق الحكومي المباشر، أو التحويلات، أو الضرائب[5]. ويعرّفها آخرون بأنها سياسة الحكومة في تحديد المصادر المختلفة للإيرادات العامة للدولة، وتحديد الأهمية النسبية لكل من هاتيك المصادر، وتعيين الكيفية التي تستخدم فيها هذه الإيرادات، لتمويل الإنفاق الحكومي، من أجل تحقيق الأهداف الاقتصادية والإجتماعية للدولة[6]. كما تعرّف بأنها السياسة التي يجري بموجبها إستخدام الحكومة برامجها الإيرادية والإنفاقية، لتحقيق الآثار المرغوبة، وتجنّب الآثار غير المرغوبة في الإنتاج والإستخدام والدخل الوطني[7]. وتعتمد السياسة المالية على نوعين من الأدوات أو الإجراءات لتحقيق أهدافها هما، أدوات السياسة المالية التقديرية، أو ما يطلق عليها التدخلية، أو المقصودة، وأدوات السياسة المالية التلقائية. وينصرف المعنى الإصطلاحي للسياسة المالية التقديرية Discretionary Fiscal Policy بأنها سياسة عامة تُرسم من لدن الحكومة، وتقرها السلطة التشريعية، على هيئة قانون قبل أن تُنفّذ[8]. وتتطلب الأدوات التقديرية تدخلاً مباشراً من لدن الحكومة، عن طريق إضطلاعها في نشاطات معينة، تهدف من ورائها تحقيق أهداف السياسة المالية في الإستخدام والنمو الاقتصادي.

تتضمن الأدوات التقديرية للسياسة المالية إجراء تغييرات في قوانين الضرائب على الدخل، أو إجراء تغيير في برامج الإنفاق الحكومي كالتوسع في برامج الرعاية الإجتماعية. بيد أن إستخدام هذا النوع من السياسة المالية ينطوي على جملة من المشكلات، لعل أبرزها هي مشكلة التباطؤات الزمنية Time Lags المرافقة لعمل تلكم السياسة، الأمر الذي يُضعف من فاعليتها في تحقيق أهدافها، ويجعلها أحياناً أداة لعدم الإستقرار الاقتصادي Economic Destablizing.*

أما السياسة المالية التلقائية.Nondiscretionary F.P أو ما يُطلق عليها بأدوات الإستقرار التلقائي Automatic Stabilizer Tools، فهي إجراءات تعمل بصورة آلية لتعزيز الإستقرار الاقتصادي، من خلال زيادة عجز الموازنة العامة إبان الركود الاقتصادي، وتقليصه في أوقات الإزدهار الاقتصادي. وخلافاً للسياسة المالية التقديرية، تعمل أدوات السياسة المالية التلقائية، والمتمثلة في المدفوعات التحويلية (تعويضات البطالة)، وسياسات الدعم الحكومي، ونظام الضرائب التصاعدية[9]، بما فيها الضرائب على الدخل الشخصي المتاح، والضرائب على أرباح الشركات[10]، بشكل تلقائي ومن دون

الحاجة إلى إجراءات حكومية مقصودة، أو موافقة السلطة التشريعية، لكون هذه الإجراءات كامنة أساساً في بنية الموازنة العامة، للمساعدة في مواجهة الركود الاقتصادي أو البطالة أو التضخم، من خلال تهذيب حدة التقلبات الاقتصادية، من دون أن يرافق تنفيذها، من خلال عمل هذه الأدوات، تباطؤات زمنية في الوقت الملائم[11]. وترتبط حالة الموازنة العامة للدولة بتقلبات الدورة الاقتصادية، عن طريق إرتباط أدوات الإستقرار التلقائي بمسار النشاط الاقتصادي، فعندما يزداد الناتج المحلي الإجمالي إبّان الإزدهار الاقتصادي، تزداد الإيرادات الضريبية وتنخفض المدفوعات التحويلية، ومن ثم ينخفض عجز الموازنة العامة تلقائياً. وفي المقابل، يزداد عجز الموازنة العامة بشكل تلقائي، عندما ينحدر الاقتصاد الوطني نحو الركود الاقتصادي، وتزداد البطالة، نظراً لإنخفاض الحصيلة الضريبية، وإرتفاع النفقات العامة المخصصة لحقن الاقتصاد الوطني[12]. ولعل من الجدير ذكره هنا، أنه لكي تحقق السياسة المالية الإستقرار الاقتصادي، لابد من أن يكون تنفيذها بالتوقيت الصحيح. ففي حالة تطبيق السياسة المالية التقديرية، يرى الخبراء الماليون أنه بعد مرور الوقت، فإن تنفيذ البرامج الحكومية، ربما ينطوي على آثار عكسية في النشاط الاقتصادي، وبما أنه من الممكن أن تمضي مدة زمنية طويلة نسبياً قبل الشروع بتنفيذ العمل التقديري المناسب، فإن صانعي القرار الاقتصادي يؤكدون أهمية الإعتماد على أدوات السياسة المالية التلقائية، وبخاصة الإعتماد على ضرائب الدخل الشخصي المتاح التصاعدية، والضرائب على أرباح الشركات، والمدفوعات التحويلية للعاطلين عن العمل، بسبب البطالة الدورية، وللأشخاص المعاقين، التي تتغير عادةً بتغير الدخل، وليس على السياسة المالية التقديرية في تحقيق الإستقرار الاقتصادي[13].

المبحث الثاني : الوظائف الاقتصادية والإجتماعية للسياسة المالية

لقد أثَّر إتساع الوظائف التي تسعى السياسة المالية لتحقيقها وتنوعها في أهداف الموازنة العامة، التي تمثل حقيبة أدوات السياسة المالية، إذ لم يعد هدف الموازنة العامة للدولة، كما كان إبّان المالية المحايدة، هو ضمان التوازن المالي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، وإنما يركز على تحقيق التوازن الاقتصادي والإجتماعي، في إطار فكرة المالية الوظيفية، حتى لو إقتضى الأمر الخروج على مبدأ توازن الموازنة Budget Balance، الذي يُعد من المبادئ الذهبية التي سادت الفكر الاقتصادي المالي لمدة طويلة من الزمن. وبذلك أضحت الموازنة العامة للدولة، بما تشتمل عليه من برامج إنفاقية، ومصادر تمويلها، الإداة الرئيسة لتنفيذ السياسة المالية[14]. وعلى أساس ما تقدم آنفاً، تترجم الموازنة العامة توجهات السياسة المالية، عن طريق إضطلاعها بوظائف اقتصادية وإجتماعية عدة أبرزها، إستخدام الموازنة العامة أداة تُمكِّن الحكومة من وضع الأولويات الاقتصادية وترتيبها، وتوزيع الناتج المحلي الإجمالي بين الإستهلاك والإستثمار

العام والخاص، زد على ذلك توفير الحافز لزيادة الإنتاج أو خفضه في قطاعات معينة من الاقتصاد الوطني. ويتسنى للسياسة المالية، من خلال الموازنة العامة، ومن منظور الاقتصاد الكلي، التأثير في الأهداف الاقتصادية الرئيسة، بمعنى إستخدامها في تلطيف حِدة التقلبات الاقتصادية، التي غالباً ما ترافق الدورة الاقتصادية، من خلال آلية عمل أدوات الإستقرار التلقائي في بنية الموازنة العامة للدولة، فضلاً عن تحقيق نمو اقتصادي مستدام (عند مستوى مرتفع من الإستخدام، لا يشوبه تضخم متذبذب أو جامح). فيما يعتقد بعض الاقتصاديين من أصحاب التوجه الكينزي، أن الموازنة العامة تُعد ذراع السياسة المالية، وتستخدم لأجل السيطرة على معدلات النمو الاقتصادي، إذ يؤدي إرتفاع عجز الموازنة العامة إلى مزيد من عوامل إستثارة الطلب الكلي، الأمر الذي يسفر عنه تقليص حجم البطالة وإنتشال الاقتصاد الوطني من هوة الركود الاقتصادي، في حين يؤدي فائض الموازنة العامة إلى إبطال سرعة التضخم والتقليل من آثاره الاقتصادية والإجتماعية[15]. وينظر الفقه المالي للسياسة المالية وأداتها الرئيسة الموازنة العامة على أنها تؤدي ثلاث وظائف هي[16]:

1. **وظيفة التخصيص** Allocation Function: تتمثل بدور الحكومة في توفير السلع والخدمات العامة، التي تختلف منافعها الإجتماعية الصافية عن المنافع الخاصة، وتتضمن مثل هذه السلع والخدمات الأمن والدفاع والصحة والتعليم، وعادةً ما تكون الحكومة أكثر كفاءة في تقديم مثل هاتيك السلع والخدمات العامة مقارنةً بالقطاع الخاص.

2. **وظيفة التوزيع** Distribution Function: تهتم بتوزيع الدخل الوطني والثروة، حينما يخفق اقتصاد السوق في تقديم التوزيع العادل لهما.

3. **وظيفة الإستقرار** Stabilization Function: تتولى إستخدام سياسة الموازنة Budget Policy لتحقيق الإستخدام الكامل، وإستقرار الأسعار، ومعدل مناسب للنمو الاقتصادي، وتوازن ميزان المدفوعات.

لقد أبانت تجربة السنوات الماضية التي أعقبت سنة 2003 ولحد الآن عن ضرورة المراجعة الدقيقة والمستمرة لمجالات الإنفاق العام، بالتوازي مع حُسن التصرف بالموارد الاقتصادية المحدودة، بطبيعة الحال، والتي تتنافس عليها إحتياجات تزداد تنوعاً وإتساعاً، ناهيك عن مهمات التنمية المستدامة التي طال أجل إنتظارها في العراق[17]. وقد أضحى من المتفق عليه بين الاقتصاديين، أن الكفاءة على المستوى الاقتصادي الكلي، رهنٌ بكيفية أداء الموازنة العامة لوظائفها الاقتصادية والإجتماعية، ولذلك تهتم المجتمعات المعاصرة بتهيئة الظروف والتوجيهات السياسية، التي تساند، أو تسمح على الأقل، بإدارة

منهجية للمال العام، من خلال الموازنة العامة. ومن البدهي القول، أن التصرف الأمثل اقتصادياً بالموارد العامة، يتطلب إدارة حكومية بدرجة عالية من الإنضباط والنزاهة، وأن تستقطب أفضل نتاجات الخبرة والمعرفة في تنظيم الوحدات التي يتألف منها جهاز الدولة وتشغيلها وتطويرها. وبغية ترصين وضع الاقتصاد العراقي في الأجل القصير، وتهيئة مقومات التنمية المستدامة، تبرز الحاجة الماسة إلى توكيد ربط الموازنة العامة بمجمل النظام الاقتصادي. وعلى أساس ما تقدم تواً تتسع وظائف الموازنة العامة على الصعيدين الاقتصادي والإجتماعي، في إطارها العام، بتحقيق المهمات الآتية[18]:

1. الإستقرار الاقتصادي الكلي.
2. أداء الواجبات السيادية للحكومة في قطاعات الأمن الوطني والدفاع والصحة والبيئة والتعليم.
3. تحقيق نهضة سريعة في قطاع الطاقة: النفط والغاز وتصنيع المنتجات النفطية والكهرباء.
4. تنويع البنية الإنتاجية للاقتصاد العراقي، من خلال التحديث الشامل، ونقل العراق إلى دولة إنتاجية، وليس موّزعة لريع النفط.
5. النمو الاقتصادي المستدام، والحفاظ على الموارد الطبيعية وتنميتها وحُسن إستغلالها، على وفق منهج يوائم بين مصالح الأجيال المتعاقبة.
6. الإهتمام بعدالة توزيع الدخل الوطني، عن طريق التقريب بين مستويات الدخل المكتسب من الإنتساب إلى الدولة، ومتوسط الأجر في القطاع الخاص.
7. ضمان الحد الأدنى من الدخل للأسرة العراقية، عبر برامج مكافحة الفقر والرعاية الإجتماعية.
8. تمويل قطاعات الخدمات العامة.

المبحث الثالث: آلية تأثير عمل السياسة المالية على مستوى القيود (العوائق)، والممكنات المحتملة للتطبيق في العراق

تعد الإيرادات النفطية المحرك الرئيس للاقتصاد العراقي الريعي، عبر حركة كل من ميزان الحساب الجاري والموازنة العامة، وتعتمد الدورة الاقتصادية فيه على قوة صدمة العرض الخارجية، التي تولّدها أسعار النفط الخام شديدة التقلب،وتتأثر من خلالها الموازنة العامة بدرجة كبيرة، بالرغم من إعتمادها على مثبّت حركي أُحادي الطبيعة، ذلكم بإعتماد سعر برميل النفط الخام لأغراض حساب إيرادات الموازنة العامة من المورد النفطي، يكون متحفظاً في الغالب، وهو سعر إحتمالي تحوّطي للنفط الخام العراقي المصدّر، وهو عادةً، أقل من متوسط أسعار النفط الخام السائدة في أسواق تصدير النفط الخام العالمية. ويُعد إعتماد المثبّت الحركي أُحادي الطبيعة، جزء من التكييف المالي، أي بمعنى المستجيب المالي لمواجهة إحتمالات

صدمة العرض الخارجية، ومنعها من التأثير في الناتج المحلي الإجمالي، التي تمر تأثيراتها، عبر ميزان المدفوعات، ومن ثم الموازنة العامة للعراق. لذا يشدّد الاقتصاديون على ضرورة إعادة النظر في إعتماد السياسة المالية في الوقت الراهن على المثبّت الحركي أُحادي الطبيعة عند تحضيرالموازنة العامة، الذي ما زال ضعيفاً في مواجهة صدمات العرض الخارجية السالبة، لأن إختياره قد إعتمد على قدر عالي من الفعل التقديري والإجتهادي، وأن تبني هذه الأداة التقديرية في السياسة المالية، يُعد متصلباً دستورياً أمام قرار السلطة التشريعية، الذي يرتبط بإقرار الموازنة العامة، ولا يوفر، في الوقت نفسه، القدرة الكافية على التغيير السريع في مواجهة صدمات العرض الخارجية السالبة. وعلى هذا الأساس، ينصب التفكير على ضرورة إعادة هيكلة الموازنة العامة وبنائها، على أساس مثبّت حركي واسع الطيف، للتأثير في الناتج المحلي الإجمالي، من دون الحاجة إلى الإجراء التقديري، بغية إعطاء صنّاع السياسة المالية قدراً أوسع للتصرف في المدة القصيرة، ومن دون الحاجة للرجوع الى السلطة التشريعية[19].

إن الاقتصاد العراقي يزدهر عندما يُحقن بالإيرادات النفطية العالية، التي تفرزها صدمة العرض الخارجية الموجبة، وعلى نحوٍ تفوق التسربات الإنفاقية فيه، وعلى العكس، ينكمش عندما تفوق التسربات الإنفاقية مستوى الحقن فيه، وهو أقرب إلى نظرية حوض الإستحمام Bathtub Theorem، التي يتداولها الفكر الاقتصادي المالي الراهن[20]. ولهذا السبب، نجد ثمة تلازم بالمسار والدرجة نفسها بين الدورة الاقتصادية وتقلبات الناتج المحلي الإجمالي من ناحية، ودورة الموازنة العامة وتقلباتها من ناحية أُخرى. وتنعكس آثار ذلكم التلازم في السياسة المالية في العراق بإتجاهين متماثلين، يتجسد الإتجاه الأول، بمنح الأولوية النسبية للنفقات ذات العلاقة بالرفاهية الإستهلاكية، وهذا ما يؤكده سلوك الموازنات العامة بعد سنه 2003 المتمثل بطغيان نفقاتها التشغيلية، وسيادة الطابع الإستهلاكي، وعده التفضيل الأول، الذي يسبق النمو والإستقرار الاقتصادي، إذ يعد الأخير ناتجاً عرضياً لعمليات الموازنة العامة، طالما أن الفائض الاقتصادي متحقق بصورة مستمرة من مصادره الريعية. إذ تبلغ نسبة الإنفاق على السلع العامة نحو 50% من الإنفاق الكلي في الموازنة العامة، وأكثر من 60% من النفقات الجارية فيها،وأن النفقات الجارية ذات الطبيعة الإستهلاكية، ما زالت تهيمن على أكثر من 80% من الإنفاق الحكومي الكلي. لقد ولّدت فكرة تفضيل النفقات ذات الرفاهية الإستهلاكية والتعجيل فيها، إلى إضعاف التفكير بالمثبتات الحركية واسعة الطيف، بسبب ظهور مشكلة الركوب المجاني Free riding، الذي يشمل المجتمع الريعي برمته، إذ يحجمون عن الإسهام في تمويل تكلفة عرض السلع العامة، وتمتعهم بمزياتها مجاناً. ويؤسس الركوب

المجاني، بمرور الزمن، ظاهرة سياسية غير مرغوبة، تتمثل بمقايضة الحصول على السلع العامة مجاناً بالصوت الإنتخابي Electoral Vote، مما يؤدي إلى إستدناء الديمقراطية السياسية في العراق[21].

إن إستمرار هذا النهج منذ سنة 2003 وحتى الآن، يقتضي الوقفة الجادة من السلطتين التشريعية والتنفيذية لإعادة النظر في هيكلة الموازنة العامة وبناء أولوياتها في منح النمو والإستقرار الاقتصادي قصب السبق في السياسة المالية، قبل أن يأخذ الإنفاق الإستهلاكي صفة الديمومة، على حساب مستقبل العراق الاقتصادي.

ولا يختلف الإتجاه الثاني، من حيث إعتماد الموازنة العامة، على مرتكز تشغيلي قوامه توليد طبقة واسعة من شاغلي الوظائف الحكومية المدنية والعسكرية، ونصفها بطالة مقنعة، أو إستخدام ناقص للعمل، في حين يتزاحم النشيطون اقتصادياً على فروع الإنتاج غير السلعي الحكومي والخاص، مع غلبة النشاطات الصغيرة وغير المنظمة في الميادين غير الحكومية[22].

وتتمتع طبقة الموظفين بحصانة عالية عن مؤثرات أي مثبّت حركي، يحدِّد سعته وتكلفته. كما تتمتع أيضاً بكيان مؤسسي حمائي، تكون الدولة فيه أشبه ما بشركة تأمين إجتماعية، تعمل بثلاث إتجاهات قوية هي، لا تسريح لأسباب اقتصادية وإجتماعية عميقة، وتنخفض مساهمتها الضريبية إلى أدنى حد ممكن، وتتمتع في الوقت نفسه، بظاهرة الركوب المجاني إلى أبعد مدى، وتكون غير مستعدة قطعياً للتنازل عن أي إمتيازات في الرواتب التي تحققت لها في ظروف اقتصادية مؤاتية[23]. وبالمقابل، فإن تخصيصات الإنفاق الإستثماري في الموازنة العامة يُستخدم لإمتصاص التقلبات، فعندما تزداد الإيرادات النفطية، يصيب النفقات الإستثمارية حصة كبيرة من تلكم الزيادة، وعندما تنخفض الإيرادات النفطية، لا تتأثر النفقات التشغيلية كثيراً، بل يقتطع أكثر النقصان من التخصيصات الإستثمارية[24]. وعلى أساس ما تقدم آنفاً فأن الجيل الحالي سيحمِّل الجيل القادم تبعات الدورة الاقتصادية، ودورة الموازنة العامة، التي تتأثر بصدمة العرض الخارجية السالبة، بسبب سعة الركوب المجاني للجيل الحالي، وإلقاء أعباء المرحلة الحاضرة وإخفاقاتها على الجيل القادم، إذا ما جرى حساب تكاليف هاتيك الأعباء، على وفق القيمة الحاضرة الصافية، لنصل إلى ما يطلق عليه بإختلالات الجيل Generation imbalances، وهذا ما يفسر قيام العديد من الدول المصدرة للموارد الأولية بعامة والنفط بخاصة، بإدارة صناديق الثروة السيادية Sovereignty wealth funds، لإستثمار الفوائض المالية الحكومية بأدوات إستثمار طويلة الأجل، في إطار ما يعرف بصناديق الأجيال أو صناديق الإدخار[25].

المبحث الرابع: الإصلاح المالي لصوغ سياسة مالية تستهدف زيادة نطاق الإيرادات غير النفطية وخفض النفقات العامة

يتطلب تعظيم إنتفاع المجتمع من المال العام إدارة الدولة بمرافقها كافة، بإعتماد مبدأ أدنى التكاليف لتحقيق الأداء المعين الأمر الذي يتطلب مراجعة جميع النشاطات، وإجراء تحليل التكلفة –العائد المقارن، أو تحليل فاعلية التكلفة Cost –Effectiveness للتحول نحو أسس مختلفة للتنظيم وبدائل للإجراءات. وعلى هذا الأساس، يتطلب التحوّل إلى مالية عامة جديدة في العراق، ليس إصلاحاً إدارياً جاداً حسب، بل إستعداداً إجتماعياً لتحمّل النتائج التي ستصطدم حتماً بمصالح راسخة. إن التحدي الأكبر هو في الجانب السياسي، إذ أن الجماعات المتضررة من خفض الإنفاق العام الإستهلاكي، ستتخذ موقفاً معارضاً للسياسات المالية، يتفاوت في حدته وأساليبه، ولذلك يتحتم مكاشفة جميع القوى السياسية، بشفافية تامة، ودعوتها للإلتزام بمجموعة من الضوابط التي تحكم الأداء السياسي Code of good Political conduct، بما من شأنه تحجيم الآثار السلبية للتنافس السياسي في أداء الدولة، وإضفاء الصفة الوطنية على مهمات حفظ الكيان الاقتصادي القائم وتقدمه[26]. وثمة إجراءات نسوقها في هذا الميدان لزيادة الإيرادات غير النفطية، وخفض النفقات العامة، وهذه الإجراءات ليست بالجديدة، إذ تعتمدها أغلب الدول المتقدمة والنامية على حد سواء.

أولاً: إجراءات زيادة نطاق الإيرادات غير النفطية[27]

1. فرض ضرائب ورسوم جديدة، مع زيادة معدلات الضرائب الحالية، وينبغي توكيد حقيقة مرّة، أنه بإستثناء فرض الضرائب على رواتب منتسبي أجهزة الدولة كافة، لا يمكن الحديث عن وعاء ضريبي قابل للتعريف إجرائياً حتى اللحظة الراهنة، دون إلتباس يقترب من العشوائية والفساد الإداري والمالي في كثير من الأحيان.

2. الإقتراض من البنك المركزي بالعملة المحلية مباشرة أو بصورة غير مباشرة، عن طريق الخصم المتكرر لحوالات الخزانة التي تشتريها المصارف.

3. الإقتراض الداخلي عن طريق عرض حوالات خزانة، تشتريها المصارف، ممّولة من ودائع الجمهور لديها.

4. بيع ممتلكات عامة، إذ ما زالت الشركات العامة تعاني عجزاً في إيراداتها، بمعنى أنها لا تشكّل رافداً لدعم الموازنة العامة بل عبئاً عليها. ومن غير المتوقع، إنخفاض هذا العبء في المستقبل المنظور.

5. عرض سندات يشتريها الجمهور، وقد تكون مباشرة، على حساب الودائع في الجهاز المصرفي، إذ سيفاضل المدّخر بينها وبين الإيداع في المصارف.

6. الإقتراض من الخارج، يعد الملاذ الأخير، إذ يمثل إنتكاسة مخيبة للآمال، لكون العراق لم ينته بعد من معالجة المديونية السابقة، ناهيك عن مشروطيات البنك وصندوق النقد الدوليين، التي تشكل تهديداً لمركزه المالي الدولي، فضلاً عن التدخل السافر في شؤونه الاقتصادية.

ثانياً: إجراءات خفض النفقات العامة

إهتمت الإدارة الاقتصادية المالية في الدول النفطية منذ وقت مبكر بخطورة تزايد الإنفاق المموّل من المورد النفطي، إذ إعتمدت بعض هذه الدول مقياس العجز غير النفطي، وهو الفرق بين الإيرادات غير النفطية والإنفاق الحكومي. وفي العراق، كان معلم Indicator عجز الموازنة الجارية متداولاً منذ ثمانينات القرن العشرين، ويعني عجز الموازنة الجارية مقارنة الإيرادات غير النفطية بالنفقات غير الإستثمارية، لإستهداف تنمية الإيرادات الضريبية على الدخول الشخصية المتاحة وأرباح الشركات العامة والخاصة، لسد النفقات الجارية، بغية تخصيص الإيرادات النفطية لبرامج الإستثمار. لكن الفهم المالي للعجز في الدول النفطية بضمنها العراق، يفتقر إلى الأساس الاقتصادي الذي ينسجم مع طبيعة المورد النفطي،الذي يقوَّم بالعملة الأجنبية، ويستخدم لتمويل إستيرادات الحكومة ومدفوعاتها الخارجية الأخرى بصورة مباشرة، فضلاً عن تمويل المدفوعات الخارجية للقطاع الخاص بصورة غير مباشرة، وهي عملية تقع خارج نطاق عمل الموازنة العامة[28]. ويجدر بصنّاع السياسة المالية التعامل مع هذه الحقيقة الاقتصادية لإستهداف خفض الإعتماد على المورد النفطي في الأجلين المتوسط والبعيد.

تأسيساً لما تقدم آنفاً، لا تكشف معالم عجز الموازنة العامة في العراق عن الحقيقة الاقتصادية لتقليل الإعتماد على المورد النفطي، ويتطلب ذلك تحضير موازنتين عامتين Dual budget، إحداهما للإنفاق الحكومي بالعملة المحلية، وهو إنفاق يتجه للداخل، وهي في حالة عجز دائم، والأخرى للإنفاق الحكومي بالعملة الأجنبية، وهو إنفاق يتجه للخارج، وهي في حالة فائض على الأغلب[29].

إن تشريع موازنة عامة بالعملة الأجنبية سيضع، ولأول مرة، الهيئة المنتخبة والحكومة المنبثقة عنها أمام مسؤولياتها لضمان حسن التصرف بالمورد النفطي، إذ تبين هذه الموازنة كم هو المخصص من هذا المورد لإستيرادات الحكومة ومدفوعاتها الخارجية، وماذا تستورد للإنتاج والإستثمار والإستهلاك، وماذا تدفع للديون السابقة والجديدة، وأداء وظائف العلاقات الخارجية غير الاقتصادية، وكذلك تظهر كم يخصص من ذلكم المورد للإحتياطيات الرسمية بالعملة الأجنبية، التي تستثمر بطبيعتها في الخارج. وتبين الموازنة المقترحة، المقدار الذي يباع للقطاع الخاص، وهنا تبرز أهمية تحليل طلب القطاع الخاص على العملة

الأجنبية، وربط الطلب بنشاطات الإستثمار والإنتاج التي يضطلع بها، ومحتواها من السلع والخدمات الأجنبية، فضلاً عن الطلب الإستهلاكي[30].

إن من الضروري إستهداف الوصول إلى وضع تكون فيه تدفقات العملة الأجنبية، من غير المورد النفطي إلى العراق من مثل الإستثمار الأجنبي، وعودة رأس المال المهاجر، والصادرات غير النفطية كافية لتمويل الإستيرادات ذات الطبيعة الإستهلاكية، وهذه تمثل نقطة المبتدأ في تقليل الإعتماد على المورد النفطي في ميزان المدفوعات، لكي تبقى إستيرادات الحكومة وإلتزاماتها الخارجية، وإستيرادات قطاع الأعمال لأغراض الإنتاج والإستثمار، تعتمد على النفط[31].

يُلاحظ الإنفاق العام الزائد في العراق، من دون الحاجة إلى تحليل من النوع الذي تقدمه المعرفة المتخصصة في إدارة الموازنة العامة، والسياسة المالية، والإدارة العامة، والاقتصاد، والمحاسبة. ومن المنطقي أن تبدأ إجراءات خفض الإنفاق العام، بإستبعاد النفقات التي لا تؤدي فعلاً أية وظيفة، أو لا يمكن أداء الوظيفة كاملة بدونها، إذ توجد[32]:

1. وحدات (دوائر) إدارية زائدة.
2. توظيف للقوى العاملة يفيض عن حاجة العمليات، فضلاً عن أشكال من التوظيف الشكلي (بطالة مقنعة أو إستخدام ناقص للعمل).
3. أسعار عالية بشكل لافت للإنتباه للمشاريع المتعاقد على تنفيذها.
4. أسعار مبالغ بها في مشتريات السلع والخدمات وعقود التجهيز.
5. نفقات سد تكاليف سفر وإيفاد إلى الخارج، يمكن الإستغناء عنها، بما يؤدي إلى تحسين الأداء.
6. هدر في النفقات، بسبب رداءة التجهيزات، وفي تصاميم المشاريع ومواصفاتها، وأساليب تنفيذها.

عندما لا يمكن حذف الإنفاق العام الزائد، إلا في نطاق محدود، ستضطر إدارة الموازنة العامة إلى خفض التخصيصات الإجمالية على مستوى الوزارات لإعداد مقترحات جديدة، في ضوء هذه التخصيصات، وفي هذه الحالة ستعتمد الوزارات معاييرها التي قد لا تنسجم مع الأولويات العامة[33]. ويفيد إستقراء الممارسة، أن العوامل المعيارية ذات الصلة بسلّم الأولويات، الذي تراعيه الإدارة المالية للدولة، هي الأضعف نفوذاً على مجريات التخفيض، ولذلك تقع أكثر أضرار التخفيض، كما هو متوقع، على التضحية بالمشاريع الإستثمارية، والإعانات، وتخصيصات مكافحة الفقر، ودعم مستوى المعيشة للأسر واطئة الدخل[34]. وهكذا يتبين لنا أن تقليص التخصيصات الإستثمارية أو التشغيلية. بهذا القدر أو ذاك، يصبح أمراً لا بد منه، عندما لا يمكن حذف الإنفاق العام الزائد.

خاتمة: ونذكر فيها:

الإستنتاجات والتوصيات

أولاً: الإستنتاجات: ندرج أهم الإستنتاجات التي إنتهى إليها البحث وعلى النحو الآتي:

1. تنطوي سوق العراق المالية على قدرات عالية على الإقتراض الداخلي لصالح الموازنة العامة، مما يتطلب التوسع في إصدار حوالات الخزانة، وإصدار سندات حكومية، يتداولها الجمهور بفائدة حقيقية موجبة، تتناغم والقدرات المحتملة لفئات واسعة من طبقة الموظفين والفئات الدخلية الأخرى.

2. إن عدم كفاية الإيرادات غير النفطية للإنفاق العام الداخلي، هو عجز في الموازنة العامة، وأن سد هذا العجز بالإيرادات النفطية، ليس له مدلول اقتصادي، إلا بمقدار مبيعات العملة الأجنبية للقطاع الخاص، وفيما عدا ذلك، فهو عجز ممّول بتوسّع نقدي.

3. ليس ثمة فرق من الناحية الاقتصادية بين تمويل عجز الإيرادات غير النفطية، من خلال مبيعات العملة الأجنبية، أو بالإقتراض من البنك المركزي، طالما توجد إحتياطيات لدى البنك المركزي، تستجيب لطلب القطاع الخاص من العملة الأجنبية، ويظهر الفرق بعد نفاد إحتياطيات البنك المركزي.

4. تتضمن الأدوات التقديرية للسياسة المالية إجراء تغييرات في قوانين الضرائب على الدخل، أو إجراء تغيير في برامج الإنفاق الحكومي كالتوسع في برامج الرعاية الإجتماعية. بيد أن إستخدام هذا النوع من السياسة المالية ينطوي على جملة من المشكلات، لعل أبرزها هي مشكلة التباطؤات الزمنية المرافقة لعمل تلكم السياسة، الأمر الذي يُضعف من فاعليتها في تحقيق أهدافها، ويجعلها أحياناً أداة لعدم الإستقرار الاقتصادي.

5. تعمل أدوات السياسة المالية التلقائية، والمتمثلة في المدفوعات التحويلية (تعويضات البطالة)، وسياسات الدعم الحكومي، ونظام الضرائب التصاعدية، بما فيها الضرائب على الدخل الشخصي المتاح، والضرائب على أرباح الشركات، بشكل تلقائي ومن دون الحاجة إلى إجراءات حكومية مقصودة، أو موافقة السلطة التشريعية، لكون هذه الإجراءات كامنة أساساً في بنية الموازنة العامة، للمساعدة في مواجهة الركود الاقتصادي أو البطالة أو التضخم، من خلال تهذيب حدة التقلبات الاقتصادية، من دون أن يرافق تنفيذها، من خلال عمل هذه الأدوات، تباطؤات زمنية في الوقت الملائم.

6. لقد أبانت تجربة السنوات الماضية التي أعقبت سنة 2003 ولحد الآن عن ضرورة المراجعة الدقيقة والمستمرة لمجالات الإنفاق العام، بالتوازي مع حُسن التصرف بالموارد الاقتصادية المحدودة، بطبيعة الحال،

والتي تتنافس عليها إحتياجات تزداد تنوعاً وإتساعاً، ناهيك عن مهمات التنمية المستدامة التي طال أجل إنتظارها في العراق.

7. إعتماد الموازنة العامة، على مرتكز تشغيلي قوامه توليد طبقة واسعة من شاغلي الوظائف الحكومية المدنية والعسكرية، ونصفها بطالة مقنعة، أو إستخدام ناقص للعمل، في حين يتزاحم النشيطون اقتصادياً على فروع الإنتاج غير السلعي الحكومي والخاص، مع غلبة النشاطات الصغيرة وغير المنظمة في الميادين غير الحكومية.

8. تتمتع طبقة الموظفين بحصانة عالية عن مؤثرات أي مثبّت حركي، يحدِّد سعته وتكلفته. كما تتمتع أيضاً بكيان مؤسسي حمائي، تكون الدولة فيه أشبه ما بشركة تأمين إجتماعية، تعمل بثلاث إتجاهات قوية هي، لا تسريح لأسباب اقتصادية وإجتماعية عميقة، وتنخفض مساهمتها الضريبية إلى أدنى حد ممكن، وتتمتع في الوقت نفسه، بظاهرة الركوب المجاني إلى أبعد مدى، وتكون غير مستعدة قطعياً للتنازل عن أي إمتيازات في الرواتب التي تحققت لها في ظروف اقتصادية مؤاتية.

9. إن الجيل الحالي سيحمِّل الجيل القادم تبعات الدورة الاقتصادية، ودورة الموازنة العامة، التي تتأثر بصدمة العرض الخارجية السالبة، بسبب سعة الركوب المجاني للجيل الحالي، وإلقاء أعباء المرحلة الحاضرة وإخفاقاتها على الجيل القادم، إذا ما جرى حساب تكاليف هاتيك الأعباء، على وفق القيمة الحاضرة الصافية.

10. يفيد إستقراء الممارسة، أن العوامل المعيارية ذات الصلة بسلّم الأولويات، الذي تراعيه الإدارة المالية للدولة، هي الأضعف نفوذاً على مجريات تخفيض الإنفاق العام، ولذلك تقع أكثر أضرار التخفيض، كما هو متوقع، على التضحية بالمشاريع الإستثمارية، والإعانات، وتخصيصات مكافحة الفقر، ودعم مستوى المعيشة للأسر واطئة الدخل.

ثانياً: التوصيات: يُختم البحث بتقديم التوصيات المقترحة الآتية:

1. ضرورة قيام الحكومة بإدارة جزء من الإيرادات النفطية، عبر صندوق للثروة السيادية، يُؤمن قدرات عالية في توفير دخل إضافي، يمثل حق الأجيال القادمة بالتمتع بثمار المورد النفطي كونه ثروة ناضبة، ويحقق في الوقت نفسه، إستمرار فكرة التوازن بين العدالة والكفاية الإنتاجية للأجيال القادمة، وليس للجيل الحالي حسب.

2. التوسع في برامج صناديق التقاعد الخاصة، لضمان الدخل الشخصي والمستوى المعيشي اللائق لكل من يبلغ سن التقاعد في القطاع الخاص، لإلغاء فكرة أن الوظيفة العامة هي وثيقة تأمين لمن يبلغ سن التقاعد.

3. إعادة ترتيب سلّم أولويات الدعم الحكومي في بنية الموازنة العامة، لصالح دعم المشاريع الإنتاجية الخاصة، عبر آلية التمويل بقروض ميسّرة، يرتفع فيها عنصر المنحة، ومن حيث السماحات ومدة التسديد ومعدل الفائدة، بإسناد رؤوس أموال المصارف الحكومية المتخصصة الزراعية والصناعية والعقارية، بحيث يقتصر دورها على ممارسة الوساطة المالية وتطويرها، وضمان العمق المالي للاقتصاد، في إطار برنامج الدفعة القوية، بما يخدم تحقيق أهداف التنمية المستدامة في العراق.

4. أهمية بناء نظام اقتصادي عراقي جديد، تتحول فيه الدولة من كونها دولة ريعية مركزية، إلى دولة ريعية مساهمة، عبر تنمية قطاع خاص حليف للدولة، ورؤية جديدة للسوق، وتحوّل الدولة من اقتصاد المعونة Grant economy إلى اقتصاد الإنتاج Production economy، وعبر هذه الآلية سيوظف المورد النفطي توظيفاً منتجاً ومعظماً للكفاية الإنتاجية وموّلداً للعدالة.

5. ضرورة إجراء تغيير بنيوي في الموازنة العامة بشكل تدريجي، يعتمد مثبتاً حركياً واسع الطيف، ليظهر تأثيره في مستوى الإيرادات والنفقات العامة، تبعاً للتغير الحاصل في مستوى الناتج المحلي الإجمالي والمستوى الذي تستهدفه الموازنة العامة، ويعطي صنّاع السياسة المالية قدراً أوسع من التصرف في المدة القصيرة من دون الإضطرار للرجوع إلى السلطة التشريعية.

6. توسيع نطاق الضرائب وأوعيتها والمكلّفين بها، وجعل حصيلة الضرائب تزيد على 25% من إيرادات الموازنة العامة، بإعتماد درجة عالية من التناغم بين التحصيل الضريبي، والمحافظة على مستوى المعيشة من التدهور، وتعجيل النمو الاقتصادي، في الوقت نفسه.

7. دعوة طبقة الموظفين وحثها على الإدخار تحسباً للسنوات القادمة، إذ أن ما ستدفعه الحكومة من فوائد على قروضها، لتمويل العجز المحتمل في الموازنة العامة، ضمن تطور ظاهرة الدين العام، وما ستحققه تلكم الفوائد من عوائد للمدخرين المقرِضين، بما فيهم طبقة الموظفين، التي تتمتع الآن بدخل حقيقي مرتفع، لا بد لها أن تتحسب لدورها المستقبلي، في رفدها الموازنة العامة بضرائب مستقبلية، ربما ستماثل تكلفة الإقتراض الحكومي بالمستوى نفسه.

8. إعادة النظر في إعتماد السياسة المالية في الوقت الراهن على المثبّت الحركي أُحادي الطبيعة عند تحضيرالموازنة العامة، الذي ما زال ضعيفاً في مواجهة صدمات العرض الخارجية السالبة، لأن إختياره قد إعتمد على قدر عالي من الفعل التقديري والإجتهادي، وأن تبني هذه الأداة التقديرية في السياسة المالية، يُعد متصلباً دستورياً أمام قرار السلطة التشريعية، الذي يرتبط بإقرار الموازنة العامة، ولا يوفر، في الوقت نفسه، القدرة الكافية على التغيير السريع في مواجهة صدمات العرض الخارجية السالبة.

9. يقتضي الوقفة الجادة من السلطتين التشريعية والتنفيذية لإعادة النظر في هيكلة الموازنة العامة وبناء أولوياتها في منح النمو والإستقرار الاقتصادي قصب السبق في السياسة المالية، قبل أن يأخذ الإنفاق الإستهلاكي صفة الديمومة، على حساب مستقبل العراق الاقتصادي.

10. إستهداف الوصول إلى وضع تكون فيه تدفقات العملة الأجنبية، من غير المورد النفطي إلى العراق من مثل الإستثمار الأجنبي، وعودة رأس المال المهاجر، والصادرات غير النفطية كافية لتمويل الإستيرادات ذات الطبيعة الإستهلاكية، وهذه تمثل نقطة المبتدأ في تقليل الإعتماد على المورد النفطي في ميزان المدفوعات، لكي تبقى إستيرادات الحكومة وإلتزاماتها الخارجية، وإستيرادات قطاع الأعمال لأغراض الإنتاج والإستثمار، تعتمد على النفط.

11. لا تكشف معالم عجز الموازنة العامة في العراق حالياً عن الحقيقة الاقتصادية لتقليل الإعتماد على المورد النفطي، ويتطلب ذلك تحضير موازنتين عامتين، إحداهما للإنفاق الحكومي بالعملة المحلية، وهو إنفاق يتجه للداخل، وهي في حالة عجز دائم، والأخرى للإنفاق الحكومي بالعملة الأجنبية، وهو إنفاق يتجه للخارج، وهي في حالة فائض على الأغلب.

12. إن تشريع موازنة عامة بالعملة الأجنبية سيضع، ولأول مرة، الهيئة المنتخبة والحكومة المنبثقة عنها أمام مسؤولياتها لضمان حسن التصرف بالمورد النفطي، إذ تبين هذه الموازنة كم هو المخصص من هذا المورد لإستيرادات الحكومة ومدفوعاتها الخارجية، وماذا تستورد للإنتاج والإستثمار والإستهلاك، وماذا تدفع للديون السابقة والجديدة، وأداء وظائف العلاقات الخارجية غير الاقتصادية، وكذلك تظهر كم يخصص من ذلكم المورد للإحتياطيات الرسمية بالعملة الأجنبية، التي تستثمر بطبيعتها في الخارج. وتبين الموازنة المقترحة، المقدار الذي يباع للقطاع الخاص، وهنا تبرز أهمية تحليل طلب القطاع الخاص على العملة الأجنبية، وربط الطلب بنشاطات الإستثمار والإنتاج التي يضطلع بها، ومحتواها من السلع والخدمات الأجنبية، فضلاً عن الطلب الإستهلاكي.

الاحالات والهوامش:

1. إسماعيل عبد الرحمن وحربي محمد موسى عريقات، مفاهيم أساسية في علم الاقتصاد الكلي، دار وائل للنشر، عمان، 1999، ص170.

2. حيدر حسين طعمة، العجز المزدوج في بلدان الريع النفطي، الطبعة الأولى، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، بغداد، 2012، ص11.

3. أسامة بشير الدباغ وأثيل عبد الجبار الجومرد، المقدمة في الاقتصاد الكلي، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمّان، 2003، ص142.

4. عاطف وليم أندراوس، الاقتصاد المالي العام في ظل التحولات الاقتصادية المعاصرة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2003، ص525.

5. أسامة بشير الدباغ وأثيل عبد الجبار الجومرد، المصدر السابق، ص147.

6. إسماعيل عبد الرحمن وحربي محمد موسى عريقات، المصدر السابق، ص191.

7. R.J.Chelliah، Fiscal Policy in under developed countries with special reference to India، George Allen and Unwin Ltd.،1960، p.19.

8. حيدر حسين عمة، المصدر السابق، ص27.

* ثمة ثلاث تباطؤات (فجوات) زمنية، تنطوي عليها الإجراءات التقديرية للسياسة المالية هي: تباطؤ الإدراك هو الوقت الذي تظهر عنده الحاجة إلى العمل المالي، والوقت الذي تُدرك فيه الحاجة إلى العمل المالي. وتباطؤ التنفيذ (الإنجاز) هو الوقت الذي تظهر عنده الحاجة إلى العمل المالي، ووقت التغير الفعلي للسياسة المالية. أما تباطؤ التأثير (الإستجابة) فهي المدة بين التغير الفعلي للسياسة المالية، والوقت الذي تؤثر عنده السياسة المالية الجديدة في الاقتصاد الوطني تأثيراً فعلياً.

Robert L.Sexton، Exploring Macroeconomics، 5th. Ed.، South-Western Cengage Learning، USA، 2008،p.472.

9. أحمد حسن الرفاعي وخالد واصف الزناتي ، مبادىء الاقتصاد الكلي بين الضرائب والتطبيق، عمّان، 1996، ص26.

10. جيمس جوارتيني وريتشارد ستروب، الاقتصاد الكلي: الإختيار العام والخاص، ترجمة عبد الفتاح عبد الرحمن وعبد العظيم محمد، دار المريخ للنشر، الرياض، 1999، ص316.

11. حيدر حسين طعمة، المصدر السابق، ص28.

12. المكان نفسه.

13. المصدر السابق، ص ص 28 -33.

14. عادل فليح العلي وطلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة، الجزء الثاني، دار الكتب للطباعة والنشر، جامعة الموصل، الموصل، ص 299.

15. بول ساموبلسون ووبليام نوردهاوس، علم الاقتصاد، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، 2006، ص 753.

16. ريتشارد موسجريف وبيجي موسغريف، المالية العامة في النظرية والتطبيق، تعريب ومراجعة محمد حمدي السباغي وكامل سلمان العاني، دار المريخ للنشر، الرياض، 1992، ص 21.

17. أحمد إبريهي علي، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية، الطبعة الأولى، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية، بغداد، شباط 2012، ص ص 71 -72.

18. المصدر السابق، ص ص 82-83.

19. مظهر محمد صالح قاسم، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق: الدولة الريعية من المركزية الاقتصادية إلى ديمقراطية السوق، سلسلة كتب ثقافية شهرية، العدد 19، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، 2010، ص ص 68 -69.

20. المصدر السابق، ص 70.

21. المصدر نفسه، ص ص 71 -72 وص 119.

22. أحمد بريهي علي، اقتصاد النفط والإستثمار النفطي في العراق، الطبعة الأولى، بيت الحكمة، بغداد، 2011، ص 13.

23. مظهر محمد صالح قاسم، المصدر السابق، ص 73.

24. أحمد بريهي علي، اقتصاد النفط والإستثمار النفطي في العراق، المصدر السابق، ص 16.

25. مظهر محمد صالح قاسم، المصدر السابق، ص ص73-74.

26. أحمد إبريهي علي، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية، المصدر السابق، ص ص 90-91.

27. المصدر السابق، ص ص 86-90.

28. أحمد بريهي علي، اقتصاد النفط والإستثمار النفطي في العراق، المصدر السابق، ص ص 36-37.

29. المصدر السابق، ص 37.

30. المصدر نفسه، ص 39.

31. المصدر نفسه، ص 37.

32. أحمد بريهي علي، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية، المصدر السابق، ص96.

33. المصدر السابق، 97.

34. المصدر نفسه، ص92.