

تخطيط الموازنة الفدرالية

2014 - 2010

2009-08-05

نسخة (2)

د.كمال البصري

kamal@field.net

تسعى الدراسة تقديم منهجية لاعداد موازنة للاعوام الخمس القادمة ، وبالاخص معالجة شحة التخصيصات الاستثمارية. تستهدف تحقيق خفض البطالة بمعدل 9 %، وزيادة نسب نمو الناتج المحلي بمعدل 12 % ، من خلال تعزيز سيادة القانون وتلبية متطلبات التربية والتعليم وتمكين الاجهزة الامنية والقضائية بناء قدراتها الفنية ومعالجة الفقر والبطالة وزيادة انتاج الخدمات الحكومية بشكلها المطلوب من خلال الاستثمارات الوطنية والاجنبية، واعادة هيكله القطاع العام.

اولا: الحاجة الى رؤيا لستراتيجية الموازنة الفدرالية 2010-2014

يواجه العراق تحديات عديدة، وقد كشفت ممارسات اعداد الموازنة الفدرالية قصور تناول تلك التحديات من خلال اعداد موازنة سنوية، ومن هذا تأتي هذه الدراسة كمساهمة للجهود التي تقوم بها المؤسسات الحكومية. تهدف الى عرض موجز لمنهجية في تخطيط الموازنة: من خلال تحديد الاولويات الاستثمارية القطاعية وطريقة ردم الفجوة الاستثمارية، ومعالجة للنقص الحاد في الخدمات الحكومية في ظل سيادة القانون.

يعاني العراقي من جملة من الصعوبات منها : رغم التحسن النسبي فإن نسبة الفقر لازالت عالية (31%) ، وان نسبة البطالة 18% ، وهناك تقهر في هيكل الناتج المحلي الاجمالي يتجسد بظهور القطاعات الرئيسية كالزراعة والصناعة. وقد ادت هذه المشكلات الى ضعف حصة الفرد من الناتج المحلي الاجمالي الى (\$3000) سنويا. ان لزيادة السكان وانحسار الارض الصالحة للزراعة، اخذ العراق بان يستورد اكثر 85% من المواد الغذائية واكثر 90% من المواد الرأسمالية. كما ان من التحديات التي يواجهها العراق هي:

1. سيادة القانون: بالرغم من التطور الملحوظ في الجانب الامني، فلا زال فرض سيادة القانون في جوانب اخرى يحتاج الى التقدم الضروري. على سبيل المثال لا زالت مظاهر الفساد الاداري والمالي تتعكس سلباً على الاداء الوظيفي وتجعل العراق بيئة غير جاذبة للاستثمارات الاجنبية، او حاضنة للمبادرات الاقتصادية الخاصة.
2. طبيعة القوانين وتقاليد العمل التي تقف حائلاً عن الاداء السليم في كل من القطاع العام والخاص. بل حافظا لمظاهر الفساد. ونجد ذلك واضحا في ضعف نسب الأداء في تنفيذ المشاريع الحكومية الاستثمارية (على سبيل المثال).
3. الالتزامات الدولية التي تلزم العراق التعامل مع (مثلا) موضوع الديون والتعويضات، بالاضافة الى الاتفاقيات الاخرى الضرورية لتأهيل العراق ان يكون عضوا في المجتمع الدولي.
4. تطبيق سياسة الاصلاح بشكل يتناغم مع متطلبات دخول العراق لمنظمة التجارة الدولية وصندوق النقد الدولي والعهد الدولي. فلا زالت جهود اعادة هيكلة القطاع العام متلكئة ، ولا زال القطاع الخاص فقيرا (ماديا ومعرفيا).
5. معالجة النقص الحاد في الخدمات الحكومية، كالكهرباء والماء والنقل ... الخ. اذ يعاني افراد المجتمع العراقي بدرجات مختلفة من هذا النقص والذي يساهم في مستوى المعيشة. وللمزيد عن خصائص الاقتصاد العراقي ومعاناة المواطن.
6. لازل الملف الاقتصادي يدار بالمعيار السياسي، ويتضح ذلك في طبيعة القرارات التي تتخذ، ولعل ابرزها ظاهرة تخطيط النفقات التشغيلية واستمرار اختناقات الخدمات الحكومية. ان ما

يجري اقرب بالوصف " ان شراء السمكة اولى من شراء الصنارة. كمال لزال الصراع السياسي مصدرا لتعطيل تشريع القوانين الاقتصادية الضرورية.

7. سببت الازمة المالية العالمية هبوط حاد في الايرادات النفطية وانعكس الامر بشدة على سياسة الانفاق الاستثماري. الا ان المؤشرات العالمية الحالية تؤشر الى بوادر البدء في تحسن الوضع الاقتصادي في أمريكا. وتتلخص اخر توقعات المؤسسات الدولية لعام 2010 كما يلي:

النسب المئوية لتطور المؤشرات الاقتصادية (عالميا)

السنوات	2007	2008	2009	2010
معدل نمو الناتج المحلي				
العالم	5	3	-1.7	2.3
الولايات المتحدة الامريكية	2	1.1	-2.5	1.4
الدول الاوربية EU27	2.9	0.8	-4.4	-0.5
سعر الصرف				
¥:US\$	117.8	103.4	96.1	94.8
US\$:€	1.369	1.47	1.358	1.385
SDR:US\$	0.651	0.629	0.655	0.648
اسعار السلع				
النفط (Brent; US\$/b)	72.7	97.7	59	70
السلع غير النفطية (% change in US\$ terms)	20.8	13.1	-26.7	5.9
المواد الغذائية والمشروبات (% change in US\$ terms)	30.9	29.5	-21.9	3.5
المواد الاولية الصناعية (% change in US\$ terms)	11.2	-5.1	-33.9	10.2

المصدر: مجلة الاقتصادى شهر اب 2009

ان المؤشرات (اعلاه) تشير الى تحسن توقعات الناتج المحلي الاجمالي، ومن ثم تحسن الاسعار وبضمنها اسعار النفط. لاشك ان لهذه التوقعات اثار على كلفة مكونات البطاقة التموينية واسعار السلع والخدمات المستوردة وعلى قيمة الايرادات النفطية، الامر الذي يدعونا لتخطيط الموازنة للاعوام القادمة في ضوء تلك المؤشرات.

وبعد تتناول تشخيص التحديات الاقتصادية وغيرها والتي يواجهها الوطن والاسس التي يجب ان تبنى عليها الموازنة، تأتي في القسم الثاني لدراسة منطلقات تخطيط موازنة 2010 – 2014 والتي تشمل تخطيط الايرادات والنفقات، وثالثا: اعداد الموازنة الفدرالية.

ثانياً: منطلقات تخطيط موازنة 2010 – 2014

سوف ننطلق في تخطيط الموازنة بهدف تحقيق اهداف محددة : خفض البطالة بمعدل 9 %، زيادة نسب نمو الناتج المحلي بمعدل 12 % . سوف نتناول على التوالي: تخطيط الايرادات الحكومية، وتخطيط الانفاق الاستثماري، والانفاق التشغيلي.

أ. تخطيط الايرادات او مصادر الانفاق الحكومي:

1. الاستغلال الأمثل للثروة النفطية: بات من الواضح اهمية تنمية العوائد النفطية، وعليه نعتقد انه من خلال العمل على الاسراع بتأسيس شركة النفط الوطنية (على اسس تجارية بحثه)، ومن خلال توفير اطار قانوني لاستغلال الثروة النفطية يضمن الاستفادة الحقيقية من الشركات الاجنبية. فإن ابقاء الامر على ما هو عليه يعني استمرار تخلف العراق واتساع الفجوة بين العراق وبين اقرانه من الدول المجاورة. في دراسة سابقة وجد الباحث ان ابقاء على التقنيات والاساليب السائدة في استغلال الثروة النفطية سوف يطيل من المدة الزمنية الضرورية لبناء البنى التحتية (15-20 عاماً).

2. اصدار السندات الحكومية: هناك ضرورة لامتصاص السيولة النقدية لأغراض الاستثمارات الحكومية عن طريق اصدار السندات الحكومية.

3. القروض : من صور تمويل الموازنة هي القروض المستحصلة من المؤسسات المالية (كالصندوق النقد الدولي) ، او من خلال انشاء مصارف استثمارية (او مصارف تنمية اقليمية تهدف الى العمل على تنمية الاقاليم وتمويل مشاريع معينة التي يمكنها من القيام بها دون الرجوع الى الموازنة العامة، ويمكن ان تنظم هذه المصارف على اساس المشاركة بين حكومة الاقاليم او المحافظات وبين القطاع الخاص).

4. او تبني اسلوب مشاركة القطاع الخاص للعام: من الضروري اعتماد تمويل المشاريع العامة بالاستفادة من خيار "المشاركة بين القطاع العام والخاص" (PPP) او خيار ما هو معروف "بعقد البناء-التشغيل-الإعادة"، الذي اشتهر بإسم الـ BOT . وهو عقد تعطي الجهة الحكومية بموجبه القطاع الخاص إمتيازاً بإنشاء مرفق محدد وتشغيله ومن ثم إعادته في أجل متفق عليه ، ويكون القطاع الخاص حينها قد إستعاد التكلفة وحقق أرباحاً. وقد تم إستنباط أشكال تعاقدية مختلفة

من هذا النوع، وان هذه العقود يمكن تطبيقها في تأهيل المرافق العامة كالمستشفيات او تشييد مرافق جديدة (وهذه الخيارات قد تكون بديلا عن الاقدام على الخصخصة في المشاريع التي تخطط الدولة لخصصتها كالاسواق المركزية او الصناعات الغذائية او الجلدية).

(ب) تخطيط الانفاق الاستثماري

بسبب شحة التخصيصات الاستثمارية، نجد من الضروري تقسيم الانفاق الاستثماري الى انفاق ذو اولوية أساسية ، وآخر ذا اولوية ثانوية. وانطلاقا من التحديات التي سبق الحديث عنها نقترح توزيع الاستثمارات بالشكل التالي:

● **القطاعات ذات اولوية من الدرجة الاولى (الاساسية):** نقترح توزيع التخصيصات المطلوبة على الخمس سنوات بشكل تنازلي (وفقا للطاقة الاستيعابية بكل قطاع) لغرض تحقيق الاولويات التالية:

1. زيادة الانتاج والتصدير النفطي لغرض توفير السيولة النقدية لتمويل المشاريع .
2. توفير الطاقة الكهربائية والوقود الضروري لتلبية حاجة المواطن والمشاريع الاقتصادية
3. التوسع في التربية والتعليم العالي افقيا وعموديا بما يكفل تحقيق سيادة القانون وخلق التنمية البشرية الساندة لتنمية الاعداد.
4. رفع مستوى الانتاج الزراعي والاهتمام بالاستثمار في مشاريع الري واستصلاح الأراضي والثروة الحيوانية، لغرض توفير فرص عمل و مواد غذائية، ومن ثم قيام صناعات زراعية.

● **القطاعات ذات الاولوية من الدرجة الثانية:** نقترح توزيع التخصيصات المطلوبة على الخمس سنوات القادمة بشكل تصاعدي لتحقيق:

5. تحسن في الخدمات الحكومية (كالصحة، والاسكان، والبلديات) ومن ثم رفع مستوى معيشة المواطن

6. تحسين اداء القطاعات الانتاجية الواعدة واعادة تأهيلها من خلال تبني اسلوب مشاركة القطاع الخاص للعام.

ج. تخطيط الانفاق التشغيلي:

مستقبلا ان الحكومة يجب ان تتبنى مبدأ ربط زيادة الاجور والمرتبات بالانتاجية، وان تتبنى سياسة اعالة الافراد من خلال شبكة الحماية الاجتماعية. وبهذا تستطيع الحكومة احتواء مشكلة تضخم الاجور وجعل العراق ارض تنافسية مناسبة للاستثمار.

ثالثا: اعداد الموازنة الفدرالية مقترح موازنة 2010 – 2014

في هذا القسم سوف نلجأ الى صياغة المنطلقات (التي تم التحدث بها سابقا) بلغة رقمية.

1. تخطيط الايرادات الحكومية:

أ) الايرادات النفطية: تم وضع الافتراضات التالية بخصوص كمية الصادرات النفطية واسعارها وفق قراءة امكانية الانتاج والتصدير المحلية، ووفق مؤشرات السوق الاقتصادية العالمية.

تقديرات الايرادات النفطية 2010-2014 بالمليون

السنوات	2009	2010	2011	2012	2013	2014
الاسعار المتوقعة \$	50	60	65	72	77	82
حجم الانتاج (بالمليون)	2.5	2.7	3.0	3.3	3.5	3.7
حجم الصادرات (بالمليون)	2.0	2.3	2.5	2.7	3.0	3.2
الايرادات النفطية (بالمليون)	36,000	49,680	58,500	69,984	83,160	94,464

ب) الايرادات غير النفطية:

كانت ولا زالت الإيرادات غير النفطية لا تتجاوز 10% من الإيرادات العامة، ونتوقع مستقبلا ان تنمو نموا ضعيفا من خلال العمل على تطبيق نظام **التعرفة** الكمركية (الذي لا زال ينتظر التشريع) ومن خلال زيادة كفاءة جباية الرسوم. وتقدر هذه الإيرادات حاليا بحدود 4 مليار. ولأجل تخطيط هذه الإيرادات سوف نفترض ان تنمو بمعدل 10% سنويا.

1. تخطيط النفقات العامة:

أ. النفقات التشغيلية:

في السابق ولأسباب غير اقتصادية تم زيادة التخصيصات التشغيلية حتى اصبحت عبء مستمر على الموازنة. وعلية **فإننا** نرى ضرورة ربط اي زيادة في الاجور بزيادة الانتاجية في المستقبل ، ولاغراض التضخم في الاسعار والتوسع في الاتفاق التشغيلي، فإننا نقترح زيادة التشغيلية بمعدل 10% سنويا.

ب) النفقات الاستثمارية:

في دراسات سابقة لوزارة التخطيط تم تحديد الانفاق الاستثماري (بالحد الأدنى) الضروري لاعادة الاعمار \$ 187 مليار. وهي موزعة على القطاعات التالية:

تقديرات الاستثمارات المرغوب بها 2010-2014 بالمليون

الصناعة	الاتصالات	التعليم	الزراعة	الموارد المائية	التشييد	الماء والصرف الصحي	تطوير الأقاليم والمحافظات	الصحة	الكهرباء	النقل	القطاع النفطي	الإسكان
4,000	1,500	3,200	6,000	5,500	6,000	8,000	12,000	15,000	18,000	30,500	15,000	56,000

وإذا ما صحت هذه التقديرات، فإننا نستطيع ان نقترح تخطيط للانفاق الاستثماري بحسب الاولويات (ذات الدرجة الاولى والثانية). ولغرض احتساب التخصيصات الاستثمارية، فقد تم اقتراح حسابها على اساس 30% من الإيرادات العامة. غير ان هذه التخصيصات لا تغطي النفقات الاستثمارية، من هنا تأتي اهمية الاستفادة من تمويل الاستثمارات بالطريقة التي اشرنا لها في القسم الثاني (القروض).

تقديرات الموازنة 2010-2014 بالمليون

السنوات	2009	2010	2011	2012	2013	2014
الإيرادات النفطية	36,000	49,680	58,500	69,984	83,160	94,464
الإيرادات غير النفطية	4,000	4,400	4,840	5,324	5,856	6,442
إجمالي الإيرادات	40,000	54,080	63,340	75,308	89,016	100,906
التخصيصات الاستثمارية	12,728	16,224	19,002	22,592	26,705	30,272
التخصيصات التشغيلية	45,888	50,477	55,524	61,077	67,185	73,903
العجز	18,616	12,621	11,186	8,361	4,873	3,269

حيث ان اجمالي الإيرادات يمثل الإيرادات النفطية وغيرها، وان التخصيصات التشغيلية والاستثمارية جرى احتسابها كما تقدم، اما الاستثمارات المرغوب بها فأنها التخصيصات الضرورية لاعادة الاعمار والتي اعلنت عنها وزارة التخطيط، واما القروض الاستثمارية فهي تمثل الفرق بين الاستثمارات المرغوب بها وبين التخصيصات الاستثمارية.

ان تناول التحديات الاقتصادية بهذا النهج سوف يعتمد على توفير التخصيصات لمعالجة النقص في الخدمات الحكومية. ولكن يبقى تخطيط الموازنة شئ وكفاءة ادارة الملف الاقتصادي شئ اخر.