

تقييم الموازنة العامة الثلاثية من ناحية قبولها ورفضها

أ. د. عبد الكريم كاظم عجيل

د. وسن سعد قاسم

عميد المعهد العالي لإعداد وتأهيل القادة/ الأمانة العامة لمجلس الوزراء

مدير عام دائرة الموازنة - وزارة المالية

تعد الموازنة أهم وثيقة استراتيجية للدولة، إذ يتم من خلالها تبويب نفقات وإيرادات الدولة كافة، فضلاً عن وضع الخطط الاقتصادية والمالية، وهي في حقيقتها تعدّ الخراع التنفيذية للخطة الوطنية للدولة، واستناداً لذلك جاء هذا البحث لتقييم الموازنة الثلاثية على المستوى الاقتصادي والمالي على الأمدين القريب والمتوسط. جرد اعتماد الحكومة العراقية على موازنة متوسطة الأجل، إذ يعدّ هذا القرار خطوة سابقة في السياسة المالية العراقية منذ إعداد أول موازنة مالية للدولة العراقية، كما إن إعداد موازنة متوسطة الأجل يحمل معه الكثير من الإيجابيات، لكن تبقى هذه الإيجابيات مشروطة بتحقيق مجموعة من المقومات والعناصر الأساس التي تتوافق وتطبيق هذه الموازنة، وإن أهمية البحث تنبع من أهمية تخطيط الموازنة العامة للدولة، إذ إن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بشكل كفو سينعكس بالإيجاب على النمو والاستقرار الاقتصادي، وتوصلت الدراسة إلى أن الهدف الرئيس للحكومة العراقية من وضع موازنة مالية متوسطة الأجل كان لتجاوز إشكالية تأخر إقرار الموازنة في كثير من السنوات، بل في سنوات معينة كان العراق من دون موازنة مالية مما أدى إلى تلكؤ الكثير من الخطط الاقتصادية في السنوات السابقة، وعليه، فإن عملية تقييم الأداء هي عملية إيجابية، لكونها تعطي أهمية كبيرة لتتخيز المشكلات ونقاط الضعف، لذا فإن فوضف المؤشرات العلمية، وتقييم الموازنة يعدّ أمراً ضرورياً لوضع الحلول البديلة لمشكلات البلد.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة الثلاثية، مبادئ الموازنة العامة، إعداد الموازنة، تقييم الموازنة، موازنة العراق.

Triennial General Budget Assessment in Terms of Approval or Rejection

Dr. Wasan Saad Qasim

Prof. Dr. Abdulkareem Kadhim Ajeel

Director General of
Department of Budget-
Ministry of Finance

Dean of Higher Institute for Preparing and
Qualifying Leaders-General Secretariat of the
Council of Ministers

The budget is the most important strategic document for the state, as it is used to classify all State expenditures and revenues, in addition to setting economic and financial plans. In fact, it is considered the executive arm of the State's national plan. Based on this, this research came to evaluate the three-year budget at the economic and financial level in the short and medium term, as a result of the Iraqi government's reliance on a medium-term budget, This decision is considered a pioneering step in the Iraqi financial policy since the preparation of the first financial budget of the Iraqi state. Although preparing a medium-term budget carries with it many positives, these positives remain conditional on achieving a set of basic components and elements that are compatible with the implementation of this budget. The importance of the research stems from the importance of planning the general budget of the state, as preparing and implementing the general budget in an efficient manner will positively reflect economic growth and stability. The study concluded that the main objective of the Iraqi government in setting a medium-term financial budget was to overcome the problem of delays in

approving the budget in many years. In fact, in certain years, Iraq was without a financial budget, which led to the procrastination of many economic plans in previous years. Hence, performance appraisal is a positive process, because it gives considerable importance for diagnosing problems and weakness points. Thus, outlining scientific indicators and budget assessment is essential identify alternative solutions for the country's problems.

Keywords: Triennial General Budget, General budget principles, budget preparation, budget assessment, Iraq's budget.

القبول

2025/8/22

الرجاء

2025/8/13

الاستلام

2025/8/7

المقدمة

بدأ العراق بإعداد أول موازنة مالية للدولة عام 1929، وهو عام تأسيس الدولة العراقية الحديثة، وجاءت تلك الموازنة حاملة معها قواعد ومبادئ الموازنة العامة التقليدية جميعاً، إذ لم يكن آنذاك سوى أسلوب واحد متبع من البلدان كلها في إعداد وتنفيذ موازنتها المالية، إذ فرض هذا الأسلوب في إعداد وتحضير الموازنة العامة على الدول أن تلتزم بالقواعد الأساس لهذا الأسلوب، ومن أهم هذه القواعد قاعدة سنوية الموازنة العامة، التي بموجبها يتم إعداد وتنفيذ الموازنة العامة لمدة سنة واحدة فقط.

استمر الأخذ بهذا الأسلوب لغاية عام 1949، إذ بدأت مجموعة من الدول المتقدمة مساراً جديداً في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة، إذ تم انتهاز أسلوب يتعدى مبدأ سنوية الموازنة أطلق عليه تسمية (موازنة البرامج والأداء)، ومن أوائل البلدان التي طبقت هذا الأسلوب هي الولايات المتحدة الأمريكية عام 1951، ليتم اعتماده فيما بعد من البلدان الأخرى، ويتفاوت تطبيق هذا الأسلوب من بلد إلى آخر تبعاً لظروف هذه الدولة أو تلك.

وفي العراق بعد عقدين من الزمن على التغيير السياسي عام 2003 ظهرت ضرورة ملحة في الانتقال من موازنة البنود التقليدية إلى موازنة أكثر حداثة تتناسب والمرحلة الجديدة التي يمر فيها البلد، ومن هنا جاءت الخطوة الأولى عام 2019 وذلك بتعديل قانون الإدارة المالية العامة الاتحادي، والذي نص على إمكانية إعداد موازنة مالية للدولة لأكثر من سنة واحدة، والتي تتناسب مع موازنة البرامج والأداء.

إشكالية البحث

إن إعداد موازنة متوسطة الأجل يحمل معه الكثير من الإيجابيات، لكن تبقى هذه الإيجابيات مشروطة بتحقيق مجموعة من المقومات والعناصر الأساس التي تتوافق وتطبق هذه الموازنة، إذ تكمن إشكالية البحث في مدى إمكانية النجاح في تحقيق أهداف الموازنة الثلاثية من دون مقوماتها الأساس، وما هي الآثار السياسية والاقتصادية والمالية الناتجة عن تطبيق الموازنة الثلاثية؟

أهمية البحث

إن الموازنة العامة الاتحادية تعدّ من أهم الوثائق الاستراتيجية في البلد، وذلك لما تتضمنه من آثار مباشرة على السياسات العامة، إذ لا يمكن أن تف الدولة بالتزاماتها وواجباتها تجاه القضايا العامة في البلد من دون وجود عامل تخطيطي مسبق يمكنها من معرفة مقدار احتياجاتها السنوية من الإنفاق العام، وكيفية تغطية هذا الإنفاق، لذا تنبع أهمية هذا البحث من أهمية تخطيط الموازنة العامة للدولة، إذ إن إعداد وتنفيذ الموازنة العامة بشكل كفوء سينعكس بالإيجاب والنمو والاستقرار الاقتصادي.

أهداف البحث

يهدف البحث إلى بيان أهمية الموازنة العامة الاتحادية للدولة، والتعرف على أسلوب وكيفية إعداد الموازنة العامة في العراق، ودراسة المبررات التي دفعت إلى انتهاج أسلوب موازنة متوسطة الأجل متمثلة في الموازنة الثلاثية (2023-2024-2025) ودراسة وتحليل أهم البنود والبرامج التي جاءت في ضوئها، ومن ثم تقييم هذا التجربة، ومدى انسجامها مع الأهداف التي جاءت على أساسها.

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها، أن إعداد موازنة مالية متوسطة الأجل سينعكس بشكل إيجابي على مستوى النمو والاستقرار الاقتصادي، حتى وإن لم يكن إعدادها بشكل يتلاءم والموازنات متوسطة الأجل.

منهج البحث

تم اتباع المنهج الاستقرائي مدعوماً بالأسلوب الوصفي والتحليلي، إذ تم اتباع المنهج الاستقرائي عن طريق جمع وتحليل البيانات المرتبطة بالدراسة للتوصل إلى النتائج، واعتماد النظرية الاقتصادية والمالية بوصفهما تشكلاان الأسس التحليلية والتفسيرية للسياسة المالية.

المبحث الأول: الموازنة الثلاثية ... البطار القانوني والفلسفي

تمثل الموازنة العامة صورة لمالية الدولة في ظل تطور دورها، وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية، ولذلك ازدادت أهميتها، وأصبحت أداة مهمة لتحقيق الأهداف المرسومة من الدولة، ومن أجل التعرف على الموازنة العامة يجب التعرف على أهم حيثياتها.

أولاً: مفهوم الموازنة العامة

تعُدّ الموازنة العامة للدولة الأداة الرئيسة لتحقيق أهداف الدولة سواء أكانت سياسية أم اجتماعية أم اقتصادية، إذ إن هذه الوثيقة (الموازنة) لم تعد مجرد جداول تتضمن أرقاماً صماء، بل تمثل أرقاماً ناطقة لتحقيق تلك الأهداف، واختلف الاقتصاديون في تحديد مفهوم الموازنة، منهم من عرفها "بأنها خطة مرسومة للسياسة الإنفاقية للدولة، ولذلك فإن لها آثارها الاقتصادية والاجتماعية المتنوعة على مستوى الدولة والاقتصاد القومي"⁽¹⁾، في حين عرف القانون الفرنسي الموازنة العامة "بأنها القانون المالي للإيرادات والنفقات العامة وحجمها، آخذاً في الاعتبار التوازن المالي والاقتصادي"، وعرفها القانون الأمريكي "بأنها صك تقدر فيه النفقات للسنة التالية ووارداتها بموجب القوانين المعمول بها عند التقويم واقتراحات الجباية المعروضة فيها"⁽²⁾، كما عرفها قانون أصول المحاسبات العراقية "بأنها الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة"⁽³⁾، ومهما تعددت وتتنوع مفاهيم الموازنة العامة، فهي لا تخرج عن كونها وثيقة رسمية يتم فيها عرض المصروفات والإيرادات المخططة للبرامج الحكومية المستقبلية خلال مدة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة.

تعدّ الموازنة العامة مرآة تعكس فلسفة النظام السياسي الاقتصادية والاجتماعية، ولذلك نرى أن تطور مفهوم الدولة وفلسفة النظام السياسي قد أدى إلى تطور الموازنة العامة، واتساع نطاق أهدافها، فقد اقتضت الموازنة العامة في ظل الدولة الحارسة على الجمع بين الإيرادات والنفقات العامة بصورة متوازنة من دون أن تكون هناك أهداف اجتماعية واقتصادية مقصودة في حد ذاتها.

أما في الدولة المتدخلة، فقد أصبح للموازنة دور غير حيادي للتأثير في الوضع الاقتصادي والاجتماعي⁽⁴⁾.

وعليه اختلفت آراء كتاب المالية العامة، وتعددت التعاريف للموازنة العامة للدولة تبعا لذلك، فتعريف الموازنة العامة بالمعنى الضيق هي بيان مجاز يتضمن تقدير بالإيرادات مساويا لتقدير النفقات العامة، وهذا التعريف يعكس النظرة إلى المالية العامة في ظل الدولة الحارسة، إذ إن الهدف إعداد وتنفيذ الموازنة العامة هو هدف مالي فقط، أما الأهداف الأخرى فلم تكن مقصودة في حد ذاتها، إلا أن التطور الذي حصل في الدول وتدخلها في الاقتصاد قد أدى إلى توسيع مفهوم المالية العامة، كما إن تنفيذ السياسة المالية يتم من خلال الموازنة العامة فلم تعد الموازنة العامة أداة لتحقيق هدف مالي فقط، بل أصبحت أداة للسياسة المالية في تحقيق أهداف المالية العامة في إعادة التخصيص، وتوزيع الدخل القومي والاستقرار والنمو الاقتصادي.

ثانياً: أنواع الموازنات العامة

يختلف نمط الموازنة العامة من بلد إلى آخر، وهذا الاختلاف يعود لمجموعة من الأسباب منها التطور الاقتصادي والتقني، فضلاً عن شكل النظام السياسي في البلاد، وهناك مجموعة من الأنماط السائدة في بلدان العالم، وتتمثل في الآتي:

1. موازنة البنود (الموازنة التقليدية)

تمثل أقدم أشكال الموازنة، وتتميز بالسهولة والبساطة في إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، وفي ضوء ذلك تركز الطريقة على الاعتمادات بحيث تأتي الموازنة على شكل أبواب وبنود، ويتم التأكد منها أمام جهات الرقابة المالية من أن يتم الصرف في حدود التخصيصات المدرجة ولأغراض المقصودة، ويتم بموجبها تحديد النفقات، ومن ثم تحديد الإيرادات التي ينبغي تحصيلها لتغطية النفقات، إذ يتاح من خلال هذه الموازنة للسلطة التشريعية الرقابة على النشاط المالي للدولة، بامتلاك البرلمان حق اعتمادها سنوياً، كما إنه يقوم بممارسة دوره الرقابي على تحصيل الإيرادات العامة، والتصرف بها من خلال مطابقة إنفاقها على الأوجه المحددة لها ووفقاً للمبالغ المعتمدة من قبله والواردة في الموازنة⁽⁵⁾.

2. موازنة البرامج والأداء

لتجنب أوجه القصور في بنود الموازنة التقليدية، تم إنشاء هذه الموازنة، التي تعتمد على الاهتمام والتركيز على الإنجازات، التي يتم تحقيقها عند الموافقة على الموازنة لتحقيق أهداف معينة، وليس فقط لشراء السلع والخدمات، وتعني موازنة البرامج والأداء بطبيعتها بأنشطة وأعمال الأجهزة الحكومية أكثر من اهتمامها بمسألة الإنفاق، إذ إنها تربط ذلك بما يتحقق من خلال هذا الإنفاق، وبالتالي المقارنة بين المدخلات التي يتم الإنفاق عليها في إطار الموازنة وبين المخرجات التي تتحقق من هذا الإنفاق، وتؤدي هذه الطريقة إلى ترشيد الإنفاق، ومنع الإسراف، وتقييم النتائج بمقارنتها بالخطط.

3. موازنة التخطيط

ظهرت هذه الموازنة نتيجة لضرورة ربط البرامج الحكومية بالخطوة العامة للدولة، الغرض من هذه الموازنة ربط الاعتمادات بتحقيق الأهداف المخططة، وهي وسيلة لاتخاذ القرارات المتعلقة بها من خلال التفريق بين البرامج البديلة والمتنافسة لتحقيق أهداف معينة، وبالتالي يتم إعطاء الأولوية لوظيفة التخطيط لكل وظيفة من وظائف مراقبة الصرف، وإدارة النشاط الحكومي من خلال البرامج، وهكذا فهي تجمع بين بين أبعاد الموازنة الثلاث (التخطيط والتنفيذ والرقابة)⁽⁶⁾.

4. الموازنة الصفرية

ظهر اتجاه حديث في إعداد الموازنة يركز على كيفية تحقيق الأهداف، وتوفير الوسائل لتقييم آثار مستويات التمويل، يمكن تعريف نظام الموازنة الصفرية على أنه أسلوب عمل إداري منظم يتم الأخذ بالاعتبار بموجبه الأنشطة والبرامج المتوقعة جميعاً، التي تسعى إلى تحقيق الأهداف المحددة لكل مستوى إداري في أثناء وضع الخطط والبديل هو تنفيذ هذه الأهداف، وتقديم مقترحات مختلفة بهدف ترشيد توزيع الموارد، وترشيد الإنفاق العام بما يضمن تحقيق أفضل النتائج⁽⁷⁾.

ثالثاً: مراحل إعداد الموازنة العامة في العراق

منذ بداية الدولة العراقية وضعت الموازنة العامة من السلطة التنفيذية، ولم تتازعها السلطة التشريعية في عملية الإعداد، هذا لأن الدولة العراقية بدأت من حيث استقرار الأمر عليه في كل من فرنسا وبريطانيا ومصر، كما إن عملية إعداد الموازنة العامة في العراق لا بد أن يأخذ في

الحسبان مجموعة من العوامل الداخلية، والمتمثلة في حاجات الاقتصاد العراقي، واستراتيجية التنمية الوطنية، وحجم الموارد المالية المتاحة في العراق، ومن أجل أن تكون عملية الإصلاح ذات طابع تخطيطي على المدى المتوسط يتوجب على الوزارات كافة أن تضع خططها واستراتيجياتها في طلب التخصيصات المالية، وتأخذ بالحسبان العوامل المذكورة آنفاً، كما تمر مرحلة إعداد الموازنة العامة بمراحل عديدة تم تحديد بعض منها بموجب العديد من النصوص القانونية والدستورية.

جدول (1) مراحل إعداد الموازنة العامة في العراق.

التاريخ	الجهة المصدرة	نوع الإصدار	الجهة المصدر لها	الغرض
شهر أيار من كل سنة	وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط	إصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية	مجلس الوزراء للمصادقة عليه	الحد الإجمالي المقترح للإنفاق وحدود كل نفقة
شهر حزيران من كل سنة	وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط	تعميم لوائح داخلية وأهداف السياسة المالية	وحدات الإنفاق	إعداد ميزانياتها استناداً إلى أولويات السياسة المالية
شهر تموز من كل سنة	وحدات الإنفاق	تقديم طلبات لاحتياجاتها من النفقات الجارية والاستثمارية	وزير المالية	تخصيص الأموال
شهر آب من كل سنة	وزير المالية	مناقشة مشروع الموازنة السنوي مع الوزراء المسؤولين عن وحدات الإنفاق	مجلس الوزراء	لاستحصال قرار قطعي في حالة عدم التوصل إلى اتفاق خلال المناقشات بشأن تعديل التخصيصات
شهر أيلول من كل سنة	وزير المالية	إعداد مشروع الموازنة العامة	مجلس الوزراء	لغرض المصادقة عليه
شهر تشرين الأول من كل سنة	مجلس الوزراء	تقديم الموازنة	مجلس النواب	للمصادقة
شهر كانون الأول من كل سنة	مجلس النواب	المصادقة على الموازنة العامة	الجريدة الرسمية	للنشر وتكون متداولة أمام الجمهور

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 المعدل.

جدول (2) مدة تأخير إقرار الموازنة العامة في العراق للمدة (2010-2022).

السنة	الوقائع العراقية	تاريخها	مدة التأخير (يوم)	الملاحظات
2010	4145	2010/2/22	53	
2011	4180	2011/3/14	73	
2012	4233	2012/3/21	71	
2013	4272	2013/3/25	84	
2014				لم تقرر موازنة
2015	4352	2015/2/16	47	
2016	4394	2016/1/18	18	
2017	4430	2017/1/9	9	
2018	4485	2018/4/2	92	
2019	4529	2019/2/11	42	
2020				لم تقرر موازنة
2021	4625	2021/4/12	102	
2022				لم تقرر موازنة

المصدر: من إعداد الباحثة، بالاعتماد على الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)، سنوات مختلفة.

رابعاً: دوافع الانتقال نحو موازنة متوسطة الأجل في العراق

تعدّ الموازنة من أهم أدوات السياسة المالية للدولة، إذ تبين توجهات الإنفاق الحكومي، والقطاعات الأكثر تركيزاً التي تسعى الحكومة إلى تطويرها، لذا فإن الموازنة تعكس أولويات الحكومة، وتعطي مؤشراً على مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها الحكومي، وعلى الرغم من ذلك فإن إقرار قانون الموازنة سنوياً في العراق يعدّ أمراً بالغ الصعوبة، كما إن مسألة توقيت الموازنة من حيث الإقرار، والاتساق مع حالة الاقتصاد هي قضية مهمة، إذ من حيث الإقرار لم تقرر أيّاً من الموازنات في مواعيدها المحددة في قانون الإدارة المالية، وكانت آخرها موازنة سنة (2021) التي لم تقرر إلا بعد مرور 102 يوماً، وتطول المدة حينما يزداد حجم الريع النفطي، ولم تقرر موازنة سنة (2014) لكونها كانت سنة انتخابات، وكان الصراع السياسي على أشده، وهذه أول مرة لم تقرر بها موازنة خلال التاريخ المالي في العراق، وفي سنة (2020) أيضاً لم تقرر الموازنة بسبب الصدمة الثلاثية واستقالة الحكومة، ومع تشكيل حكومة السيد الكاظمي في أيار من عام (2020)، إلا أن الحكومة لم تقدم الموازنة بل قدمت قانون الإقراض، وقانون تمويل العجز اللذين أعطيا غطاء قانونياً للإنفاق، ولا يختلف الأمر أيضاً عن سنة (2022) التي شهدت غياب إقرار الموازنة العامة أيضاً، وظلت حكومة تصريف الأعمال اليومية من تدير الأمور المالية للدولة وفق

مبدأ الإنفاق المقرر 12/1، وشهد هذا العام أيضا إقرار قانون الأمن الغذائي من مجلس النواب ليعطي غطاء قانونيا للإنفاق، وهذا من الأسباب الأساسية التي دعت إلى إقرار الموازنة الثلاثية (2023-2024-2025).

المبحث الثاني: تحليل الموازنة العامة الثلاثية ... الآثار وتقييم النتائج

يتكون قانون الموازنة العامة الاتحادية، والمعدة لثلاث سنوات قادمة والمنشور بالجريدة الرسمية من (78) مادة موزعة على ثلاثة فصول، يختص الفصل الأول بمناقشة الإيرادات المخططة، فيما تختص مواد الفصل الثاني بتقدير النفقات ونسبة العجز والفائض، أما الفصل الثالث والذي يعدّ الأوسع فقد جاء ليضع الأحكام الختامية والعامة لقانون الموازنة المالية، ويمكن توليها بمزيد من التحليل من خلال الفقرات الآتية:

أولاً: الإيرادات والنفقات

اعتمدت الموازنات السابقة وما زالت على الإيرادات النفطية، إذ بلغت في موازنة 2023 (117.2) ترليون دينار وبنسبة (87%) من إجمالي الإيرادات البالغة (134.5) ترليون دينار على أساس معدل سعر برميل النفط (70) دولارا للبرميل الواحد، ومعدل تصدير (3.5) مليون برميل في اليوم الواحد بضمنها (400) ألف برميل من إقليم كردستان، وبسعر صرف (1300) دينار للدولار الواحد، وهذا يعني بأن انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية قد يهدد بتنفيذ الموازنة بشكل مباشر، كما إن ثلاثية التقديرات مع هذا التشوه في هيكل الإيرادات قد يؤدي إلى آثار غير مخطط لها، بينما بلغت الإيرادات غير النفطية (17.3) ترليون دينار وبنسبة (13%) إلى إجمالي الإيرادات، وتنوعت مصادرها بين الضرائب والرسوم وحصة الخزينة من أرباح القطاع العام، إلا أن الحكومة لا زالت تواجه مشكلة في كفاءة تحصيل الإيرادات غير النفطية، التي لا تزيد نسبة تحصيلها (50%) مما مخطط له من تحصيل سنوي، وهو أمر يزيد من عبء العجز المخطط بشكل كبير، ويعدّ ملف الكهرباء من أكبر الملفات التي تحمل الموازنة العامة نفقات، كما إن ما يسترد من هذه النفقات لا يتجاوز (10%) بسبب ضعف التحصيل والجبائية، فضلاً عن سعر الوحدات الكهربائية المباعة بسعر منخفض، أما حصة الموازنة من أرباح الشركات العامة لا تتناسب مع عدد الشركات العامة التي تملكها الدولة بسبب ضعف نشاط الشركات،

وخسارة بعضها الآخر والذي يكلف خزينة الدولة أموالاً إضافية جراء تكفل الموازنة في بعض نفقات الشركات الخاسرة من خلال منح سنوية.

وفي جانب النفقات، بلغت إجمالي النفقات في موازنة (2023) مبلغ مقداره (198.9) ترليون دينار، موزعة بين موازنة جارية وأخرى استثمارية، إذ بلغت الموازنة الجارية (143.5) ترليون دينار وبنسبة (75.2%) من إجمالي النفقات، التي تتضمن كلاً من الموازنة التشغيلية التي تتعلق برواتب الموظفين والنفقات السلعية والخدمية وغيرها، فضلاً عن الإنفاق على البرامج ومستحقات الدين، في حين بلغ إجمالي الموازنة الاستثمارية (49.3) ترليون دينار وبنسبة (24.8%) من إجمالي النفقات، التي تتضمن الإنفاق على شراء الموجودات للمؤسسات الحكومية، والإنفاق على المشاريع الاستثمارية للوزارات ومشاريع البرنامج الحكومي.

جدول (3) تقديرات الموازنة العامة الاتحادية لعامي (2023-2024) (ألف دينار).

المفردات	موازنة 2023	2024	نسبة التغيير %
الإيرادات النفطية بما فيها صادرات المنتجات النفطية	117,252,500,000	120,496,002,000	2.7
الإيرادات غير النفطية	17,300,419,063	27,340,653,889	58.0
إجمالي الإيرادات	134,552,919,063	147,836,665,889	9.8
النفقات الجارية	149,559,959,909	156,843,496,779	4.8
النفقات الرأسمالية والاستثمارية	49,350,383,681	55,017,815,725	11.4
إجمالي النفقات	198,910,343,590	211,881,312,504	6.5
إجمالي العجز المخطط	64,357,424,527	64,024,856,815	(0.5)

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على قانون الموازنة العامة الثلاثية (2023-2024-2025).

ثانياً: العجز المخطط والاستدامة المالية

الاستدامة المالية (Financial Sustainability) تعني قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية وخدمة ديونها حالياً ومستقبلاً، من دون اللجوء إلى إعادة جدولة الديون، وينطوي على مفهوم الاستدامة مبدأَي الملاءة (Solvence)، والسيولة المالية (Liquidity)، فالملاءة تعني قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية⁽⁸⁾، وتُسند الاستدامة المالية على وفق منهجية صندوق النقد الدولي على تثبيت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي عند مستوى معين، أو تحديد

نسبة معينة، ويعدُّ هذا سيناريوها رئيساً يبنى عليه توقع المستقبل في ظل سياسات يتوافق عليها لمدة معينة، عادة خمس سنوات وفي هذه الحال، يعدُّ الصندوق السياسات المالية مستدامة، إذ استطاعت تحقيق الاستقرار في نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، ومن هنا تعرف الاستدامة المالية - لا سيما في الدول المصدرة للنفط (أنها ضمان للمدة ما بعد النفط، إذ يمكن توفير الكمية نفسها من السلع العامة أو مستوى الإنفاق العام كما كان الحال في زمن النفط، من دون اللجوء إلى تمويل الموازنة بالعجز، فإذا تم تعويض الإيرادات النفطية بالإيرادات الضريبية فهذا يضمن تحقيق الاستدامة المالية)⁽⁹⁾، ومن هنا يمكن القول إن الاستدامة المالية تتمثل في تقييم مدى قدرة البلد على الاستمرار في السياسات التي حددتها مآليته العامة، وتمويل برامج الإنفاق العام المتعددة من دون التعرض لحالات التعثر المالي والعجز عن السداد، كما إن من أهم المؤشرات التي تستخدم لقياس الاستدامة المالية هو مؤشر نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي، ويسترشد بالنسبة التي وضعت في معاهدة (ماستريخت) التي يفترض على ألا تزيد عن 3% حتى تكون هناك استدامة مالية، وهو ما أكد عليه قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة/2019 المعدل، وعند النظر في استدامة الموازنة العامة لسنة (2023) نجد أن نسبة العجز في الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي قد بلغت (19.4%) وهي أعلى بكثير من النسبة المعيارية البالغة (3%)، وهو ما يشير إلى أن المشكلة في الاستدامة هي في ضبط النفقات، إذ إن هناك الكثير من النفقات غير مبررة، وهذا ما يظهر جلياً في نسب تنفيذ الموازنة.

ثالثاً: النفقات الحاكمة

وهي نفقات تتعلق بالبطاقة التموينية والأدوية، ودعم شراء محصول الحنطة والشلب، واستيراد الطاقة الكهربائية، والتعداد العام للسكان، ونفقات انتخابات مجالس المحافظات، ونفقات نزاعات الملكية، وهي نفقات حاكمة لا تستطيع الدولة التخلي عنها تحت أي ظرف كان، إذ بلغ مجموع النفقات الحاكمة (10,688) ترليون دينار في عام (2023)، وهي تمثل (5.3%) من إجمالي النفقات العامة، بينما بلغت نسبة النفقات الحاكمة إلى الإيرادات النفطية (9.11%)، مع إضافة النفقات المتعلقة بأجور العاملين في القطاع العام، ونفقات الرعاية الاجتماعية والمديونية سترتفع هذه النسبة إلى مستويات مرتفعة جداً، وهو ما يعني زيادة التزامات ثابتة بمعنى آخر نفقات ثابتة لا يمكن التخلي عنها تحت أي ظرف، ويتم تمويل تلك النفقات بإيرادات غير ثابتة، وتعرض

للتغير باستمرار تبعا لظروف سوق النفط العالمي، وسيكون ذلك على حساب الموازنة الاستثمارية التي يمكن التضحية بها من القيام بهذه النفقات التي لا يمكن التخلي عنها، وهو ما يفتح الباب واسعا أمام ضرورة تحقيق الانضباط المالي من جهة، ومن جهة أخرى العمل على تعظيم الإيرادات غير النفطية، ومن هنا لا بد من الإشارة إلى النفقات الحاكمة في الموازنة تتجاوز الإيرادات غير النفطية بنسبة كبير.

جدول (4) أنواع النفقات الحاكمة (ألف دينار).

النوع	2023	2024
البطاقة التموينية	4,662,068,965	1,500,000,000
النزاعات الملكية	50,000,000	50,000,000
الأدوية	1,651,864,216	1,660,964,000
دعم شراء الحنطة والشلب	2,500,000,000	5,862,000,000
استيراد الطاقة	1,129,000,000	600,000,000
التعداد العام للسكان (استثماري)	350,000,000	300,000,000
انتخابات مجالس المحافظات وإقليم كردستان	345,455,000	69,230,000
المجموع	10,688,388,181	10,042,194,000

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على قانون الموازنة العامة الثلاثية (2023-2024-2025).

رابعاً: نفقات تعويضات الموظفين

قد ركزت الإصلاحات الحكومية بشكل كبير على تزايد أعداد العاملين في القطاع، والترهل الوظيفي، وضخامة فقرة الأجور والرواتب، ولكن بإجراء تحليل لهيكل القوى العاملة بالجهاز الحكومي على الملاك الدائم يتضح أن أعداد العاملين تتمركز في المؤسسات الأمنية، إذ بلغت نسبة العاملين في الأجهزة الأمنية (35.1%) من إجمالي عدد القوى العاملة، ويأخذون نسبة (40%) من بند تعويضات الموظفين في سنة 2023، وكما ارتفعت نسبة العاملين في القطاعات التنموية في سنة (2023) لتبلغ (39.1%) بسبب فك ارتباط دوائر الصحة والتربية في المحافظات، وإعادة ارتباطها بوزارتي الصحة والتربية، فضلاً عن التعينات الجديدة، وتثبيت المتعاقدين والمحاضرين، ويأخذ هؤلاء (34.9%) من بند تعويضات الموظفين في الموازنة العامة، ويمكن الاستنتاج من ذلك أن هناك خللاً هيكلياً في توزيع القوى العاملة، التي يغلب عليها الطابع العسكري، مع عدم الاهتمام بتوفير الملاكات اللازمة للقطاعات الرئيسية، التي تسهم في عملية

التمنية البشرية والاقتصادية، وجدير بالذكر فإن هذا السلوك لا يتسق مع التحول إلى اقتصاد السوق، وإزاء هذا الترهل الوظيفي نجد أن الأصوات تتعالى للتوظيف في القطاع الحكومي، لكون القطاع الخاص غير قادر على توليد الوظائف التي تستوعب العاطلين عن العمل، فضلا عن التوظيف السياسي لموضوع البطالة، وتوفير فرص العمل.

جدول (5) عدد القوى العاملة ونفقات تعويضات الموظفين لعام (2023).

النسبة إلى إجمالي تعويضات الموظفين (ترليون)	النسبة إلى إجمالي تعويضات الموظفين %	عدد القوى العاملة (ألف)	النسبة إلى إجمالي تعويضات الموظفين %	الوزارة أو الجهة
12,594,427,128	21.2%	701,446	17.2%	وزارة الداخلية
7,680,614,493	11.1%	453,951	11.1%	وزارة الدفاع
336,622,375	0.5%	14,308	0.3%	مجلس الأمن الوطني
229,725,533	0.3%	11,840	0.2%	جهاز المخابرات الوطني
677,765,934	1.1%	23,716	0.5%	جهاز مكافحة الإرهاب
3,468,754,063	5.8%	238,075	5.8%	هيئة الحشد الشعبي
24,758,183,993	40.0%	1,443,336	35.1%	المجموع
2,735,781,892	4.6%	150,212	3.6%	وزارة التعليم
10,919,378,311	18.4%	963,949	23.6%	وزارة التربية
5,550,840,587	11.9%	488,550	11.9%	وزارة الصحة
19,206,000,790	34.9%	1,602,711	39.1%	المجموع

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على قانون الموازنة العامة الثلاثية (2023-2024-2025).

خامساً: النفقات الاستثمارية

وعلى مستوى النفقات الاستثمارية تبنت الموازنة برنامجاً استثمارياً طموحاً وكبيراً يصل إلى مبلغ إجمالي (49,419) ترليون دينار، وهو ما نسبته (25%) من إجمالي النفقات العامة، ويتضمن الإنفاق الاستثماري الذي يترجم أوليات الحكومة إلى مجموعة من البرامج الفرعية في القطاعات المختلفة، ومنها القطاع الاجتماعي، والصحي، والصناعي، والزراعي، والكهربائي، والإعمار والإسكان، فضلاً عن استراتيجية التخفيف من الفقر، وتحقيق التنمية وإعمار المحافظات

والحكومة الإلكترونية، ويوضح الجدول (5) مجموعة هذه الأوليات التي تسعى الموازنة الاستثمارية إلى تحقيقها.

جدول (5) مشاريع الموازنة الاستثمارية لعام (2023).

المبلغ (ترليون)	المشروع
3,663	مشاريع البرنامج الحكومي الاستثمارية
9,964	مشاريع تمويل عن طريق القروض الأجنبية
1,601	مشاريع الموانئ بضمنها ميناء الفاو
1,000	الصندوق العراقي للتنمية
0,500	استراتيجية التخفيف عن الفقر
2,000	مشاريع البترودولار
0,100	مشاريع الفقر
2,500	مشاريع تنمية الأقاليم
15,000	عقود التراخيص بما فيها الإقليم
1,425	المشاريع المحلية لشركات النفط
7,648	مشاريع بقية الوزارات بما فيها الإقليم

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على قانون الموازنة العامة الثلاثية (2023-2024-2025).

سادساً: الإيرادات والنفقات الفعلية

وفي هذا الجزء سنستعرض النفقات والإيرادات الفعلية ومقارنتها مع ما هو مخطط في موازنة سنة (2023)، إذ يعدُّ ذلك من الأمور المهمة التي تعزز المساءلة والمتابعة لتصرفات الدولة المالية، لا سيما توجهات الإنفاق العام، إذ إن الاهتمام بمتابعة تنفيذ الموازنة يدفع الحكومة نحو التفكير بحصافة عند وضع التقديرات اللازمة لكل قطاع، فضلاً عن توجيهها نحو معالجة قضايا مهمة مثل الفقر، والقطاع الصحي، وتحسين الخدمات العامة وغيرها، إذ نلاحظ من خلال الجدول (6) أن الإيرادات النفطية بلغت (124,428) ترليون دينار، ونسبة تنفيذ بلغت (106.1%)، وذلك نتيجة ارتفاع أسعار النفط بالأسواق العالمية، بما يفوق سعر برميل النفط المخمن في الموازنة العامة، والذي تم تخمينه عند (70) دولاراً للبرميل الواحد، بينما بلغت الإيرادات غير النفطية (9,799) ترليون دينار، ونسبة تنفيذ (56.6%) وهي نسبة لا تزال بعيدة جداً عن ما يتم تخمينه في الموازنة العامة، وهو ما يؤثر إلى ضعف جباية، وتحصيل الإيرادات الضريبية والرسوم، على الرغم من ارتفاع النفطية والنفقات العامة، وهذا يعني ارتفاع الدخل لدى الأفراد، ومن خلال دخول هذه الأموال في دورة الدخل في الاقتصاد العراقي لا بد من أن يرافق ذلك زيادة

في الإيرادات الضريبية إلا أن الواقع يشير إلى غير ذلك، وهو ما يتطلب مضاعفة الجهود نحو التحول الإلكتروني في جباية وتحصيل الضرائب، وزيادة الأوعية الضريبية، من خلال إدخال المشتركين في الاقتصاد غير المنظم ضمن الوعاء الضريبي، وفي جانب النفقات نلاحظ من ذات الجدول أن النفقات الجارية بلغت (118,243) ترليون دينار وبنسبة تنفيذ (79.1%)، بينما بلغت النفقات الاستثمارية (24,192) ترليون دينار وبنسبة تنفيذ (49%)، وعلى الرغم من ذلك فإن النفقات الاستثمارية لا زالت لا تتسجم بشكل كبير ومتطلبات الاقتصاد العراقي من جانب وتمويل البنى التحتية والمرافق العامة، وفيما يخص العجز نلاحظ أنه بلغ (6,754) ترليون دينار وهو أقل بكثير مما هو مخمن في الموازنة العامة، ومن هنا لا بد من إعطاء أولية كبيرة لتقارير تنفيذ الموازنة العامة عند إعداد التخمينات والعمل على مراجعة ومعالجة الانحرافات في نسب التنفيذ.

جدول (6) الإيرادات والنفقات الفعلية لسنة (2023).

المفردات	(1) إجمالي التخصيص لعام 2023 (ألف دينار)	(2) المتحقق الفعلي لعام 2023 (ألف دينار)	(3) نسبة التنفيذ 1/2	(4) فجوة التنفيذ
الإيرادات النفطية بما فيها صادرات المنتجات النفطية	117,252,500,000	124,428,747,622	%106.1	%6.1
الإيرادات غير النفطية	17,300,419,063	9,799,047,964	%56.6	(%43.4)
إجمالي الإيرادات	134,552,919,063	135,681,266,197	%100.8	0.8
النفقات الجارية	149,559,959,909	118,243,777,445	%79.1	(%20.9)
النفقات الرأسمالية والاستثمارية	49,350,383,681	24,192,858,852	%49.0	(%51.0)
إجمالي النفقات	198,910,343,590	142,435,636,297	%71.6	(%28.4)
إجمالي العجز المخطط	64,357,424,527	6,754,370,100	%10.4	(%89.6)

المصدر: من إعداد الباحثة بالاعتماد على وزارة المالية، ودائرة المحاسبة، وحساب الدولة لغاية 31 كانون الأول لسنة 2023.

- الأرقام بين الأقواس تعني أرقاماً سالبة.

سابعاً: مزايا الموازنة العامة الثلاثية

عند النظر في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية (2023-2024-2025) نتوصل إلى مجموعة من المزايا التي تحسب إلى هذا المروع، ويمكن توضيحها من خلال الآتي:

1. حل إشكالية تأخر إقرار الموازنة

منذ التغير السياسي الذي حصل في العراق سنة (2003)، واعتماد النظام البرلماني، وما شكله ذلك التحول من إشكالية في عدم إقرار قوانين الموازنة العامة السنوية في موعدها المحدد، إلى درجة أصبح الأمر يصل إلى مستوى الظاهرة، لا سيما أن النصوص الدستورية ونصوص التشريعات العادية لم تضع جزاءات ولو معنوية على عدم تقديم السلطة التنفيذية لمشروع الموازنة في الوقت المحدد، ولا على عدم إقرار السلطة التشريعية له في موعد معين، إلا أن تم وضع إطار عام لحل هذه الإشكالية من خلال قانون الإدارة المالية المعدل رقم (6) لسنة 2019 والمتمثل في السماح لوزارة المالية الاتحادية بإعداد موازنة متوسطة الأجل لمدة ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة، وتشترط فتكون السنة الأولى واجبة التنفيذ، أما السنتان اللاحقتان فيجوز لمجلس الوزراء بناء على اقتراح وزارة المالية ووزارة التخطيط الاتحاديتين معاً تعديلها بموافقة مجلس النواب⁽¹⁰⁾، وهو ما استثمرته وزارة المالية بتقديم مشروع قانون الموازنة الثلاثية التي تم التصويت عليها سنة (2023)، وبالتالي حل لنا إشكالية تأخر إقرار الموازنة بصورة جزئية وللسنتين التاليتين (2024) و(2025) التي تكون مقرة مسبقاً.

2. التوجه نحو الخدمات انسجاماً مع البرنامج الحكومي

إن التدقيق في نصوص قانون الموازنة الثلاثية ينتهي إلى أن هناك توجهاً حكومياً واضحاً نحو تقديم المزيد من الخدمات، وقد ركزت أبرز تلك الخدمات على القطاع الصحي، وقطاع الكهرباء، وقطاع الرعاية الاجتماعية، فضلاً عن تحديد أكثر من قرص عام للصرف على إنشاء عدد لا بأس به من المستشفيات الجديدة، وتأهيل المستشفيات القديمة، وإنشاء المدارس وفقاً للاتفاقية الإطارية بين العراق والصين، وكذلك تأهيل وصيانة وإنشاء محطات توليد الطاقة الكهربائية، لا سيما أن جزءاً كبيراً من مظاهر عدم الاستقرار في البلاد يتعلق بغياب تقديم الخدمات

في السنوات السابقة، وعلى رأسها الخدمات الصحية، والكهربائية، وهو ما جعل تقديم الخدمات على رأس أولويات الحكومة الحالية، لينعكس ذلك بشكل واضح على قانون الموازنة العامة الثلاثية.

3. تعزيز اللامركزية الإدارية والمالية

يتضح دور الموازنة الثلاثية بشكل كبير من خلال من خلال تكريس وتعزيز مبدأ اللامركزية الإدارية والمالية الذي أقره دستور جمهورية العراق لسنة (2005) النافذ⁽¹¹⁾، إذ يبدو الاتجاه الواضح نحو منح صلاحيات واسعة للمحافظات غير المنتظمة في إقليم، إذ منح مشروع قانون الموازنة العامة صلاحيات واسعة للمحافظين وجعلهم الجهة الوحيدة المختصة بتنفيذ تلك البرامج الخدمية في المحافظة، فضلاً عن إنشاء صندوق خاص تحت مسمى (صندوق إعمار المحافظات الأكثر فقراً) برأسمال قدره (500) مليار دينار، واستمرار العمل في (صندوق إعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية)، فضلاً عن صلاحية المناقلة بتخصيصات دوائر المحافظة الممنوحة للمحافظين⁽¹²⁾، لمنحهم الدور المنشود لتقديم الخدمات للمواطن في المحافظة كون المحافظة أدرى باحتياجاتها من السلطات الاتحادية، لا سيما أن بعض المحافظات قد قطعت أشواطاً طويلة في الارتقاء بمستوى الخدمات وتنفيذ المشاريع، مما دفع الحكومة الاتحادية إلى منح الفرصة لبقية المحافظات للسير على منهجها في الإدارة اللامركزية لمحافظاتها.

4. زيادة مساهمة الإيرادات غير النفطية

رغم بقاء الفجوة كبيرة بين نسبة الإيرادات النفطية مقارنة بالإيرادات غير النفطية لصالح الأولى على حساب الثانية، وهذا يؤشر على حالة ريعية الاقتصاد العراقي الذي يعتمد تقريباً اعتماداً كلياً على إيرادات بيع النفط الخام، إلا أن عند قراءة قانون الموازنة العامة الثلاثية نلاحظ التوجه إلى تقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية لصالح الإيرادات غير النفطية، لا سيما الضرائب والرسوم من خلال تعزيز إدارة الضرائب والمنافذ الحدودية، وزيادة الحوكمة الإلكترونية من خلال أتمتة عمليات التقدير والجباية لمواجهة إشكالية الفساد المالي والإداري، فإذا ما تحققت تقديرات الإيرادات العامة غير النفطية، فإن ذلك يعني أن هناك تحولاً تدريجياً نحو زيادة تلك الإيرادات.

ثامناً: عيوب الموازنة الثلاثية

إذا كان يسجل لمشروع قانون الموازنة الثلاثية بعض المزايا أو مواطن القوة، فإنه في الوقت ذاته هناك بعض العيوب أو نقاط الضعف، التي يمكن أن تكون لها انعكاسات سلبية على الواقع الاقتصادي والاجتماعي في البلاد، ويمكن توضيح ذلك من خلال الآتي:

1. الاعتماد في تقدير إيرادات النفط الخام على إيرادات الإقليم

وفقاً للمادة (1 - أولاً - ب) من قانون الموازنة العامة الثلاثية، فإن تقديرات الإيرادات العامة تعتمد أيضاً على إيرادات بيع النفط من إقليم كردستان، إذ قدرت الإيرادات النفطية بمبلغ (117) ترليون دينار عن تصدير (3.5) برميل في الواحد، من ضمنها (400) ألف برميل عن كمية النفط الخام المنتج في إقليم كردستان، وهذا يعني أن أكثر من (12.5) ترليون دينار يعتمد فيها على إنتاج إقليم كردستان من النفط الخام، وبما أن التجربة عبر السنوات السابقة على عدم تسليم الإقليم إيرادات النفط للسلطة الاتحادية في بغداد، على الرغم من وجود نصوص في قوانين الموازنات السابقة، فإن ذلك يثير مخاوف استمرار عدم تسليم الإيرادات النفطية مما سيجعل السلطة الاتحادية أمام تحد كبير من الصعب حله، لا سيما أنه بمبلغ كبير جداً لا يمكن تعويضه بسهولة، ومن هنا كان من المفترض حل هذه الإشكالية حتى لا تترك آثار غير مرغوب بها على الموازنة العامة.

2. ارتفاع مستويات العجز

حتى وإن أقررنا بعدم وجود مانع قانوني من قيام قانون الموازنة العامة بتعديل أو الاستثناء من قانون الإدارة المالية الاتحادي، فيما يتعلق بنسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي، الذي أوجب ألا تزيد عن (3%)، في حين جعلها الأول (19.4%) استثناء من أحكام البند الرابع من المادة (6) من قانون الإدارة المالية، إلا أنه من الجانب الفني (المالي)، لا يمكن أن يقبل هذا المستوى المرتفع من العجز، وكان الأجدر التخفيف منه، لما له من آثار سلبية في الجانب المالي والاقتصادي، والذي سيبدو أكثر وضوحاً في السنوات المقبلة، لا سيما أن العراق دولة ريعية تعتمد على إيرادات النفط الخام، وهو ما يفرض على الحكومة العراقية البحث عن موارد بديلة تقلل نسبة العجز، في حال عدم التمكن من تقليص حجم النفقات العامة، ولا شك أن تلك الموارد لا ينبغي أن تتمثل في القروض العامة الداخلية منها والخارجية.

3. سهولة اللجوء إلى القرض العام

على الرغم من التوجه الحكومي الرشيد نحو إعادة هيكلة الديون الخارجية، إلا أن الدين العام الداخلي العراق يتخذ اتجاها تصاعديا إذ بلغ أكثر من (70) ترليون دينار، حينها يكون من غير المناسب أن نضيف إليها سنة (2023) دينا داخليا وخارجيا بمبلغ قدره (41) ترليون دينار ناتج عن اعتماد سياسة اقتراض مفرطة، وأن يتكرر ذلك الاقتراض للسنتين الماليتين (2024) و(2025) بالمبلغ نفسه، في حين لا يتم تسديد سوى (12.5) ترليون دينار في السنة، وهو ما يعني أن حجم الدين العام سيكون بانتهاء سنة (2025) متجاوزا (160) ترليون دينار، وما يعني عدم استدامة الدين العام، وهو ما يوجب إعادة النظر في اللجوء إلى القروض العامة والبحث عن إيرادات جديدة لتغطية العجز المالي في الموازنة.

4. تكرار الكثير من النصوص الواردة في قوانين الموازنات السابقة

إن المتتبع لنصوص قوانين الموازنة العامة في العراق، لا سيما للسنوات (2019) و(2021) على عد أن سنتي (2020) و(2022) لم تشهد إقرار قانون موازنة عامة، يلحظ أن هناك مجموعة من النصوص القانونية، التي تكررت في مشروع قانون الموازنة العامة الثلاثية، ومنها:

أ. نص البند ثانيا من أحكام المادة (18) على إلزام هيئة الإعلام والاتصالات بإلزام شركات الهاتف النقال بتسديد ما عليها من مبالغ وغرامات والتزامات مالية خلال النصف الأول من عام (2023) وتسجيلها إيرادا نهائيا للخزينة العامة للدولة، وفي حالة عدم التسديد تلغى رخصة تلك الشركة.

لقد كان هذا النص حاضرا كما كان في السنوات السابقة، بل إن هذا النص من عدمه لا يلغي التزام هيئة الإعلام والاتصالات بذلك فهو أشبه بنص يوضع في قانون الموازنة العامة يلزم دوائر الهيئة العامة للضرائب بجباية الضرائب رغم أن الضريبة قد تكفلت بذلك وقانون هيئة الإعلام والاتصالات أوجب عليها ذلك.

ب. نص البند أولاً من أحكام المادة (19) الذي ألزم مجموعة الوزارات والمحافظات وأمانة بغداد بتفعيل جباية أجور الكهرباء والهاتف والماء والمجاري والرسوم الأخرى المنصوص عليها ضمن قوانين تلك الجهات، وفي حالة عدم قيام تلك الجهات بذلك يتوجب على وزارة المالية استقطاع ما يعادلها الموازنة الجارية لتلك الجهات، ومن الواضح أن قوانين

تلك الجهات تلزمها بذلك، إلا أن إدراجها ضمن قانون الموازنة فيه إقرار بخرق القوانين من دون محاسبة من تلك الجهات.

تاسعاً: تأسيس صناديق دائمة بقانون مؤقت

يلاحظ على مشروع قانون الموازنة العامة الثلاثية إنشاء مجموعة من الصناديق الدائمة بموجب قانون الموازنة، ومنها صندوق العراق للتنمية بمبلغ ترليون دينار، وصندوق سنجار وسهل نينوى بمبلغ نصف ترليون دينار، وصندوق الإعمار للمحافظات الأكثر فقراً بمبلغ نصف ترليون دينار، ويفترض أن تكون هذه الصناديق دائمة وليست مؤقتة لسنة واحدة، في حين أن إدراجها ضمن قانون الموازنة العامة يجعلها صناديق مؤقتة، ولا أدل من ذلك إلا ما أقره المشروع ذاته من استمرار العمل ببعض الصناديق المؤسسة بموجب قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة (2021) مثل صندوق إعمار محافظة ذي قار، وصندوق إعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية.

الاستنتاجات

1. يتضح أن الهدف الرئيس للحكومة العراقية من وضع موازنة مالية متوسطة الأجل كان لتجاوز إشكالية تأخر إقرار الموازنة في كثير من السنوات، بل في سنوات معينة كان العراق من دون موازنة مالية مما أدى إلى تكدس الكثير من الخطط الاقتصادية في السنوات السابقة.
2. سيؤدي التوسع في الإنفاق العام إلى نمو الاقتصاد المحلي بوتيرة مستقرة، مما سيرمي بظلاله على انخفاض مستوى البطالة، وهو من الأهداف المهمة في ظل الظروف الاجتماعية، التي عاشها البلد في السنوات السابقة.
3. فضلاً عن الزيادة في النفقات، فإن تعزيز اللامركزية الإدارية والمالية أهم المميزات الموضوعية لمشروع قانون الموازنة الثلاثية.
4. يؤخذ على مشروع قانون الموازنة العامة الثلاثية كثرة الاستثناءات على القوانين الدائمة، وإدراج العديد من النصوص التي لم تنفذ والمشكوك بتنفيذها رغم أهميتها.
5. إلا أنه وبسبب ريعية الاقتصاد العراقي، فإن التوسع في الإنفاق العام ستنج عنه آثار سلبية على المستوى المالي، إذ إن الاعتماد على مورد مالي واحد في تمويل الموازنة

العامة سيؤدي إلى توسيع الفجوة المالية، مما قد يؤدي إلى مزيد من الاقتراض الداخلي والخارجي.

التوصيات

1. إن عملية تقييم الأداء هي عملية إيجابية، لكونها تعطي أهمية كبيرة لتشخيص المشكلات ونقاط الضعف، لذا فوضع المؤشرات العلمية، وتقييم الموازنة يعدّ أمراً ضرورياً لوضع الحلول البديلة لمشكلات البلد.
2. إن الظروف التي مر بها البلد تتطلب أن يتم إعداد موازنة استثمارية منفصلة عن الموازنة التشغيلية، تلحق بها دراسة المشاريع المزمع إنشاؤها، والمشاريع قيد التنفيذ، ودراسات الجدوى الخاصة بها.
3. تطبيق ضريبة القيمة المضافة (Add Value Tax) في نظام الضرائب غير المباشرة كونها تحقق إيرادات ضريبية عالية على أن تبدأ هذه الضريبة بأسعار معتدلة، والتميز في المعاملة الضريبية وفقاً للأهداف الاقتصادية والاجتماعية.
4. الإسراع بتأسيس الصندوق السيادي العراقي تخصص له نسبة من إيرادات النفط والفوائض التي تتحقق في الموازنة الموازنات العامة.
5. إمكانية الاستفادة من تجربة الموازنة الثلاثية في تخطيط وإعداد موازنات متوسطة الأجل بشكل أكثر دقة وملائمة لمتطلبات الاقتصاد العراقي.

المصادر والتعليقات الختامية

- (1) محمود الوادي، زكريا عزام، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، عمان، 2007، ص158.
- (2) سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى دار دجلة للنشر والتوزيع، عمان، 2011، ص168.
- (3) حسن سلوم، محمد المهاني، الموازنة العامة بين الإعداد والتنفيذ، مجلة الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، العدد 64، بغداد، 2007، ص95.
- (4) ميثم لعبيبي إسماعيل، مقايضات العدالة والكفاءة مدخل النظرية الجزئية، الطبعة الأولى، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، 2015، ص78.
- (5) مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة، الطبعة الأولى، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1997، ص3.
- (6) Mahmudi, & Mardiasmo. (2005). Local Government Performance Measurement In The Era of Local Autonomy: The Case of Sleman Regency Yogyakarta. Journal Sosiosains, 17(1), p.133.
- (7) Singh ,Gaurav, Prakash,Yadav, (2011)" Zero Based Budgeting in India – Its relevance to public ", Asian Journal of Technology & Management Research , 1(1), p.4.
- (8) وحيد عبد الرحمن، عبد العزيز عبد المجيد، تقييم الاستدامة المالية في المملكة العربية السعودية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العدد 64، الرياض، 2016، ص183.
- (9) Kenan A. (2015) , Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan, Journal of Eurasian Studies, p.2.
- (10) ينظر نص البند ثانيًا من المادة الرابعة من قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة (2019) المعدل والمنشور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (4550) في 5 آب لسنة (2019).
- (11) ينص البند أولاً من المادة (122) من دستور جمهورية العراق لسنة (2005) النافذ على أنه (تمنح المحافظات التي لم تنتظم بإقليم الصلاحيات المالية والإدارية والواسعة، بما يمكنها من إدارة شؤونها على وفق مبدأ اللامركزية الإدارية، وينظم ذلك بقانون) وقد نشر الدستور في جريدة الوقائع العراقية بعددها المرقم (4012) في 2005/12/28.
- (12) ينظر نص المادة (5) من مشروع قانون الموازنة الاتحادية للسنوات المالية (2023-2024-2025).