

اتجاهات الموازنة العامة (مع اشارة خاصة للعراق بعد عام 2003)

د. عمرو هشام محمد
مركز دراسات الوطن العربي / الجامعة المستنصرية

المقدمة :

تعد دراسة الموازنة العامة للدولة في جوهرها دراسة للاقتصاد التطبيقي، موضوعها هو تخصيص الموارد وتوزيعها بين مختلف الحاجات والأغراض العامة، ونطاقها هو نشاط القطاع الحكومي في مجالات الانتاج والتوزيع . ويتفق كتاب المالية العامة على أن الموازنة العامة هي عمل سياسي يعبر عن فلسفة الدولة السياسية والاقتصادية ، وفي ظل تطور فلسفة الدول وتغير الاتجاهات العالمية كان لابد أن تتطور الموازنة .

و رغم أن الموازنة هي أداة مالية تستخدم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية بما تستلزمه الاخيرة من تعبئة للادخار ورفع قدرة الفرد ورغبته على العمل ، الا أن التعريف العام للموازنة العامة للدولة لا يخرج عن اطار كونها (وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها لمدة محددة ومقبلة من الزمن عادةً سنة واحدة والتي يتم تقديرها في ضوء أهداف فلسفة الدولة) . ويهدف هذا البحث الى تسليط الضوء على علاقة الموازنة العامة للدولة بالمتغيرات الاقتصادية الكلية من جهة ، و تتبع اتجاهات الموازنة العامة العراقية في العامين المنصرمين وما طرأ عليها من تغيرات في ظل تغير الفلسفة العامة للدولة العراقية الجديدة .

لذلك جاءت هيكلية هذا البحث في أربع مطالب، اهتم أولها بالمفاهيم النظرية للموازنة في حين جاء المطلب الثاني ليهتم بالعلاقة بين الموازنة العامة وبعض أهم المتغيرات الاقتصادية الكلية ، وجاء المطلب الثالث ليبحث العلاقة بين الادوات المالية وعجز الموازنة العامة و يبحث المطلب الرابع في أداء الموازنة العامة العراقية .

المطلب الاول : الاطار النظري

أولاً: الاطار الاقتصادي الكلي لموازنة الحكومة :

يمكن تقدير الناتج المحلي الاجمالي بأسلوب الانفاق على السلع والخدمات من خلال متطابقة الدخل¹:

$$Y = C_p + I_p + C_g + I_g + X - M \quad \text{-----} \quad 1$$

حيث أن : Y = الدخل ، C_p = الاتفاق الاستهلاكي الخاص ، I_p = الاتفاق الاستثماري الخاص ،
 C_g = الاتفاق الاستهلاكي العام ، I_g = الاتفاق الاستثماري العام ،
 X = الصادرات من السلع والخدمات ، M = الواردات من السلع والخدمات .

كما يمكن النظر الى الدخل على أنه الدخل الموزع بين الحكومة والقطاع الخاص :

$$Y = Y_p + T \text{ ----- 2}$$

حيث : Y_p = دخل القطاع الخاص ، T = إيرادات الحكومة

ويمكن تقدير ادخار كل من القطاع الحكومي والقطاع الخاص كالآتي :

$$S_p = Y_p - C_p ، S_g = T - C_g$$

S_p = ادخار القطاع الخاص ، S_g = ادخار القطاع الحكومي .

وإذا ما استبدلنا الدخل Y في المتطابقة 1 بما يساويه من 2 ثم نعيد ترتيب حدود المتطابقة للحصول على علاقة الادخار \ الاستثمار الآتية :

$$(S_p - I_p) + (S_g - I_g) = X - M \text{ ----- 3}$$

تفيد المتطابقة 3 بأن فائض استيعاب القطاع الحكومي من السلع والخدمات ، المتمثل في زيادة الاتفاق الاستثماري الحكومي على الادخار الحكومي ، يجب ان يتم توفيره من القطاع الخاص أو القطاع الخارجي . ويمكن ان ينظر الى المتطابقة 3 من زاوية تمويل فائض استيعاب الحكومة من السلع والخدمات ، أي تمويل عجز الحكومة من القطاع المحلي أو القطاع الخارجي . لذا فان فائض الادخار على الاستثمار في قطاع ما هو الادخار المالي للقطاع ، مما يعني ان عجز الموازنة للحكومة يرتبط بالادخار المالي لها .
والنتيجة أن الحكومة إذا ما أرادت تمويل عجز موازنتها اما أن تلجأ الى زيادة الضرائب أو الاستدانة من الخارج .

ثانيا : مصادر تمويل الموازنة الحكومية² :

تصنف المعاملات الاقتصادية الى معاملات مالية (تشمل التغير في الأصول والخصوم) ،
والى معاملات غير مالية (تشمل تدفق السلع والخدمات ودخل عوامل الانتاج و التحويلات بدون مقابل) . لذا فالمعاملات الاقتصادية للحكومة قد تكون غير مالية مثل الإيرادات والنفقات و التحويلات ، أو معاملات مالية مثل الاقتراض لتمويل عجز الموازنة والاقتراض كذلك .

وتبرز العلاقة بين موازنة الحكومة والدين العام من خلال مصادر التمويل للموازنة . ويمكن صياغة هذه العلاقة رياضيا كالآتي :-

$$BD = G - T = C_g + I_g - T = \Delta BP + \Delta BF + \Delta MB \text{ -----4}$$

BD = موازنة الحكومة (فائض أو عجز) ، G = الانفاق الحكومي
T = إيراد الحكومة ، BP = الاقتراض من القطاع الخاص
MB = القاعدة النقدية ، BF = الاقتراض من القطاع الخارجي .

من العلاقة 4 نجد أن الفرق بين الادخار و الاستثمار يمثل ميزان المعاملات غير المالية للقطاع . ويتم تمويل ميزان المعاملات غير المالية من مصادر ثلاثة هي : الاقتراض من القطاع الخاص BP ، ومن القطاع الخارجي BF ، ومن المصرف المركزي (السلطة النقدية) MB . وإذا زاد العجز بسبب زيادة النفقات على زيادة الإيرادات ، فلابد من اللجوء الى مصدر او اكثر من مصادر التمويل المشار اليها .

ولكن هل هذه المصادره هي الوحيدة لتمويل عجز الحكومة ؟

قد يكون للقطاع الحكومي مطالب على القطاع الخاص المحلي أو على القطاع الخارجي ، فبإمكانه بيع هذه الأصول واستخدام إيراداتها لتمويل العجز . فضلاً عن الأصول المالية قد يكون لدى الحكومة أصول عينية يمكن استخدام حصيلة بيعها ، أو تخصيص جزء منها في تمويل العجز ، أو اتباع أسلوب التأخير في دفع الالتزامات (المتأخرات) .

ثالثاً: الموازنة العامة والتخصيصية³ :

لقد اتخذت دول نامية ودول أخرى ذات الاقتصادات المتحولة اجراءات جوهرية في مجال التخصيصية ، فمن المعلوم أن المستلمات الكلية التي يمكن تحويلها للميزانية تتأثر بالإجراءات التي تسبق البيع ، وباجراءات البيع ، وبالنظام الذي يسبق التخصيصية . والكميات التي تحصل عليها الميزانية، قد تظهر أقل من اجراءات البيع كنتيجة للميزانية الإضافية الادارية ، وللتشعبات الواسعة بين المستلمات الصافية والإجمالية .

لذا عند استخدام اجراءات التخصيصية نجد أن تقييم الاستخدامات الكامنة لمستلمات التخصيصية ، يجب أن تعكس مضامين لفترة أطول ضمن فقرات العوائد الماضية (السابقة) و/ أو النفقات المفترضة مسبقاً، وقرارات الحكومة عند استخدام الاجراءات يجب أن تعكس هذه الآثار المؤقتة . وسترتفع الثروة الصافية للحكومة الى الحد ، الذي يقود فيه مالكي القطاع الخاص الى زيادة الكفاءة وحصص الحكومة في هذا الربح.

هذا وتعتمد الآثار الكلية للتخصيصية ، ولو جزئياً ، على كون المستلمات من مصادر محلية أو أجنبية ، وعلى درجة حرية انتقال رأس المال ، وعلى نظام الصرف Exchange regime . ويعتقد ان الآثار لزيادة العجز الممول من خلال مستلمات التخصيصية ، سيكون مشابها لتلك الآثار الناتجة من التوسع بالتمويل عن طريق الاقتراض . وبصورة عامة فان الاستخدام محكوم باعتبارات أهمها:

- مستوى الأنفاق العالي ، ان مستلمات التخصيصية عادة ما تكون مؤقتة وغير مؤكدة، لذا لا ينصح بالاعتماد عليها في الانفاق الجاري current spending .
 - تقليل صافي الدين ، ويمكن تحقيقه من خلال تراجع الدين ، أو بناء الموجودات ، مع الخيار المصمم ضمن اعتبارات ادارة الدين. وتتضمن فوائد ذلك المحافظة على صافي ثروة الحكومة government net worth ، وكذلك الآثار المرغوبة التي يمكن أن تتضمنها كلفة الدين ومدى توفره.
 - تخفيف القيود المالية ، قد تخدم اجراءات التخصيصية قاعدة أو قانون محدد لتطبيق حزمة مؤقتة في بعض البلدان التي تتبع برامج إصلاح وتكييف.
- و للتخصيصية آثار آنية على الميزانية و آثار أخرى آجلة، وتقتصر النتائج القياسية للدول الثمانية عشرة التي أخذت كحالة دراسية ، بأن يتم ادخار مستلمات التخصيصية أفضل من إنفاقها. وتقتصر التجارب بأنه وعبر الوقت يتجه الوضع المالي شيئاً فشيئاً للاستفادة والريح من التخصيصية ، خاصة أن كلاً من البيانات على مستوى المنشأة أو على المستوى الاجمالي يدعم الآثار الايجابية للتخصيصية على العائد ؛ ونقل التحويلات transfers بصورة مهمة تبعاً لفترات التخصيصية . كذلك فأن المؤشرات المتزايدة والمتسعة في تعزيز حسابات المشاريع العامة لبعض الدول تشير الى تناقص كبير في العجز ، ومن المحتمل أيضاً في العمليات شبه المالية quasi-fiscal operations . وهذا ما يوضحه جدول (1 و 2).

جدول (1) التدفقات الإجمالية نتيجة إجراءات التخصيصية للدول موضوع الدراسة

الدول	مدة تفعيل التخصيصية	اجمالي إجراءات التخصيصية اثناء مدة تفعيلها	صافي إجراءات التخصيصية اثناء مدة تفعيلها
		مليون دولار أمريكي نسبة مئوية ل GDP	مليون دولار أمريكي نسبة مئوية ل GDP
الأرجنتين	1990-95	22,885	2.0
بوليفيا	1995-98	863	4.2
كوت دي فوار	1994-97	459	1.1
جمهورية	1991-97	2,369	0.9
		1,736	0.8

التشيك					
مصر	1993-98	2,778	0.8	2,194	0.5
استونيا	1992-98	467	2.9	----	----
هنغاريا	1991-98	11,841	4.0	6,672	2.2
كازاخستان	1993-98	5,798	5.5	2,425	2.2
المكسيك	1989-94	25,249	1.3	6,310	0.3
منغوليا	1994-98	.....	.....	45	0.9
المغرب	1993-97	1,489	1.0	1,307	0.9
موزنبيق	1992-98	101	1.1	----	----
بيرو	1994-97	7,136	3.2	5,821	2.6
الفلبين	1987-97	3,810	0.7	3,407	0.5
روسيا	1992-98	6,569	0.3	8,632	0.4
أوغندا	1991-98	152	0.4	----	----
أوكرانيا	1993-98	24	----	518	0.2
فيتنام	1993-98	3	----	----	----

المصدر: Jeffrey Davis & others , Fiscal and Macroeconomic Impact Of Privatization ,Occasional Paper No.194 , IMF, Washington D.C: 2000, P5.

جدول (2) التدفقات للميزانية نتيجة إجراءات التخصيصية – كنسبة مئوية لـ GDP-

الدول	السنوات									المعدل السنوي أثناء تفعيل التخصيصية
	1998	1997	1996	1995	1994	1993	1992	1991	1990	
الأرجنتين	1.0	1.2	0.8	1.5	0.3	0.4	0.1	----	----	0.9
بوليفيا	0.1	0.1	0.2	----	0.2	0.2	0.3	0.9	0.6	0.5
كوت دي فوار	.....	.....	0.1	0.1	0.2	0.7	1.0	2.4	0.5	1.1
جمهورية التشيك	.....	.....	.....	0.7	1.4	1.2	0.2	0.4	----	0.8
مصر	.....	.....	.....	----	----	----	0.2	2.5	.....	0.5
استونيا	.....	----	----	----	----	----	----	----	----	----
هنغاريا	.....	0.4	1.5	1.0	1.7	4.0	4.2	2.6	.....	2.2
كازاخستان	.....	.....	.....	2.7	0.3	0.7	2.2	3.3	4.3	2.2
المكسيك	----	0.3	0.8	0.4	0.2	----	----	0.6	0.4	0.3
منغوليا	.....	.....	.....	----	0.2	0.9	0.4	1.4	1.7	0.9
المغرب	----	----	----	0.9	0.7	0.4	1.0	1.4	0.4	0.9
موزنبيق	----	----	----	----	----	----	----	----	.....	----
بيرو	.....	----	0.1	0.4	4.6	1.6	3.3	0.9	0.4	2.6
الفلبين	0.3	0.3	0.1	0.1	1.7	1.2	0.3	0.4	0.1	0.5
روسيا	.....	.....	0.5	0.2	0.1	0.3	0.1	0.9	0.7	0.4
أوغندا	.....	----	----	----	----	----	----	----	----	----

أوكرانيا	.....	.....	.....	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.4	0.2
فيتنام	.....	.....	.....	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----
المعدل لجميع الدول	0.3	0.2	0.3	0.5	0.7	0.7	0.8	1.0	0.6	0.8
المعدل لدول التحول	.....	0.2	0.7	0.6	0.5	0.9	0.9	1.1	1.0	0.8
المعدل للدول الأخرى	0.3	0.2	0.2	0.3	0.8	0.5	0.6	0.9	0.3	0.7

المصدر: Jeffrey Davis & others , Fiscal and Macroeconomic Impact Of Privatization ,Occasional Paper No.194 , IMF, Washington D.C: 2000, P6.

المطلب الثاني : الموازنة العامة والمتغيرات الاقتصادية الكلية :

أولاً : عجز الموازنة والتضخم ⁴ :

هناك علاقة وثيقة بين كل من عجز الموازنة والدين العام والتضخم ، فعند وجود دين داخلي مهم ستنعكس الزيادة في سعر الفائدة الاسمية المدفوعة عن الدين بصورة نفقات عامة تزيد في حجم عجز الموازنة . وحتى لو كان معدل الزيادة مطابق تماماً للزيادة في معدل التضخم – وبعبارة أخرى حتى لو لم يتغير معدل الفائدة الحقيقي ، وفي ضوء دين عام كبير ومعدل تضخم مستقبلي غير معروف كما هي الحال في العراق – فيكون من الصعب التنبؤ بالآثار على العجز إذا ما كانت الحكومة تدفع معدل فائدة حقيقي ثابت على الدين .

وفي حالة معدل فائدة حقيقي ، فإن ارتفاع العجز سيكون دالة مباشرة (في حجم الدين و مستوى الفائدة الاسمي على الدين) ، والذي سيكون بالمقابل معتمداً على معدل التضخم ، وسيكون الأثر الكامن للتغير في معدل التضخم كبيراً على عجز الموازنة .

وفي ظل هذه الحالة التي تم وصفها ، فإن الحكومة التي تهتم باظهار عجز موازنة منخفض أو أقل من السابق ، قد تتحفز على اعادة الضغوط على المعدلات الاسمية للفائدة ، وهذا ما قد يولد بالمقابل مصاعب لتنمية القطاع المالي وتخصيص الموارد المالية .

ثانياً : عجز الموازنة وسعر الصرف ⁵ :

إذا ما قام بلد ما بتخفيض قيمة عملته فان مدفوعات الفائدة على الدين الاجنبي مقاسة بالعملية المحلية سيرتفع بالتأكيد . وهكذا ستزداد النفقات العامة على الاستيرادات أيضا مقاسة بالعملية المحلية ؛ وكلا هذين العاملين سيعملان على زيادة عجز الموازنة .

لكن من ناحية أخرى ، فان تخفيض قيمة العملة سيزيد من القيمة المحلية لصادرات القطاع العام وعوائد بعض أنواع الضرائب (باستثناء الصادرات النفطية كما هو الحال مع العراق) . وعلى أية حال إذا ما كان هذا التقدم الحاصل في صادرات القطاع العام خارج الموازنة ، أو حتى اذا كان بعض المصدرين جهات عامة أو مؤسسات عامة ؛ فان التحسن لن ينعكس مباشرة في حسابات الموازنة ما لم يشارك المصدرين بصورة جوهرية في العائد الضريبي .

وبعبارة أخرى فان عجز الموازنة سيزداد ، وحجم هذه الزيادة سيعتمد على حجم التخفيض ، ولصلابة المحددات على حجم العجز المالي فان ذلك سيشجع السلطات على تأجيل أو تأخير التكيف خاصة إذا كان الدين الخارجي كبير واستيرادات الحكومة مهمة .

ثالثاً : عجز الموازنة ومعدل البطالة⁶ :

إذا ما قامت المؤسسات العامة بتسريح lay off فائض العمال في محاولة منها لزيادة كفاءتها وتحسين أدائها ، فان الانفاق الحكومي لتعويضات البطالة سيزداد ، مما سيسبب زيادة في عجز الموازنة ، وستعتمد زيادة العجز هنا على عاملين ؛ الأول هو التعويضات المدفوعة لكل عامل و الثاني هو عدد العمال .

والاشكالية التي تصاحب هذه الحالة تظهر عادة في الاقتصادات المتحولة ، وهي مع وجود معدل عالي للبطالة سيحدث انخفاض في الناتج المحلي الاجمالي GDP يقدر بـ 30 % ، وغالبا ما يكون ليس ناتجاً عن زيادة البطالة. لكن هذه الدول وبسبب عدم خبرتها بصورة كافية بمعدلات البطالة ستجد نفسها عند معدلات بطالة عالية لم تحدث منذ الكساد العظيم في الدول الصناعية عام 1930.

مما سيشجع المشاريع والمؤسسات العامة على إبقاء العمال بدلاً من الاستغناء عنهم ، ولن يكونوا قادرين بالنتيجة على إعادة الهيكلة وتحقيق الكفاءة والتنافسية المطلوبة ، وسيكون من الصعب أيضاً تخصيص هكذا مشاريع .

رابعاً : عجز الموازنة ودرجة الانفتاح التجاري⁷ :

عادةً هناك أسلوبين متوفرين لقياس عدم الاستقرار التجاري، الأول هو أسلوب Ex-Post (الكميّات الفعلية) والمبني على أساس البيانات التاريخية كمقياس لعدم الاستقرار Instability ، أما أسلوب Ex - Ante (الكميّات المتوقعة) فيبنى على أساس البيانات الممسوحة لبناء

مقياس لعدم الاستقرار، ومن الناحية التطبيقية فإن أغلب الدراسات تطبق الأسلوب الأول. وتهتم الدراسات التطبيقية بقياس الأثر الخارجي للصدمات التجارية على توازن الموزنة، و أحد النماذج التي طبقتها الدراسات القياسية في هذا المجال هو :-

$$Tot_t = \alpha + \beta Tot_{t-1} + \delta t + \lambda t^2 + E_t$$

حيث أن : -

Tot = مفاهيم التجارة ، t = الزمن ، E_t = المتغير العشوائي .

فضلا عن كون الانفتاح التجاري (الاستيرادات + الصادرات / GDP) يؤثر من خلال عدم الاستقرار في العائد الحكومي ، فإنه يؤثر على الانفاق الحكومي والعائد الحكومي ولذلك فهو يؤثر على توازن الموزنة من خلال أربع قنوات رئيسة أخرى : -

الأولى ؛ إن الانفتاح التجاري قد يؤثر على توازن الموزنة من خلال الفساد Corruption ، ويمكن التمييز هنا بين وجود " الانفتاح الطبيعي " إذ عادةً ما تكون الدول النفطية والتي تملك ثروات معدنية أكثر انفتاحا وبصورة طبيعية ، مما يمكن أن تصبح أكثر فساداً بسبب توفر الربوع . وبصورة عامة فإن الدول ذات الاستراتيجيات المنفتحة نحو الخارج لها مستويات أعلى من المنافسة وأقل من الفساد وتوازن موزنة أفضل .

الثانية ، الانفتاح التجاري يزيد من التفاوت في توزيع الدخل والذي يزيد بدوره من الطلب على السلع العامة ، وينقص بصورة متزامنة من قدرة الحكومة على تحصيل الضرائب.

الثالثة ، إن السياسة التجارية قد تنقص من العائد الحكومي في المدى القصير، والذي قد يظهر عندما تكون الزيادة في الانفتاح ناتجة عن تقليل التعريفات الجمركية . ولكن بصورة عامة وعند مستوى معلوم وثابت من التعريفات ، يمكن أن يتزايد عائد الحكومة من ضرائب التجارة نتيجة الانفتاح التجاري ؛ وهكذا في المدى البعيد ، يمكن للسياسة التجارية أن تزيد عائدات الحكومة .

والقناة الأخيرة ، من المتوقع أن يكون الانفتاح التجاري مرتبطا بصورة ايجابية (طردية) مع توازن الموزنة ، إذ أن تسرب الطلب الى الخارج والكلف الناتجة من مصاعب المدفوعات الخارجية ستجعل من العجوزات العالية أقل جاذبية منها في الدول الأقل تجارة وانفتاحا.

المطلب الثالث : عجز الموزنة والادوات المالية :

أولا : عجز الموزنة والسياسة المالية⁸ :

من المعروف في ادبيات المالية العامة أن السياسة المالية تحقق ثلاث أهداف رئيسة - تخصيص الموارد ، الاستقرار ، إعادة التوزيع - منذ حدها ماسكريف (عام 1959) ويبقى هذا

الاطار المفاهيمي مفيداً من الناحية التحليلية ، وتقسم السياسة المالية في اجزائها الى سياسة ضريبية وسياسة انفاقية وسياسة الموازنة العامة .

وتظهر أهمية سياسة الموازنة العامة من خلال أمكانية دعمها لسياسة نمو مستدامة Sustainability of Growth وذلك من خلال حقلين : -

فاذا ما ظهرت السياسة الحالية غير مساندة للنمو ، فان النظام إما أن يغير من (الضرائب و/ أو النفقات) وهذا ما يمكن توقعه من سياسة ، أو اعادة توجيه من جديد للتمويل النقدي . لكن تغيير النظام يقود الى عدم التأكد Uncertainty والذي قد يؤثر على النمو بدوره . أما التمويل النقدي فانه قد يقود الى التضخم ، والذي قد يثير مسألة آثار النمو المحتملة والتضخم . هناك مسألة أخرى قد تثار هي وجود عنصر مالي خارجي يؤثر على سياسة الموازنة العامة وبالتالي على النمو . فحيث أن مستوى الايرادات العامة تتعلق وترتبط بمستوى النفقات العامة ، لذلك فان توازن الموازنة قد يحدث أثراً منفصلة على النمو عن تلك المتعلقة بالمستوى المطلق للضرائب والنفقات .

أحد هذه الآثار يتعلق بأثر الاستجابة والسلوك المحتمل من القطاع الخاص ، الذي قد يثور نتيجة حدوث مثل هذه الاختلالات في الموازنة .

واذا ما أخذ القطاع الخاص بنظر الاعتبار هذه العجوزات في الموازنة - حتى وان تم تمويلها بالاقتراض - مثل التأخيرات الضريبية ، عند ذاك قد يختارون زيادة ادخاراتهم لتحديد نقص الادخار العام ، وهذا يقود الى مستوى غير متغير من الادخارات القومية . بالمقابل ، فان عجوزات الموازنة قد لا تحث و لا تحفز الاستجابة في ادخارات القطاع الخاص ، وفي مثل هذه الحالة فان الادخارات القومية قد تنقص مما يعيق النمو .

ثانيا : الموازنة العامة والشفافية⁹ :

تشكل إجراءات الموازنة العامة الركن الثالث من أصل أربع اركان لتحقيق الشفافية وهي (الوضوح في المسؤوليات والقوانين - توفر المعلومات - الموازنة العامة المفتوحة - ضمان التكامل) . والشفافية في حقيقة الأمر لا تمثل سوى وجهاً واحداً من الادارة المالية الجيدة ، اذ يجب التمييز بين الشفافية المالية والوجهين الآخرين وهما الكفاءة في السياسة المالية ، والوضوح في المالية العامة .

- الموازنة العامة المفتوحة ؛ الاعداد والتنفيذ والمتابعة :

يجب تحضير وتقديم الموازنة السنوية في أطار اقتصادي كلي وشامل ، ويجب تقديم الفرضيات المتعلقة بالموازنة ، وهذه المعلومات يجب توفيرها ضمن ورقة تمثل جزء من توثيق

الموازنة . أما بيانات الموازنة فيتم تزويدها ضمن قاعدة اجمالية ، يتم التمييز فيها بين النفقات والاييرادات والتمويل ، كذلك يتم تصنيف النفقات على أساس (اقتصادي ، وظيفي ، واداري) . كذلك فان بيانات الموازنة الاضافية يجب ان تكون ضمن نفس القاعدة ، وتصنيفات الـ GFS (أي الاحصاءات المالية للحكومة) يجب أن يتم استخدامها بشكل واسع .

ويجب أن يكون هناك نظام محاسبي شامل ومتكامل يزودنا بقاعدة معتمدة لتخمين وتقدير المدفوعات المتأخرة . وتقارير حسابات النقد Cash Accounting يجب أن تزود المتابعة والرقابة بقوائم المدفوعات لتقدير المتأخرات.

كذلك يجب أن يكون هناك تقرير نصف سنوي لتطورات الموازنة يقدم الى المشرعين خلال ثلاث أشهر من أصل الستة أشهر . وكمزيد من المتابعة يجب أن تنشر التقارير المتضمنة تفاصيل عن دين الحكومة المركزية والموجودات المالية بصورة سنوية ، وفي مدة لا تتجاوز الستة أشهر من نهاية السنة المالية .

وأخيراً يجب تمثيل الحسابات الختامية أمام المشرعين خلال السنة وفي نهاية السنة المالية. وكذلك تغطية هذه الحسابات الختامية ، وتوقيت عرض المشروع يجب أن يحدد في قانون الموازنة .

- اطار الموازنة العامة ضمن المدى المتوسط :

إذا ما تم تطبيقه بصرامة ، فان اطار الموازنة العامة في المدى المتوسط يمكن أن يعطينا اثبات واضح جداً عن آثار العوائد والنفقات للمحافظة على السياسات الحالية للحكومة ، ويعطينا كذلك آلية للسيطرة والتحكم بمقدمة السياسات الجديدة وتوجيه تنفيذ الموازنة ما بعد سنة واحدة . كذلك يمكن أن يزودنا بقاعدة شفافة عن الحسابات ، وقد تم تطبيقها بنجاح في ألمانيا والمملكة المتحدة وأستراليا ، وأهم ملامح الموازنة العامة متوسطة المدى هي :

- تقدم كشفاً باهداف السياسة المالية.
- تؤدي الى التكامل بين التنبؤ المالي والاقتصادي ضمن المدة المتوسطة.
- تقدم تقديراً للنفقات والمستلزمات للوزارات والهيئات لمدة سنتين الى أربع لاحقة .

المطلب الرابع : الموازنة العامة العراقية

أولاً : متطلبات الموازنة العراقية :

تحكم الموازنة العامة العراقية بالقانون رقم 117 لسنة 1985 (قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة) وقانون أصول الحسابات رقم 28 لسنة 1940 المعدل . ويوضح قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة اجراءات تحضير الموازنة العامة للدولة كما يأتي :

1- مرحلة التوجيهات العامة .

2- مرحلة التعليمات لتقدير الموازنة .

3- مرحلة تجميع التقديرات .

في حين يتضمن قانون أصول الحسابات عدة نصوص تؤكد ضرورة اجراء التدقيق المالي والحسابي اللازم من قبل الاجهزة المالية والحسابية في المؤسسات والدوائر الحكومية ؛ ويأخذ النظام المالي في العراق بالرقابة الادارية سواء ما اتخذ منها شكل رقابة وزارة المالية أو ما اتخذ شكل الرقابة المتسلسلة¹⁰ . ولعل التساؤلات التي تثار الآن حول مدى صلاحية القوانين السابقة في اجراءات تحضير الموازنة العامة في ضوء التغيرات السياسية والاقتصادية التي يشهدها العراق ومن ضمن هذه التساؤلات¹¹ :

- ماهي المستويات الحكومية الموجودة حالياً ؟
 - ماهي المسؤوليات والصلاحيات المناطة بهذه المستويات الحكومية ؟
 - ماهي مصادر التمويل المتوفرة لدى هذه المستويات (ضرائب ، تحويلات ، قروض...)؟
- والجدول الآتي يبين اقتراحات لموظفين عراقيين يمثلون عدة وزارات (منها وزارتي المالية والتخطيط، ووزارة البلديات والاشغال العامة وموظفين عن الهيئة العامة للضرائب وممثلين عن حكومة كردستان وبعض المحافظات الاخرى) في اجتماع عقد مع مستشارين من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في ديسمبر عام 2004 .

جدول (3) التخصيصات المقترحة للموازنة على المستويات الحكومية المختلفة

حقل الانفاق	المسؤولية	
	الادارة المجهزة	التعليقات
- الدفاع - الشؤون الخارجية - التجارة الخارجية - السياسة النقدية (العملة والمصارف) - المجلس التجاري	F	F
	F	F
	F	F
	F	F
	F	F

= = = = =	F	F	- المدفوعات المحولة
	F	F	- الاعانات للمشاريع والصناعة
إعادة التوزيع تنمية إقليمية ، سياسة صناعية	F	F	- الهجرة
	F	F	- ضمانات البطالة
المنافع والكلف على مستوى اقليمي	F	F	- الخطوط الجوية والسكك الحديدية
	F	F	- السياسة المالية
= = = = = = = = = =	F,S	F,S	- التنظيم
	F,S,L	F	- الموارد الطبيعية
التنسيق ممكن	F	F	- البيئة
	S,L	F,S,L	- الصناعة والزراعة
السوق الداخلي العادي	S,L	F,S,L	- التعليم
	S,L	F,S,L	- الصحة
تطوير السوق العادي	S,L	F,S,L	- الضمان الاجتماعي
	S,L	F,S,L	- الشرطة
المنافع والكلف على مستوى قومي-محلي	S,L	F	- الماء والمجاري
	L	S,F	- الحماية من الحرائق
التشريع القضائي مهم	L	S,F	- مواقف السيارات
	F,S,L	S,L	- طرق سريعة/على مستوى الدولة
تحويلات تدريجية	S,L	F	- المقاطعة
	S,L	S	- الاقليمية
= =	L	L	- محلي
	F,S	F,S	- القوة الانفاقية
= =			
المنافع محلية ابتداءً			
= = =			
= = =			
المسؤولية محلية ابتداءً، وعلى مستوى المقاطعات والبلد			
سوق داخلي عادي			
المنافع والكلف على مستوى المقاطعة			
المنافع والكلف متداخلة			
المنافع والكلف على مستوى محلي			
تحويلات مالية لتحقيق أهدافهم			

المصدر : Ehtisham Ahmed & Others, Iraq: Considerations on Intergovernmental Fiscal Relations For The Constituent Assembly , IMF , WP / 05 / 69 , Washington D.C. , April 2005, p.14.

* يقصد بـ F على المستوى الفيدرالي للدولة ، اما بـ S على مستوى المقاطعة التي تشمل عدة محافظات ، اما بـ L فعلى المستوى المحلي اي على مستوى المحافظة نفسها .

ثانياً : واقع الموازنة العامة العراقية لعام 2006 :

يتوقع أن تصل إيرادات الموازنة العامة العراقية الى (45392.3) مليار دينار عراقي ، في حين يتوقع أن تصل النفقات الى (50963.16) مليار دينار عراقي ، أي أن تسجل بذلك الموازنة العامة العراقية عجزاً مقداره (5570.86) مليار دينار عراقي لعام 2006 ، بعد أن كان العجز يقدر ب 7 تريليونات دينار عراقي للعام السابق . وبذلك ينخفض العجز في الموازنة العامة العراقية بما يقدر بتريليون ونصف دينار عراقي أو ما يعادل مليار دولار أمريكي تقريباً . وقد قسمت النفقات العامة بما نسبته 18.2 % كنفقات مشاريع استثمارية ، اما النسبة المتبقية وتشمل 81.8 % فهي كنفقات تشغيلية . ويوضح الجدول الآتي تقديرات النفقات العامة للموازنة الفيدرالية للعراق هذا العام .

جدول (4) هيكل الانفاق العام لموازنة العراق الفيدرالية للعام 2006 (%)

حقل الانفاق	نفقات الموظفين	المستلزمات الخدمية	المستلزمات السلعية	صيانة الموجودات	النفقات الرأسمالية	النفقات التحويلية	الالتزامات و المساعدات الخارجية	الرواتب و المكافآت التقاعدية	المشاريع الاستثمارية
النسب %	16.19	2.5	5.57	2.76	4.12	37.31	4.27	8.91	18.38

المصدر : وزارة المالية العراقية – دائرة الموازنة : موازنة عام / 2006 ، ص 100.

جدول (5) هيكل النفقات التشغيلية والتحويلية (نسبة مئوية %)

النفقات التشغيلية		النفقات التحويلية	
البطاقة التموينية	10.79	البطاقة التموينية	23
استيراد الوقود	9.81	استيراد الوقود	21
استيراد الكهرباء	1.08	استيراد الكهرباء	2
نفقات دعم المزارعين	0.72	نفقات دعم المزارعين	2
احتياطي الطوارئ	5.7	احتياطي الطوارئ	12
نفقات الانتخابات	0.67	نفقات الانتخابات	1
منح الشركات والهيئات العامة	3	منح الشركات والهيئات العامة	7
هيئة دعاوى حقوق الملكية	0.77	هيئة دعاوى حقوق الملكية	2

1	تتمية المصارف الاقليمية	0.65	تتمية المصارف الاقليمية
8	تتمية المشاريع الاقليمية	3.6	تتمية المشاريع الاقليمية
1	التسوية النقدية للديون الصغيرة للقطاع الخاص في الخارج	0.29	التسوية النقدية للديون الصغيرة للقطاع الخاص في الخارج
2	كلفة انتاج النفط الخام المصدر	1.03	كلفة انتاج النفط الخام المصدر
2	مديونية البنك الاسلامي	0.35	مديونية البنك الاسلامي
3	صندوق دعم الفقراء	1.2	صندوق دعم الفقراء
2	تعويضات الضحايا	1.08	تعويضات الضحايا
1	منح المؤسسات البلدية والماء والمجاري	0.47	منح المؤسسات البلدية والماء والمجاري
1	امانة بغداد	0.36	امانة بغداد
1	فوائد حوالات الخزانة	0.59	فوائد حوالات الخزانة
-	-	5.05	تعويضات الحرب على الكويت
-	-	2.08	الادوية
-	-	0.38	رواتب رعاية الاسرة لدائرة العمل والضمان الاجتماعي
-	-	9.51	الرواتب والمكافآت التقاعدية
1	برنامج تنمية انعاش الاهوار	0.54	برنامج تنمية انعاش الاهوار
1	فوائد السندات على اطفاء الديون الخارجية للقطاع الخاص	0.54	فوائد السندات على اطفاء الديون الخارجية للقطاع الخاص
-	-	0.9	بدلات العسكريين
7	بقية النفقات التحويلية	38.84	بقية النفقات التشغيلية
%100		%100	

المصدر: وزارة المالية العراقية - دائرة الموازنة : موازنة عام / 2006 ، ص 101-102.

جدول (6) هيكل الإيرادات المخططة للموازنة الفيدرالية للعراق لعام 2006(%)

مصدر الإيراد	الإيرادات النفطية	الكمارك رسم إعادة الاعمار	ضريبة دخل الأفراد	ضريبة دخل الشركات	ضريبة دخل الموظفين	دخل الفوائد	المنقول من الهيئات والشركات العامة للدولة	اجور الخدمات	الضرائب والرسوم الآخري	مساهمة التقاعد	ضريبة المكس
نسب %	92.76	1.32	0.2	3.13	0.19	0.16	0.4	0.07	1.08	0.32	0.37

المصدر : وزارة المالية العراقية - دائرة الموازنة : موازنة عام / 2006 ، ص 98.

جدول (7) الفائض / العجز في الموازنات العامة العربية (بملايين الدولارات الامريكية)

الدولة	1997	1998	1999	2000	2001
الأردن	-467.0	-501.0	-315.0	-289.0	-316.0
الإمارات	-2,232.0	-7,831.0	-8,040.0	-2,636.0	-7,015.0
البحرين	-333.0	-310.0	-355.0	176.0	-82.0
تونس	-791.0	-256.0	-704.0	-476.0	-685.0
الجزائر	1,145.0	-1,844.0	-248.0	5,299.0	2,213.0
السعودية	-4,212.0	-12,920.0	-9,703.0	8,411.0	-7,195.0
السودان	-134.0	-69.0	-85.0	-70.0	-204.0
سورية	-554.0	-696.0	-961.0	-1,158.0	-843.0
الصومال	...	...	...	...	...
العراق	...	...	...	...	...
عمان	-105.0	-979.0	-1,230.0	-842.0	-826.0
قطر	-922.0	-522.0	-645.0	181.0	124.0
الكويت	1,669.0	-1,214.0	-4,079.0	4,013.0	5,798.0
لبنان	-3,882.0	-2,280.0	-2,370.0	-3,846.0	-2,963.0
ليبيا	-429.0	-563.0	638.0	878.0	447.0
مصر	-5,766.0	-4,831.0	-2,629.0	-3,802.0	-5,030.0
المغرب	-484.0	-1,368.0	308.0	-1,754.0	49.0
موريتانيا	56.0	40.0	24.0	24.0	12.0

246.0	762.0	-16.0	-398.0	-127.0	اليمين
-16,270.0	4,871.0	-30,410.0	-36,542.0	-17,568.0	المجموع

المصدر : صندوق النقد العربي ،التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، عام 2004.

الاستنتاجات :

- يمكن تقسيم الاستنتاجات على مستويين - نظري وتطبيقي - وكالاتي :
- 1- على مستوى نظري نجد أن الموازنة هي تقدير مستقبلي لنفقات وإيرادات الدولة لسنة قادمة ويحتاج هذا التقدير الى اجازة من السلطة التشريعية .ومصادر تمويل عجز الموازنة يمكن أن تكون داخلية كالاقتراض من الجهاز المصرفي أو الافراد أو التمويل عن طريق الاصدار النقدي ، ويمكن أن تكون تمويل خارجي بالاقتراض من الخارج .
 - 2- يترك العجز في الموازنة عادةً آثاراً سلبية على المتغيرات الاقتصادية الكلية (حجم الدين ومستوى الفائدة الاسمي وما يتركه من أثر على التضخم ، كذلك فإن تراكم العجز قد يؤثر على الادخار القومي وبالتالي قد يعيق النمو الاقتصادي ، فضلاً عن أن البلد الذي يعاني من أزمة مزمنة لعجز الموازنة قد لا يكون مصدر جذب للاستثمارات الخارجية) .
 - 3- بالمقابل هناك عوامل اقتصادية كلية تؤثر سلباً على عجز الموازنة كالبطالة وما ينشئ عنها من تعويضات للعاملين ، ودرجة الانفتاح الاقتصادي أيضاً قد يكون له تأثير باتجاه زيادة عجز الموازنة .
 - 4- ترتبط الموازنة العامة بمفاهيم مالية منها الشفافية ، إذ تمثل الموازنة العامة - بمراحلها الثلاث الاعداد والتنفيذ والمتابعة - الركن الثالث في تحقيق مبدأ الشفافية .
 - 5- أما على المستوى التطبيقي ، نجد أن الموازنة العامة العراقية قد جاءت في معظمها لتعكس الجانب الاستهلاكي لاداء الحكومة وبما تتطلبه هذه المرحلة ، إذ شكلت النفقات التشغيلية ما نسبته 82 % في حين كانت النفقات العامة الاستثمارية تشكل 18 % فقط من اجمالي الانفاق العام .
 - 6- ما زال هناك غموض واضح في تحديد الصلاحيات وجهات الانفاق ومستويات هذه الجهات هل هي مركزية ، أو على مستوى فيدرالي - ان تمت هناك فيدراليات - أو على مستوى المحافظة ، وما أثر ذلك على تطوير المحافظات أو تعميق الفساد الاداري إن لم ينجح مجلس المحافظة في أداء المطلوب منه .

7- من الواضح وجود اقتناع لدى متخذي القرار بإيجاد عجز في الموازنة العامة العراقية لتلبية متطلبات الدولة العراقية الجديدة ، والحقيقة أن وجود عجز في الموازنة لا يخيف ولا هو شيء سلبي بالضرورة الا أن المثير للقلق هو ما مدى هذا العجز كنسبة مئوية من الناتج المحلي الاجمالي ، والمسألة الثانية ما هو الغرض من وجود هذا العجز كي يكون مقبولا ، هل هو لاعادة إعمار العراق أو لايجاد فرص عمل وتقليل نسب البطالة وتحسين الوضع الاقتصادي - عملا بنظرية العجز المقصود - أو هي عودة من جديد لتمويل نفقات عسكرية لحرب جديدة من نوع ثاني - بتسمية جديدة هذه المرة هي الحرب على الارهاب - وتكون غير معلومة المدة ولا الكلفة مما سيزج بالعراق من جديد في عملية منظمة لاهدار موارده الاقتصادية .

8- هناك خلل واضح في هيكل الايرادات للموازنة العامة العراقية ، وهو الاعتماد المفرط على إيرادات النفط بدرجة تصل الى 92% من اجمالي الايرادات ، مما يترك إيرادات الحكومة عرضة للتقلبات نتيجة ارتباطها المباشر بأسعار النفط العالمية من جهة والظروف المحلية لتصدر النفط العراقي ، وكلا المسألتين هي غير مستقرة ويصعب التنبؤ بها الى حد كبير وان كانت ظروف السوق العالمي للنفط اليوم تخدم الاقتصاد العراقي الا أنه لا يجب استبعاد التذبذبات المحتملة في هذه السوق.

التوصيات :

1- إن تبني سياسة احداث عجز مقصود في الموازنة العامة هو ليس خطأً بحد ذاته ، إذ تتبنى هذه السياسة بعض الدول لبعض الوقت سواء كانت دول متقدمة أو نامية ومنها دول عربية تعاني من عجز في موازنتها العامة ، الا أن المطلوب هو تحديد أرقام لنسبة هذا العجز مع تحديد مدة زمنية معينة في ظل سياسة اقتصادية عامة لها رؤية واضحة ولها أهداف محددة يمكن أن تنجزها خلال مدة معينة باستخدام هذا العجز .

2- تطوير مصادر الايرادات غير النفطية، وخاصة الضرائب وبالذات الضرائب غير المباشرة التي خسرت الدولة العراقية جزءا كبيرا منها نتيجة الاصلاحات الضريبية غير المدروسة والمتسارعة .

3- الاهتمام بمسألة الشفافية والافصاح فيما يخص مصادر الايرادات وواجه التخصيص والانفاق والاهتمام بجهات الرقابة الداخلية والخارجية على حد سواء، واختيار العناصر الكفوءة والنزيهة لمنحها التفويض والصلاحيات المطلوبة .

4- تطوير الكوادر العاملة في الوزارات واطلاعهم على اهم التغيرات والاساليب المستحدثة في اعداد وتنفيذ ومتابعة الموازنة العامة وبما ينسجم مع المعايير الدولية ، كي تعزز الثقة في أداء الحكومة والاقتصاد العراقي ككل .

5- الاهتمام بمبدأ فصل السلطات بصورة عملية ، وعدم جعل الموازنة العامة موضوعا لاسقاط المنازعات السياسية والاتجاهات المتضادة على هذه الحلقة الاقتصادية المهمة في الاقتصاد .

6- عدم اهمال الجوانب الاجتماعية عند الأخذ باعداد الموازنة ، إذ قد يتعارض مبدأ توفير الدعم للطبقات الفقيرة مع المبادئ الاقتصادية النظرية في الكفاءة والتخصيص الأمثل للموارد ، الا أنه يجب أن لا ننسى أن واقع الشعب العراقي ووجود غالبية منه تحت خط الفقر حتى سنوات قليلة مضت نتيجة لحصار دام اكثر من عشر سنوات، يجعل هناك التزام اخلاقي أولا ووطني ثانيا وأقتصادي ثالثاً.

الهوامش والمراجع:

- ¹ صندوق النقد العربي ، سياسات ادارة الدين العام ، أبو ظبي ، ص 13-18 .
- ² المصدر السابق نفسه، ص 20-24 .
- ³ : Jeffrey Davis & others , Fiscal and Macroeconomic Impact Of Privatization ,Occasional Paper No.194 , IMF, Washington D.C: 2000, P3-8.
- ⁴ -Vito Tanzi, The Budget Deficit In Transition, IMF Staff Paper, Vol.40. , No.3. , Sep.1993 . p.698-706.
- ⁵ -Ibid,p.701.
- ⁶ -Ibid,p.703.
- ⁷ - Jean-Louis Combes & Tahsin Saadi-Sedik, How Does Trade Openness Influence Budget Deficits In Developing Countries , IMF, WP ,NO.3,Jan.2006.
- ⁸ -Vito Tanzi & Howell H. Zee , Fiscal Policy & Long – Run Growth,opcit, p.185-189.
- ⁹ - Manual Fiscal Transparency,IMF, p.2-5.
- ¹⁰ عادل فليح العلي وطلال كداوي ، اقتصاديات المالية العامة : الكتاب الثاني ، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ،دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل : 1989 ، ص312 – 336.
- ¹¹ - Ehtisham Ahmad & Others , Iraq : Considerations On Intergovernmental Fiscal Relations For The Constituent Assembly ,IMF, WP /2005/ 69.p.12- 13.

-
- 11 - وزارة المالية العراقية - دائرة الموازنة : موازنة عام / 2006.
- 12 - صندوق النقد العربي ،التقرير الاقتصادي العربي الموحد ،أبو ظبي، عام 2004.