

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة القادسية

كلية الادارة والاقتصاد

قسم الاقتصاد

دراسة تحليلية لأسباب عدم اقرار الموازنة العامة في العراق
للعام ٢٠١٤

٢٠١٥م

١٤٣٦هـ

الملخص :-

انهى العراق عام ٢٠١٤ بدون اقرار الموازنة نتيجة للخلافات والنزاعات السياسية والاختلالات في بعض مواد الدستور التي هيأت لذلك وما نتج عن ذلك من اثار على الاقتصاد العراقي وعرقلة مسار التنمية في العراق ، واتى عدم اقرارها في ظل ظروف استثنائية عاشها العراق في عام ٢٠١٤ من انخفاض اسعار النفط والاضاع الامنية المتدهورة التي جعلت العراق يعاني من عجز حقيقي، وركزت هذه الدراسة على مسائل مختارة دون ادعاء التغطية الشاملة.

University of AL Qadisiya
College of Administration and Economics
Department of Economics

An analytical study of the causes of
a failure to approve the general budget
for Iraq in 2014

1436 A.H

2015 A.D

Abstract

Is the general budget of the state of the most important financial plans adopted by in the short term, they are considered the main tool for the implementation of economic and financial policies, and determine how to get the revenues and their use in order to ensure the organization of government spending and achieve optimal exploitation of economic resources. Iraq has ended in 2014 without approving the budget as a result of disagreements and political conflicts and Mantg about it from the effects of the Iraqi economy and obstruct the course of development in Iraq coincided not be approved under exceptional circumstances prevailed in Iraq in 2014 represented a decline in oil prices in addition to the deterioration of the security situation that made the Iraqi economy in general, and especially the budget suffers from a real deficit, this study focused on selected issues without claiming universal coverage. And it was divided this paper into three sections as it included the first part, the conceptual framework of the general budget, a theoretical study of the concept and the types and rules of the general budget while touched second section of the study and analysis of the draft 2014 budget law sent by the government to parliament in mid-January of 2014 to determine the main imbalances in this project and try to find out the feasibility of the project if it was passed on the Iraqi economy, and its compatibility with the National Development Plan (2013-2017), with the third on the implications and the reasons for the failure to approve the general budget for 2014 in Iraq in light of the drop in oil prices and the deterioration of the situation security.

المقدمة :

تعد الموازنة العامة في الدولة من اهم الخطط المالية التي تعتمد عليها في الاجل القصير، فهي تعتبر الاداة الرئيسية لتنفيذ سياساتها الاقتصادية والمالية ، و تحدد كيفية الحصول على الايرادات وأوجه استخدامها بما يكفل تنظيم الانفاق الحكومي وتحقيق الاستغلال الامثل للموارد الاقتصادية.

وقد انهى العراق عام ٢٠١٤ بدون اقرار الموازنة نتيجة للخلافات والنزاعات السياسية و ما نتج عن ذلك من اثار على الاقتصاد العراقي وعرقلة مسار التنمية في العراق وتزامن عدم اقرارها في ظل ظروف استثنائية عاشها العراق في عام ٢٠١٤ تمثلت بانخفاض اسعار النفط فضلا عن تدهور الاوضاع الامنية التي جعلت الاقتصاد العراقي عموما والموازنة خصوصا تعاني من عجز حقيقي ، وركزت هذه الدراسة على مسائل مختارة دون ادعاء التغطية الشاملة.

وعليه تم تقسيم هذا البحث الى ثلاثة مباحث اذ تضمن المبحث الاول الاطار المفاهيمي للموازنة العامة وهي دراسة نظرية لمفهوم وانواع وقواعد الموازنة العامة في حين تطرق المبحث الثاني لدراسة وتحليل مشروع قانون موازنة ٢٠١٤ المرسل من الحكومة الى البرلمان في منتصف كانون الثاني من عام ٢٠١٤ للوقوف على ابرز الاختلالات في هذا المشروع ومحاولة معرفة مدى جدوى ذلك المشروع لو تم اقراره على الاقتصاد العراقي، ومدى توافقه مع خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) ،فيما تناول المبحث الثالث تداعيات واسباب عدم اقرار الموازنة العامة لعام ٢٠١٤ في العراق في ضوء انخفاض اسعار النفط وتدهور الوضع الامني.

مشكلة البحث:

يتأخر اقرار الموازنة في كل عام في العراق في السنوات الاخيرة مما يسبب مشكلات اقتصادية للبلد ، الا ان الحالة في عام ٢٠١٤ هي حالة استثنائية اذ اصبح الاقتصاد العراقي بدون موازنة مما انعكس سلبا على الاقتصاد وعلى مسار التنمية في البلد.

اهمية البحث:

تأتي اهمية البحث من تناوله لموضوع حيوي ومهم وهو الموازنة العامة لما لها من تأثير بالغ على الاقتصاد فهي التي تحدد كيفية الحصول على الايرادات واوجه انفاقها، وان عدم وجود موازنة يضع الاقتصاد في حالة من الفوضى في القرارات ويسبب مشكلات كبيرة على الاقتصاد تمتد لسنوات لاحقة، وبالتالي تناولت هذه الدراسة تحليل مشروع قانون موازنة ٢٠١٤ ومقارنته مع الموازونات السابقة لتحديد الاختلالات في اعداد الموازنة العامة بالإضافة الى توضيح الاثار السلبية لعدم اقرار الموازنة واسباب عدم اقرارها.

هدف البحث:

يهدف البحث الى تحديد وتحليل الاثار الناتجة عن عدم اقرار الموازنة على الاقتصاد العراقي والاسباب التي ادت الى عدم اقرار الموازنة من اجل معالجة الثغرات التي ادت الى عدم اقرارها و لكي لا يتعرض الاقتصاد العراقي مرة اخرى لهذه الاختلالات وبالتالي لا تتعرق عملية التنمية الاقتصادية .

فرضية البحث:

افترضت الدراسة ان هنالك اثار اقتصادية سلبية وتدهور شمل كل مفاصل الاقتصاد نتيجة عدم اقرار الموازنة العامة في العراق لعام ٢٠١٤ .

منهجية البحث :

اعتمد البحث على المنهج الوصفي التحليلي في تحليل مسودة مشروع موازنة ٢٠١٤ وفضلا تحليل اسباب عدم اقرارها والنتائج الاقتصادية المترتبة على ذلك .

هيكل البحث :

ولتحقيق اهداف البحث قُسم الى ثلاثة مباحث تناول المبحث الاول الاطار المفاهيمي للموازنة العامة وهي دراسة نظرية لمفهوم وانواع وقواعد الموازنة العامة في حين تطرق المبحث الثاني لدراسة وتحليل مشروع قانون موازنة ٢٠١٤ المرسل من الحكومة الى البرلمان في منتصف كانون الثاني من عام ٢٠١٤ للوقوف على ابرز الاختلالات في هذا المشروع ومحاولة معرفة مدى جدوى ذلك المشروع لو تم اقراره على الاقتصاد العراقي، ومدى توافقه مع خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) ،فيما تناول المبحث الثالث تداعيات واسباب عدم اقرار الموازنة العامة لعام ٢٠١٤ في العراق في ضوء انخفاض اسعار النفط وتدهور الوضع الامني .

المبحث الاول

الموازنة العامة (الاطار المفاهيمي)

اولا: تعريف الموازنة العامة:

الموازنة في اللغة على صيغة مفاعلة من الفعل وازن ، تقول وازنت بين الشئين موازنة و وزانا ، و وازنه عادله وقابله وحاذاه (١) . اما اصطلاحا فان للموازنة العامة اكثر من تعريف ومن هذه التعريفات ما يأتي :

الموازنة العامة :هي الصك أو التأشير التي تصدر من السلطة التشريعية سنويا بشأن عمليات الانفاق والتحصيل بما يضمن السير الحسن لمختلف المرافق العامة بقصد تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية (٢).

ويعرف البعض الموازنة العامة للدولة بأنها :البيان الذي يتم فيه تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها خلال فترة مالية قادمة عادة ما تكون سنة وتتطلب اجازة من السلطة التشريعية (٣)

وعرفها اخرون على انها : تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها خلال سنة مالية مقبلة تعده أجهزة الحكومة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بنظام او مرسوم الميزانية الذي يجيز لهذه الاجهزة تنفيذ الميزانية بجانبها التحصيلي و الانفاقي (٤).

وهناك تعريف اخر للموازنة العامة ايضا حيث تعرف على انها :التعبير المالي لبرنامج العمل المعتمد الذي تعترم الحكومة تنفيذه في السنة القادمة ، تحقيقا لأهداف المجتمع (٥).

ويعرف البعض الموازنة العامة بأنها : نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة وتعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاجتماعية والاقتصادية للدولة (٦).

ثانيا: التطور التاريخي للموازنة العامة :

ارتبط ظهور الموازنة العامة بتكوين الدولة وبتطور نظام الحكم فيها، كما تأثرت الموازنة تأثرا كبيرا بزيادة تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية والاجتماعية ، لقد لعبت انكلترا دورا كبيرا في تطوير فكرة الموازنة العامة وتعود جذور الموازنة العامة في انكلترا الى بدء الصراع بين الحاكم والبرلمان، فقد تطورت الموازنة نتيجة لزيادة رقابة البرلمان على اعمال الحاكم وتحديد سلطاته المالية وفي تأكيد حق الشعب بضرورة رجوع الحاكم الى ممثليهم في البرلمان قبل فرض أي ضريبة عليهم ، وقد كان الاهتمام في البداية بتحديد صلاحيات الحاكم في فرض

(١) عزوز مناصرة، أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر، رسالة ماجستير ،جامعة الحاج لخضر باتنة/كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الاسلامية، الجزائر، ٢٠٠٦-٢٠٠٧، ص ١١، على موقع الانترنت : www.iefpedia.com

(٢) زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، رسالة دكتوراه ،جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، الجزائر، ٢٠١١، ص ٤ على موقع الانترنت : www.ummo.dz

(٣) حسين محمد سمحان واخرون، المالية العامة من منظور اسلامي، الطبعة الاولى، دار صفاء للنشر والتوزيع ،عمان، ٢٠١٠، ص ١٦٥

(٤) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨، ص ١٥-١٦
(٥) وليد خلف علي الزعبي ، أثر التحول نحو النشاط الخاص على الموازنة العامة للأردن للمدة (١٩٨٠-٢٠٠١) ، أطروحة دكتوراه، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٧٢

(٦) سيروان عدنان ميرزا ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ، الطبعة الاولى، بغداد ، على موقع الدائرة الاعلامية في مجلس النواب على الانترنت ، ٢٠٠٨ ، ص ٢٦

الضرائب على المواطنين وليس في كيفية انفاقها. وجاءت الرقابة على النفقات فيما بعد وذلك لحماية دافعي الضرائب ، وفي وقت لاحق اصبح للبرلمان سلطة على جميع النفقات فأخذ يناقشها بحرية قبل أن يوافق عليها ، ثم اصبح بعد ذلك مبدأ الاعتماد السنوي للموازنة العامة ، فمنذ العام ١٨٢٢ م اصبح وزير الخزانة في انجلترا يظهر سنويا في البرلمان ليعرض على أعضائه صورة شاملة عن الوضع المالي للدولة ويعرض ايضا موازنة الدولة وما تحتويه من إيرادات ونفقات وبيان الفائض أو العجز المتوقع في الموازنة العامة وخطة الحكومة في هاتين الحالتين ، وبذلك تبلورت فكرة الموازنة العامة وتحددت مبادئها الاساسية ، وانتقلت فكرة الموازنة العامة من انكلترا الى الدول الاوربية الاخرى والى الولايات المتحدة الامريكية ، وكانت فرنسا اول من اقتبس فكرة الموازنة العامة من انجلترا وادخلت عليها بعض التعديلات ، ومن انجلترا وفرنسا والولايات المتحدة الامريكية انتقلت فكرة الموازنة العامة الى الدول الاخرى ولا سيما الدول النامية ، وتوالت بعد ذلك الاصلاحات والتطورات على الموازنة العامة الى ان وصلت الى ما وصلت اليه من تطور في العصر الحاضر، من ناحية الشكل والمضمون^(٧).

ثالثا : أنواع الموازنات العامة:

مرت الموازنة العامة بعدة مراحل و عرف المفكرون وميزوا عدة أنواع من أهمها ما يلي:

١- الموازنة التقليدية:

ويطلق عليها موازنة الاعتمادات أو موازنة البنود ويمكن اعتبار هذه الموازنة من أقدم أنواع الموازنات ولا زالت مسيطرة على معظم موازنات دول العالم ومنها العراق ، ويستند مبدأ اعداد هذه الموازنة على أساس تقدير النفقات وفقا لبنود يمثل كل منها نوعا من أنواع الصرف لذلك فإن المدخلات لهذه الموازنة تعتبر أنواع المصروفات وتوزع على مستوى الوحدات المنفذة ويجري تقسيم هذه المصروفات الى فقرات أكثر تفصيلا كالمرتبات وما يتعلق بها والسلع وأنواعها والصيانة...ألخ ، كما أطلق على هذه الموازنة (موازنة الرقابة) لأنها تهدف الى فرض رقابة مركزية على الانفاق العام.

ويتم تقدير النفقات والايرادات طبقا لذلك ولا بد من تحقيق تلك التقديرات عند تنفيذ الموازنة والابلاغ عن الانحرافات لذا تحتاط الوحدات لتقديراتها من المسائلة وذلك برفع وتضخيم حجم التقديرات للنفقات وتقوم بعملية عكسية بالنسبة للإيرادات^(٨).

^(٧) محمد شاكر عصفور ،مصدر سابق، ص ص٢٧-٣٠
^(٨) حسن عبد الكريم سلوم وآخرون ،الموازنة العامة للدولة بين الأعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية) ،مجلة الإدارة والاقتصاد ،الجامعة المستنصرية ،العدد الرابع والستون،٢٠٠٧، ص ص ١٠٥-١٠٦

٢- موازنة الاداء:

تعتبر موازنة الاداء محصلة المحاولات الاولى لإصلاح نظام موازنة البنود بهدف التركيز على قياس الكفاءة الادارية وتقليل النفقات عند أنجاز المشاريع ، لقد ظهرت في الواقعة بين ١٩١٣-١٩١٥ م^(٩) ، وتعرف موازنة الاداء بأنها ذلك التصنيف في الموازنة الذي ينقل التركيز من وسائل القيام بالعمل الى العمل المنجز نفسه . اذ ان الموازنة تعتمد لتحقيق أهداف معينة وليس لمجرد شراء سلع وخدمات .ومن ثم فموازنة الاداء تلقي الضوء على العمل الذي تم أو الخدمة التي أنجزت للتأكد من أن النتائج التي تحققت توازن ما كان مخططا لها^(١٠).

٣- موازنة البرامج :

تحول الاهتمام من فرض الرقابة وخدمة الادارة الحكومية الى خدمة العملية التخطيطية حيث تركز الاهتمام على محاولة ربط السياسة المالية والاقتصادية للحكومة ونتج عن ذلك أن تحولت الموازنة الى نظام موازنة التخطيط والبرمجة^(١١)، والموازنة البرنامجية هي عبارة عن نظام إدارة النفقات الحكومية من خلال محاولة المقارنة في مقترحات البرامج لكل الوكالات والهيئات الحكومية المخولة بتنفيذ الأهداف المماثلة ، لذلك فمهمة الهيئة الحكومية تتشابه مع منتج(أو ناتج) مؤسسة الاعمال الانتاجية ، والموازنة البرنامجية تعمل على قياس منتوجات (مجموع الإنتاج النهائي) للهيئات بالشكل الكمي .ثم بعدئذ يتم اختيار الهدف الذي هو عبارة عن اختيار نوع الخليط من البرامج التي تحقق المهمة المقررة بأقل كلفة ممكنة .وخليط أقل كلفة للبرامج يطلق عليه في بعض الأحيان بمزيج الكلفة الاقل للبرنامج ، ومن فوائد الموازنة البرنامجية أن لها القدرة على السماح لمدراء الموازنة أن يلاحظوا حالات الاولويات واستبدال مشروع بمشروع آخر حسب الاهميات المقررة والتي لا تكون واضحة المعالم مباشرة عندما تتم مراجعة موازنات الدوائر أو الهيئات بصورة منعزلة لوحدها^(١٢).

٤- الموازنة الصفرية:

يقضي هذا الاسلوب بمراجعة وتقييم جميع أوجه الانفاق ابتداء من الصفر ، وهي لا تقترض ان البرامج الحالية يجب أن تستمر ،ولكن من المحتمل أن تنخفض أو تلغى اذا ثبت عدم كفاءة أو جدوى الاستمرار فيها ،وهذا يتطلب مناقشة وتبرير جميع النفقات المدرجة من الاقسام والوحدات الادارية العاملة في الوحدة الاقتصادية في كل مرة يتم فيها اعداد الموازنة ،وكما لو كان بند النفقة يطرح لأول مرة ،وفقا لأسلوب الموازنة الصفرية فإنه يطلب من كل قسم ،او وحدة ادارية في الوحدة الاقتصادية تحديد الواجبات والمهام التي سينفذها خلال الفترة القادمة ،

^(٩) محمد عبد الله محمود أبو رحمة ،مدى توفر مقومات تطبيق نظام الموازنات على أساس الانشطة(ABB) في بلديات قطاع غزة (دراسة تطبيقية) ،رسالة ماجستير ، الجامعة الاسلامية غزة ،كلية التجارة، ٢٠٠٨ ،ص٢٤ ، على موقع

الانترنت: www.library.iugaza.edu.ps

^(١٠) دليل اللقاء التدريبي (اهمية التحول من موازنة البنود الى موازنة البرامج والاداء، ودور الجهاز الاعلى للرقابة في ذلك) بالتعاون مع المجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبية ،المداخل الحديثة لاعداد الموازنة ،بيروت-لبنان، ٢٠٠٩ ، ص٢ ، على

موقع الانترنت : www.arabosai.org

^(١١) خديجة جمعة الزويني ،الفساد وأثره في الموازنة العامة للدولة،مجلة الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد ٧٣ ، ص٥

^(١٢) غازي عبد الرزاق النقاش ،المالية العامة ،دار وائل للنشر، الطبعة الرابعة، عمان، ٢٠١٠، ص ١٢٢ - ١٢٣

وكذلك نفقات كل نشاط من الانشطة المتوقع القيام بها من قبل ذلك القسم او الوحدة الادارية ، مع ترتيب تلك الانشطة حسب درجة اهميتها في تحقيق الاهداف العامة للوحدة الاقتصادية ، ثم تقوم لجنة الموازنة بدراسة هذه الانشطة وتكاليفها، وتخصيص الاموال المتاحة بناءً على درجة أهمية كل نشاط^(١٣).

رابعاً: قواعد إعداد الموازنة العامة:

ان مبادئ الموازنة العامة هي قواعد نظرية كما وصفها فقهاء المالية العامة وكتابها .ومنهم من بالغ بقيمتها وزاد عددها ومنهم من قسمها من حيث الاهمية الى قواعد أساسية وأخرى ثانوية ، كما أن قيمة المبادئ تختلف في الزمان والمكان وفق التشريع الوصفي لكل دولة ونبين فيما يلي القواعد الأساسية لإعداد الموازنة العامة للدولة:

١- وحدة الموازنة العامة (١٤):

يعني ان ترد نفقات الدولة و إيراداتها ضمن صك واحد أو وثيقة واحدة تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها ،فلا تنظم الدولة سوى موازنة واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات مهما اختلفت مصادرها ومهما تعددت المؤسسات والهيئات التي يقتضيها تنظيم الدولة الإداري ومن سمات هذه القاعدة ما يأتي:

أ-يتصف بالوضوح والسهولة لمن يريد ان يقف على حقيقة المركز المالي للدولة ، حيث أن للدولة حساباً واحداً.

ب-يؤدي الى سهولة تحديد نسبة الإيرادات والنفقات العامة الى مجموع الدخل القومي بوجود ارقامها في صك واحد للموازنة العامة.

ج- يحول مبدأ وحدة الموازنة دون تلاعب الجهاز الحكومي في ماهية الانفاق والاعتماد.

د- يدعم أسلوب التخطيط لأن الموازنة العامة ما هي الا الوجه المالي للخطة الاقتصادية.

٢-سنوية الموازنة العامة:

من المبادئ الأساسية للموازنة العامة ان تصدر عن سنة مالية تستقل بمواردها ونفقاتها، وتقوم بعض الدول بوضع إطار زمني متوسط الأجل لمدة زمنية تتراوح بين ثلاث وخمس سنوات لتنفيذ برامجها المختلفة .وتختلف السنة المالية وفقاً لكل دولة كما سبق الذكر، وفقاً لطبيعة العمليات الاقتصادية للدولة وما استقر عليه العرف المالي بها .ومن المعروف أنه كلما

^(١٣) محمد موسى محمد النجار،العوامل المؤثرة على كفاءة استخدام الموازنات التقديرية كأداة تخطيط ورقابة في الجامعات الفلسطينية بمحافظات غزة ،رسالة ماجستير،الجامعة الإسلامية غزة،كلية التجارة،٢٠٠٦،ص ص ٣٢-٣٣،على موقع الانترنت :
www.library.iugaza.edu.ps

^(١٤) محمد البدر،بحث عن إدارة الموازنة العامة للدولة ،جامعة دمشق،كلية الاقتصاد،٢٠١٠،ص ص ٧-٨ على موقع الانترنت:www.tahasoft.com

قصرت الفترة الزمنية كلما زادت دقة التقديرات للكميات المالية بالموازنة العامة. وتعد فترة سنة فترة ملائمة نسبيا فيما يتعلق بتحديد التقديرات المختلفة للإيرادات والنفقات العامة وهي ملائمة أيضا لحركة المعاملات الاقتصادية للقطاعات المختلفة^(١٥).

٣-عمومية الموازنة العامة :

ويعني هذا المبدأ عدم اجراء تقلص بين الإيرادات والنفقات بحيث لا يتم تخصيص إيرادات معينة لتمويل نفقات بعينها، أي عدم تخصيص إيرادات معينة لمواجهة نفقات معينة من أجل تمكين الأجهزة المختصة من توجيه الإيرادات لأوجه الانفاق المناسبة وحسب سلم الأولويات. بعض أصحاب الفكر المالي الحديث لا يعير أهمية كبيرة هذا المبدأ أهمية كبيرة فيرى الأخذ بالتخصيص الجزئي لبعض الإيرادات الى اوجه انفاق معينة حتى يمكن القيام بها بكفاءة ، كتخصيص قروض كل إقليم لمشروعات هذا الاقليم ،وتخصيص القروض الاجنبية لأغراض التنمية على مستوى الدولة ، ويرى بعض أصحاب الفكر المالي الحديث ضرورة اتباع مبدأ التخصيص على مستوى جميع الإيرادات سعيا وراء رفع كفاءة الاستفادة من المال العام. فيرى تخصيص الضرائب المباشرة للأنفاق على المرافق العامة والضرائب غير المباشرة للأنفاق على الاعانات الاقتصادية والاجتماعية^(١٦).

٤-توازن الموازنة العامة :

يقصد بها توازن موارد الدولة واستخداماتها ، وذلك عن طريق تدبير الموارد اللازمة لمقابلة الاستخدامات ،وان السياسة الحكيمة هي ان تنظم الدولة وتدير امورها في حدود الموارد المتاحة لها الا ان التوازن لم يعد ممكنا في معظم موازنات دول العالم وتلجأ الدول الى وسائل عديدة لتغطية العجز في موازنتها ،مثل اللجوء الى المدخرات المحلية وفائض بعض هيئات الادخار والائتمان او الاقتراض من الجهاز المصرفي او الاقتراض من الخارج^(١٧).

خامسا: أقسام الموازنة العامة :

١:النفقات العامة :

هي عبارة عن مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو احدى السلطات المكونة لها بقصد اشباع حاجة من الحاجات العامة فمن خلالها تتمكن الدولة من توفير البنية الأساسية اللازمة للتنمية ، والتأثير في مسار النمو الاقتصادي ،كما يمكنها ان تهيبى الخدمات الاجتماعية اللازمة للوفاء بالاحتياجات الاساسية للسكان ، وكفاءة النفقات العامة ترتبط بمدى قدرة الدولة

^(١٥) عبد الله شحاته وآخرون، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية ،جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، ص٣-٤ ،وعلى رابط الانترنت : www.pidegypt.org

^(١٦) حسين محمد سمحان وآخرون ،مصدر سابق،ص ص ١٧٥ - ١٧٦

^(١٧) مليحة جبار عبد الكعبي ،الضريبة ودورها في تمويل الموازنة العامة للمدة(١٩٨٥-٢٠٠٥)،رسالة ماجستير،جامعة القادسية ،كلية الادارة والاقتصاد، ٢٠٠٨ ،ص ص ٤٣ - ٤٤

في تحديد المجالات التي تكون مشاركتها فيها ضرورية ، من ناحية أخرى كيفية انفاق الموارد المحدودة بأكبر قدر من الكفاءة والفعالية في تلك المجالات ، فجميع الاموال لها استخدامات بديلة، الا ان بعض أوجه النفقات العامة لها ما يبررها ، فالنفقات العسكرية تمثل في عدد كبير من ميزانيات الدول من أهم بنود النفقات العامة، وقد تختلف أهميتها من دولة الى أخرى بحسب ظروفها الخاصة (الجغرافية ، السياسية ،التاريخية)^(١٨).

٢:الإيرادات العامة:

هي الموارد المالية التي يتوقع أن تحصل عليها الدولة خلال السنة المالية سواء كانت من المصادر الاعتيادية للتمويل والمتمثلة بإيرادات الدومين العام (*) أي إيرادات المؤسسات الحكومية بما فيها المؤسسات النفطية وإيرادات الضرائب بكل أشكالها المباشرة وغير المباشرة وإيرادات الرسوم التي تحققها الدولة مقابل تقديم خدمات معينة وكذلك إيرادات الثمن العام مقابل بيع منتجات تنتجها الحكومة وإيرادات الاتاوات وهي مبلغ نقدي جبري تفرضه الدولة على أصحاب العقارات بنسبة المنفعة التي حققوها من جراء قيامها ببعض الأعمال العامة. وقد تكون الإيرادات العامة المتوقعة الحصول عليها خلال السنة وفي ظروف معينة تأتي من مصادر غير اعتيادية للتمويل وتتمثل بالقروض العامة بكل أنواعها الداخلية والخارجية وكذلك التمويل بالعجز أي الاصدار النقدي الجديد بما يفوق حجم المعاملات في الاقتصاد^(١٩).

^(١٨) مليحة جبار، المصدر السابق، ص ٤٠

^(١٩) عبد الحسين العنكي، الموازنة العامة الفدرالية والتوزيع الامثل للإيرادات النفطية العراقية،المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة السادسة، العدد السابع عشر،الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٨ ، ص ٨٠.

(*) وهي الأموال التي تمتلكها الدولة أو هيئاتها العامة وتخضع لأحكام القانون العام. وتكون مخصصة للنفع العام.

المبحث الثاني

مشروع قانون موازنة العراق لعام ٢٠١٤ (عرض وتحليل)

اولاً: لمحة عن الموازنات العامة في العراق :

ان موازنة البنود هي الموازنة التي اعتمدها العراق منذ عام ١٩٢١ ولحد الان ، وهي موازنة تركز على حجم النفقة وليس الغرض منها ، ويتم تصنيف النفقات فيها تبعا لنوعيتها ، ويتم تبويب الموازنة العامة في العراق بشكل ترتيبي يؤمن اعطاء المعلومات وتوفير البيانات ، عن حجم كل من النفقات والايرادات ، وتعد الموازنة العامة الاتحادية من قبل السلطة التنفيذية بحسب ما اكدت عليه الدساتير المتعاقبة ، واستقر في دستور ٢٠٠٥ (يمارس مجلس الوزراء اعداد مشروع الموازنة والحساب الختامي) (٢٠).

اتسمت النفقات العامة بالتشوه في هيكلها فإنه على الرغم من النمو الكبير والمستمر فيها فإن الموازنات العراقية لم تحقق انجازا او نجاحا ملموسا ، حيث ان النفقات التشغيلية شكلت النسبة الاكبر من حجم النفقات ولا تزال كذلك ، مقابل انخفاض حجم النفقات الاستثمارية و ما يترتب عليه من انخفاض التكوين الرأسمالي ، واتسمت النفقات بانخفاض نسبة التنفيذ المالي للمشاريع الاستثمارية (عدا اقليم كردستان).

اما في ما يخص الايرادات فان مبيعات النفط الخام هي المصدر الرئيس لإيرادات الموازنة الاتحادية وهو ما يعكس الاختلال الهيكلي المزمع والطبيعة الريعية في الاقتصاد العراقي ، وان تقديرات الموازنة العامة تعتمد على توقعات اسعار النفط ، حيث كلما تغيرت اسعار النفط يتم اعادة النظر بتقديرات الموازنة وتعاد من مجلس النواب الى مجلس الوزراء وهو احد اسباب عدم اقرار الموازنة في العراق لعام ٢٠١٤ تحديدا.

واما العجز فعلى الرغم من ان موضوع العجز حالة طبيعية وشائعة في معظم دول العالم ، فالعجز يعني ان ما تخطط الحكومة لانفاقه يفوق ايراداتها لتلك السنة ، الا ان العجز في العراق يبتعد كل البعد عن هذا فالعراق لم يعاني من مشكلة تجاوز التخصيصات المالية المحددة للانفاق قبل عام ٢٠١٤ بل انه يعاني من تراجع قدرة تنفيذ تخصيصات الموازنة وبالتالي وجود فوائض مالية ، حيث تبدأ الموازنات بعجز وتنتهي بوجود فائض (٢١).

(٢٠) انعام مزيد، اصلاح الموازنة العراقية طريقنا المستقبلي ،مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية، الاصدار ٩، ٢٠١٣، ص١٩٩
(٢١) انعام مزيد ، المصدر السابق ،ص ٢١٠-٢١٤

ثانيا - مشروع قانون موازنة العراق ٢٠١٤ (٢٢) :

١-الايرادات العامة :

توصف البلدان المعتمدة على النفط عموما ، بالكفاءة الواطنة في ادارة الموارد العامة ، ونفوذ المصالح غير المشروعة ، والتكاسل في تنمية الموارد من المصادر غير النفطية (٢٣) على الرغم من ان الاقتصاد العراقي يتمتع بوفرة في الموارد الطبيعية الا انه يتميز بعدم تنوع مصادر ايراداته مما يجعله عرضة للتقلبات والازمات ، وان مشروع قانون موازنة ٢٠١٤ لم يأتي بجديد عن الموازنات العامة السابقة من حيث عدم تنوع الايرادات و الاعتماد على الايرادات النفطية بنسبة كبيرة وانخفاض نسبة الايرادات غير النفطية بشكل كبير، وشجعت الوفرة في الموارد النفطية على تقليل الاعتماد على الايرادات غير النفطية ولاسيما ايرادات الضرائب التي خسر الاقتصاد العراقي جزءا كبيرا منها نتيجة الاصلاحات الضريبية غير المدروسة والمتسرفة ، وبلغت الايرادات العامة في مسودة موازنة ٢٠١٤ حوالي ١٤٠ تريليون دينار ، حيث قدر معدل تصدير النفط في مسودة الموازنة ٣.٤ مليون برميل/يوميا بسعر ٩٠ دولار للبرميل الواحد بضمنها ٤٠٠ الف برميل/يوميا من اقليم كردستان ، ويبدو هذا المعدل من التصدير متفائل حيث ان معدل التصدير لم يتجاوز ٢.٤ مليون برميل يوميا (٢٤).

ومن الواضح وجود اختلال في هيكل الايرادات في مسودة موازنة ٢٠١٤ ، حيث ان ٩٣% من الايرادات هي ايرادات نفطية ، وان ذلك يترك ايرادات العراق معرضة للتقلبات نتيجة ارتباطها بأسعار النفط العالمية من جهة والظروف المحلية لتصدير النفط العراقي ، وكلا المسألتين هي غير مستقرة ويصعب التنبؤ بها الى حد كبير وان كانت ظروف السوق العالمي للنفط في عام ٢٠١٣ تخدم الاقتصاد العراقي ، حيث بلغ معدل سعر برميل النفط في سلة منظمة اوبك بحدود ١٠٦ دولار في عام ٢٠١٣ (٢٥) ، الا انه لم يكن من الصائب استبعاد التذبذبات المحتملة في هذه السوق ، كما انه يجب تقليل الاعتماد على ايرادات النفط لأنه مورد ناضب ويجب المحافظة عليه للأجيال اللاحقة ، والجدول (١) يبين تحليل هيكل الايرادات في مشروع قانون موازنة ٢٠١٤ .

(٢٢) مشروع قانون موازنة ٢٠١٤ المرسل الى البرلمان والمقر عليه من مجلس الوزراء في منتصف كانون الثاني من عام ٢٠١٤ ، على الموقع الالكتروني لشبكة الاعلام العراقي بتاريخ ٢٠١٤/١/٢١ ، على موقع الانترنت: www.imn.iq/news/view.35677

(٢٣) احمد بريهي علي ، الانفاق العام والتكيف مع سعر النفط المنخفض ، ص ٥
(٢٤) وزارة التخطيط ، المؤشرات الاحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٣) ، ص ٢٤ ، حيث ورد ان اعلى معدل تصدير يومي هو ٢.٤ مليون برميل وكان في عام ٢٠١٢
(٢٥) منظمة اوبك ، معدل سعر النفط في عام ٢٠١٣ كان ١٠٦ دولار الموقع الالكتروني لمنظمة اوبك www.opec.org

جدول (١)

الايادات في مشروع قانون موازنة ٢٠١٤

السنوات	الايادات العامة (مليار دينار)	الايادات النفطية (مليار دينار)	الايادات غير النفطية (مليار دينار)	نمو الايادات العامة %	نسبة ١/٢	نسبة ١/٣
	(١)	(٢)	(٣)	(٤)	(٥)	(٦)
٢٠١٢	١٠٢٣٢٧	٩٤٠٥٥	٨٢٧٢	--	٩١.٩	٨.١
٢٠١٣	١١٩٢٩٦	١١١٠٧٩	٨٢١٧	١٦.٦	٩٣.٠	٧.٠
٢٠١٤	١٣٩٦٤١	١٣٠٢٣٠	٩٤١١	١٧.٠	٩٣.٣	٦.٧

المصدر: الاعمدة (١،٢،٣) وزارة المالية، الاموال العامة، الموازنة العامة، ارسيف الموازنة ومشروع قانون موازنة ٢٠١٤ المرسل الى البرلمان في كانون الاول ٢٠١٤ الاعمدة (٤،٥،٦) من اعداد الباحثة (* ان الايادات النفطية تم تحويلها من الدولار الى الدينار بسعر صرف (مزد البنك المركزي) ١.١٦٦ دينار للدولار الواحد

ويتضح من الجدول (١) نمو الايادات العامة في مسودة موازنة ٢٠١٤ بنسبة ١٧% عن موازنة عام ٢٠١٣ وزيادة في نمو الايادات العامة من ١٦.٦% في موازنة ٢٠١٣ الى ١٧% في مقترح موازنة ٢٠١٤، حيث جاءت هذه الزيادة بشكل كبير من توقعات زيادة الانتاج النفطي، حيث زادت الايادات النفطية المتوقعة من ٩٤ تريليون دينار في موازنة عام ٢٠١٢ الى ١٣٠.٢ تريليون دينار في مسودة موازنة ٢٠١٤، بينما زادت الايادات غير النفطية من ٨.٣ تريليون دينار الى ٩.٤ تريليون دينار، ونلاحظ ايضا زيادة نسبة الايادات النفطية الى اجمالي الايادات من ٩١.٩% في موازنة ٢٠١٢ الى ٩٣.٣% في مقترح موازنة ٢٠١٤ وبالمقابل انخفضت نسبة الايادات غير النفطية الى اجمالي الايادات من ٨.١% في موازنة ٢٠١٢ الى ٦.٧% في مسودة موازنة ٢٠١٤. ومما تقدم يتبين وجود اختلال واضح وكبير في هيكل الايادات في مسودة موازنة ٢٠١٤ من حيث الاعتماد على الايراد النفطي بشكل كلي وهو ما يعكس الثقافة الريعية للاقتصاد العراقي حيث تتغير ايراداته تبعا لتغير الظروف المحلية لإنتاج وتصدير النفط والظروف الخارجية المتمثلة بأسعار النفط العالمية.

ان ضعف مساهمة الايادات غير النفطية في مسودة موازنة ٢٠١٤ هو امتداد للموازانات العامة التي سبقتها، وان من اهم اسباب تراجع الايادات غير النفطية هو انخفاض الالهية النسبية للضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق ويرجع السبب في ذلك الى انتشار التهرب الضريبي، كثرة وتعدد التشريعات الضريبية وتقادمها وعدم استحداث ضرائب جديدة، والتشريعات التي خفضت الضرائب لتشجيع الاستثمارات، الغاء عدد من انواع الضرائب التي كان معمول بها مسبقا كضريبة الشركات وضريبة الارض الزراعية، انتشار الفساد المالي والاداري والذي يعد سببا رئيسيا في هدر الموارد الاقتصادية ومن ثم يؤثر سلبا على حصيله الايادات الضريبية.

فضلا عن ذلك انتشار ونفسي ظاهرة اقتصاد الظل الاقتصادي الخفي(*) الذي يعمل في خفية عن انظار الحكومة مقابل ذلك لا يسهم في تمويل موازنتها عن طريق دفع الضرائب

،الثقل النفسي على المواطن تجاه دفع مبلغ الضريبة مما يجعله غير مستعد لتحمل جزء من الضرائب^(٢٦).

كما ان نسبة ايرادات الرسوم الكمركية في تمويل الموازنة العامة هي نسبة ضئيلة حيث بعد عام ٢٠٠٣ تم ايقاف العمل بالضريبة الكمركية وحل محلها رسم اعمار ٥% وهي نسبة صغيرة مقارنة بحجم الاستيرادات ومقارنة بالرسوم الكمركية في دول الجوار، وهو ما قاد الى اغراق السوق بالسلع المستوردة، وحتى بعد تشريع القانون رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠ لتعديل الرسوم الكمركية وما طرأ على هذا القانون من تعديلات ، فإن هذا القانون لم يطبق بشكل فعلي وكامل نتيجة التخوف من ردود الفعل الاجتماعية وتخوف المستهلكين من ارتفاع الاسعار ، ولا سيما محدودي الدخل ،وايضا نتيجة لضغط التجار من اجل مصالحهم التجارية ،وبالتالي فإن انخفاض الرسوم الكمركية اثر سلبا على ايرادات الدولة واثر سلبا على المنتج المحلي ومنها المنتجات الصناعية التي انخفضت ايراداتها نتيجة لذلك^(٢٧).

وبالحديث عن الصناعة التي هي صفة ملازمة للبلدان المتقدمة ومن اساسيات التنمية في البلدان النامية، فإن العراق اهمل هذا القطاع المهم وخصوصا بعد عام ٢٠٠٣ بعد زيادة الاعتماد على ايرادات النفط في ظل استمرار تهميش دور القطاع الخاص ،وان اغلب المصانع الموجودة تعمل منذ عقود بدون تأهيل واصبحت متقادمة وقلت انتاجيتها بشكل كبير ولذلك فان اغلب هذه المصانع خاسرة ولا تحقق ايرادات للدولة بل العكس نجد ان الدولة هي التي تنفق عليها ،وان التخصيصات المالية للصناعة ليست بالمستوى المطلوب للنهوض بقطاع الصناعة اذا ما اريد بناء اقتصاد سليم وتحقيق التوازن بين القطاعات الاقتصادية ،ولذلك يجب اعادة النظر في قطاع الصناعة وزيادة الانفاق عليه اذا ما اريد تحقيق زيادة في ايرادات الدولة او خصخصة هذه المصانع لتخفيف العبء عن الموازنة ،كما لا يخفى ايضا اهمال دور قطاع السياحة في تمويل الموازنة العامة ،حيث تعاني الاماكن السياحية القائمة اهمال كبير وعدم وجود دعم حكومي حقيقي لها ، واذا ما تم استغلال قطاع السياحة ولا سيما السياحة الدينية بالشكل الصحيح سوف يكون له دور في زيادة الايرادات خصوصا لما يتمتع به العراق من مناطق سياحية وأثرية ،لذا فهذه القطاعات بالإمكان ان تكون رافد مهم جدا لموازنة العراق وبالتالي تقليل اعتماده على المورد الوحيد وهو النفط.

٢- النفقات العامة:

(*) يعرف الاقتصاد الخفي بأنه كافة الأنشطة المولدة للدخل والتي لا تسجل ضمن حسابات الناتج المحلي الاجمالي اما لتعمد اخفائها او للتهرب من الالتزامات القانونية المرتبطة بالكشف عنها واما لانها مخالفة للنظام القانوني السائد.

^{٢٦} عماد محمد علي ولقاء فنجان ثامر، دراسة في تقويم الاداء الضريبي للعراق للمدة (١٩٩٥-٢٠١٠)، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد ١٩، العدد ٧١، جامعة بغداد، ٢٠١٣، ص ٢٤

^{٢٧} عروبه معين عايش، تحليل دور الضرائب الكمركية في الموازنات العامة دراسة تحليلية في العراق، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، الاصدار ٣٩، ٢٠١٤، ص ص ٣٥٨-٣٦١

أ- النفقات التشغيلية:

ان النفقات التشغيلية في تنامي مستمر بسبب غياب المؤسسات الانتاجية وان مؤسسات ووزارات الدولة كلها استهلاكية ،وبسبب الاستمرار في زيادة اعداد العاملين في القطاع الحكومي ،حيث تحتل تعويضات المشتغلين النسبة الاكبر من هذه النفقات ،واستمرت الموازنات بعد عام ٢٠٠٣ تتفوق فيها الموازنة التشغيلية على الاستثمارية في الوقت الذي يجب ان يحصل العكس ويكون الجزء الاكبر للاستثمارية كونها التي تنفق على التنمية المستدامة.ولم يشهد مشروع قانون موازنة عام ٢٠١٤ خفض في حصة هذه النفقات حيث كان مقدار النفقات التشغيلية هو ٩٩ تريليون دينار تقريبا من اصل اجمالي النفقات الكلية التي بلغت ١٦٣ تريليون دينار تقريبا مما يعني ان الحصة الاكبر كانت للنفقات التشغيلية ،ويمكن الاستعانة بالجدول (٢) لبيان ذلك:

جدول (٢)

النفقات في مشروع قانون موازنة ٢٠١٤

السنوات	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤
النفقات التشغيلية(١) (تريليون دينار)	٧٩.٩	٨٣.٣	٩٨.٨
معدل نمو النفقات التشغيلية%	--	٤.٢	١٨.٦
النفقات الاستثمارية(٢) (تريليون دينار)	٣٧.٢	٥٥.١	٦٤.٦
معدل نمو النفقات الاستثمارية%	--	٤٨.١	١٧.٢
اجمالي النفقات(٣) (تريليون دينار)	١١٧.١	١٣٨.٤	١٦٣.٤
معدل نمو اجمالي الاتفاق%	--	١٨.٢	١٨.١
نسبة ٣/١%	٦٨.٢	٦٠.٢	٦٠.٤
نسبة ٣/٢%	٣١.٨	٣٩.٨	٣٩.٥

المصدر: * وزارة المالية، الاموال العامة، الموازنة العامة، ارسيف الموازنة
** ومشروع قانون موازنة ٢٠١٤ المرسل الى البرلمان ، والنسب من عمل الباحثة

ويتضح من الجدول (٢) نمو النفقات العامة في مسودة موازنة ٢٠١٤ بنسبة ١٨.١% عن موازنة ٢٠١٣ حيث اصبحت النفقات العامة في مسودة موازنة ٢٠١٤ بحدود ١٦٣ تريليون دينار بعدما كانت ١١٧.١ تريليون في موازنة ٢٠١٢ ونمو النفقات التشغيلية في مقترح موازنة ٢٠١٤ بنسبة ١٨.٦% عن موازنة ٢٠١٣ حيث اصبحت ٩٨.٨ تريليون دينار في مسودة موازنة ٢٠١٤ بعدما كانت بحدود ٨٠ تريليون في موازنة ٢٠١٢، ونمو النفقات الاستثمارية بنسبة ١٧.٢% عن موازنة ٢٠١٣ حيث اصبحت ٦٤.٦ تريليون دينار بعدما كانت بحدود ٣٧ تريليون دينار في موازنة ٢٠١٢ ونلاحظ ايضا انخفاض في نسبة النفقات التشغيلية الى اجمالي النفقات من ٦٨.٢% في موازنة ٢٠١٢ الى ٦٠.٢% في موازنة ٢٠١٣ ثم زادت زيادة طفيفة في مقترح موازنة ٢٠١٤ لتصبح ٦٠.٤%، بينما زادت نسبة النفقات الاستثمارية الى اجمالي النفقات من ٣١.٨% في موازنة ٢٠١٢ الى ٣٩.٨% في موازنة ٢٠١٣ ثم انخفضت نسبتها بشكل طفيف الى ٣٩.٥% في مقترح موازنة ٢٠١٤ ونلاحظ ايضا زيادة في

نمو النفقات التشغيلية من ٤.٢% في موازنة ٢٠١٣ الى ١٨.٦% في مسودة موازنة ٢٠١٤. وانخفاض في نمو النفقات الاستثمارية من ٤٨.١% في موازنة ٢٠١٣ الى ١٧.٢% في مسودة موازنة ٢٠١٤.

ومما تقدم اعلاه يتضح وجود اختلال في هيكل الانفاق في مسودة موازنة ٢٠١٤ حيث ان نسبة النفقات التشغيلية هي ٦٠.٤% في حين ان نسبة النفقات الاستثمارية هي ٣٩.٥%.

ب- النفقات الاستثمارية:

مثلا افضت اليه طبيعة بناء قوانين الموازنات العامة في العراق في السنوات الاخيرة ، كان ابرز ما يميز مشروع قانون موازنة عام ٢٠١٤ هو زيادة نسبة النفقات التشغيلية على حساب الحصة المقترحة للنفقات الاستثمارية ، حيث قدرت النفقات الاستثمارية بحدود ٦٤ تريليون دينار من اجمالي النفقات الكلية المقدرة بحدود ١٦٣ تريليون دينار ويمكن الرجوع الى جدول (٢) لتوضيح حصة النفقات الاستثمارية في مسودة موازنة ٢٠١٤ ونسبتها الى اجمالي الانفاق ونسبة نموها .

ان انخفاض حصة النفقات الاستثمارية امر لا ينطبق مع حاجة البلاد الى مشروعات البناء والاعمار والخدمات البلدية والاجتماعية التي ينبغي ان تتضمنها استراتيجية التنمية الوطنية من اجل اقامة وتأهيل بنى البلاد الارتكازية التي تعرضت أغلب موجوداتها الى الانهيار بفعل جسامه التداعيات التي أحدثتها سنوات الحروب والعقوبات الدولية ، ان مهمة دعم المشروعات الاستراتيجية والتنموية في العراق الذي يتميز بتشتت قدراته ، وتهالك القسم الاعظم من بناء التحتية تستلزم رصد تخصيصات مالية كافية لتأهيلها وتحديث قدراتها المادية والبشرية والفنية والتقنية ، بغية المساهمة في ممارستها الخيارات المتاحة ، واستثمار ما تملكه من عوامل بوسعها التأثير في مهمة تدعيم الاقتصاد الوطني ، لذلك كان من المفروض ان يخصص الجزء الاكبر من الموازنة لأغراض النفقات الاستثمارية ، بوصفها المعيار الحقيقي الذي يتوافق مع التوجهات الخاصة بإقرار التنمية المستدامة التي تشكل الركيزة الاساس في عملية تحقيق الاستقرار المالي والتنمية الاقتصادية ، فضلا عن ضمان صحة الرؤى الطموحة في مهمة اللحاق بركب العالم المتمدن بعد سنوات الحروب والعزلة والتخلف ، وفي ظل الحاجة الى زيادة تخصيصات الفعاليات الاستثمارية وتوظيفها بتخطيط علمي منظم ، يجب زيادة المؤسسات الانتاجية التي بوسعها ان تشارك ايجابيا بإضافة موارد الى الدخل^(٢٨).

^(٢٨) لطيف عبد سالم العكيلي ، ملاحظات اولية حول قانون موازنة العراق العامة لعام ٢٠١٤ ، نشر على موقع كتابات على الانترنت بتاريخ ٢٠١٤/٣/١٧ ، www.kitabat.com

ج- توزيع النفقات على القطاعات :

في جانب توزيع النفقات على القطاعات في مشروع قانون موازنة ٢٠١٤ ، كانت الحصة الاكبر لقطاع الطاقة بحدود ٣٢ تريليون دينار، وجاء ذلك من الحاجة الى زيادة الاستثمارات في قطاع الطاقة و بالاخص قطاع النفط و تماشيا مع خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) لزيادة الاستثمارات في قطاع النفط و قطاع الكهرباء(*)، ولاشك ان الاستثمار في القطاع النفطي يؤدي الى زيادة الايرادات للدولة ولكن يجب ان يتناسب مع حجم الاستثمارات في القطاعات الاخرى الخالقة لفرص العمل ، متمثلة بالصناعات التحويلية والزراعة لاستيعاب جزء اكبر من الوافدين الى سوق العمل سنويا، لان قطاع النفط لا يخلق فرص عمل كبيرة بسبب اعتماده على كثافة رأس المال، حيث ساهم قطاع النفط ب ٦٥ % من الناتج المحلي الاجمالي في عام ٢٠١١ الا ان عدد العاملين به لم يتجاوز ١% من مجموع القوى العاملة في البلاد^(٢٩).

ومع استمرار سيطرة القطاع العام على قطاع الطاقة فأن ذلك يزيد من العبء على موازنة الدولة ، اما تخصيصات الامن والدفاع فقد كان مقدارها ٢٣.٧ تريليون دينار، والتي شكلت عبئا مستمرا ومتزايدا على الموازنة العامة في العراق، وجاءت نتيجة للأوضاع الامنية المتدهورة في العراق التي عاشها العراق بعد عام ٢٠٠٣ وبالتالي حاجة العراق الى زيادة التسليح وزيادة الانفاق العسكري ، بينما جاءت حصة قطاع الصناعة وقطاع الزراعة متواضعة كحال الموازنات السابقة ، وهو ما يعكس اهمال هذه التخصيصات لدور قطاعي الصناعة و الزراعة في سد الطلب المحلي والاعتماد على السلع المستوردة لتغطية الجزء الاكبر من الطلب ، كما ان الحصة المتواضعة لقطاع الصناعة تعكس اهمال دور الصناعة في تمويل الموازنة العامة ، ولو ان الدولة تقوم بخصخصة هذه المصانع لكن ذلك افضل فالقطاع الخاص سيتجه الى زيادة الانتاج من اجل تحقيق الارباح فانهما حافز الربح في المصانع الحكومية يقلل من انتاجية هذه المصانع ، ومن ناحية اخرى ستخفف من العبء على الموازنة لان هذه المصانع المفروض ان تكون ممولة ذاتيا وتحقق ايرادات للدولة ولكن نجد العكس ان هذه المصانع خاسرة وان الدولة هي التي تنفق عليها ، ويمكن الاستعانة بالجدول (٣) لبيان حصة القطاعات في مسودة موازنة ٢٠١٤ .

جدول (٣)

(*) ان هدف التصدير النفطي المراد الوصول اليه في خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) في عام ٢٠١٤ هو ٣.٥ مليون برميل/يوميا، و ان هدف الخطة ايضا هو زيادة انتاج الغاز المصاحب والغاز المسال وزيادة طاقة التصفية ، وكذلك كان هدف الخطة زيادة انتاج الطاقة الكهربائية الى ١٦.٣ الف ميكا واط في عام ٢٠١٤
(^{٢٩}) لمحة عن العراق (الموقع الالكتروني لمنظمة الامم المتحدة-العراق) www.uniraq.org

تخصيصات القطاعات في مسودة موازنة ٢٠١٤

القطاع	السنوات						
	٢٠١٤		٢٠١٣			٢٠١٢	
	معدل النمو %	نسبتها الى اجمالي الانفاق %	معدل النمو %	نسبتها الى اجمالي النفقات %	التخصيصات (تريليون دينار)	نسبتها الى اجمالي النفقات %	التخصيصات (تريليون دينار)
الطاقة	٩.٢	١٩.٦	٤٣.٤	٢١.٢	٢٩.٤	١٧.٥	٢٠.٥
الامن والدفاع	٢٠.٣	١٤.٥	١٤.٥	١٤.٢	١٩.٧	١٤.٧	١٧.٢
الصناعة	-١٧.٦	٠.٨	٢١.٤	١.٢	١.٧	١.٢	١.٤
الزراعة	١٤.٨	١.٩	١٢.٥	١.٩	٢.٧	٢	٢.٤
الخدمات الاجتماعية	٤٧	١٦	١٤.٢	١٢.٨	١٧.٧	١٣.٢	١٥.٥
باقي القطاعات والنفقات الاخرى (بما فيها اقليم كردستان)	١٥	٤٧.٢	١٢	٤٨.٥	٦٧.٢	٥١.٣	٦٠.١
اجمالي النفقات (تريليون دينار)					١٣٨.٤		١١٧.١
							١٦٣.٤

المصدر: * وزارة المالية، الاموال العامة، الموازنة العامة، ارشيف الموازنة ومشروع موازنة ٢٠١٤ المرسل الى البرلمان ، والنسب من عمل الباحثة.

نلاحظ من الجدول (٣) بأن الحصة الاكبر من التخصيصات هي لقطاع الطاقة في موازنات ٢٠١٢ و ٢٠١٣ وكذلك في مسودة موازنة ٢٠١٤ ، ونلاحظ استمرار نمو تخصيصات كل من قطاع الطاقة والامن والدفاع والزراعة والخدمات الاجتماعية في مسودة موازنة ٢٠١٤ ، وكذلك نلاحظ تباطؤ في زيادة تخصيصات قطاع الطاقة في مسودة موازنة ٢٠١٤ حيث قل نموها من ٤٣.٢ % في موازنة ٢٠١٣ الى ٩.٢ % في مسودة موازنة ٢٠١٤ ، بينما زاد نمو تخصيصات قطاع الامن والدفاع من ١٤.٥ % في موازنة ٢٠١٣ الى ٢٠.٣ % في مسودة موازنة ٢٠١٤ حيث جاءت زيادة تخصيصات الامن والدفاع في مسودة موازنة ٢٠١٤ كرد فعل طبيعي نتيجة لما شهده العراق من ازدياد في العنف وتردي الاوضاع الامنية في ٢٠١٣ ، وزاد نمو تخصيصات قطاع الخدمات الاجتماعية من ١٤.٢ % في موازنة ٢٠١٣ الى ٤٧ % في مسودة موازنة ٢٠١٤ ، اما قطاع الصناعة فقد حقق نموا سالباً في مسودة موازنة ٢٠١٤ حيث انخفضت تخصيصات الصناعة من ١.٧ تريليون دينار في موازنة ٢٠١٣ الى ١.٤ تريليون دينار في مسودة موازنة ٢٠١٤ .

٣- العجز:

يعد مفهوم عجز الموازنة العامة من المفاهيم العامة في ادبيات الاقتصاد، كونه يستخدم بوصفه مؤشرا هاما في التحليل المالي، لتقييم الاثار المترتبة للموازنة العامة في المتغيرات الاقتصادية، ولمعرفة وسائل تمويل العجز وعلاقة ذلك بالتنمية وحشد الموارد، ويعرف عجز الموازنة بأنه تجاوز الانفاق الحكومي الايرادات العامة خلال مدة معينة غالبا ما تكون سنة، يتم تبرير وجود العجز في الموازنة اذا كان الهدف هو تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية، ولكن قد يكون لارتفاع مستويات الانفاق الحكومي مؤشرات وحوافز اقتصادية جزئية خاطئة، مما يؤدي الى خفض معدل النمو الاقتصادي (٣٠).

ازداد العجز المخطط من ١٩.١ تريليون دينار في موازنة ٢٠١٣ الى ٢٤ تريليون دينار تقريبا في مسودة موازنة ٢٠١٤، حيث بلغت نسبته الى اجمالي النفقات ١٤.٧ % تقريبا، على ان تغطي الحكومة هذا العجز من المبالغ النقدية المدورة في صندوق تنمية العراق dfi، ومن الاقتراض الداخلي والخارجي ونسبة من الوفر المتوقع من زيادة اسعار بيع النفط او زيادة الانتاج، حيث يكون الاقتراض من صندوق النقد الدولي بمقدار ٤,٥ مليار دولار ومن البنك الدولي مبلغ ٢ مليار دولار وحقوق السحب الخاصة بحدود ١,٨ مليار دولار والاقتراض ايضا من البنك الاسلامي للتنمية مبلغ ٥٠٠ مليون دولار فضلا عن الاقتراض الداخلي بموجب حوالات وسندات الخزينة، وقد يكون هذا العجز لرغبة الحكومة في اتباع سياسة مالية توسعية وزيادة الانفاق من اجل تحقيق النمو الاقتصادي وتطوير الاقتصاد، ونلاحظ هذه الزيادة في النفقات في مسودة موازنة عام ٢٠١٤ حيث ازدادت النفقات العامة بمقدار ١٨ % تقريبا عن موازنة عام ٢٠١٣، ولكن تحقيق ذلك يكون عندما تكون النفقات الاستثمارية هي الاكبر لان التوسع فيها يقود الى تحقيق النمو والتنمية، وليس النفقات الجارية لان الزيادة في النفقات الجارية تقود الى زيادة الدخل الفردي وبالتالي زيادة الطلب ومن ثم زيادة الاستيرادات كون العراق يفتقر الى المشروعات الانتاجية لسد الطلب (عدم مرونة الجهاز الانتاجي)، ومن الملاحظ ارتفاع نسبة النفقات الجارية عن الاستثمارية في مشروع قانون موازنة ٢٠١٤. ولعل من اسباب هذا العجز الكبير ايضا هو ثقة الحكومة بقدرتها على تغطية هذا العجز حيث توقعت الحكومة سعر نفط ٩٠ دولارا لموازنة عام ٢٠١٤ وبمعدل تصدير ٣.٤ مليون برميل/يوميا من ضمنها ٤٠٠ الف برميل/يوميا من اقليم كردستان، ومن المعروف ان معدلات التصدير لم تصل الى هذا المستوى سابقا واعلى معدل وصلت له هو ٢.٤ مليون برميل يوميا وكان ذلك في عام ٢٠١٢ فضلا عن عدم توافق بين المركز والاقليم بخصوص تصدير ٤٠٠ الف برميل يوميا من الاقليم، فكيف توقعت الحكومة تغطية هذا العجز من الزيادة في الانتاج.

اما من حيث السعر الموضوع فإنه الى جانب صعوبة توقع اسعار النفط فإن وضع مثل هكذا سعر مرتفع يكون عندما يتمتع الانتاج النفطي بمرونة عالية لمواجهة اية تقلبات محتملة في اسعار النفط، وعندما يكون الجهاز الانتاجي غير مرن كما هو الحال في العراق فليس من السليم وضع هكذا سعر مرتفع وعدم اخذ الحيطة من التغيرات المحتملة لسعر النفط خصوصا في ظل اعتماد العراق على الايرادات النفطية بشكل كلي، و ربما جاء ذلك التفاؤل في سعر النفط من

(٣٠) مليحة جبار، مصدر سابق، ص. ٥٠ ٥١

كون الموازنات في السنوات التي سبقت ٢٠١٤ بنيت على اسعار نفط معينة ولكن اسعار النفط الفعلية كانت تفوق السعر المقدر وهو احد اسباب وجود فائض في نهاية السنة المالية بعد ان بدأت بعجز ،ويمكن توضيح ذلك بالجدول (٣):

جدول (٣)

اسعار النفط المتوقعة و الفعلية

السنوات	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤
سعر برميل النفط المخطط (دولار)	٧٦.٥	٨٥	٩٠	٩٠
سعر برميل النفط الحقيقي (دولار)	١٠٧.٤	١٠٩.٤	١٠٥.٩	٩٦.٣
كمية التصدير النفطي المخطط (مليون برميل-يوميا)	٢.٢٠	٢.٦٠	٢.٩٠	٣.٤
كمية التصدير النفطي الفعلي (مليون برميل-يوميا)	٢.١٦	٢.٤٣	٢.٣٩	--
العجز المخطط في الموازنة (تريليون دينار)	١٥.٧	١٤.٨	١٩.١	٢٤
عجز او فائض الموازنة في نهاية السنة المالية (تريليون دينار)	٣٠.٣	٢٩	٦.٩	--

المصدر : قوانين الموازنة العامة (الموقع الالكتروني لوزارة المالية) ، واسعار سلة اوبك (الموقع الالكتروني لمنظمة اوبك)، ووزارة التخطيط -المؤشرات الاحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٣) ، (--) عدم توفر بيانات.

نلاحظ من الجدول (٣) ان الاسعار المتوقعة للنفط للمدة المذكورة كانت اقل من الاسعار الفعلية (اسعار سلة اوبك) وكذلك نلاحظ وجود قصور في معدلات النفط المصدرة الفعلية عن المعدلات المتوقعة للتصدير في الفترة (٢٠١١-٢٠١٣) وعلى الرغم من عدم وجود بيانات عن معدل تصدير النفط في عام ٢٠١٤ فان معدل اجمالي الانتاج (التصدير والطلب المحلي) بلغ ٣.١ مليون برميل/يوميا في عام ٢٠١٤^(١) ، مما يعني عدم وصول معدل التصدير الى المعدل المتوقع في مسودة موازنة ٢٠١٤ وفي خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧)، ونلاحظ نمو العجز المخطط في الفترة المذكورة من ١٥.٧ تريليون دينار في عام ٢٠١١ الى ١٩.١ تريليون دينار في ٢٠١٣ حتى وصل الى ٢٤ تريليون دينار في مسودة موازنة ٢٠١٤ ، ونلاحظ وجود فائض فعلي في نهاية السنة المالية للفترة (٢٠١١-٢٠١٣) ناتج عن ارتفاع اسعار النفط عن الاسعار المتوقعة وكذلك بسبب انخفاض نسبة التنفيذ في الصرف في النفقات عن النسبة المقررة. ولذلك فلم يكن من السليم الاعتماد على الزيادة في الكميات المصدرة من النفط لتمويل هذا العجز في مسودة موازنة ٢٠١٤ حيث ان التوقعات كان مبالغ فيها ، واما عن تمويل العجز من الزيادة المتوقعة في الاسعار فلم يكن من السليم الاعتماد على ذلك ايضا نظرا لصعوبة توقع اسعار النفط وان انخفاض اسعار النفط في عام ٢٠٠٩ خير دليل على ذلك ، اما التخطيط للاقتراض من الخارج لسد هذا العجز فأن لو اقرت موازنة ٢٠١٤ وتم ذلك الاقتراض كان ليشكل عبئا على العراق خصوصا في ظل الازمة المالية الناتجة عن انهيار اسعار النفط في نهاية ٢٠١٤ كما ان هيكل النفقات لا يخدم العراق للاقتراض لأنه وفي ضوء مسودة موازنة ٢٠١٤ فأن اغلب الاموال المقترضة ستذهب للنفقات الجارية لأنها تشكل النسبة الاكبر من اجمالي النفقات وبالتالي فإنه سيكون تسديد تلك القروض اصعب نظرا لعدم استثمارها لزيادة الناتج وتوفير العملات الاجنبية لتسديد تلك القروض.

^(١) opec,monthly oil market report,16 march 2015, www.opec.org

المبحث الثالث

عدم اقرار الموازنة العامة في العراق لعام ٢٠١٤ (تداعيات واسباب)

اولاً: تداعيات عدم اقرار الموازنة العامة ٢٠١٤ :

عاش العراق عاما صعبا في ٢٠١٤ على جميع الاصعدة السياسية والامنية والاجتماعية والاقتصادية، حيث عانى الاقتصاد العراقي في عام ٢٠١٤ في ظل انخفاض اسعار النفط و التهديدات الامنية واستنزاف الموازنة العراقية وتوجيه الانفاق نحو الانفاق العسكري ومشاكل النازحين وما ترتب عليها من تغييرات تمس تركيبة الموازنة وشرائحها من قطاعات تتعلق بحياة المواطن العراقي مباشرة من خدمات الصحة والتعليم والبطاقة التموينية والتي اقتضت بمجموعها الخروج عن السياق المعتاد ومع فوضى القرار الاقتصادي وفي ظل عدم اقرار الموازنة العامة لعام ٢٠١٤ وما قوبلت من تهاون من الجهات ذات العلاقة التي اندرجت الى صراعات الصلاحيات والسلطات المفقودة. هذا كله ادى الى ارباك كبير اوقع الاقتصاد العراقي في متاهة كبيرة (٣٢).

وعلى الرغم من عدم توفر بيانات عن الانفاق والايرادات والعجز الحقيقي في عام ٢٠١٤ الا انه من الطبيعي ان يؤثر انخفاض اسعار النفط بشكل كبير على الايرادات العامة للدولة في ظل اعتماد العراق على ايرادات النفط بشكل كلي حيث شكلت ٩٣ % من مجموع الايرادات في موازنة ٢٠١٣، حيث انخفض سعر النفط من ١٠٨ دولار للبرميل في حزيران عام ٢٠١٤ الى ٤٤ دولار في كانون الاول من عام ٢٠١٤ وبلغ معدل سعر النفط في عام ٢٠١٤ بحدود ٩٦ دولار بينما كان ١٠٦ دولار في عام ٢٠١٣ (*)، من الواضح ان الحكومة لم تتعض من السياسات الاقتصادية الخاطئة السابقة حيث ان ايرادات العراق اكثر من ٩٠% منها نفطية أي ان اقتصاد العراق ريعي ولا يوجد تنوع في مصادر الدخل، حيث لم يتم تفعيل باقي القطاعات الاقتصادية التي يمكن ان تساهم في زيادة الايرادات ولم يتم وضع قانون ضريبي فعال من اجل زيادة الايرادات الضريبية، وبذلك فان ايرادات العراق مرتبطة بأسعار النفط والكميات المصدرة منه وهو انتحار اقتصادي خصوصا في ظل عدم مرونة الجهاز الانتاجي لقطاع النفط، وبالتالي فمصير الايرادات العراقية متوقف بدرجة كبيرة على اسعار النفط، حيث لم يكن هنالك حذر من انخفاض اسعار النفط في ظل عدم مرونة الجهاز الانتاجي النفطي وانخفاض نسبة الايرادات غير النفطية بشكل كبير، وبالتالي فان اي انخفاض في اسعار النفط عن السعر المتوقع يؤدي الى حصول العجز وهذا ما حصل في نهاية عام ٢٠١٤ نتيجة لانتهاء اسعار النفط، ولكن السبب الرئيس لهذا العجز هو ليس انخفاض اسعار النفط حيث على الرغم من انخفاض اسعار النفط في اواخر عام ٢٠١٤ الا ان معدل سعر النفط في عام ٢٠١٤ في سلة اوبك كان بحدود ٩٦ دولار وهو اعلى من السعر المتوقع في مسودة موازنة ٢٠١٤ وموازنة ٢٠١٣ ب ٦ دولار.

ان عدم اقرار الموازنة هو من اهم اسباب حصول العجز في عام ٢٠١٤ حيث جعل الحكومة تعمل وفق مبدأ ١٢/١ (*) ولكن الحكومة تجاوزت هذه النسبة في النصف الاول من عام ٢٠١٤ (٣٣) وبالتالي فان عدم اقرار الموازنة خلق نوع من الفوضى وربما الاسراف في

(٣٢) سلام سميسم، انخفاض سعر النفط الاخير، بداية انهيار يهدد الاقتصاد العراقي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٨/١٠/٢٠١٤ وعلى رابط الانترنت، iraquieconomists.net، (* اسعار منظمة اوبك.

(*) جاء في قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤ المعدل في القسم السابع المادة الرابعة اذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى ٣١ من شهر كانون الاول، فلوزير المالية ان يصادق وعلى اساس المصدقة الشهرية، على اموال وحدات الانفاق ولغاية نسبة ١ / ١٢ واحد / اثني عشر من المخصصات الفعلية للسنة المالية السابقة الى حين

الانفاق مما جعل العراق يعاني في نهاية عام ٢٠١٤ عندما انخفض سعر النفط فلو اقرت الموازنة لكان هنالك تحديد وتنظيم للإنفاق. ومما زاد الوضع سوءا هو ان هذا العجز جاء في وقت يعيش فيه العراق ظروف استثنائية، حيث ان الاوضاع الامنية وما نتج عنها من الحاجة الى زيادة الانفاق العسكري، والاعداد الكبيرة من النازحين، وتوقف تصدير النفط من كركوك لمدة معينة كل ذلك ادى الى زيادة حجم العجز، ومن اسباب حصول العجز ايضا هو تفوق النفقات التشغيلية على الاستثمارية ومن المفترض ان يحصل العكس، لان التوسع في النفقات الاستثمارية يقود الى زيادة الايرادات العامة للدولة .

كما ان عدم اقرار الموازنة اثر بشكل سلبي في سير تنفيذ مشاريع خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧)(**)، حيث ان التمويل اقتصر فقط على المشاريع المستمرة من السنوات السابقة، ولم يتم اطلاق المشاريع التي كان منظر ان تطلق في عام ٢٠١٤، الامر الذي انعكس سلبا على مسار التنمية في البلد نتيجة للاعتماد الكبير على الاستثمارات الحكومية في مقابل ضعف الاستثمار غير الحكومي في العراق. كما ان عدم اقرار الموازنة ادى الى توقف سلسلة الزيادة في القوى العاملة في القطاع الحكومي وهو امر لا يمكن القول بأنه سلبي اقتصاديا لان اتخام دوائر ومؤسسات الدولة بحدود ٣ مليون عامل(٣٤) وتفاشي البطالة المقنعة في دوائر الدولة فان عدم زيادة العاملين في القطاع الحكومي والتوجه نحو تفعيل القطاع الخاص لاستيعاب الداخلين في سوق العمل هو امرا بات مطلوبا وبشدة. وان عدم اقرار الموازنة حالت دون زيادة النفقات الجارية من خلال عدم اطلاق الدرجات الوظيفية وعدم تثبيت عقود العاملين بمؤسسات الحكومة وعدم تطبيق قانون سلم الرواتب الجديد وعدم زيادة رواتب الرعاية الاجتماعية التي كانت منتظرة في موازنة ٢٠١٤ على اعتبار ان تعويضات المشتغلين تشكل النسبة الاكبر من النفقات الجارية.

والسؤال الذي يجب طرحه ماذا لو تم اقرار الموازنة العامة لعام ٢٠١٤ في بداية عام ٢٠١٤ وتم اطلاق الدرجات الوظيفية وتثبيت العقود وتطبيق قانون سلم الرواتب الجديد واطلاق المشاريع الجديدة وبعد ذلك انخفضت اسعار النفط وتدهور الوضع الامني وازداد عدد النازحين فمن المؤكد كان ليكون الوضع اكثر سوء مما كان ولأزداد العجز بشكل اكبر نتيجة لزيادة النفقات، حيث اعتمد على زيادة اسعار النفط لتغطية العجز ولكنها انخفضت بدل ان تزداد، وعلى زيادة الانتاج وهذا لم يحدث نتيجة لعدم اقرار الموازنة الذي اثر على عدم اطلاق الاستثمارات الجديدة من ضمنها الاستثمارات النفطية، ونتيجة للأوضاع الامنية التي ادت توقف انتاج النفط من كركوك وبعض حقول منطقة حميرين كحقل عجيل (٣٥).

المصادقة على الميزانية . وتلك الاموال يمكن ان تستخدم فقط لسداد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الامن الاجتماعي وخدمات الديون

(٣٣) بحسب وزير المالية نيابة السابق صفاء الدين الصافي عند استضافته في البرلمان فان الحكومة تجاوزت نسبة ١٢/١ في الانفاق نشر على موقع البرلمان العراقي بتاريخ ٢٠١٤/٩/٦

(**) جاء في خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) ان حجم الاستثمار الحكومي المطلوب في الخطة يشكل ما نسبته ٧٩% من اجمالي الاستثمارات وكان هدف الخطة هو تخصيص ٥٣ تريليون للنفقات الاستثمارية في موازنة عام ٢٠١٤ .

(٣٤) علي ميرزا، مقترح موازنة ٢٠١٤ الانفاق العام والاستخدام والقطاع الخاص في العراق، شبكة الاقتصاديين العراقيين، نشر في ٢٠١٤/٢/٨، ص ٥ على رابط الانترنت، iraqieconomists.net

(٣٥) علي ميرزا، اثار اقتصادية لوضع جيوسياسي متغير في العراق، شبكة الاقتصاديين العراقيين، نشر في ٢٠١٤/١٠/١٠، على رابط الانترنت iraqieconomists.net

ثانيا-اسباب عدم اقرار الموازنة لعام ٢٠١٤

هنالك اسباب كثيرة ادت الى عدم اقرار الموازنة واغلبها ذات طابع سياسي ونذكر منها :

١-النزاعات السياسية:

منذ عقود والسياسة هي التي تسيطر على الاقتصاد في العراق الامر الذي انعكس سلبا على الوضع الاقتصادي والمعيشي في العراق وهو امر لا يتناسب مع ما يتمتع به العراق من موارد وثروات طبيعية التي لو هيأت لبلد اخر لأصبح ربما في ركب البلدان المتقدمة.

بعد عام ٢٠٠٣ توقع الكثيرون الاصلاح في الاقتصاد العراقي والنهوض به بعد سنوات من العزلة الاقتصادية والوضع المعيشي المتدني ولكن ظهرت الخلافات والنزاعات السياسية التي اثرت سلبا على الوضع الاقتصادي من خلال سيطرة القرارات السياسية على القرارات الاقتصادية حيث لا تتخذ قرارات اقتصادية سليمة نتيجة عدم التوافقات السياسية وبالعكس تتخذ قرارات اقتصادية غير سليمة من اجل التوافق السياسي، وبالتالي يتحرك الاقتصاد العراقي تبعا للسياسة التي تتميز بالنزاعات المستمرة وهو ما يلقي بظلاله على الاقتصاد العراقي .

ومن اهم الامور التي تأثرت نتيجة لتلك الصراعات هي الموازنة العامة حيث يتأخر اقرار الموازنة نتيجة للخلافات السياسية في كل عام تقريبا وموازنة عام ٢٠١٤ لم تكن مختلفة في هذا الصدد عن الموازونات السابقة حيث هذا هو حال الموازنة العامة بعد عام ٢٠٠٣ ينتظر اقرار الموازنة الى حصول التوافقات بين الكتل والاحزاب السياسية التي ينتابها المصالح الشخصية والقومية والطائفية، وبما ان الخلافات كانت في ذروتها في عام ٢٠١٤ وكان في مقدمة هذه الصراعات هو الصراع على السلطة فلم يتم اقرار الموازنة.

٢-الخلافات بين الحكومة واقليم كردستان:

من هذه الخلافات هي خلافات سياسية تتعلق بسياسة الاقليم المختلفة عن سياسة الحكومة المركزية وتوجهات الاقليم المختلفة عن توجهات الحكومة المركزية ونزعة الاستقلال التي تسيطر على الاقليم، ومنها ما هو اقتصادي حول الكميات المصدرة من النفط من الاقليم حيث جاء في مسودة موازنة ٢٠١٤ ان يكون تصدير النفط من اقليم كردستان بمقدار ٤٠٠ الف برميل/يوميا وذلك وفقا لتقديرات الحكومة المركزية بينما رفض الاقليم ذلك وبشدة حيث ان الاقليم لم يكن مستعدا لتصدير اكثر من ٢٥٠ الف برميل/يوميا أي نفس الكمية المصدرة لعام ٢٠١٣ والخلاف الاخر هو حصة الاقليم من الموازنة حيث من المعروف ان حصة الاقليم هي ١٧ % وفقا للتقديرات الاولية للسكان لحين اجراء التعداد سكاني، حيث طالب الاقليم بهذه النسبة دون استقطاع عائدات ٤٠٠ الف برميل/يوميا من الاقليم، في حين رأت الحكومة ان تخضع صادرات الاقليم النفطية لأشراف مباشر من شركة النفط الوطنية (سومو) الخاضعة

لسلطة الحكومة العراقية وهو ما يرفضه الاقليم^(٣٦)، وكذلك الخلاف حول نفقات البيشمركة من رواتب وتسليح لان الاقليم كان ينتظر لسنوات ان يتم احتساب نفقات البيشمركة ضمن نفقات المنظومة العسكرية ولكن الحكومة المركزية رفضت ذلك وكانت تقدم بالمقابل سلفا للاقليم من اجل نفقات البيشمركة .

٣- مشروع البترودولار:

ومن الخلافات الاخرى هو مشروع البترودولار(*) الذي لم يطبق بشكل فعلي حيث بحسب مسودة موازنة ٢٠١٤ تم احتساب ١ دولار لكل برميل من النفط (منتج او مكرر) و ١ دولار لكل ١٥٠ متر مكعب من الغاز بدل ال ٥ دولار ولم توافق عليه المحافظات المنتجة للنفط واولها البصرة التي تغذي العراق بالجزء الاكبر من النفط ، ان مشروع البترودولار يخدم المحافظات المنتجة للنفط في حين لا يخدم المحافظات الغير نفطية كما ان ال ٥ دولار ربما تكون عادلة في حال ارتفاع اسعار النفط ولكن عند انخفاض اسعار النفط تكون غير عادلة وتضر كثيرا بموازنة الدولة .

٤- الاعتماد على الايراد النفطي بشكل كلي:

ومن اسباب عدم اقرار الموازنة ايضا هو الاعتماد على الايرادات النفطية بشكل كلي وبالتالي فإن اسعار النفط شكلت عائقا امام اقرار الموازنة في عام ٢٠١٤ وسيستمر هذا الحال في حال استمرار الاعتماد على الايرادات النفطية لان اسعار النفط غير مستقرة ويصعب توقعها ، حيث كلما تغيرت اسعار النفط يتم اعادة النظر في تقديرات الموازنة وتعاد من البرلمان الى الحكومة ، ونتيجة لانخفاض المستمر لأسعار النفط في عام ٢٠١٤ فإن ذلك عرقل عملية اقرار الموازنة.

٥- الاختلالات الدستورية:

ان السبب الالهم لعدم اقرار الموازنة هو الاختلالات الدستورية ومنها^(٣٧):

أ-اهمال الدستور للمدة الزمنية التي تفصل بين تقديم مشروع الموازنة العامة والتصويت عليه وهذه المدة لا بد ان تكون كافية ليتمكن مجلس النواب من تحليل السياسة المالية للحكومة وابداء المقترحات والتوصيات .

^(٣٦) harith hasan, Iraq's budget problems go beyond Erbil-Baghdad crisis, Iraqi economists network ,iraqieconomists.net, A translated version , almonitor,Iraq pulse,www.al-monitor.com

(*) نص قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢١ لسنة ٢٠٠٨ المعدل على احتساب ٥ دولار لكل برميل نفط منتج داخل المحافظة و ٥ دولار لكل برميل مكرر و ٥ دولار لكل ١٥٠ م^٣ من الغاز
^(٣٧) انعام مزيد ،مصدر سابق ،ص ١٧

ب- لم يقر في الدستور تحديد طبيعة الالية المعتمدة من قبل السلطة التنفيذية في حال تأخر التصديق من قبل السلطة التشريعية على مشروع قانون الموازنة العامة خلال الموعد المحدد لسبب او لآخر. ففي فرنسا مثلا فان الدستور الفرنسي قد منح الحكومة صلاحية وضع احكام مشروع الموازنة موضع التنفيذ اذا لم يبت البرلمان به خلال ٧٠ يوم^(٣٨).

الاستنتاجات:

١- تشوه هيكل الايرادات في الموازنات العامة في العراق بما فيها مقترح موازنة ٢٠١٤ حيث شكلت الايرادات النفطية ٩٣ % من اجمالي الايرادات في مقترح موازنة ٢٠١٤ بالمقابل مساهمة متواضعة للإيرادات غير النفطية في تمويل الموازنة.

^(٣٨) المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي (الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري للجمهورية الفرنسية)

٢-تشوه هيكل النفقات في الموازنات العامة في العراق بما فيها مقترح موازنة ٢٠١٤ حيث شكلت النفقات الجارية بحدود ٦٠ % من اجمالي النفقات في مقترح موازنة ٢٠١٤ في حين ان النفقات الاستثمارية بلغت نسبتها ٤٠% تقريبا.

٣-ضعف مساهمة الضرائب في تمويل الموازنة العامة في العراق الناتج من ضعف المنظومة الضريبية من حيث القاعدة والتنوع والكفاءة في التحصيل.

٤-ان قطاع الصناعة يمثل عبئا على الموازنة العامة لعدم تحقيق ارباح من هذه المصانع بالمقابل تتكفل الحكومة بدفع تعويضات المشتغلين في هذا القطاع.

٥-اثر عدم اقرار الموازنة وانخفاض اسعار النفط سلبا على مسار التنمية في العراق.

٦- اثر الجانب السياسي سلبيا على الموازنة العامة ومنها تأثيره في عدم اقرار الموازنة لعام ٢٠١٤.

٧-اثرت الاوضاع الامنية سلبا على الموازنة من خلال زيادة الانفاق العسكري والانفاق على النازحين.

٨-وجود اختلالات واضحة في عملية اعداد واقرار وتنفيذ الموازنة .

التوصيات:

١-تقليل الاعتماد على ايرادات النفط والحفاظ عليه للأجيال القادمة فهو مورد ناضب، وزيادة الاعتماد على الايرادات الغير نفطية وعلى رأسها ايرادات الضرائب على ان تكون عادلة وتصاعدية .

- ٢- التحفظ في توقع اسعار النفط في قوانين الموازنة العامة في ظل غياب مرونة الجهاز الانتاجي.
- ٣- تعديل هيكل النفقات من خلال زيادة التخصيصات الاستثمارية في الموازنة العامة وخفض نسبة النفقات الجارية .
- ٤- تشجيع القطاع الخاص لاستيعاب الجزء الاكبر من القوى العاملة في العراق لتخفيف العبء على الموازنة الجارية.
- ٥-تشجيع القطاع الخاص وتوفير البيئة الاستثمارية المناسبة له لزيادة الاستثمارات الغير حكومية من اجل تخفيف العبء عن الموازنة .
- ٦-خصخصة المصانع الحكومية وتخفيف العبء على الموازنة العامة.
- ٧-اقرار الموازنة العامة قبل البدء بالسنة المالية بمدة كافية من خلال اجراء التعديلات الدستورية لتحديد سقف زمني لتسليم الموازنة من الحكومة الى البرلمان ومن البرلمان الى الحكومة لتنفيذها.
- ٨-وضع صندوق للثروة السيادية للعراق من فوائض ارتفاع اسعار النفط اسوة بباقي الدول النفطية لمواجهة الازمات الاقتصادية.

المصادر والمراجع :

- ١- عزوز مناصرة، أثر الزكاة على الموازنة العامة للدولة في مجتمع معاصر، رسالة ماجستير، جامعة الحاج لخضر باتنة/كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الاسلامية، الجزائر، ٢٠٠٦-٢٠٠٧ ، على موقع الانترنت : www.iefpedia.com.

- ٢- زيوش رحمة، الميزانية العامة للدولة في الجزائر ، رسالة دكتوراه ،جامعة مولود معمري، كلية الحقوق،الجزائر،٢٠١١، على موقع الانترنت : www.ummtto.dz
- ٣-حسين محمد سمحان وآخرون، المالية العامة من منظور اسلامي ،الطبعة الاولى، دار صفاء للنشر والتوزيع ،عمان،٢٠١٠.
- ٤- محمد شاكر عصفور ، أصول الموازنة العامة ،الطبعة الاولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع،عمان،٢٠٠٨ .
- ٥- أثر التحول نحو النشاط الخاص على الموازنة العامة للأردن للمدة (١٩٨٠-٢٠٠١) ،أطروحة دكتوراه ،وليد خلف علي الزعبي ،جامعة بغداد،٢٠٠٥ .
- ٦- سيروان عدنان ميرزا ،الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي ،الطبعة الاولى ،بغداد ،الدائرة الاعلامية في مجلس النواب، ٢٠٠٨ .
- ٧- حسن عبد الكريم سلوم وآخرون ،الموازنة العامة للدولة بين الأعداد والتنفيذ والرقابة (دراسة ميدانية للموازنة العراقية) ،مجلة الادارة والاقتصاد ،الجامعة المستنصرية ،العدد الرابع والستون،٢٠٠٧ .
- ٨- محمد عبد الله محمود أبو رحمة ،مدى توفر مقومات تطبيق نظام الموازونات على أساس الأنشطة(ABB) في بلديات قطاع غزة (دراسة تطبيقية) ،رسالة ماجستير ، الجامعة الاسلامية غزة ،كلية التجارة،٢٠٠٨ ، على موقع الانترنت: www.library.iugaza.edu.ps
- ٩- دليل اللقاء التدريبي (اهمية التحول من موازنة البنود الى موازنة البرامج و الاداء ، ودور الجهاز الاعلى للرقابة في ذلك)بالتعاون مع المجموعة العربية للاجهزة العليا للرقابة المالية والمحاسبة ،المداخل الحديثة لاعداد الموازنة ، بيروت-لبنان،٢٠٠٩، على موقع الانترنت : www.arabosai.org
- 10- خديجة جمعة الزويني ،الفساد وأثره في الموازنة العامة للدولة ، مجلة الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد ٧٣.
- ١١- غازي عبد الرزاق النقاش ،المالية العامة ،دار وائل للنشر، الطبعة الرابعة،عمان،٢٠١٠ .
- ١٢- محمد موسى محمد النجار ، العوامل المؤثرة على كفاءة استخدام الموازونات التقديرية كأداة تخطيط ورقابة في الجامعات الفلسطينية بمحافظة غزة ،رسالة ماجستير ،الجامعة الاسلامية غزة ، كلية التجارة،٢٠٠٦. على موقع الانترنت : www.library.iugaza.edu.ps
- ١٣- محمد البدر، بحث عن إدارة الموازنة العامة للدولة ،جامعة دمشق ،كلية الاقتصاد،٢٠١٠ . على موقع الانترنت: www.tahasoft.com
- ١٤- عبد الله شحاته وآخرون، الموازنة العامة والموازنة بالمشاركة مع التطبيق على الموازنة المصرية، جامعة القاهرة، ٢٠٠٨، وعلى رابط الانترنت : www.pidegypt.org
- ١٥- مليحة جبار عبد الكعبي ،الضريبة ودورها في تمويل الموازنة العامة للمدة(١٩٨٥-٢٠٠٥) ،رسالة ماجستير، جامعة القادسية ،كلية الادارة والاقتصاد،٢٠٠٨ .
- ١٦- عبد الحسين العنبيكي، الموازنة العامة الفدرالية والتوزيع الامثل للإيرادات النفطية العراقية ،المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ،السنة السادسة، العدد السابع عشر، الجامعة المستنصرية، ٢٠٠٨ .

- ١٧- انعام مزيد ،اصلاح الموازنة العراقية طريقنا المستقبلي ،مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية، الاصدار ٩، ٢٠١٣.
- ١٨- مشروع قانون موازنة ٢٠١٤ المرسل الى البرلمان والمقر عليه من مجلس الوزراء في منتصف كانون الثاني من عام ٢٠١٤، على الموقع الالكتروني لشبكة الاعلام العراقي بتاريخ ٢١/١/٢٠١٤، على موقع الانترنت: www.imn.iq/news/view.35677
- ١٩- احمد بريهي علي ،الانفاق العام والتكيف مع سعر النفط المنخفض. شبكة الاقتصاديين العراقيين على موقع الانترنت [www. http://iraqieconomists.net/ar](http://iraqieconomists.net/ar).
- ٢٠- وزارة التخطيط، المؤشرات الاحصائية عن الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٣)، حيث ورد ان اعلى معدل تصدير يومي هو ٢.٤ مليون برميل وكان في عام ٢٠١٢
- ٢١- منظمة اوبك ، معدل سعر النفط في عام ٢٠١٣ كان ١٠٦ دولار الموقع الالكتروني لمنظمة اوبك www.opec.org
- ٢٢- عماد محمد علي ولقاء فنجان ثامر ، دراسة في تقويم الاداء الضريبي للعراق للمدة (١٩٩٥-٢٠١٠)، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، المجلد ١٩، العدد ٧١، جامعة بغداد، ٢٠١٣.
- ٢٣- عروبة معين عايش، تحليل دور الضرائب الكمركية في الموازنات العامة دراسة تحليلية في العراق، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية، الاصدار ٣٩، ٢٠١٤.
- ٢٤- لطيف عبد سالم العكيلي، ملاحظات اولية حول قانون موازنة العراق العامة لعام ٢٠١٤، نشر على موقع كتابات على الانترنت بتاريخ ١٧/٣/٢٠١٤، www.kitabat.com
- ٢٥- لمحة عن العراق (الموقع الالكتروني لمنظمة الامم المتحدة-العراق) ، www.uniraq.org
- ٢٦- سلام سميسم ،انخفاض سعر النفط الاخير ، بداية انهيار يهدد الاقتصاد العراقي ،شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٨/١٠/٢٠١٤ وعلى رابط الانترنت، iraqieconomists.net
- ٢٧- علي ميرزا ، مقترح موازنة ٢٠١٤ الانفاق العام والاستخدام والقطاع الخاص في العراق، شبكة الاقتصاديين العراقيين ،نشر في ٨/٢/٢٠١٤ ، على رابط الانترنت ، iraqieconomists.net
- ٢٨- علي ميرزا، اثار اقتصادية لوضع جيو سياسي متغير في العراق، شبكة الاقتصاديين العراقيين ،نشر في ١٠/١٠/٢٠١٤، على رابط الانترنت iraqieconomists.net
- 29- harith hasan, Iraq's budget problems go beyond Erbil-Baghdad crisis, Iraqi economists network ,iraqieconomists.net, A translated version , almonitor ,Iraq pulse ,www.al-monitor.com.
- ٣٠- المادة ٤٧ من الدستور الفرنسي (الموقع الالكتروني للمجلس الدستوري للجمهورية الفرنسية) www.conseil-constitutionnel.fr
- 31- opec ,monthly oil market report,16 march 2015, www.opec.org.

