



مركز البيدر للدراسات والتخطيط

Al-Baidar Center For Studies And Planning

تمويل النفقات المستدامة في ظل الإيرادات غير المستدامة «رؤية أولية في إعداد الموازنة المرنة»

رأفت البلاوي

إصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط

ملخص

تمثل الموازنة العامة السنوية للدولة البرنامج الحكومي لسنة قادمة، وهي تعطي تصوراً واضحاً بالأرقام عما تريد أن تنفذه الحكومة خلال فترة قادمة اعتماداً على إيراداتها ونفقاتها، وتجزئ أحكام المادة (4- ثانياً) من قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 إعداد وزارة المالية موازنةً متوسطة الأجل أمدها ثلاث سنوات تقدّم مرةً واحدة.

تناقش هذه الورقة كيفية تمويل النفقات المستدامة في ظل الإيرادات غير المستدامة عن طريق استخدام سيناريوهات متعددة لأسعار النفط، بدلاً من سعر واحد تبنى عليه الموازنة، ليمنح هذا السعر المتعدد متخذي القرارات المالية مرونةً عاليةً في التعامل مع المتغيرات الحاصلة في الإيرادات.

كما توضح الورقة إعداد الموازنة من خلال (5) مراحل، بدءاً من مرحلة إعداد المبادئ التوجيهية من قبل وزارتي المالية والتخطيط في شهر أيار، وصولاً إلى المصادقة عليها من قبل مجلس الوزراء وتقديمها إلى مجلس النواب لإقرارها في شهر تشرين الأول.

تقترح الورقة استخدام ثلاثة سيناريوهات عند إعداد الموازنة وخاصة عند إعداد موازنة متوسطة الأمد لثلاث سنوات، الأول سيناريو متفائل يتمثل بتوقع ارتفاع أسعار النفط مستقبلاً، والثاني سيناريو واقعي وهو قريب من الأسعار الحالية، أما السيناريو الثالث فهو متشائم يتمثل بتوقع انخفاض أسعار النفط خلال سنة تنفيذ الموازنة، واعتمدت ثلاثة تقييمات لنوع الإنفاق بهدف تنفيذ هذه السيناريوهات (أقل أهمية، مهم، أهم)، كما اقترحت أيضاً ثلاثة تصنيفات للعجز بهدف الحصول على تمويل اعتماداً على نوع النفقة ونوع السيناريو.

كما تقدم الورقة ثلاث آليات لتطبيق الموازنة المرنة تعتمد كل آلية على إجراءات مختلفة، ومن هذه الآليات قيام وزارة المالية بوضع معايير تقييم لكل نوع من أنواع النفقات دون تقديم هذه التقييمات للجهة التشريعية ودون تقديم موازنة تكميلية أو تقشفية مستقبلاً لكنها تبقىها لأغراض تنظيمية داخلية، وتستمر النفقات وفق هذه الآلية حسب رؤية وزارة المالية لكنها ستكون رؤية مدعومة بمعايير وتقييمات معينة ومخططة وليست بصورة عشوائية.

المقدمة

تواجه الدول ذات الاقتصاد الريعي تحدياتٍ كبيرةً في التخطيط لسياساتها المالية على المدى المتوسط والقصير بما في ذلك عملية الإعداد السنوي لموازناتها العامة، بسبب اعتمادها على مصدر شبه وحيد للتمويل، مرَّ العراق منذ عام 2003 ولغاية الآن، بثلاث أزمات اقتصادية، حدثت جميعها لذات السبب، وهو اعتماد الاقتصاد العراقي بشكل شبه كامل على إيرادات النفط. هذا الاعتماد جعل الاقتصاد العراقي رهينة لتقلباته، وجميع العوامل المؤثرة فيه، بما فيها قوانين العرض والطلب، والأحداث السياسية والأمنية، فضلاً عن الأسباب الصحية والأزمات العالمية المفاجئة، كما حدث قبل ثلاث سنوات تقريباً عند ظهور فيروس Covid-19، الأمر الذي ألقى ظلاله المباشرة على الموازنة العامة للدولة وخلق تحدياتٍ عديدةً أمام التنفيذيين والتشريعيين على حدٍ سواء عند إعدادها.

اختلفت الأزمات الثلاث من حيث درجة حدتها وتأثيرها، فلم يكن لأزمة (2008-2009)، ذلك التأثير الكبير، إذ سارعت الأسعار بالتعافي بعد مدة ليست بالطويلة، كما ساعد العراق في حينه عدم امتلاكه هيكلًا تنظيمياً مترهلاً بالمؤسسات والوظائف كما هو حاصل الآن.

أما أزمة عام 2014، فكانت حادة التأثير، إذ رافقتها سيطرة تنظيم داعش الإرهابي، لحوالي الثلث من الأراضي العراقية، مما جعل حكومة العبادي (2014-2018) أمام تحدٍ مزدوج، الأول أمنيٌّ والثاني اقتصاديٌّ. فيما يتعلق بالملف الاقتصادي، فإن خطوات الحكومة آنذاك من خلال عمليات الترشيق المؤسسي، والتكشف الموازني، فضلاً عن الإمكانيات المتاحة للاقتراض الداخلي والخارجي، أفضت إلى نجاح الحكومة في تجاوز الأزمة، مع فائض مدوّر إلى موازنة عام 2019، قدره (6.5) مليار دولار أمريكي تقريباً¹.

مع بداية عام 2020، كان الأمر مختلفاً قليلاً، ففضلاً عن التحديات التي كانت تمر بها حكومة عبد المهدي (2018-2019)، بسبب الاحتجاجات التي اجتاحت العاصمة بغداد وعدداً من المحافظات، وما رافقها من أحداث أمنية، بدأ فيروس كورونا بالانتشار، فراضاً نفسه على العديد من الدول المستهلكة للنفط، حتى أجبرها على قيود كاملة وجزئية للإغلاق، مما جعل اختلال

1. الموازنة العامة للدولة لسنة 2019، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4529، والمنشورة بتاريخ 11/2/2019 .

العرض النفطي مقابل الطلب عليه، أمراً حتمياً. هذا الاختلال سارع في جعل الأسعار تتهاوى، مما أعاد الأزمة بشكل أقسى، خاصة مع سياسة حكومة عبد المهدي التوسعية في الإنفاق التشغيلي، إذ ارتفعت تعويضات الموظفين وحدها بمقدار (7) مليار دولار أمريكي تقريباً عما كانت عليه في موازنة عام 2018.²

تقترح هذه الورقة إعداد الموازنة العامة للدولة بأسلوب مرن في ظل تقلبات أسعار النفط بدلاً من الأسلوب الحالي المتبع والذي يعتمد سعراً موحداً لبرميل النفط تُغطى به جميع الإيرادات دون الأخذ بنظر الاعتبار التغيرات المتسارعة التي تحصل على الأسعار، ومنطلقة من التساؤل الآتي: هل يمكن للموازنة المرنة مساعدة وزارة المالية في توزيع تخصيصاتها وفق سيناريوهات متعددة لأسعار النفط؟

مراحل اعداد الموازنة العامة في العراق

حكم عملية إعداد الموازنة العامة في العراق خلال الفترة (2004-2019) قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004³، حتى جاء قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 ليحل محله والذي هو ساري المفعول لغاية الآن. ولم تختلف فلسفة إعداد الموازنة في القانونين المذكورين آنفاً كثيراً ما عدا تضمين المادة (3) من القانون النافذ إعداد وزارتي المالية والتخطيط ابتداءً من شهر آذار من كل سنة تقريراً عن أولويات السياسة المالية والاستراتيجية والبرنامج الحكومي والتوصيات المركزية لاتجاهات الموازنة العامة الاتحادية للدولة من حيث عناصرها وحجمها وتوزيعها وظيفياً وقطاعياً، فضلاً عن تقرير النقد الأجنبي المقترح من البنك المركزي العراقي لمدة (3) سنوات أو أكثر الذي يقدمه إلى لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء بداية شهر نيسان من السنة نفسها، على أن تتم مناقشة هذا التقرير من قبل لجنة الشؤون الاقتصادية أو ما يحل محلها في مجلس الوزراء وبالاستعانة بعدد من الخبراء من الوزارات والقطاع الخاص المنصوص عليه

2. رأفت البلداوي، «هل ستصمد حكومة الكاظمي أمام التحديات التي يواجهها الاقتصاد العراقي»، ورقة تقدير موقف منشورة على موقع مركز دراسات الشرق الأوسط (أورسام)، نوفمبر 2020.

3. صدر القانون المذكور بموجب أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (94) لسنة 2004 برئاسة بول بريمر، والذي أوقف العمل بقانون الموازنة العامة رقم (107) لسنة 1985، وقانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 المعدل.

4. لم تقم وزارتا المالية والتخطيط بإصدار هذا التقرير لأي من السنوات التي لحقت صدور القانون رقم (6) لسنة 2019.

في البند (أولاً) من هذه المادة وترفعه إلى مجلس الوزراء نهاية شهر نيسان لإقراره ويكون أساساً لإعداد الموازنات للسنوات اللاحقة⁵.

تبدأ المرحلة الأولى من عملية إعداد الموازنة من خلال قيام وزارتي التخطيط والمالية خلال شهر أيار من كل سنة، بإعداد المبادئ التوجيهية في ضوء أهداف السياسة المالية المحددة في التقرير المعتمد طبقاً لأحكام المادة (3) من هذا القانون المشار إليه أعلاه مع توضيح المعالم الاقتصادية الرئيسة المستندة إلى خطة التنمية الوطنية والمؤشرات الواقعية للاقتصاد الكلي والإجراءات اللازمة والجدول الزمني.

إعداد موازنات الحدود القصوى للنفقات الجارية والاستثمارية لكل وحدة من وحدات الإنفاق بما يتسق مع التقرير المعتمد المشار إليه آنفاً، فضلاً عن إعداد استمارة تقديرات النفقات الجارية والمشاريع الاستثمارية المنصوص عليها في المادة (5) من القانون المذكور.

أما المرحلة الثانية من إعداد الموازنة فتبدأ عند قيام وحدات الإنفاق خلال شهر حزيران بإعداد تقديرات موازنتها وموازنات التشكيلات التابعة لها وإرسالها إلى وزارتي المالية والتخطيط كل حسب الاختصاص على أن تتضمن تخمينات الإيرادات الخاصة بها وتقديرات النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية، فضلاً عن جداول التصنيف الإداري والاقتصادي والنوعي والوظيفي والجغرافي أو أي تصنيف آخر في إعداد الموازنة العامة، ونسخة من التقرير الأولي عن بياناتها المالية (الحسابات الختامية) للسنة المالية المنتهية والمرسل إلى ديوان الرقابة المالية الاتحادي⁶.

أما المرحلة الثالثة فتبدأ خلال شهر تموز من كل سنة، عند تسلم وزارة المالية التقديرات المقترحة للموازنة الجارية للسنة اللاحقة من الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم ومناقشتها مع الإدارات المعنية اعتماداً على الأهداف والبرامج والأنشطة التي طلبت لها تلك المبالغ لضمان اتساق تلك التقديرات مع الحدود القصوى الواردة في التقرير المعتمد وفق أحكام المادة (3) من هذا القانون. فضلاً عن قيام وزارة التخطيط بإعداد

5. قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019.

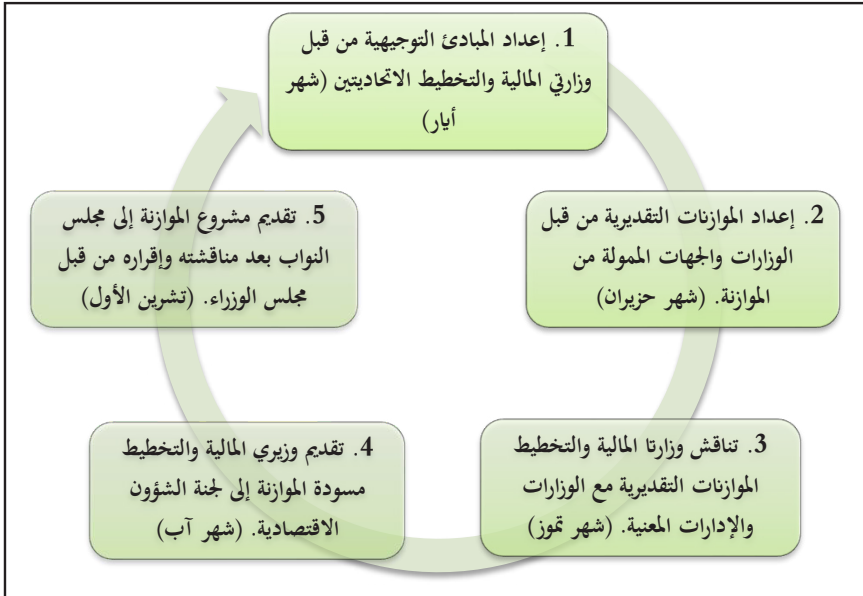
6. إن الحسابات الختامية الأولية لمعظم الوزارات والجهات الممولة من الموازنة تعطي صورة أولية فقط لأنها تخضع في الغالب إلى تعديلات جوهرية أو بسيطة نتيجة تدقيقها وإعادةها للتعديل من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي.

الأسس التفصيلية لوضع تقدير تكاليف المشاريع الاستثمارية وحجم الإنفاق التشغيلي والجدوى الاقتصادية على امتداد أعمارها ومناقشتها مع الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والإقليم والمحافظات ومجالس المحافظات غير المنتظمة بإقليم وتقديمها بصيغتها النهائية لتوحيدها ضمن الموازنة العامة الاتحادية.

أما المرحلة الرابعة فتبدأ عند تقديم وزيرى التخطيط والمالية إلى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء مطلع شهر آب من كل سنة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لدراسته وتقدم التوصيات إلى مجلس الوزراء في مطلع شهر أيلول.

في حين تبدأ المرحلة الخامسة عند قيام مجلس الوزراء بمناقشة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية وإقراره وتقديمه إلى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الأول من كل سنة.

مخطط (1) مراحل إعداد الموازنة العامة في العراق⁷



7. من إعداد الباحث حسب ما ورد بقانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019.

لم تمنح التوقعات الزمنية المذكورة أعلاه والواردة في قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 وقانون الإدارة المالية والدين العام رقم (94) لسنة 2004 من تجاوزها من قبل الجهات الملزمة بتطبيقها، ففي مختلف السنوات الماضية مرّت الموازنة بمخاضات عسيرة حتى إقرارها، ولم يتم إقرارها في سنتي 2014 و 2022 بسبب تأثرها بالمشكلات السياسية والاقتصادية والأمنية والتغيرات الحكومية.

السياسة المالية للدولة تعاقب الحكومات والمشكلات

تقف السياسة المالية عند رأس المؤثرات في الاقتصاد العراقي إذا ما علمنا أنّ الإيرادات النفطية شكلت في سنة 2021 نسبة (34%)⁸ من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) في حين شكل الإنفاق الحكومي نسبة (32%) اعتماداً على ذات السنة والمؤشر. وإننا في هذه الورقة لا نطمح إلى تحليل واقع الاقتصاد العراقي بقدر بيان تأثير المالية العامة للدولة على الاقتصاد العراقي ككل، وأنّ التغيرات في الإيرادات العامة والإنفاق العام تلقي أثرها المباشر على جميع القطاعات فضلاً عن جميع العائلات والشرائح.

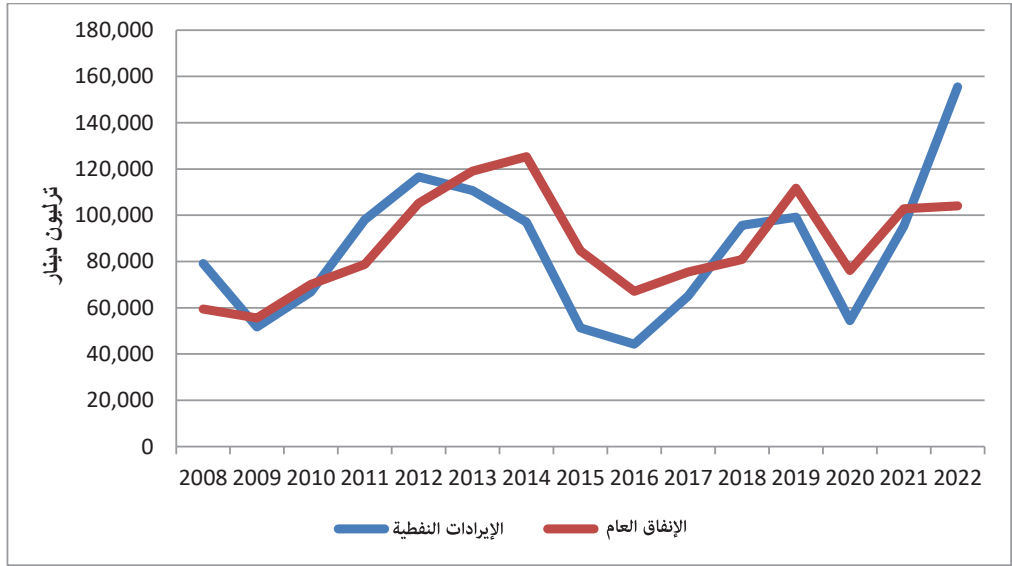
من المفترض أن تدفع ريعية الاقتصاد والإيرادات فضلاً عن توالي الأزمات لذات السبب، إلى أن تأخذ الحكومات المختلفة بعين الاعتبار حجم المخاطر التي تتبع انخفاض الإيرادات، وإن أكبر مشكلة تقع فيها الحكومة عند هذا الانخفاض هي كيفية تمويل نفقاتها الحاكمة والمستدامة عن طريق إيراداتها غير المستدامة، وما يتبع هذا التفكير بكيفية التمويل من تخبطات إدارية ومالية كثيرة، فضلاً عن ضغوطات دولية وقرارات صادمة مثلما حدث عند تغيير سعر الصرف نهاية عام 2020⁹ الذي كان ظاهره تنشيط القطاعات الاقتصادية المختلفة، وباطنه هندسة مالية لتمويل عجز الموازنة المتراكم لدفع النفقات الحاكمة بما فيها رواتب الموظفين والمتقاعدين والمشمولين بالرعاية الاجتماعية والمستوردات من الطاقة الكهربائية الخ، ويبين الشكل أدناه التغيرات الحاصلة

8. وزارة المالية/ دائرة المحاسبة/ الحسابات الختامية لسنوات مختلفة.

9. جاء تغيير سعر الصرف ضمن رؤية أطرها وزير المالية السابق (د. علي علاوي) وفريقه فضلاً عن البنك وصندوق النقد الدوليين بخطة إصلاحية شاملة والتي عرفت لاحقاً بالورقة البيضاء للبدء بالإصلاح المالي والاقتصادي في العراق، لكن تنفيذها بقي حبراً على ورق شأنه شأن الخطط الأخرى، كما إن حكومة السوداني جاءت برؤية مختلفة عن الحكومة السابقة مما جعل الورقة البيضاء الآن لا تتعدى عن كونها وثيقة تاريخية.

في الإيرادات وما يتبعها من تغيرات في النفقات حسب تغيرات أسعار النفط وللفترة من (2022 - 2008)

شكل (1) الإنفاق العام والإيرادات النفطية للفترة من (2008 ولغاية 2022)¹⁰ و¹¹

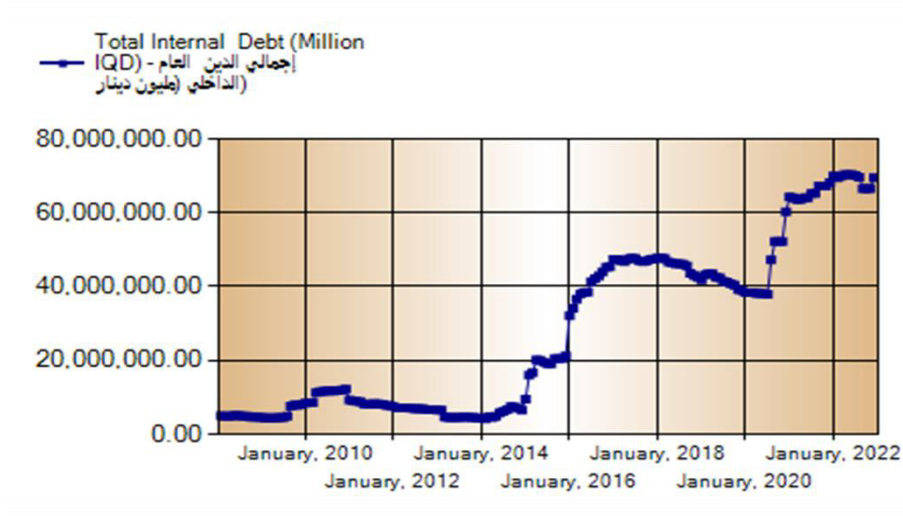


لكن مع تغير الحكومات لم تتغير السياسة؛ فعند ارتفاع الإيرادات النفطية يرتفع الإنفاق التشغيلي ويذهب جزء كبير منه إلى نفقات حاكمة، وعند انخفاضها تظهر أزمة فتتبع الحكومة سياسة تقشفية، وإذ إن السياسة التقشفية في هذه الحالة أمر منطقي إلا أن تغطية النفقات الحاكمة يجب أن تلحقها سيولة مالية لا يوفرها حجم الإيرادات الداخلة فتبدأ الحكومة بالاقتراض الداخلي والخارجي كملاذ أول، لتتحول أقساط أصل القرض وفوائده إلى نفقات حاكمة أخرى تثقل كاهل الحكومة التي تتبّعها.

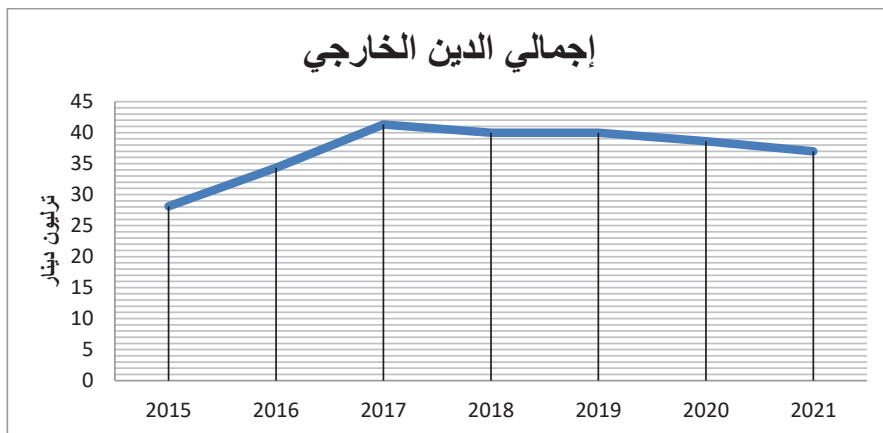
10. من إعداد الباحث استناداً إلى وزارة المالية/ دائرة المحاسبة/ الحسابات الختامية لسنوات مختلفة.

11. من إعداد الباحث استناداً إلى البنك المركزي العراقي، الموقع الإحصائي.

شكل (2) التغير في إجمالي الدين العام الداخلي (2008-2022)¹²



شكل (3) التغير في إجمالي الدين العام الخارجي (2015-2021)¹³



12. البنك المركزي العراقي، الموقع الإحصائي، <https://cbiraq.org/SeriesChart.aspx?TseriesID=187>

13. من إعداد الباحث استناداً إلى البنك المركزي العراقي، الموقع الإحصائي.

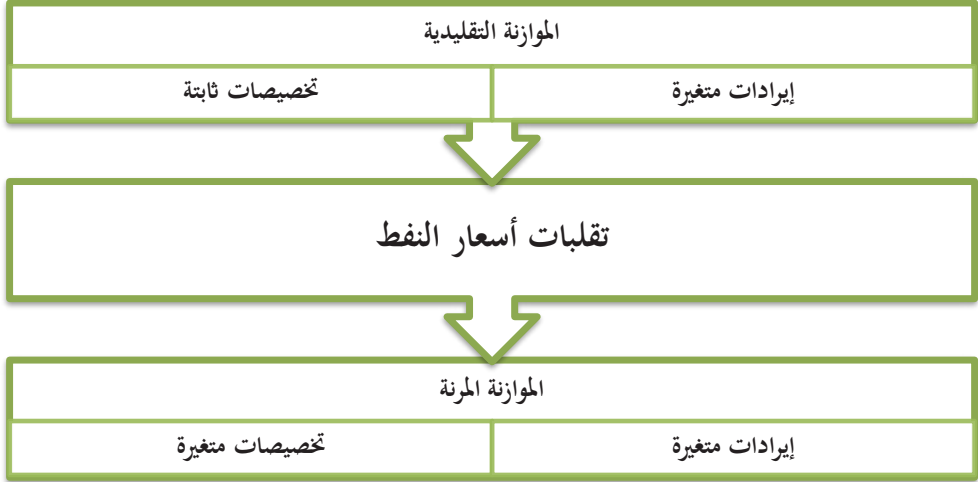
أجبرت الأزمات المتتاليتين عام 2014 و 2019 الحكومتين آنذاك إلى اتخاذ إجراءات عاجلة للاقتراض داخلياً وخارجياً، فكان حجم الاقتراض الداخلي هو الأكبر والأسهل، بدءاً من خلال طرح سندات وطنية للجمهور، لكن الجمهور آنذاك لم يستجب لشراء هذه السندات فاشتريتها المصارف الحكومية والخاصة، ولأنَّ المصارف حينذاك كانت بحاجة إلى سيولة دينارية لتسيير أعمالها، فقامت بخصمها لدى البنك المركزي العراقي، واستمر الحال هكذا حتى مرحلة تعافي أسعار النفط، هذا التمويل بهذه الطريقة جعل البنك مقرضاً غير مباشر للحكومة كون المادة (26) من أمر سلطة الائتلاف المؤقتة رقم (56) لسنة 2004 والذي ينظم عمل البنك أشارت إلى حظر إقراض البنك المركزي للحكومة، لكن البنك المركزي آنذاك وبالتعاون مع المصارف والاتفاق مع الحكومة قام بتوسيط المصارف كمشتري لهذه السندات وبائع لها عن طريق خصمها لتجاوز هذه العقبة القانونية، والتي استمر التعامل بآلياتها للسنوات اللاحقة.

أما الدين الخارجي فاستمر بالارتفاع وخاصة سنة/ 2015 والسنوات التي تلتها كون هذا الدين كانت له في حينه ضرورة أمنية وليست اقتصادية فقط رافقها دعم دولي كبير لجهود الحرب، فالحرب ضد التنظيمات الإرهابية كانت بحاجة إلى تمويلات مالية كبيرة، وأنَّ أسعار النفط آنذاك كانت في أدنى مستوياتها وبالخصوص عام/2016 والتي سجلت الإيرادات النفطية في حينها أدنى مستوياتها بمبلغ (44) تريليون دينار فقط. فاضطر العراق إلى الاقتراض الخارجي من المؤسسات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي وأمريكا وبريطانيا وألمانيا واليابان والصين الخ.

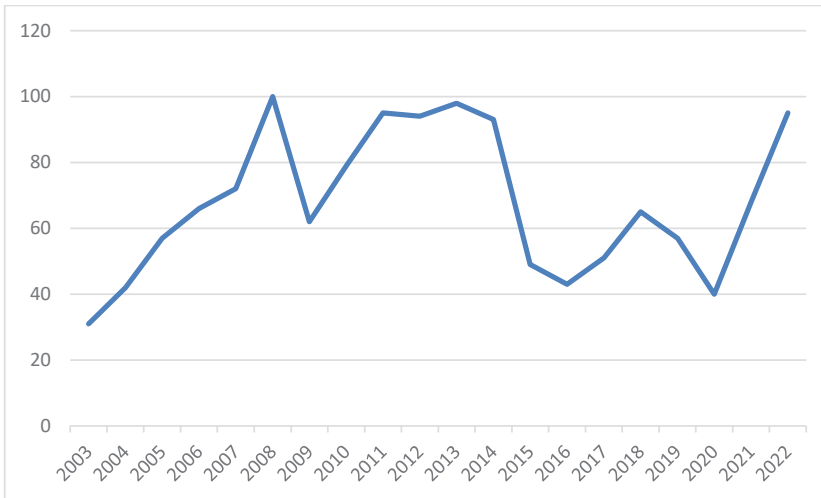
الموازنة المرنة (الموازنة وفق السيناريوهات)

تدفع تقلبات أسعار النفط المستمرة إلى تدخلات واضحة في معظم مجالات المالية العامة، بدءاً من القرارات المالية وصولاً إلى اتخاذ القرارات الإدارية وليس انتهاء بضعف الرقابة على الأداء وصعوبة تحديد الانحرافات، الأمر الذي يمكنه تعطيل معظم مصالح الدولة، لذا فإنَّ اتخاذ إجراءات تحوطية تدعم القرارات الإدارية والمالية للدولة يجب أن يكون أولوية رئيسة.

مخطط (2) الفرق بين الموازنة التقليدية والموازنة المرنة¹⁴



شكل (4) معدل أسعار النفط الخام للفترة (2003-2022)¹⁵



14. محمد إبراهيم علي، ليث صلاح مسعود، رؤى حسين عبد الحسين، الموازنة العامة المرنة للدولة في ظل تقلبات أسعار النفط بحث منشور في مجلة كلية العلوم الاقتصادية الجامعة، العدد التاسع والأربعون، 2016.

15. من إعداد الباحث استناداً إلى موقع <https://www.macrotrends.net/1369/crude-oil-price>

إنَّ التحوط من التقلبات المستمرة لأسعار النفط في ظل استدامة النفقات يقودنا إلى التفكير في تطبيق السيناريوهات المستقبلية وإمكانية تعددها بغية مواجهة المستقبل، فدون التفكير بالسيناريوهات فإننا نضطر إلى الرضوخ للتغيير ونحقق نتائج سلبية غالباً، أو نذهب تجاه ردّات فعل مستعجلة قد تؤدي إلى تخبط في اتخاذ القرارات، وتشير التجارب السابقة إلى أنَّ التغييرات المفاجئة بإمكانها زعزعة وتغيير كافة الأهداف الموضوعة إن لم يخطط للوقاية منها بعناية في المستقبل. كما أن مختلف الحكومات تعاملت مع الأزمات المتعددة التي مرت بها البلاد بأسلوب ردّات الفعل لا أكثر، كما لم تتوفر لديها أي توقعات مستقبلية.

تعبّر السيناريوهات عن تفسير للحاضر ورؤية للمستقبل ووضع تقديرات منظمة للأحداث المختلفة التي من الممكن أن تحصل، وهي أسلوب يمنح متخذي القرار أفراداً ومؤسسات القدرة والمرونة في التعامل مع معطيات البيئة ذات التعقيد العالي ويدعم قراراتها الاستراتيجية ويحسّن من عملية اتخاذها، ويقلص فجوة اللاتأكد البيئي والتكيف والمرونة الاستراتيجية.

فالسيناريوهات لا تعتمد على التوقع أو التنبؤ وإنما تمثل رسم صورة واضحة قدر الإمكان عن المستقبل وتحاول أن تستكشف النتائج المختلفة إذا ما تغيرت الافتراضات الأساسية (افتراض سعر محدد لبرميل النفط أمودجاً). وتمثل السيناريوهات أداة فاعلة لإدارة الأزمات من خلال اكتشاف إشارات الإنذار المبكر، والاستعداد والوقاية، احتواء الأضرار والحد منها، فضلاً عن استعادة التوازن والنشاط، والتعلم الاستراتيجي. ويمثل السيناريو وصفاً دقيقاً من الوضع الراهن لوضع مستقبلي ممكن أو مرغوب فيه وتوضيحاً للمسارات التي تؤدي إليه بدءاً من الوضع الراهن أو من وضع مفترض. والسيناريو ليس التنبؤ، فالتنبؤ أو التوقع يعتمد على بيانات تاريخية ويضع افتراضه من خلال وقائع معروفة يرتبط بها المستقبل ويمثل التنبؤ وجهات نظر مختلفة إلى المستقبل¹⁶.

16. رأفت البلداوي، رؤية أولية لإعداد الموازنة العامة وفق سيناريوهات متعددة، ورقة منشورة على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين.

التطبيق العملي لسيناريوهات الموازنة

ما دامت السيناريوهات تمثل توقعاً مستقبلياً، فإنَّ سيناريوهات الموازنة يجب أن تعمل على وضع أسعار متعددة لبرميل النفط، بناءً على السعر الحالي فضلاً عن التقلبات المتوقعة خلال السنة أو الثلاث سنوات القادمة، لذا فإنَّ هذا التفكير يدفعنا إلى وضع أسعار افتراضية وفق (3) سيناريوهات، فالسيناريو الأول هو سيناريو متفائل، هذا السيناريو يمثل التوقعات الإيجابية بارتفاع أسعار النفط خلال السنة القادمة والتي هي سنة تنفيذ الموازنة، مما يجعل مُعدَّ الموازنة أمام كثير من الخيارات وخاصة على مستوى الموازنة الاستثمارية التي تذهب أي فوائض نقدية مستقبلية تجاهها. أمَّا السيناريو الثاني فهو سيناريو واقعي وهو يمثل ذات السعر الحالي عند وضع تقديرات الموازنة، أمَّا السيناريو الثالث فهو سيناريو متشائم، هذا السيناريو يمثل التوقعات السلبية لأسعار النفط مستقبلاً مما يجعل مُعدَّ الموازنة أمام الحد الأدنى من الإيرادات وكذلك الحد الأدنى من النفقات الحاكمة والتي لا يستطيع تفاديها خلال السنة المالية.

هذه السيناريوهات الثلاثة (متفائل-واقعي-متشائم) تجعلنا أمام ثلاث تصنيفات لنفقات الموازنة (أقل أهمية-مهم-أهم)¹⁷ فالنفقات الأقل أهمية هي تلك النفقات التي يمكن إنفاقها عند ارتفاع الإيرادات إلى المستوى المتفائل والتي تتكون من النفقات الحاكمة فضلاً عن التوسع في الإنفاق التشغيلي والاستثماري فيمكن خلال هذا السيناريو البدء بمشاريع استثمارية جديدة مع التوسع في الموازنة الرأسمالية لوحدة الإنفاق فضلاً عن التعيينات الجديدة في حال كانت هناك حاجة ملحة لذلك، أو زيادة رواتب الرعاية الاجتماعية الخ، أمَّا النفقات المهمة فهي تلك التي تمثل السيناريو الواقعي لسعر برميل النفط، وهي تمثل النفقات الحاكمة فضلاً عن نفقات أخرى والتي قد تمثل الإنفاق نتيجة التزام الحكومة بالتعاقدات سارية المفعول وخدمة الدين الداخلي ومستحقات الموظفين في الترفيعات وغيرها من النفقات، لكنها في النهاية لا تأخذ المنهاج التوسعي للموازنة، أمَّا السيناريو المتشائم فيعني انخفاض في أسعار النفط لدرجة أنَّ الإيرادات لا تغطي سوى النفقات الحاكمة أو أقل منها والتي تمثل تلك النفقات المتعلقة برواتب الموظفين والرعاية الاجتماعية والتزامات الدين الخارجي وخدمة الدين ومستحقات استيراد الطاقة الخ.

17. إن هذه التصنيفات وفق الأهمية لا تصنف حسب الجدوى بل حسب درجة حاكمية الإنفاق وقابليته للتأجيل من عدمه.

نوع الإنفاق	سعر البرميل \$	نوع السيناريو	معياري تقييم الإنفاق
إنفاق تشغيلي واستثماري توسعي	85	متفائل	أقل أهمية
إنفاق تشغيلي طبيعي يميل للتكشف وإنفاق استثماري مستمر للالتزامات الاستثمارية السابقة	75	واقعي	مهم
إنفاق تشغيلي متكشف يتضمن أهم الالتزامات مع توقف جزء من المشاريع الاستثمارية أو كلها	65	متشائم	أهم

جدول (1) معايير تقييم النفقات والسيناريوهات المتوقعة¹⁸

إنَّ هذا التصنيف وفق معايير التقييم ونوع الإنفاق يدفع نحو قيام وزارة المالية بتقييم كل نفقة من نفقات الموازنة وبيان أهميتها، وينطبق هذا الأمر أيضاً على العجز وتمويله، فيجب أيضاً تصنيف التمويل بالعجز أمام كل نفقة من النفقات، فإذا كان نوع النفقة وفق تصنيف (أهم) وهناك عجز في تمويلها فيذهب إلى العجز المصنف (أهم) كذلك والذي يفترض أن يكون تمويلاً سريعاً وممكناً وهكذا لبقية الأنواع من النفقات.

صفة التمويل	معياري تقييم العجز	نوع السيناريو	معياري تقييم الإنفاق
تمويل بطيء، فوائده عالية، خارجي أو داخلي، يذهب لمشاريع استثمارية فقط.	أقل أهمية	متفائل	أقل أهمية
تمويل طبيعي يمكن الحصول عليه، فوائده واقعية، قد يكون داخلياً أو خارجياً يذهب لمشاريع استثمارية ونفقات تشغيلية مهمة.	مهم	واقعي	مهم
تمويل سريع، داخلي بالغالب، يذهب نحو النفقات التشغيلية لتمويل النفقات الحاكمة.	أهم	متشائم	أهم

جدول (2) معايير تقييم النفقات والسيناريوهات المتوقعة¹⁹

18. من إعداد الباحث.

19. من إعداد الباحث.

علامات التحول نحو اعتماد السيناريو الجديد

إنَّ اعتماد معظم إيرادات الموازنة العامة على الإيرادات النفطية يجعل جميع العلامات الحمراء والخضراء واعتماد أي سعر أو سيناريو مرتبطاً بشكل مباشر على سعر النفط والتغيرات والأحداث والعوامل الخارجية فمنها ما يتعلق بقوى السوق (العرض والطلب) مثلما حدث عن انخفاض الطلب بسبب ظهور جائحة كورونا ومنها ما يتعلق بالمتغيرات الجيوسياسية في مختلف دول العالم والمنطقة كما حدث في الحرب الروسية الأوكرانية مؤخراً، ومنها ما يتعلق بالتطور التكنولوجي للإنتاج والذي أدى إلى إنتاج أنواع أخرى من النفط كالنفط الصخري، فضلاً عن نمو التوجه نحو استخدام الطاقة المتجددة على الرغم من أنها عوامل مؤثرة على المدى البعيد وليس القريب. وما دامت عملية بيع النفط تتم من خلال عقود آجلة ومستقبلية، فإنَّ التحول من سيناريو إلى آخر لا يكون بشكل مفاجئ، وإنَّ تحديد مجسات أو متحسسات لتغيرات الأسعار المستقبلية بناءً على المتغيرات والعوامل الخارجية يساعد متخذي القرارات على الانتقال من سيناريو حالي إلى سيناريو جديد أكثر واقعية يتناسب مع الأوضاع الحالية.

المتغيرات والعوامل	العلامة	السيناريو الجديد
انخفاض في إنتاج النفط الصخري، ارتفاع في الطلب العالمي، اندلاع الحروب والمشكلات في مناطق الإنتاج أو ممرات النقل الخ	خضراء	متفائل
استقرار المتغيرات والعوامل الحالية والتوقعات المستقبلية	بيضاء	واقعي
ارتفاع الإنتاج وزيادة المعروض، انخفاض الطلب العالمي لأسباب مختلفة، زيادة الاعتماد على الطاقة المتجددة، ارتفاع المخزونات الأميركية، الخ	حمراء	متشائم

جدول (3) علامات التحول نحو السيناريو الجديد²⁰

آليات تطبيق السيناريوهات

1. الآلية الأولى

تقوم وزارة المالية بتقديم موازنة من ثلاثة أنواع من الجداول كل نوع يتضمن سعراً معيناً حسب السيناريو مما يعني أننا سنكون أمام جداول توسعية وجداول واقعية وجداول تقشفية وقد

20. من إعداد الباحث.

يمثل كل جدول سنة معينة فيما إذا تم اعتماد موازنة متوسطة الأمد بثلاث سنوات، وإن المصادقة على هذه الجداول الثلاثة يعطي وزارة المالية المرونة القانونية الكاملة للعمل وفق الأولويات ومعايير التقييم التي تم وضعها أمام كل نوع من أنواع النفقات، هذه الآلية ستقف أمام تحدٍ تشريعي كونه من الصعب على وزارة المالية إقناع أعضاء مجلس النواب بأولوياتها وتوجهاتها، لأن أولويات الجهات التنفيذية قد تختلف تماماً عن أولويات الجهات التشريعية لاختلاف أهدافهم الجزئية.

2. الآلية الثانية

تقوم وزارة المالية بتخطيط الموازنة وفق ثلاث سيناريوهات لكنها تقدم السيناريو الواقعي للمصادقة وعند حدوث التغيرات في الأسعار تذهب إلى موازنة تكميلية في حالة الإيرادات الفائضة وموازنة تقشفية في حالة نقص الإيرادات، على أن يبقى معيار التقييم سارياً خلال فترة الإعداد للموازنة. هذه الآلية قد تكون ملائمة إذا ما تم تحقيق فوائض مالية فالموازنة التكميلية نص عليها قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 وهو أمر أتبع أكثر من مرة سابقاً، لكن اختلافه هذه المرة بأن هناك تخطيطاً وتقييماً مسبقاً لأوجه الإنفاق. أما في حالة الموازنة التقشفية فإن الحكومة قد تصطدم برفض الجهة التشريعية لأي تخفيض في الإنفاق.

3. الآلية الثالثة

تقوم وزارة المالية بوضع معايير تقييم لكل نوع من أنواع النفقات دون تقديم هذه التقييمات للجهة التشريعية ودون تقديم موازنة تكميلية أو تقشفية مستقبلاً لكنها تبقئها لأغراض تنظيمية داخلية، هذه الآلية هي أسهل في التطبيق لكنها قد تكون غير مغطاة قانونياً. وتستمر النفقات وفق هذه الآلية حسب رؤية وزارة المالية وفق طريقة (تمويل - عدم تمويل) لكنها ستكون رؤية مدعومة بمعايير وتقييمات معينة ومخططة وليست بصورة عشوائية.

هوية البحث

اسم الباحث: رأفت البلداوي - باحث في الشأن الإقتصادي والمصرفي

عنوان البحث:

تمويل النفقات المستدامة في ظل الإيرادات غير المستدامة «رؤية أولية في إعداد الموازنة المرنة»

تأريخ النشر: نيسان - أبريل 2023

ملاحظة:

الآراء الواردة في هذا البحث لا تعبر بالضرورة عن وجهة نظر المركز، إنما تعبر فقط عن وجهة نظر كاتبها

عن المركز

مركز البيدر للدراسات والتخطيط منظمة عراقية غير حكومية، وغير ربحية، تأسس سنة 2015م، ومُسجل لدى دائرة المنظمات غير الحكومية في الأمانة العامة لمجلس الوزراء.

يحرص المركز للمساهمة في بناء الإنسان، باعتباره ثروة هذا الوطن، عن طريق تنظيم برامج لإعداد وتطوير الشباب الواعد، وعقد دورات لصناعة قيادات قادرة على طرح وتبني وتطبيق رؤى وخطط مستقبلية، تنهض بالفرد والمجتمع وتحافظ على هوية المجتمع العراقي المتميزة ومنظومته القيمية، القائمة على الالتزام بمكارم الاخلاق، والتحلي بالصفات الحميدة، ونبذ الفساد بأنواعه كافة، إدارية ومالية وفكرية وأخلاقية وغيرها.

ويسعى المركز أيضاً للمساهمة في بناء الدولة، عن طريق طرح الرؤى والحلول العملية للمشاكل والتحديات الرئيسية التي تواجهها الدولة، وتطوير آليات إدارة القطاع العام، ورسم السياسات العامة ووضع الخطط الاستراتيجية، وذلك عن طريق الدراسات الرصينة المستندة على البيانات والمعلومات الموثقة، وعن طريق اللقاءات الدورية مع الجهات المعنية في الدولة والمنظمات الدولية ذات العلاقة. ويسعى المركز لدعم الإصلاحات الاقتصادية والتنمية المستدامة وتقديم المساعدة الفنية للقطاعين العام والخاص، كما يسعى المركز لدعم وتطوير القطاع الخاص، والنهوض به لتوفير فرص عمل للمواطنين عن طريق التدريب والتأهيل لعدد من الشباب، بما يقلل من اعتمادهم على المؤسسة الحكومية، ويساهم في دعم اقتصاد البلد والارتقاء به.

حقوق النشر محفوظة لمركز البيدر للدراسات والتخطيط

www.baidarcenter.org

info@baidarcenter.org