مجلة العلوم السياسيّة

اسم المقال: توظيف الموازنة العامة لسنة 2019 في تحقيق التنمية المستدامة في العراق
اسم الكاتب: أ.د. زهير الحسني
رابط ثابت: https://political-encyclopedia.org/library/374
تاريخ الاسترداد: 2025/04/20 09:53 +03

الموسوعة السياسيّة هي مبادرة أكاديمية غير هادفة للربح، تساعد الباحثين والطلاب على الوصول واستخدام وبناء مجموعات أوسع من المحتوى العلمي العربي في مجال علم السياسة واستخدامها في الأرشيف الرقمي الموثوق به لإغناء المحتوى العربي على الإنترنت.
لمزيد من المعلومات حول الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political، يرجى التواصل على info@political-encyclopedia.org

استخدامكم لأرشيف مكتبة الموسوعة السياسيّة - Encyclopedia Political يعني موافقتك على شروط وأحكام الاستخدام المتاحة على الموقع https://political-encyclopedia.org/terms-of-use

تم الحصول على هذا المقال من موقع مجلة العلوم السياسيّة جامعة بغداد ورفده في مكتبة الموسوعة السياسيّة مستوفياً شروط حقوق الملكية الفكريّة ومتطلبات رخصة المشاع الإبداعي التي ينضوي المقال تحتها.

توظيف الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ في تحقيق التنمية المستدامة في العراق

أ.د.زهير الحسني

استاذ القانون العام/ جامعة البيان

عضو الامانة العامة للاتحاد العربي للتحكيم الدولي

محكم لدى مركز القاهرة الاقليمي للتحكيم التجاري الدولي

عضو هيئة امناء المعهد العراقي للاصلاح الاقتصادي

تاريخ الاستلام: ٢٠١٩/١١/٢٨ تاريخ قبول النشر: ٢٠١٩/١٢/٢٩ تاريخ النشر:٢٠٢٠/٦/٣٠

الملخص:

الموازنة العامة علم وفن.فهي علم حسابي يقصد به تحقيق التوازن بين حجم الايرادات وحجم النفقات الحكومية خلال سنة حسابية معينة .وهي فن ينشد تحقيق التوازن الاقتصادي بتوزيع عادل للدخل بغية الوصول الى التنمية المستدامة .والتنمية المستدامة هي الاستعمال الامثل لجميع الموارد الطبيعية والبشرية لمواجهة الندرة في الموارد الطبيعية مقابل تنمية الموارد البشرية وذلك بالانفاق على التربية والتعليم والصحة والبيئة والسكن والزراعة والصناعة لتحقيق العدالة الاجتماعية للجيل الحالي والاجيال القادمة.ولما كانت الموازنة في العراق موازنة حسابية اي موازنة ابواب وبنود منذ اول موازنة في ١٩٢١ ,فان هذه الموازنة لاتتضمن اي برنامج تنموي يسعى لتحقيق التنمية المستدامة .وبالمقابل بدأت هذه الموازنة بالتضخم منذ موازنة ٢٠٠٤, واصبح العجز المتراكم فيها عجزآ مزمناً دون ان تحقق الموازنات المتتالية نتائج ملموسة على صعيد النمو الاقتصادي ,بل اضطرت الحكومة الى مواجهة العجز بسداده بالديون الخارجية مما يلقي عبئآ ثقيلاً على خدمة هذه الديون على الجيل الحالي والجيل القادم, ولكي لا تقع الحكومة في حلقة مفرغة بمعالجة الدين بالدين لذا يتعين على الحكومة التحول نحو الموازنة الصفرية بغية اعداد موازنة برامج واداء من خلال تنفيذ خطة التنمية الخماسية للسنوات ٢٠١٨-٢٠٢٢ وتنفيذآ للبرنامج الحكومي للحكومة للحد من الانفاق الرأسمالي والسعي الى زيادة الموازنة الاستثمارية كي تعادل

الموازنة الرأسمالية سعياً لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية .في اركانها الثلاثة وهي التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية وحماية البيئة.(New oxford American Dictionary 2005.)

الكلمات المفتاحية: الموازنة، التنمية المستدامة، الاستثمار البشري، الايرادات، النفقات.

Using the general budget for the year 2019 to achieve sustainable development in Iraq

Prof.Dr.Zuhair al-Hassani

Professor of public law. Al-Bayan University

Abstract:

The public budget is on the same time an art and a science .As an accountable science it seeks balance between public income and public expenditure for an accountable year. And as an accountable art it seeks to achieve economic balance by distributing equitable income in order to reach sustainable development .This is the optimal use of all natural and human resources to address scarcity of natural resources facing the increase need of human resources by spending on education, health, environment, housing, agriculture and industry to achieve social justice for the current generation and future generations. Since the first budget in Iraq on 1921 an accounting budget, is balancing the sections and items has been adopted and since the public budget of 2004 public, expenditure has been increased and the deficit has become a chronic deficit on successive budgets without any achieving tangible results in terms of economic growth. Rather, the government is addressing the external debt deficit, which is putting a heavy burden on servicing the debt on the present generation and the next generation. To avoid long recession and prompt economic cycle, the government should move towards a zero budget in order to prepare a budget for programs and performance through the implementation of the

five-year development plan for the years 2018-2022 and implementation of the government's program to reduce capital expenditure and seek to increase the investment budget to equalize the capital budget for the implemention of sustainability development and social justice in its three pillars namely economic development, social development and environmental protection and keep Iraq away from vicious circle of resolving the debt by the debt. (New oxford American Dictionary 2005).

Key words: budget, sustainable development, human investment, revenue, expenditures, public debt, program budget and performance, financial sustainability.

مبحث تمهيدي

العلاقة بين الموازنة العامة والتنمية المستدامة

تكمن المشكلة الاقتصادية في كيفية وادارة وتوزيع الموارد الطبيعية المحدودة على الحاجات البشرية غير المحدودة بل المتزايدة . وترسم السياسة الاقتصادية الوطنية عن طريق سياستين متزامنتين هما السياسة المالية والسياسة النقدية لتوزيع الدخل بشكل متوازن عبرالتوظيف الكامل واستقرارالاسعار لبلوغ اهداف تنموية واجتماعية لتحقيق العدالة. ويتم التعامل مع هاتين السياستين من خلال الموازنة العامة بالسيطرة على التضخم سعيا وراء زيادة الناتج المحلي الاجمالي.

المطلب الاول: الموازنة العامة

تعتمد الموازنة العامة على السياسة المالية . والسياسة المالية هي برنامج الحكومة في توفير ايرادات الموازنة العامة من الموارد الطبيعية والضرائب واللجوء الى الدين العام لمواجهة التقلبات الاقتصادية من تضخم وكساد و تحقيق التوظيف الكامل لتحقيق التوازن الاقتصادي في توزيع الدخل.وتستخدم السياسة المالية التوسعية في زيادة الانفاق الحكومي وتخفيض الضرائب بما يترتب عليه من عجز في الموازنة سعياً وراء التوظيف الكامل لدعم المشاريع الاقتصادية . بينما تستخدم السياسة الانكماشية في الحد من الانفاق الحكومي وفرض مزيد من الضرائب وزيادة معدلات الفائدة والخصم

لتعقيم النقد ومعالجة عجز الموازنة او تحقيق فائض فيها .ولذا فان السياسة المالية لايمكن ان تستقل عن السياسة النقدية,التي هي ادارة النقد والسيولة العامة والائتمان المصرفي بالتحكم في سعر الصرف ومعدلات الفائدة وسعر الخصم والاحتياطي النقدي لمعالجة التضخم او الركود عند الاقتضاء كما سنستعرضه في الفروع الاتية:

الفرع الاول: **وظيفة الموازنة العامة**

ظهرت الموازنة العامة بظهور الدولة القومية الحديثة التي يتعين عليها توفير موارد مالية لادارة شؤونها الداخلية والخارجية بموجب القانون من خلال الاتفاق بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية التي تتولى تحديد موارد الايرادات وموارد الانفاق .وخاصة ما يتعلق بتوفير الامن الداخلي والدفاع الخارجي وادارة بعض المرافق الخدمية العامة دون التدخل في شؤون النشاط الاقتصادي الذي يختص به القطاع الخاص الرأسمالي الناهض انذاك.وتعتبر الضرائب المصدر الاساس لتمويل الحكومة ولن تلجأ الحكومة الى القروض الا عند الضرورة الملحة .ولكن ظهور الكساد بعد الحرب العالمية الاولى وانتشار البطالة في ظل الازمة المالية العالمية بين ١٩٢٩–١٩٣٣ كل ذاك ادى الى ضرورة تدخل الحكومة الامريكية عن طريق الاقتراض لخلق فرص عمل وتقديم بعض الخدمات العامة لذوي الدخل المحدود بضخ مبالغ كبيرة في هذا الاتجاه استناداً الى نظرية المضخة الماصة الكابسة للاقتراض والانفاق ,وهكذا انتقل دور الدولة الحكم والحارس الى دورها في ادارة النشاط الاقتصادي لمعالجة الاختلالات الناجمة عن اضطراب مدى مساهمة عناصر الانتاج المختلفة الدورة الاقتصادية. وانتقلت السياسة المالية وموازنة الدولة من السياسة المحايدة الى السياسة المالية الوظيفية لاعادة التوازن الاقتصادي المفقود . ولم تعد الضرائب الوسيلة الوحيدة للايرادات الحكومية بل امتدت الى القروض , كما لم تعد الموازنة صغيرة الحجم مقتصرة على الايرادات والنفقات في حالة توازن مستمر بينهما بل اضحت الموازنة امام مشكلة ازدياد الانفاق الحكومي مقابل قلة الموارد مما ادى الى حصول عجز في الموازنة وفقدان هذا التوازن. كما ادى الاصدار النقدي الاضافي الى التضخم وارتفاع الاسعار.و ازاء تعقيدات الدورة

الاقتصادية لم يعد الفرد المحرك الوحيد للاقتصاد حسب رؤية ادم سمث المطروحة في كتابه ثروة الامم في ١٧٧٦ على اساس وجود يد خفية غير منظورة تدفع الافراد الى المخاطرة لتحقيق الصالح العام بحيث ان تحقيق المصالح الخاصة انما يتم بتحقيق الصالح العام .بل واضحت افكار جون كينز هي الرائجة لدعم التدخل الحكومي لتحقيق التوظيف الشامل وتوظيف السياسة المالية والموازنة العامة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق المصلحة العامة .ذلك لان العرض الكلي لايخلق بالضرورة مقابله طلباً , ولابد للحكومة من التدخل لتنشيط الطلب والخروج من دائرة الركود الاقتصادي بزيادة الانفاق العام وخفض الضرائب حسب نظرية كينز في كتابه النظرية العامة في التشغيل والفائدة والنقود في التي روج لها اثر ازمة ركود ١٩٢٩–١٩٣٣.وبموجبها عمل روزفلت على تقديم سيولة مالية للبنوك وتخفيض معدل الفائدة والضرائب ووضع حد ادنى للاجور واصدار قوانين للتآمين على البطالة والتقاعد والاستثمار الحكومي في قطاعات استتراتيجية . وبذلك تم انقاذ الولايات المتحدة من ازمة انهيار الاسهم الامريكية في الثلاثاء الاسود في١٩/١٠/١٩٢٩ الذي اطلق عليه الكساد الكبير .وفي الاثنين الاسود ١٩/١٠/١٩٨٧ انهارت مرة اخرى اسعار اسهم هونكونغ وانتقل اثرها الى اوربا والولايات المتحدة و هي الناجمة عن السيولة المغالاة فيها والبيوع السريعة في الحاسوب.ثم حصلت فقاعة الاسكان الامريكية بسبب سياسة التوريق المالية وخلق ائتمان رقمي بدون مقابل عيني او اقتصادي حقيقي عند اقبال البنوك على الاقراض لشراء العقارات التي انهارت اسواقها فجاة عندما تبين عدم قدرة المقترضين على سداد قروضهم. فكانت ازمة ٢٠٠٧–٢٠٠٩وحلول الركود الاقتصادي من جديد وذلك على امتداد اثر هذه الازمة الى منطقة اليورو عند توقف كل من اليونان والبرتغال وايرلندا واسبانيا وقبرص عن سداد ديونها. وكانت اليونان الاكثر تضرراً فيها عندما تعذر عليها دفع اقساطها لصندوق النقد الدولي في ٢٠١٥, وشارفت على الافلاس لولا تدخل المانيا لانقاذها من هذه الازمة. وساهم البنك المركزي الاوربي في خفض اسعار الفائدة وتقديم قروض رخيصة بأكثر من ترليون يورو في ٦/٩/٢٠١٢ ,ويعود السبب الرئيسي

في الازمة الى ان ازمة الديون تاتي عند تحول الديون الخاصة الى ديون سيادية مما يعرض الحكومات الى مخاطر مواجهة هذه الديون والعمل على ايجاد الحلول لسدادها.وفي العراق تزداد ازمة عجز الموازنة العامة بسبب الانفاق الحكومي المتضخم ولجوء الحكومة الى الاقتراض لتمويل العجز البالغ ٢٧ترليون دينار , ولذا فأن معالجة الدين بالدين يحول الديون المالية العراقية الى ديون سيادية مالية تعرض العراق لرهن اقتصاده الوطني لسداد هذه الديون . (Guilbert ٢٠١٥,٥٠,)

ويترتب على ذلك ان الموازنة العامة في العراق ممكن ان تدعم الحكومة لانعاش الاقتصاد ولاشباع الخدمات العامة وفق عدد من البرامج الاتية:

أ–توفير السلع الاجتماعية بمعامل تخصيص الموارد بين السلع الخاصة والسلع العامة

ب–العدالة في توزيع الدخل من خلال التدفق الدائري للثروة الوطنية وتوزيع مكافآة عناصر الانتاج توزيعآ متوازناً.

ج–استخدام الموازنة العامة لتحقيق التوظيف الكامل والقضاء على البطالة عن طريق تنشيط المشاريع التنموية بتخفيض سعر الفائدة لتحقيق طلب كلي فعلي و تحقيق استقرار الاسعار بالمشاركة بين القطاعين العام والخاص.

د–زيادة الموازنة الاستثمارية لتأهيل شركات القطاع العام وجعلها شركات رابحة ومعالجة فائض العمالة بنقلها الى وزارة العمل والشوؤن الاجتماعية للتدريب والتآهيل في حاضنات الاعمال.

وبناء عليه يمكن تعريف الموازنة بانها برنامج تنفيذي قصير الاجل يحدد بسنة عادة لترجمة الخطة الاقتصادية التنموية للدولة في شكل برامج سنوية يحددها المنهاج الوزاري للحكومة وذلك بالتنسيق بين انشطة الحكومة في القطاع العام ونشاط القطاع الخاص وتخصيص الايرادات العامة للانفاق العام بموجب مبدأ الكلفة بالمنفعة لتحقيق التوازن الاقتصادي في التدفق الدائري للدخل.وبذلك تكون عناصر الموازنة العامة هي الآتي:

أ- تقرير مفصل للايرادات العامة والنفقات العامة موظفة في تنشيط عناصر الانتاج عبر تخصيصات دقيقة موزعة عبر الابواب والاصول للوحدات الادارية لتحقيق اهداف الموازنة في التنمية المستدامة.

ب-خطة مالية سنوية لتنفيذ المنهاج الحكومي وفق خطة التنمية الاقتصادية .

ج-تعبير مالي بالارقام لسياسة الدولة في الانفاق العام وفق اولوياتها في توزيع النفقات عبر الوحدات الادارية وفق المنهاج الحكومي وخطة التنمية الاقتصادية.

د-تعتبر الموازنة اداة للرقابة المالية على الانفاق الحكومي الفعلي مقارنا بالتخصيصات التخمينية والتوصل الى ذلك عبر الحساب الختامي الذي يقيم الاداء الحكومي وكفاءته في تحقيق اهداف الموازنة. (الوادي،٢٠١٠، ١٤١).

الفرع الثاني: **النفقات العامة**

تختلف النفقات العامة عن النفقات الخاصة من حيث الاتي:

١- **تسعى لتحقيق المنفعة العامة للمجتمع:** وتتم بخدمة اكبر عدد ممكن من الافراد فلا انفاق لفئة او جماعة الا اذا كان لتحقيق نفع عام لاخاص , وهو اشباع حاجة عامة اجتماعية لا شخصية كالتعليم والصحة والبيئة والضمان الاجتماعي والفئات الهشة من حيث انها ترفع بها بالمستوى الاقتصادي والصحة والثقافة وغيرها من الخدمات .

٢-**الاقتصاد بالانفاق:** ينبغي ان يتم الانفاق العام عن طريق الاستخدام الامثل للموارد لتحقيق المنفعة العامة لعموم افراد المجتمع .ولايجوز الاسراف والتبذير بالنفقات في مصروفات خاصة بشكل يضعف الثقة بالادارة العامة والحكومة , الامر الذي يشجع الافراد بالمقابل على التجاوز على المال العام الموظف للخواص الذي هو مال المجتمع وليس مال فئة معينة . وتنص المادة ٢٧ من الدستور على ان للاموال العامة حرمة وحمايتها واجب على كل مواطن فلا يجوز التفريط بها لاغراض خاصة.وينظم القانون الاحكام الخاصة بحفظ املاك الدولة وادارتها وشروط التصرف فيها والحدود التي

لايجوز فيها النزول عن شيء من هذه الاموال .ولذا فأن لايجوز الانفاق العام الا من خلال تخصيصات الموازنة العامة ولايجوز انفاق اي مبلغ خارج هذه التخصيصات.

٣–النفقة بالمنفعة: لايجوز تخصيص المال العام لاية نفقات لاتحقق النفع العام ,لان هذه النفقات العامة مقيدة بمقدار الايرادات المتوفرة للحكومة من جهة وبمقدار المنفعة المتحققة من الانفاق العام من جهة اخرى. وعلى الحكومة تحديد الاولويات الضرورة لتحديد حجم الانفاق بالجهات التي تتلقى النفقات العامة وبمقدار ما يتوفر من اموال لتخصيصها .ومنه يتبين ان تقدير النفقات انما يخضع للمعيار الدولي في رسم التخمينات بالاقيام الحقيقية للمواد العينية والخدمات. ولايجوز وضع تخمينات تضخمية وغير حقيقية كي لاتضيع الفائدة من تخصيصات الموازنة بين الافراط والتفريط .كما ان التخصيصات التضخمية تكون مدعاة لفجوات مالية بين التخصصات من جهة والانفاق الحقيقي وهدر المال العام من جهة اخرى, مما يكون مصدرآ من مصادر التجاوز على المال العام بشكل خفي وبعيدآ عن شفافية الموازنة.وعليه فآن تخصيص النفقات العامة مرتبط بمقدار المنفعة العامة للفائدة من هذه التخصيصات وذلك لغرض تحقيق العدالة في الانفاق العام وعدم حرمان فئة اجتماعية لصالح فئة اخرى, كم مايظهر في الفروق العالية في المرتبات والاجور بين فئة واخرى وفي اختيار موارد للانفاق غير ضرورية وهو مايتمثل في ضخامة الموازنة الرأسمالية ازاء قلة تخصيصات الموازنة الاستثمارية مما يضر بعموم المجتمع في نهاية , بانتشار البطالة والتهرب من الدراسة للعثورعلى موارد دخل للعوائل الفقيرة الى جانب ضعف الخدمات الصحية الذي يؤدي الى انتشار الامراض والاوبئة.

٤–الرقابة: يخضع الانفاق العام للرقابة الحكومية من جهات اربع هي:

الاولى رقابة وزارة المالية. وتتم عن طريق موظفيها ومحاسبيها العاملين في الاجهزة الحكومية المختلفة ومهمة هؤلاء عدم السماح بصرف اي مبلغ الا اذا كان واردآ في تخصيصات الموازنة العامة وهذه رقابة سابقة على الانفاق ,واما الثانية ,فهي الرقابة اللاحقة التي تتم عن طريق ديوان الرقابة المالية وهو جهة محايدة مهمتها التحقق من

ان جميع عمليات الانفاق قد تمت بموجب قانون الموازنة العامة ,وتتم هذه الرقابة عن طريق مصادقة الديوان على الحسابات الختامية التي تبين وجوه الانفاق العام من خلال ايرادات الموازنة. والرقابة الثالثة هي مهمة هيئة النزاهة الوطنية لممارسة رقابة سابقة ولاحقة في ان واحد على الانفاق العام ومصير النفقات المتحققة وغير المتحققة لغرض تحقيق الشفافية في الموازنة العامة بموجب القسم الاول من قانون الادارة المالية رقم٩٥لسنة٢٠٠٤. وتعمل الدول على مشاركة منظمات المجتمع المدني في الرقابة على الانفاق العام وذلك بالافصاح عن عملية اعداد الموازنة من حيث الواردات والتخصيصات وطريقة الانفاق العام والتدقيق في الفروق بين التخصيصات المقدرة والنفقات الحقيقية لها ومصير هذه الفروق .اما الرقابة الرابعة فتقوم بها السلطة التشريعية التي توافق على قانون الموازنة العامة ليتم الانفاق بموجبه كما يخضع لها الحساب الختامي لاقراره بعد تدقيقه استناداً الى المادة ٦٢_اولا من الدستور وان لايخضع هذا الاقرار للمساومات السياسية داخل او خارج مجلس النواب التي تعرض المال للهدر والضياع بسبب عدم الشفافية في هذه المراقبة وذلك من اجل توظيف هذه الموازنة لتحقيق التنمية المستدامة (احمد ، بلا ، ١٨-١٩)

المطلب الثاني: **التنمية المستدامة**

تقوم التنمية المستدامة على ركنين اساسيين هما: التنمية الاقتصادية و التنمية البشرية وسنتناولهما في الفرعين الاتيين.

الفرع الاول: **التنمية المستدامة كتنمية اقتصادية**

وهي مفهوم اقتصادي اجتماعي مركب لادارة وتحسين وادامة البيئة الاحيائية للارض Ecosystem بما عليها من انسان وحيوان ونبات وجماد وهواء ومياه وطاقة متجددة وذلك بالتحكم في وسائل الانتاج بدون استنزافها بضمان الاستخدام الامثل لموارد هذا الجيل والاجيال القادمة بايجاد تنسيق متوازن فيما بينها ومكافحة التلوث والاحتباس الحراري بتطوير المهارات وحوكمة المشاريع التنموية والتوزيع التدفقي للدخل لتحقيق العدالة الاجتماعية ومكافحة الفقر برفع المستوى العام للمعيشة وخاصة للفئات الهشة

والفقيرة. وتستند التنمية المستدامة على ثلاثة مبادئ رئيسة هي: الحوكمة والتمكين والمساءلة.

أ. الحوكمة. Good governance . وتقوم على حسن الادارة بفرض واحترام القانون في ادارة المؤسسات الحكومية بما يحقق الجودة في اداء المرافق العامة على قدم المساواة بين المواطنين عن طريق الافصاح والشفافية والرقابة والمحاسبة والثواب والعقاب.

ب. التمكين.Empowerment بمشاركة المواطنين على اساس التكافؤ في الفرص في اتخاذ القرارات العامة واليات التنفيذ بما يحقق شراكة واسعة من قبلهم في الادارة العامة لتقديم الخدمات العامة على اساس من العدالة والانصاف.

ت. المساءلة والمحاسبة. Accountability وهي تحميل اصحاب القرار والموظف العام مسؤولية فرض احترام القانون بدون محسوبية او الانتفاع من المال العام بطرق غير مشروعة مع الافصاح والشفافية في تنفيذ تلك القرارات وتحمل نتائجها من حيث الثواب والعقاب وتحت اجهزة الرقابة المختصة.

ويفهم من هذا ان التمنية المستدامة تتضمن ركنين اساسيين هما : توظيف التنمية لخدمة الافراد في بحسين مستوى معيشتهم فوق الحد الادنى من جهة وديمومة التنمية لتشمل الجيل الحالي والاجيال القادمة من جهة اخرى ,بخلق مصادر احتياطية لاستدامة هذه التنمية للجميع كصندوق الاجبال في الكويت وعوائد احتياطات الحكومة والاجيال في عمان وعوائد الاستثمارات الخارجية في الامارات العربية. و بامكان الحكومة العراقية دعم وتطوير صندوق العراق للتنمية الخارجية في توفير احتياطات التنمية المستدامة و توظيف استثماراته في الخارج كما في الداخل تحت ادارة كفؤة في الامانة العامة لمجلس الوزراء بدلا من وزارة المالية.

وقد اعلنت الامم المتحدة بقرار الجمعية العامة المرقم A/RES/70/1 في ٢٠١٥/٩/٢٥ برمج الامم المتحدة ٢٠٣٠ للتنمية المستدامة SDGs يتضمن ١٧ هدفا تنمويا مع ١٦٩ غاية فرعية ينبغي السعي نحو تحقيقها هي:

١.القضاء على الفقر/ ب.القضاء على الجوع/ ت.الصحة الجيدة/ ث.التعليم الجيد /ج. المساواة بين الجنسين /ح.المياه النظيفة /خ.الطاقة نظيفة /د.العمل المناسب / ذ.الصناعة والبنى التحتية / ك.الحد من عدم المساواة / ل. المدن والمجمعات المستدامة / م.الاستهلاك والانتاج المتوازن / ن. المناخ /هـ.الحياة تحت الماء /هـ.الماء في البر/ و.السلام والعدالة /ي .الشراكة.

٢. وبالرغم من قصر المدة المخصصة للوصول الى هذه الاهداف والطموحات العالية للاهداف الا انها تبقى افكارا تبعث على الامل في المضي للقيام بجهود مشتركة تحت رعاية الامم المتحدة نحو تحقيق الاهداف المذكورة. وخاصة في الدول النامية التي تعاني من ضعف الامكانات والقدرات في انجاز بعض هذه الاهداف. وتعاني الدول النامية مركبا معقدا من المشاكل المزمنة التي لم تستطع التغلب عليها منذ حصولها على الاستقلال في ستينات القرن العشرين وفي مقدمة هذه المشاكل:

ا.الفقر والبؤس وسوء التغذية بسبب سؤء استصلاح الارض وزراعتها وعدم استثمارالموارد المائية بشكل يوفر الامن الغذائي.

ب.انتشار الامراض والاوبئة وفساد الانظمة الايكولوجية بتلوث المياه والهواء وتردي الصرف الصحي وعدم رعاية الغابات والمسطحات الخضراء.

ج. تخلف الرعاية الصحية ورداءة المستشفيات والمراكز الصحية وقلة الدواء وانعدام الضمان الصحي.

د.انتشار البطالة لعدم توفر فرص العمل الامر الذي يؤدي الى الفساد وانتشار الجريمة والاقتصاد الخفي بما فيه من السوق السوداء وتهريب وغسل الاموال.

و. ضعف الخدمات العامة بما فيها رداءة طرق المواصلات والبنى التحتية ونقص الوقود والطاقة الضرورية لاية تنمية اقتصادية.

اما الدول الصناعية فانها تعاني من تدهور البيئة والتنوع الاحيائي اللذان يشكلان اليوم الشغل الشاغل لها بسبب ازدياد الانبعاث الحراري الكاربوني الناجم عن الاستخدام المفرط للاحفوري في الصناعة والنقل وغيرهما بحيث ارتفعت حرارة الارض اكثر من

درجة مؤية ونصف بشكل ادى الى ذوبان ثلوج المناطق القطبية وارتفاع مستوى سطح البحر والامطار الحامضية وتضرر الزراعة بها.

وتختلف عملية التحول نحو منهج التخطيط التنموي البيئي من بلد الى اخر طبقآ للظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية السائدة فيها وانعكاس ذلك على الاولويات في السياسات والخطط التنموية. فهناك بلداناً اتخذت خطوات جادة في هذا المجال في حين هناك بلدانا لازالت في بداية الطريق تحاول ان تفاضل بين الجوانب البيئة والاجتماعية –الاقتصادية ضمن المستويات المختلفة للسياسة والتخطيط والادارة .و هذا يؤثر على مدى فعاليات وانشطة الدولة والهيئات والافراد, مما يقتضي المراجعة والتعديل في السياسات التنموية لتحقيق التوازن بين تلك الجوانب وصولآ الى الاهداف المنشودة في التنمية المستدامة بتحقيق التكامل العام بين تلك الانشطة full adjustment بحيث تكون عملية صناعة واتخاذ القرارات fundamental reshaping decision making بحوكمة الادارة الحكومية بفرض القانون عبر الانضباط الاداري Accountability والافصاح Discovery عن كيفية اتخاذ القرار وطريقة تنفيذه .(يوسف، ٢٠١٦)

ومنذ مؤتمر قمة ريو في البرازيل تم اعداد جدول اعمال القرن الواحد والعشرين Agenda21 يتضمن مجموعةمن الانشطة يتم القيام بها من قبل الحكومات كل حسب قدراتها بالتنسيق مع برنامج الامم المتحدة للتنميةUNDP وبرنامج الامم المتحدة للبيئة UNEP امتدادا لمؤتمر ستوكهولم للبيئة لسنة ١٩٧٢ وذلك عبر الوسائل الاتية:

١–اختيار استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة Country–driven Sustainable Development Strategy عبر خطط التنمية الخماسية والبرنامج الحكومي السنوي وتنفيذهما عبر الموازنات العامة .

٢– استخدام ادوات السياسة التشريعية والتنظيمية والاقتصادية كادوات للتخطيط والادارة حسب الجهات القطاعية لحوكمة الادارة بتنفيذ الحكومة الالكترونية عبر قاعدة بيانات محكمة لتحقيق الافصاح والشفافية بغية فرض سلطان القانون لتنفيذ البرامج الحكومية

باتجاه التنمية المستدامة و للحيلولة دون حصول التقاطعات فيما بينها وهذه من اهم معوقات اتخاذ القرارات في الدول النامية.

٣_تحويل المسؤوليات التخطيطية الادارية الى اتجاهات متبادلة بين المستويات الدنيا والمستويات العليا لحقيق الشراكة في اتخاذ القرار.

٤–وضع وتنفيذ مناهج التكامل البيئي Intergrative Area Approach عبر منهج التخطيط الايكولوجي للارض Ecological Landscape Planning Approachبشان استعمالات الارض والتخطيط العمراني للتجمعات البشرية والمحميات الطبيعية للحيوانات والنباتات والغابات والمسطحات المائية في المناطق الرطبة وفق معايير اتفاقية رامسار للمناطق الرطبة .

٤_اتخاذ الخطوات اللازمة لتضمين المجتمعات المحلية في التخطيط الاحتمالي policy instruments للحوادث البيئية والصناعية وادامة تبادل المعلومات بشكل مفتوح عن المخاطر المحلية.

٥– الاستخدام الامثل للقدرات البشرية عبر الاستثمار في راس المال البشري ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب.

٦– التنسيق مع مناهج التنمية المستدامة للدول المتجاورة وبرنامج الامم المتحدة للتنمية وبرنامج الامم المتحدة للبيئة.

(**خصائص التنمية المستدامة**)

الفرع الثاني: **التنمية المستدامة كتنمية بشرية**

وتتمثل من خلال الانشطة الاتية:

اولا. راس المال البشري. بدأ استثمارالانسان في الطبيعة بالاستثمار بالارض وتنمية الزراعة في العهد الاقطاعي وانتقل الى الاستثمار في موارد الارض من الخامات في عهد الثورة الصناعية والرأسمالية المعاصرة . وبعد التقدم الصناعي والانتاج الغزير وتوالي الازمات الاقتصادية انتقل الاستثمار في التقنية فكانت تكنولوجيا المعلومات والان يتحول المجتمع البشري نحو الذكاء الاصطناعي وألآتمتة والاهتمام بالاستثمار

البشري في عالم رقمي جديد من الجيل الخامس للرقميات ,وفي ذلك عودة الى ادم سميث في دورالابداع البشري في تحريك التنمية,حيث اعاد غاري بيكر (١٩٣٠-٢٠١٤)الاهتمام بالبشربدلآ من الاهتمام بالاشياء والمواد والتركيز في سلوك الانسان الاخلاقي ولماذا يتجه نحو الجريمة ولماذا يعاقب القانون سارق الطعام ليبقى على قيد الحياة ويتغاضى عن كبار المسوؤلين ورجال الاعمال الذين يسرقون المال العام ويتهربون من الضريبة.وكما اعادة غاري بيكر علم الاقتصاد الى ادم سميث في ثروة الامم ,فانه اعاد علم الاجتماع الى ديستوفيسكي في الجريمة والعقاب, حيث تشكل الفوارق بين البشر و التمييز العنصري والتفاوت في المرتبات والاجور وحرمان ذوي الدخل المحدود من الثروة الوطنية وتركيزها في ايدي تجار المخدرات ولوبيات محلات القمار وكواليس الزعماء السياسيين, كلها بمثابة جريمة اخلاقية ازاء الاستثمار البشري.

ويلعب الاستثمار البشري دورآ اساسيآ في الاقتصاد الجزئي Micro economyحيث يعتمد قرار صاحب رأس المال على مايتوفر لديه من معلومات عن مقدار المخاطر وعدم اليقين في مخرجات استثماراته من جهة وكيفية ادارة منشأته ومشاريعه بتوفير اداة قادرة على التنسيق بين عناصر الانتاج والحيلولة دون تسرب الضياع في اليات الانتاج والتسويق من جهة اخرى.اما في الاقتصاد الكلي Macro econmyفأن الاستثمار المعرفي ينصب نحو ادارة الدورة الاقتصاديةeonomy cycle في الانشطة الاقتصادية المتعددة على مستوى الاقتصاد الوطني لتشمل كافة التدفقات النقدية حول الاجور والمرتبات والضرائب والاستفادة من عناصر الانتاج في ادارة مخرجات الدخل الوطني وفي مقدمتها الموارد البشرية المؤهلة باعتبارها رائدة ادارة عناصر الانتاج وتنظيمها والتي تنفق الدولة على تعليمها لتقديم معارفها في الحصول على افضل مخرجات النشاط الاقتصادي. ومنه يتبين ان رأس المال البشري ليس فقط عنصرآ من عناصر الانتاج يتبادل الادوار مع العناصر الاخرى بل هو الوتر الاساس في التنمية باعتباره المحرك للاقتصاد الجزئي والاقتصاد الكلي من خلال استخدام المعرفة لقياس

المخاطر والتوقعات في الدورة الاقتصادية ومعالجة معوقاتها ومخرجاتها في الخسائر وقلة العائد واثارها الاجتماعية والسياسية.

ورأس المال البشري حسب OECD هو مجموعة المعارف والقدرات والمواهب والكفاءات والابتكارات التي يمتلكها الافراد ويوظفونها لتحسين اداءهم المعرفي والاقتصادي والاجتماعي من خلال العمل في المجموعات وفرق العمل وادارة المشاريع حيث الاستثمار الكفوء لهذه المعارف الركن الاساس في تحقيق التنمية المستدامة.(OECD,1998,9–10)، وقد اكتسب مصطلح رأس المال البشري مفهومه الحالي من خلال الكتابات والاسهامات النظرية والتطبيقية لكل من شولتزوغاري بيكرومينسر خلال الستينات من القرن الماضي.والفكرة الاساسية التي ارتكزت عليها هذه المفاهيم هي ان الافراد لايجب ان يعتبروا التعليم هو استهلاك لخدمة وتلبية لحاجة انسانية ثقافية معينة,بل هو استثمار حقيقي في قدرات الفرد الفكرية والثقافية من اجل الحصول على عوائد مستقبلية بأشكال مختلفة ومتعددة. ولذلك فقد كان اعتبار التعليم كسلعة استهلاكية قد استبدل بمبدا اخر وهو اعتبار التعليم كسلعة استثمارية تهدف الحصول على مداخيل اكثر من التكاليف التي يتطلبها,ويقوم به اما الفرد ذاته من خلال التكوين الاساسي والخبرات والتكوين خارج المهنة التي يؤديها الفرد بشكل ذاتي من اجل الرفع من قدراته وكفاءاته او تقوم به المؤسسة من خلال التكوين المستمر للعاملين لديها او حتى تقوم به الحكومات في الكثير من دول العالم من خلال التكوين الممول من طرف الدولة في الدول ذات التوجه الاجتماعي لخلق تاهيل خاص qualification specifique للفرد وللجماعة وزيادة عائد هذه المؤهلات بزيادة الاجور وزيادة المخرجات امام القفزات المعرفية التي حققها الذكاء في العالم المتقدم بينما يعاني العالم النامي تخلفا في هذه الميادين.وقد بين البنك الدولي للانشاء والتعمير مدى توسع المهارات بتسارع غير مسبوق يخلق فجوة في راس المال البشري في العالم النامي غير المتهيئ لمواجهة هذا التسارع. ولذا يحدد البنك الدولي ثلاثة اهداف للحد من شدة الفجوة بين هذين العالمين وهي, الاستثمار البشري في التعليم والصحة والبيئة والسكن

على وجه الخصوص وتقديم الدعم والمساعدة الدولية لتحقيق هذا الاستثمار وتحسين قياسات تنمية راس المال البشري.

ولذا يقوم المحتوى العام لنظرية راس المال البشري على اساس ان الفرد او المؤسسة اوحتى الحكومات تقوم بالاستثمار في هذا الرأسمال وتراكمه من اجل الحصول على ايرادات مستقبلية ,تتمثل اساسآ في العوائد المختلفة الاقتصادية والاجتماعية.كما ان تراكم هذا الراسمال,يتم من خلال عمليات التربية والتعليم بأطواره المختلفة ,اي التعليم الاساسي والثانوي والجامعي,بالآضافة الى التكوين المهني المستمر لمهارات عمال المؤسسات الاقتصادية وغير الاقتصادية ,كما لايمكن اغفال التربية الآسرية والدينية والتي تتمثل في تربية بر الوالدين وفعل الخيرات. (Aurelien,2005,14)

ثانيا. استثمار المعرفة. يشهد العالم الان تطورآ علميآ كبيرآ خاصة في تكنولوجيا المعلومات المرتبطة باستخدام الوسائط المتعددة والاتصالات والالكترونيات, بتأهيل قدرات ومهارات عالية للآفراد و المؤسسات.

ذلك لان الاستثمار في التعليم والتكوين هو عامل فعال وربحي بالنسبة للمؤسسة وبالنسبة للفرد في حد ذاته .وبالتالي ينعكس ايجابيا على نمو الاقتصاد الوطني ككل .كما ان تحسين مستوى التعليم لعشرات السنوات ينعكس بشكل ايجابي ويلعب دورآ فعالآ واساسيآ في نمو انتاجية العمل وكذا في الحركة الايجابية لما اصبح يطلق عليه "اقتصاد المعرفة"وعليه ,يمكن القول اضافة الى الفوائد الاقتصادية الكبيرة التي تصاحب الاستثمار المتزايد في راس المال البشري ان هناك فوائد غير مباشرة تؤثر بشكل واضح في الحياة الاجتماعية والثقافية على الخصوص للافراد والمجتمعات.

فزيادة نسبة المتعلمين ينمي القدرات الذهنية والفكرية للافراد ويكسبهم الانماط والقيم السلوكية المتوازنة مما يجعلهم اكثر قدرة على تفهم المشكلات الاجتماعية وترسيخ الروابط الاسرية ,اضافة الى تأثيره الملموس في شعور الانسان بالذات.كما ان التعليم يوفر الكوادر العلمية القادرة على البحث والابتكار والاختراع والتطوير,بما يسهم في احداث النقلات الحضارية المختلفة ,واحداث التقدم العلمي والتقني في شتى مجالات

الحياة والتحسين المستمر في وسائل المعيشة. وبالتالي فهذا ينعكس بشكل ايجابي على الامن الاجتماعي والاستقرار السياسي.

اما من الناحية الصحية,فالاستثمار في التعليم والتدريب يؤثر بشكل غير مباشر في الصحة العامة للمجتمع , لان التعليم يزيد من دخل الاسرة,و يساهم بشكل مباشر في تحسين شروط العيش وتوفير الطعام وتخفيض نسبة المجاعة ونقص التغذية.وبالتالي يساهم في زيادة انتاجية العمل لدى الفرد.فالعامل الجائع ,لايمكن له ان يعطي انتاجية مساوية لعامل اخر يتوفر على قدر كاف من التغذية.

وهكذا يقدم راس المال البشري مخرجين بارزين ,اولهما اعادة تقسيم الدخل على اساس انتاجية العامل,وثانيهما زيادة الاقبال على التعليم لاكتساب مزيد من المعرفة لزيادة الانتاج مما يوثق الرابطة بين التعليم وتوزيع الدخل .ومن ثم ترتبط القيمة الاقتصادية للتعليم على مستوى الفرد او المجتمع,بالعائد الحدي من الانتاج, بحيث ان العمالة الاكثر تعليماً تكون اكثر انتاجاً.وبذلك تدفع لها اجورا وحوافز اعلى مع ثبات العوامل الاخرى كالجنس والسن والعرق.ولذا فأن الانفاق على التعليم ,يؤدي الى انتاجية افضل ودخول اعلى.ومن ثم يعد التعليم استثمارا طويل المدى ,يتجسد في الثروة البشرية ويدر عوائد اقتصادية اكبر من الاستثمار في رأس المال الطبيعي لوحده.مما يسهم في تذويب الفروق الاقتصادية والاجتماعية بين افراد المجتمع,كما يسهم في حراكهم الاقتصادي والاجتماعي في تحقيق مستويات معيشية اعلى وافضل على المدى الطويل .ومن ثم يسهم التعليم في الدخل القومي,وفي معدلات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع وفي العراق فان الوقت متاخر كثيرا عن العمل على الربط بين مدخلات ومخرجات الدخل الوطني والتنمية المستدامة . حيث تفتقر الموازنة العامة الى موازنة استثمارية ويتم الانفاق العام على الموازنة الراسمالية في توزيع الرواتب التي تبلغ نصف هذا الانفاق والموازنة التشغيلية للدوائر والمؤسسات العامة التي تغطي النصف الاخر دون تحقيق اي تقدم يذكر في الخدمات وتحسين البنى التحتية , وبالتالي فهناك اخفاق في الاستثمار في راس المال البشري. ويتبين ذلك في واقع الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩

البعيد جداً عن اهداف خطة التنمية الاقتصادية الوطنية للسنوات ٢٠١٨– وعن البرنامج الحكومي فلا يوجد انفاق تنموي ولا خدمي ولا تنوع في الموارد والاستغراق في المرض النفطي القائم على توزيع عوائد النفط بين الموازنة التشغيلية للوزارات والموازنة الجارية لرواتب الموظفين والحماية الاجتماعية البالغة نسبتها ٩,٥٤بزيادة١٥% عن موازنة ٢٠١٨ ,بينما لم تبلغ تخصيصات الموازنة للتربية والتعليم والصحة ٣,٧%بدون زيادة تذكر وكذلك الحال في تخصيصات وزارتي الزراعة والصناعة البالغة نسبة ١,٥%مما ينبغي جلب انتباه وزارتي المالية والتخطيط من جهة ومجلس النواب من جهة اخرى للاثار السلبية الخطيرة وراء اهمال الاستثمار البشري وحرمان الفرد العراقي من الحصول على المعرفة للمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة.وهذا ما سنبينه في المبحثين الاتيين.

المبحث الاول: **المبادئ العامة للموازنة العراقية لسنة ٢٠١٩**.

تعتبر الموازنة العامة اداة للدولة لتنفيذ سياستها المالية Fiscal Policy بتحقيق الاستخدام الامثل لموارد الدولة لتنفيذ سياستها الاقتصادية عن طريق توظيف الايرادات والنفقات على اساس الكلفة/بالمنفعة لزيادة النمو الاقتصادي واشباع الحاجات العامة للمواطنين وفق فلسفة نظام الحكم الاقتصادي والسياسة التوسعية او الانكماشية حسب مقتضى الحال وذلك بالتنسيق مع السياسة النقدية. واهم ادوات السياسة المالية هي الانفاق الحكومي والضرائب والدين العام بينما ينشغل البنك المركزي بالتحكم في سعر صرف العملة المحلية ومعدلات سعر الفائدة لمعالجة كل من التضخم وارتفاع الاسعار والبطالة وعجز الموازنة.

وتخضع الموازنة العامة العراقية لضابطين اساسيين هما قانون الادارة المالية رقم ٩٥لسنة ٢٠٠٤وخطة التنمية لوزارة التخطيط للسنوات ٢٠١٨–٢٠٢٠وفق المبادئ الاتية:

اولا.قانون الادارة المالية لسنة٢٠٠٤ويقضي هذا القانون بالامور الاتية.

–الالتزام بالشفافية عند تهيئة وتنفيذ الموازنة بنشرها وتقديمها بطريقة تسهل تحليلها والثقة بها باعتبارها وعاء مشتركآ لكل موارد الحكومة التي تستعمل للانفاق العام(القسم الاول),

–بيان اغراض وقواعد عمل السياسة المالية طبقآ لمبادئ قانون الموازنة المالية في اطار الاقتصاد الكلي الكمي الشامل وافتراضات اسعار النفط والمنتجات النفطية للسنوات الثلاث القادمة ,

–تحديد المخاطر المالية الكبرى حسب الفرضيات الاقتصادية والكلف غير المعروفة للمصروفات في اطار تقدير الايرادات النقدية العينية حسب التقسيمات الاقتصادية وتقدير النفقات النقدية والعينية تبعآ لذلك واستخدام الفائض لتمويل العجز.

–اعداد تقرير حول الوضع الاقتصادي والمالي وحسب فرضيات واساليب ونتائج الخطط التنموية (القسم السابع),

–لن يتم الصرف من حساب الخزينة الا بموجب تخصيص في قانون الموازنة او اي قانون اخر او لاية اغراض استثمارية وفق خطة انفاق يصادق عليها وزير المالية (القسم التاسع),

–يتعين على وزير المالية اعداد تقرير موحد عن الديون الحكومية خلال ٣٠يومآ من تاريخ انتهاء السنة المالية وتمكين الجمهور من الاطلاع عليها (القسم العاشر),

–يقدم وزير المالية في ١٥نيسان من السنة التالية للموازنة الحسابات الختامية السنوية الى ديوان الرقابة المالية الذي يقدمه الى مجلس الوزراء بعد التدقيق والذي يحيله الى السلطة التشريعية في ٣٠حزيران .ويتضمن تقرير الحسابات الختامية امورآ من بينهما الفوارق بين الايرادات والنفقات وتمويل العجز واجمالي الديون غير المحسومة والضمانات المالية الصادرة عن الحكومية خلال السنة بما فيها الدفعات المتأخرة وينشر الحساب الختامي في الجريدة الرسمية(القسم الحادي عشر).

ثانيآ.خطة التنمية الاقتصادية.اعلنت وزارة التخطيط في ٢٠١٨/٣/٣خطة التنمية الوطنية للاعوام من ٢٠١٨–٢٠٢٢التي اقرها مجلس الوزراء في ٢٠١٨/٤/١وفقآ

لرؤية العراق لعام ٢٠٣٠وفي اطار السياسات الاستراتيجية القطاعية باعتماد رأس المال البشري والاجتماعي في تحقيق التنمية.وتعتمد هذه الخطة اربعة محاور, وهي دعم القطاع الخاص وتطوير بيئة الاعمال والاستثمار واعمار المحافظات والتخفيف من حدة الفقر .وتعتمد الخطة رفع معدل النمو الى ٧%من خلال زيادة الناتج المحلي الاجمالي وبمقدار ٢٩٢,٥ترليون دينار في سنة ٢٠٢٢عوضا عن ١٨٢,٢ ترليون لعام ٢٠١٥حيث ستبلغ الايرادات ٤٤٠ترليون منها ٣٧٠,٢ترليون ايرادات نفطية مع ٧٠ ترليون ايرادات غير نفطية ,ومن المتوقع زيادة انتاج النفط الى ٥ملايين برميل يوميا وبمعدل تصدير يبلغ ٤ملايين برميل يومياً. وتتطلب الخطة تحقيق استثمارات بحدود ٢٢٠,٦ترليون منها ١٣٢ترليون حكومية وبنسبة ٦٠%من الاستثمارات الكلية و٨٨,٦ترليون من القطاع الخاص بنسبة٤٠%تخصص للتعدين والبناء والتشييد والتأمين والنفط والكهرباء والماء والصناعة والزراعة والنقل والاتصالات وتهدف السياسات المالية والنقدية والتجارية زيادة انتاج الطاقة والصناعة التحويلية بحيث يصل انتاج الكهرباء ٢١الف ميكاواط بمعدل ٤٠٤/كيلوواط/ساعة بمساهمة من القطاع الخاص وزيادة الصناعة التحويلية غير النفطية بنسبة ١,١٧%وزيادة نسبة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الاجمالي من ٥,٢%الى ٨,٤%.

وهذا يقتضي ضرورة اعداد موازنة تنموية استراتيجية وفق برنامج الخطة السنوية الخماسية موزعة على خمس سنوات لتنفيذ هذا البرنامج وتخصيص الايردات للوصول الى الاهداف التي ينشدها هذا البرنامج الذي لم يراع في اعداد موازنة ٢٠١٨ كما لم يراع في موازنة٢٠١٩ كذلك. وهذا يعني ضياع سنتين من عمر الخطة التنموية الخمسية دون تنفيذ .واذا استمر الحال على ماهو عليه,فان الخطة الخمسية ٢٠١٨–٢٠٢٢لن يكتب لها النجاح بسبب غياب موازنة تنموية تستهدف تحقيق اهداف هذه الخطة ,وبالتالي فان الترليونات المخصصة للايرادات والنفقات ستهدر في النفقات الجارية والتشغيلية وتضيع فرص التنمية وعدم تحقيق اهدافها. .

ثالثاً.المنهاج الوزاري الحكومي.وهو الذي يرسم السياسة المالية والنقدية للحكومة والبرامج التنفيذي لهذا المنهاج وفق البرنامج السنوي لخطة التنمية الخماسية.

ولدراسة الموازنة العراقية سيتم موضعة هذه الموازنة في سياسات الموازنات المعتمدة من قبل الدول الاخرى بما يناسب مقتضيات التنمية المستدامة في مطلب اول وكيفية اعداد هذه الموازنة في مطلب ثان وتقييم هذه الموازنة في مطلب ثالث.

المطلب الاول: **السياسة المالية للموازنة**

تعمل السياستان المالية والنقدية على ادارة الاقتصاد الوطني على اساس اقتصادي احدها مالي والاخر نقدي فالحكومة تستخدم النقد للانفاق الحكومي ولا تستطيع التوسع في الانفاق دون حساب الاثار السلبية للتضخم كما لا يمكن للبنك المركزي الحفاظ على معدل منخفض للتضخم دون الوقوع في سياسة انكماشية تحول دون تحفيز النمو لتوفير موارد للغطاء النقدي وسد العجز في ميزان المدفوعات وهذا ما وقع فيه الاقتصاد العراقي.

الفرع الاول: **العلاقة بين السياستين المالية والنقدية واثرها على الموازنة**

تعني السياسة المالية للحكومة الاستخدام الامثل للايرادات المالية المتاحة لتمويل الانفاق الحكومي وذلك بالتحكم في عناصر الانتاج والعرض والطلب الكلي والتوظيف والاسعار والاستثمار من اجل تحفيز النمو وتحقيق التوازن الاقتصادي بتمكين التدفق الدائري للدخل و الحفاظ على القوة الشرائية للعملة. ولا يتم ذلك تلقائيا حتى في السوق الحرة من دون اعتماد معايير في الانفاق الحكومي وذلك باستخدام الموارد المتاحة الاستخدام الامثل لعناصر الانتاج و ادارة مستويات الاسعار والاجور وزيادة نصيب الفرد في حجم الانتاج لتحقيق العدالة في توزيع الدخل وزيادة دخل الطبقات الفقيرة , لان الموازنة لاتعني التوازن بين ارقام الايرادات وارقام النفقات وحسب وانما لتحقيق التوازن الاقتصادي بتوزيع الايرادات عن طريق مكافاة عناصر الانتاج بشكل يحقق العدالة الاجتماعية بتحقيق التنمية الاقتصادية وزيادة النمو. وتعتبر السياسة الضريبية والدين العام من اهم ادوات التدخل الحكومي في اقتصاديات السوق

لمواجهة الزيادة في الانفاق العام والمخاطر الناجمة عن كلفة الاقتراض بالتنسيق مع السياسة النقدية و تعبئة سوق الاوراق المالية بتشجيع الادخار ودعم القطاع الخاص.وهذا مالم تعمل عليه موازنات العراق منذ ٢٠٠٥ ولحد الان ٠

وتسعى السياسة النقدية للتحكم في الكتلة النقدية من خلال الحدّ في الاصدار من جهة و التاثير على الائتمان بتحديد سعر الصرف واسعار الفائدة واعادة الخصم والتضخم والبطالة ومراقبة البنوك التجارية واحتياطها القانوني من جهة اخرى . وتواجه السياسة النقدية في هذه الحالة مشكلة الانكماش , فكلما تسعى السياسة النقدية لمكافحة التضخم تصطدم بارتفاع معدل البطالة والعكس صحيح وتؤدي السياسة الانكماشية الى ارتفاع سعر الفائدة مما له مردود عكسي على الاستثمار والتشغيل وتدهور النمو . وهو ما يعاني منه العراق من خلال السياسة الانكماشية للبنك المركزي التي اضرت بالاستثمار وعدم توفير فرص عمل لملايين العاطلين وتباطؤ النمو وهروب الرساميل الوطنية والبقاء في الاقتصاد الريعي القائم على عوائد النفط دون احتساب المخاطر الناجمة عن تقلبات اسعار النفط وعدم وجود عوائد غير نفطية للموازنة بل وزيادة عجز الموازنة المزمن مما يحول دون تحقيق خطط التنمية الوطنية. (علوش واخرون ، ٢٠١٩، ص١٤وص١٨١)، ولذا فمن العسير القول بالفصل بين هاتين السياستين في ادارة الاقتصاد الوطني خاصة و ان المادة ٣ من قانون البنك المركزي رقم ٦٥ لسنة ٢٠٠٤ تنيط بالبنك المركزي العمل على تحقيق النمو, ولهذا الغرض يتعين على البنك المركزي بموجب المادة ٢٤ التنسيق مع الحكومة وتكليف لجان متخصصة للتشاور معها للغرض المذكور. مما يقتضي تحقيق التناغم بين سياستين تواجه كل منهما تعارضا في الاساليب بالرغم من التشارك في الاهداف وهي تحقيق التنمية. ذلك ان السياسة النقدية تحرص على الحفاظ على معدل مستقر لمستوى الاسعار بالحفاظ على معدل مستقر للتضخم بالتحكم في الكتلة النقدية وسعر الصرف واسعار الفائدة . بينما تسعى السياسة المالية الى زيادة الانفاق الحكومي بزيادة الضرائب واللجوء الى الدين العام لتعزيز الطلب الكلي بتحقيق استخدام عال وموارد اضافية لتمويل الموازنة بايجاد توازن

حسابي واقتصادي بين الواردات والنفقات والحد من العجز في الموازنة الناجم عن التفاوت فيما بينهما. ولذا فان البنك المركزي لا يستطيع لوحده الحدّ من الاصدار ما لم يعمل على التشغيل الكامل بالحد من ارتفاع سعر الفائدة وتحقيق المرونة في سعر الصرف ليشجع على الاستثمار بالحيلولة دون انتعاش السوق السوداء التي تضر بالمناخ الاستثماري الذي يتطلب مزيدا من الشفافية وقوانين العرض والطلب لادارة كل من سعر الصرف وسعر الفائدة مما يشجع الاستثمارات لرفع وزيادة الناتج المحلي الاجمالي وهو من اهم متطلبات التنمية المستدامة.

ولذا سيكون من الخطأ اتباع سعر صرف ثابت وبالقيمة غير الاقتصادية لهذا السعر لان هذه السياسة من شانها زيادة العرض للحفاظ على هذا السعر, وهو ما ترغب فيه الحكومة في زيادة الكتلة النقدية لتمويل مزيد من الانفاق والحيلولة دون انتعاش السوق السوداءالناجمة عن وجود سعرين للصرف, مما يخل بقوانين السوق ويدفع اصحاب الاموال الى تهريب العملة الاجنبية من خلال نافذه بيع العملة وما يصحبها من تزوير في الوثائق لتحقيق مزيد من المبيعات للعملة الصعبة .وهذا من شانه ان يشرعن غسل الاموال من جراء هذا التزويروذلك لتحقيق ارباح طائلة من خلال وجود السعرين الرسمي والحقيقي. وقد ادى انخفاض الدولار الى تهريبه نحو الادخار الخارجي وحرمان الاقتصاد الوطني من الادخار المحلي وتمويل الاستثمار المحلي والاجنبي. زد على ذلك ان ارتفاع سعر الصرف عن قيمته الحقيقي يساعد على تعاظم الطلب على الدولار وزيادة مبيعات نافذة بيع العملة وزيادة الاستيرادات وخروج مزيد من العملة الصعبة والمزيد من الاستهلاك والاضرار بالمنتج الوطني غير القادر على المنافسة امام الباب المفتوح وارتفاع الكلفة الناجم عن سعر عال للدينار كما يصعب ترويج الصادرات بسبب ارتفاع قيمة الدينار امام الدولار. وهذا كله يساعد على الانكماش والحد من النمو ومن زيادة الناتج المحلي الاجمالي وهو من اهم متطلبات التنمية المستدامة. (علوش واخرون ، ٢٠١٩ ، ص ١٦٩ و١٨٧و ٣٢٩).

الفرع الثاني: **انواع الموازنات العامة**

يمكن اعداد الموازنة العامة بواحد او اكثر من الاساليب الاتية:

أولآ: موازنة البنود والابواب Item –line Budget. وهي من اقدم الموازنات وتقوم على مبدأ تقييد النفقات وفقآ لبنود وابواب يمثل كل منها نوعا من انواع الانفاق موزعة على مستوى الوحدات الادارية المنفقة حيث تم تقسيمها الى موازنة تشغيلية تتعلق بالاصول المالية لهذه الوحدات الادارية كالابنية والمنشاءات والمكائن والمعدات وغيرها وموازنة جارية وهي نفقات غير رأسمالية كالرواتب والاجور والخدمات والوقود وغيرها وثم تقييد الايرادات والنفقات طبقآ لذلك دون اية رؤى اقتصادية واضحة ولا مردود تنموي. ولذا فان الوحدات الادارية تتخذ موقفآ تحوطياً من المساءلة وذلك بزيادة حجم التقديرات للنفقات وتقوم بعملية عكسية للايرادات فتقلل من حجمها لابعاد شبح الاتهام بالاسراف في حجم تقدير النفقات. ولا يهتم الجانب الرقابي بكيفية تقدير هذه النفقات وهذه الايرادات ولا عن كيفية اعداد برامج الانفاق وتنحصر مهمته على معرفة مقدار هذه النفقات والايرادات ومدى التزام الوحدات الادارية بالعمل بها وتكون مهمته محاسبية قانونية لا اقتصادية. ويؤخذ على هذه الموازنة بانها لا تستطيع مواجهة متطلبات التنمية والظروف الاقتصادية غير المستقرة وخاصة في البلدان النامية فتهتم بالمدخلات لا بالمخرجات دون مردود اقتصادي من عائد الانفاق ولا دور لها في تحقيق التوازن الاقتصادي والعدالة في توزيع الثروة. وفي العراق تعتبر موازنة ٢٠١٩ استنساخا لما قبلها من الموازنات مع اختلاف في ارقام الايرادات والفقات صاعدا ونازلا من دون رؤى اقتصادية هادفة. والمهم في الموازنة الجديدة هو قفزة في العجز الى ٢٧ ترليون يمول بالاقتراض الخارجي.

وبالنظر للتحديات الكبيرة التي تواجه الاقتصاد الوطني واجراء اصلاحات كلية في البنية الاقتصادية فان كثيراً من الدول تحولت من موازنة الابواب والبنود الى موازنة البرامج والاداء لانها اكثر شفافية من حيث معرفة دورها في التنمية ومعرفة مخرجات الموازنة في تقديم الخدمات واعادة توزيع الدخل بشكل عادل.

ثانياً: موازنة البرامج والاداء Performance programhng Budget .وتقوم على الربط بين مهام الوحدات الادارية وبين الاهداف الاقتصادية التنموية للحكومة.وذلك بتقسيم الموازنة الى برامج رئيسية وبرامج فرعية توزع على الوحدات الرئيسية والوحدات الفرعية وبتعيين انواع الانشطة التي تقوم بها هذه الوحدات الادارية ومتابعة الارتباط بين البرامج المعدة بناء على خطة الدولة التنموية وكيفية تنفيذ واداء الوحدات الادارية لهذه البرامج على اساس مخرجات التنفيذ وهي ربط الكلفة بالمنفعة حسب وحدات قياسية في معدلات الاداء فلا يكون هناك انفاق دون عائد . ولذا يتعين اعداد موازنة البرامج والاداء بالعمل على الاتي

أ– تحديد النفقات حسب اهدافها ومخرجاتها الاقتصادية.

ب– تقسيم كل هدف اقتصادي الى برامج تنفيذية.

ت–تقسيم البرامج الى برامج فرعية ومشاريع اقتصادية متصلة بهدف الانفاق.

ث–منح المسؤول عن الموازنة صلاحية نقل الاعتمادات بين بنود الموازنة وبين النفقات الادارية والنفقات الاستثمارية من اجل تحصيل افضل عائد فيها والتمكن من قياس فعالية وانتاجية ايرادات الدولة طبقآ لخطة التنمية.

ج– متابعة اجراءات الرقابة قصيرة الاجل لتقييم الاداء ومعالجة الانحرافات التي تقع اثناء الاداء توصلاً الى عوائد ومخرجات لتنفيذ خطة التنمية .

زياد طارق حسين. الانتقال من موازنة البنود الى موازنة البرامج والاداء ومحاولة ادماج قضايا النوع الاجتماعي في الموازنة العامة الفدرالية CSO(مركز التدريب والبحوث الاقتصادية وزارة التخطط .الجهاز المركزي للاحصاء).

ثالثآ: الموازنة التعاقدية Contract Budet . وتقوم على الشراكة بين القطاعين العام والقطاع الخاص بموجب نظام العقود بين الجهات القطاعية والشركات المحلية والاجنبية لتأهيل هذه الشركات وانشاء مشاريع انتاجية جديدة والربط بين بنود الموازنة وبرنامج خطة التنمية قصيرة او طويلة الاجل. وتمتاز هذه الشركة بتحسين وفعالية الاداء والاستفادة من كفاءة القطاع الخاص باختيار الشركات الرصينة وتنفيذ المشاريع

من قبلها لا من قبل المقاول الثانوي بما يحقق عوائد جيدة من الموازنة وبمعيار الكلفة بالمنفعة مما يقلل الروتين والضياع والفساد.

وتتم هذه الشراكة بانواع متعددة من العقود منها :-

أ- عقود المقاولة Joint Ventur. وبموجبها تملك الشركة المتعاقدة نسبة اكثر من ٥٠ % من رأسمال المشروع وتتولى تشغيله وتنفيذه وادارته وصيانته بالشراكة مع الجهة القطاعية. وتتحول المسؤولية عن المخاطر القانونية الى الشركة مع الاتفاق على تقاسم العوائد بتقاسم الاصول حيث تقدم الجهة القطاعية البنى التحتية في الشراكة.

ب- عقود الخدماتService contracts (EPC) . وبموجبها تتعاقد الجهة القطاعية مع شركات القطاع الخاص لتقديم خدماتها الفنية والتنفيذية للمشاريع الانتاجية بما فيها الصيانة , لقاء اجور متفق عليها وتتحمل الجهة القطاعية مسؤولية ادارة المشاريع ومخاطرها ومن هذه العقود عقود جولات التراخيص المبرمة من قبل وزارة النفط لاستخراج وانتاج النفط وتستخدم هذه العقود في تشغيل الموانئ ومحطات الكهرباء والمطارات وغيرها, وفائدتها تتمثل في ادخال التقنيات الحديثة في هذه المنشاءات والاستفادة من الخبرات الاجنبية وتدريب الاطقم الوطنية.

ت- عقود الامتياز Conssetionsوبموجبها تتخلى الجهة القطاعية عن ادارة هذه المشاريع وعن المسؤولية عنها الى الشركات الخاصة حيث تكون مسؤولة عن التنفيذ والتشغيل والادارة ومخاطر هذه المشاريع التي تمتد مدتها الى أجال طويلة تصل الى ٩٩ سنة. كما حصل للامتيازات النفطية التي منحت لشركات الكارتل النفطي في دول الخليج والشرق الاوسط وشمال افريقيا والتي انتهت بانهاء العقود قبل انتهاء اجلها عن طريق التأميم حيث تعود اصول المشاريع الى الحكومة نظير تعويض المنشاءات التي اقامتها شركات الامتياز وبالتالي فان التاميم لا يعني استعادة الملكية للثروة الطبيعية لان الملكية لم تنتقل الى تلك الشركات اصلاً.

ث– عقود التأجير Lease Contracts .وبموجبها تنتقل اصول المشروع الى الشركة الخاصة لتنفيذ وتشغيل وادارة المشروع مع احتفاظ الجهة القطاعية بملكيتها لها نظير مبلغ الاجارة لمدة معينة . وتكون الشركة مسؤولة عن جميع مخاطر المشروع ولها حق استيفاء أجور الخدمات المقدمة من قبلها دون تدخل الجهة القطاعية. وبذلك تملك الشركة المقدرة على ادارة المشروع لتحقيق العوائد والارباح الناجمة عنه عندما يتم تأجير المطارات وشبكات النقل والموانئ ومحطات الكهرباء وغيرها للاستثمار فيها من قبل الشركات الخاصة.

ج– عقود الادارة Management Contracts.وبموجبها تتولى الشركة الخاصة ادارة المشاريع العامة لمدة معينة حيث تتحمل الشركة مسؤولية الادارة دون النفقات التشغيلية والرأسمالية التي تبقى في عهدة الجهة القطاعية التي تتحمل مخاطر المشروع الرأسمالية بينما تتحمل الشركة مخاطر الادارة فقط و تحصل بالمقابل على رسوم وأجور نظير خدماتها. وهي تختلف عن عقود التأجير التي تلقى بكامل المسؤولية الرأسمالية والادارية والمخاطرعلى عائق الشركة وليس على عاتق الجهة القطاعية.

ح– عقود البناء والتشغيل ونقل الملكية BOT .وبموجبها تنتقل اصول المشروع جميعها الى الشركة الخاصة لانشائه وتشغيله وادارته بالكامل لمدة معينة على ان تعاد ملكية المشروع الى الجهة القطاعية بعد انتهاء هذه المدة. وهي نوع من انواع التمليك الموقت للمشروع حيث تقوم الشركة بالتمويل والتشغيل والادارة وتتحمل كافة مخاطر المشروع نظير اجور الخدمات التي تقدمها للجمهور. وهذه العقود مفيدة للقطاع العام حيث يمكن تنفيذ مشاريع تنموية من قبل القطاع الخاص وفق المعايير الاقتصادية والفنية الحديثة ومساهمة الرساميل الاجنبية بدون أعباء مالية وادارية على عاتق الحكومة, ثم تعود ملكية هذه المشاريع اليها. واذا ما تم التعاقد مع الشركات الرصينة وبشفافية عالية فان هذه العقود تتولى تمويل هذه المشاريع بأموالها ممايؤدي الى تحسين ميزان المدفوعات ومعالجة عجز الموازنة. وتتولى المصارف الاجنبية تمويل هذه المشاريع بعد التأكد من دراسة الجدوى وملكية ارض المشروع من قبل المستثمر .

اما الصعوبات التي يواجهها المستثمر فتتعلق بالعوائد التي يحصل عليها مقابل الخدمات التي يقدمها وما اذا تضمن الحكومة استحصالها اضافة الى مخاطر المنافسة التي يتعرض اليها ومشاكل وعوائق الروتين والقيود الادارية ومخاطر نزع الملكية التي قد يتعرض لها المشروع . وهناك انواع اخرى للشراكة وهي BOO بدون اعادة الملكية للحكومة وBBO وهي نوع من بيع المشروع للقطاع الخاص وDB وهي عقود تصميم وعقود DBM هي للبناء والتصميم والصيانة . ويمكن للموازنة التعاقدية ان تكون ضمن اي نوع من انواع الموازنات التي تضمن ابوابها عقودا لتنفيذ مشاريعها.(عيسى، ٢٠١٨، ٤٥).

رابعآ: الموازنة الصفرية Zero base Budget . وتقوم على مبدأ مراجعة وتقييم شاملين لجميع البرامج والمشاريع تحت التنفيذ المعتمدة في موازنات سابقة لتكون منسجمة مع المشاريع الجديدة عند توفير التخصيصات المالية لها والغائها اذا كانت عديمة الكفاءة او منخفضة العائدات بحيث لا تتناسب وكلفتها استنادا الى مبدا الكلفة بالمنفعة.

ويتعين على رئيس الوحدة الادارية المسؤول عن هذه المشاريع تبرير ما اذا كان من المجدى الاستمرار في تنفيذها وتحمل كلفتها مبتدأ من بداية تنفيذها اي من نقطة الصفر وفي جمع مراحل التنفيذ بما يقدمه من وثائق تدعم تبريرة وعلى المسؤول عن اعداد الموازنة البت في ذلك. وينبغى شمول الموازنة التشغيلية الرأسمالية منها والجارية بمعيار الكلفة بالمنفعة وحذف تخصيصات الاتفاق غير المجدية والتي تحمل الموازنة اعباء غير قادرة على القيام بها. وهذا يعني انه يمكن العمل بالصفرية في جميع انواع الموازنات وأن مبدأ الصفرية ليس مبدأ مستقلاً في حد ذاته وانما هو وسيلة لتقييم الموازنات واعدادها وفق معيار الجدوى الاقتصادية.

المطلب الثاني: **إعداد الموازنة العراقية**

تم تنظيم اول موازنة عامة عراقية في سنة ١٩٢١ وفق احكام قانون اصول المحاسبات العثماني لسنة ١٩١٥, وتم وضع تعليمات تنفيذ لموازنة بموجب دستور سنة ١٩٢٥

حتى صدور قانون اصول المحاسبات العامة رقم ٢٨ لسنة ١٩٤٠. وتم اصدار قانون الموازنة العامة الموحدة رقم ١٦٧ لسنة ١٩٨٥ حيث كانت الموازنة من الشؤون السرية لا يمكن الافصاح عنها .

الفرع الاول: **مراحل اعداد الموازنة العراقية**

واليوم يتم اعداد الموازنة العامة بموجب قانون الادارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤. فيما يأتي:

أولآ: تقوم وزارة المالية باعداد الموازنة بالتعاون مع وزارة التخطيط والوزارات الاخرى في ايار من كل عام مع تقرير عن اوليات السياسة المالية والحجم المقترح للانفاق وتخصيصات كل وحدة انفاق في الوزارات والوحدات الادارية التابعة لها بما فيها في الاقليم والمحافظات على ان يقدم تقرير بالحسابات الختامية للسنة المنصرمة.

ثانيآ: وفي حزيران يقوم وزير المالية باصدار تعميم يحدد اهداف السياسة المالية لوحدات الانفاق لغرض اعداد موازنتها حسب الاوليات المحددة من قبل مجلس الوزراء.

ثالثآ: وفي تموز تقوم وحدات الانفاق بتقديم طلبات التخصيصات والنفقات.

رابعآ: وفي ايلول يقوم وزير المالية باعداد مشروع الموازنة الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه.

خامسآ: وفي ١٠تشرين الثاني من كل سنة يقدم مجلس الوزراء المشروع الى مجلس النواب للموافقة عليه بموجب المادة ٥٩ من الدستور مع تقرير عن الوضع الاقتصادي والمالي واجمالي الدين العام لسنتين ماليتين منصرمتين. ولمجلس النواب اجراء المناقلة بين الابواب والفصول وتخفيض مبلغها الاجمالي. وليس له حق في زيادة هذا المبلغ دون موافقة مجلس الوزراء .وعلى مجلس النواب اقرار الموازنة حتى ٣١ كانون الاول. فان لم يتم ذلك يجوز لوزير المالية المصادقة على وحدات الانفاق بنسبة ١٢/١ من المخصصات الفعلية للسنة الماضية لتغطية الرواتب ونفقات الامن وخدمة الدين العام . ويمكن تعديل الموازنة بعد اقرارها بواسطة الموازنة التكملية عند الطوارئ بناء على

توجيه وزير المالية وموافقه مجلس النواب وبناء على رأى المحكمة الاتحادية العليا ٣٩/. اتحادية/ ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/٧/٣١ .

ولا يجوز لوحدات الانفاق صرف اي مبلغ الا ضمن التخصيصات.ولن تستخدم الاموال المخصصة في الموازنة بعد ٣١كانون الاول من السنة المالية وتسجل الايرادات المقبوضة بعد هذا التاريخ كا يرادات لموازنة السنة المالية اللاحقة.

وبالرغم مما تقدم من مراحل اعداد الموازنة وفق السياسة المالية القائمة على الخطة الخماسية التنموية وقواعد قانون الادارة المحلية لسنه ٢٠٠٤, فان الموازنة العامة في العراق تعد متاخرة عن مواعيدها الرسمية و بدون سياسة مالية وانها تسير باتجاه فقدان الاستدامة المالية القائمة على قدرة الحكومة على تسديد ديونها والا تبتعد النفقات كثيرآ عن الايرادات.

الفرع الثاني:**سمات الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩**

صدرت الموازنة العامة لسنة ٢٠١٩ بقانون الموازنة رقم ١ لسنة ٢٠١٩ وتتضمن الاتي:

تم توزيع الايرادات والنفقات في موازنة ٢٠١٩ بالترليون حسب التقسيم الاتي:

الايرادات العامة ١٠٥,٥٦٩

النفقات العامة ٤٤٣, ١٣٢

الايرادات النفطية ٩٣,٧٤١

نسبة الايرادات النفطية ٨٨,٨٥%

الايرادات غير النفطية ١١,١٥%

العجز المخطط٤٧,٨٧٣

الديون الخارجية ٧٠ مليار دولار

الديون المحلية ٤٧ مليار دولار

مجموع الديون ١١٧ مليار دولار

اقساط خدمة الدين ١١,١٨٨ ترليون للسنة ٢٠١٩

سعر النفط المخطط ٥٦ دولار للبرميل يوميا

معدل التصدير ٣,٨٨٠ مليون برميل يوميا

تخصيصات البترودولار ترليون

تخصيصات تنمية الاقاليم ترليون

التخصيصات للزراعة ١٠٠,٣٢٥ مليار

التصيصات للصناعة ٩٠,٥٧٤ مليار

نسبة الزراعة والصناعة من الانفاق الاستثماري ٥%

النفقات التشغيلية ٧٤,%

الانفاق العسكري ٢٥ ترليون بنسبة ١٩,٦ %

مجموع العاملين في الحكومة ٢,٩٣١,٩٦١ مليون

تعويضات الموظفين ٥٨,٥٥٣ ترليون بنسبة ٤٥,٦%

وهذه النسب تعكس مدى وحجم رؤية الحكومة و مجلس النواب في اهمال تحقيق التنمية المستدامة ورفاهية المواطن العراقي في بلد يزخر بالثروات الطبيعية والبشرية. بالرغم من ضرورة ارتباط الموازنة العامة بالخطة الخماسية التنموية وبالبرنامج الحكومي فان الموازنة العراقية لا تعدو ان تكون موازنة ريعية مكونة من مجموعة رقمية من الايرادات النفطية وتخصيصاتها التخمينية دون اي ربط بين هذه التخصيصات والانفاق الفعلي ودون معرفة الفجوة بين التخصيص والانفاق وبالتالي الضياع والهدر الناجم عن هذه الفجوة. وقد ادت ريعية الموازنة الى المخرجات الاتية:

اولا: اعتماد الموازنة على ايرادات احادية ناجمة عن عوائد النفط ,حيث تبلغ نسبتها نسبة ٩٥% من مبلغ مجمل الموازنة, فهي موازنة ريعية لاقتصاد محلي ريعي, تخضع هذه الايرادات لتقلبات اسعار النفط وللعجز المزمن كما هو حاصل في الوقت الحاضر وبالتالي الوقوع في فخ المديونية لسد العجز.

ثانياً: أن أية زيادة في عوائد النفط تؤدي الى زيادة الانفاق الحكومي لا في الموازنة العامة الاستثمارية بل تقتصر الزيادة في الموازنة الرأسمالية فقط مما يعني استمرار العجز وضعف الخدمات وعدم توزيع الدخل بشكل عادل.

ثالثاً: عجز الحكومة عن تعظيم موارد الموازنة خارج عوائد النفط بسبب توقف الانتاج المحلي في الزراعة والصناعة وانعدام التنمية الاقتصادية القائمة على تنويع موارد الموازنة مما يعني استمرار ريعية الموازنة وريعية الاقتصاد المحلي وهذا مؤشر خطير بعدم احتساب المخاطر المالية وكيفية مواجهتها ومعالجتها.

رابعاً: بالنظر لتحول عجز الموازنة الى عجز مزمن فان الحكومة تضطر الى معالجة الدين بالدين , وهذا يعني الدخول في حلقة مفرغة بمعالجة الدين بالدين وتراكم الديون والعجز عن خدمتها وبالتالي تتحول الديون المالية الى ديون سيادية وارتهان الثروة الوطنية بخدمة الدين.

خامساً: عدم وضوح كلفة سداد خدمات شركات جولة التراخيص التي تجاوزت ١٢ مليار دولاراً بسبب الكلف غير الاعتيادية للخدمات الادارية التي لا علاقة لها بكلف انتاج النفط الحقيقة. ولعلاج هذه المشكلة تضطر وزارة المالية الى اصدار سندات حكومية لصالح وزارة النفط لتسديد نفقات تلك الشركات, الامر الذي ادى الى ارتفاع كلفة استخراج بئر النفط بما يزيد على ١٠دولار وهي كلفة غير حقيقية لواقع استخراج النفط في العراق من قبل شركات جولات التراخيص مما ينبغى تعديل عقود الخدمة المبرمة معها بشفافية عالية للكشف عن حجم الهدر في المال العام لصالح تلك الشركات.

سادساً: تدهور الوضع الاقتصادي للعراق وسوء الخدمات الضرورية للتنمية البشرية بتوفير الغذاء والتعليم والصحة والبيئة والسكن وغيرها بالنظر لان نسب هذه الخدمات في الموازنة لا تتجاوز ٥% لكل منها في حين تتضخم الرواتب العليا ونفقات الامن والدفاع , مما يؤدي الى ترهل الجهاز الاداري وزيادة القوة الشرائية للموظفين فوق الحد المتوسط وتحول المجتمع العراقي الى مجتمع استهلاكي يعيش على الاستيرادات

الاجنبية في وقت يكاد ينعدم المنتج الوطني. وقد ادت السياسة الاستيرادية للقطاعين العام والخاص الى الهدر في المال العام وتهريب وغسل الاموال عن طريق نافذة بيع العملة التي حلت محل العمل المصرفي الموظف في الائتمان وتمويل المشاريع التنموية وايجاد فرص عمل لألاف الخريجين لكل سنة حيث بلغ عدد العاطلين ٤ملايين مواطناً.

سابعاً: اصبحت بيئة الاعمال متردية بحيث ان مرتبة العراق بلغت ١٧٦ من مجموع ١٨١ في التصنيف الدولي لسنة ٢٠١٧ مما ادى الى احجام المستثمرين عن توظيف اصولهم في العراق وفشل الاستثمار في تحقيق التنمية.

ثامناً: تم تحديد النفقات على أسس تقديرية تخمينية تضخمية غير اقتصادية. وتميل الوحدات الادارية الى تضخيم النفقات للحصول على مزيد من التخصيصات . وينجم عن ذلك ان الانفاق الفعلي أقل من التخصيصات وان الفرق يشكل فجوة رقمية بالمبالغ المتبقية من التخصيصات. وحيث ان الموازنة لا تعتمد في تخصيصاتها على الحسابات الختامية التي تحدد هذه الفجوة وبالتالي فان الفارق لا يدور الى الموازنة اللاحقة ويتم الاستحواذ عليه بوسيلة واخرى وبشكل انفاق فيكون مصدراً للهدر والفساد. اما الحسابات الختامية فلم تنجز حتى ٢٠١٣. وعند تقديم الحسابات الختامية لمجلس النواب فان تسويات سياسية تحول دون الافصاح عن الفارق بين التخصصات والنفقات وتتم الموافقة عليها من دون تدقيق وبالتالي تخرج الموازنة عن المعايير الدولية المعتمدة من قبل صندوق النقد الدولي من حيث عدم وضوح برامج الموازنة والمعلومات عنها للافصاح والرقابة وعدم تحديد المسؤوليات وانعدام الشفافية.

تاسعاً: لا تدخل جميع عوائد النفط في ايرادات الموازنة حيث تمتنع كردستان عن تسليم وزارة المالية عوائدها النفطية التي لا تفصح عن حجمها .وتثبت الموازنة أقيام ٢٥٠ الف برميل يومياً فقط وهو اقل مما تحصل عليه كردستان من عوائد نفطها التي تجاوزت اقيام ٦٠٠ الف برميل يوميا .ولا تلتزم بتسليم هذا المبلغ الى وزارة المالية ولا تشترط الموازنة لسنة ٢٠١٩ ذلك مقابل دفع رواتب موظفي كردستان والبيشمركة التي تعامل معاملة الجيش العراقي في حين انها لا تخضع لاوامر القائد العام للقوت المسلمة

ولا تتبع لوزارة الدفاع. كما ان قطاعات الجيش العراقي لا يسمح لها بدخول اراضي كردستان ولا الدفاع عن الحدود العراقية فيها. وبالرغم من كل هذا تخصص الموازنة مبلغ ٣٦٠ مليار دينار للمشاريع النفطية في كردستان من دون عوائد بالمقابل .

عاشراً: تبلغ تعويضات الموظفين من رواتب وتقاعد وحماية اجتماعية مايزيد على ٥٨,٥٥٣ ترليون دينار بزيادة قدرها ٤,١٥ ترليون عن موازنة ٢٠١٨, وتبلغ نسبتها ٤٥,٦% من اجمالي النفقات العامة. وبلغ الانفاق العسكري ٢٥ ترليون دينار وهومايعادل ١٩,٦% من اجمالي النفقات العامة بمعنى ان ٦٥,٢% من اجمالي النفقات العامة لايخصص اي شي منها للتنمية البشرية , لان تخصيصات الصحة والبيئة لاتتجاوز ٢,٥٥٥ ترليون دينار بما يعادل ٢% من النفقات العامة . وتبلغ تخصيصات وزارتي التربية والتعليم العالي ٤,٧٩ ترليون دينار بما يعادل ٣,٧٥% من النفقات العامة واما نسبة تخصيصات وزارتي الزراعة والصناعة فتبلغ ١,٥% من النفقات العامة مما ينجم عنه انعدام اي توازن اقتصادي وتنموي في الموازنة وبالتالي انعدام العدالة الاجتماعية في توزيع الدخل.

حادي عشر: ليست الموازنة العامة مجرد توازن بين مبالغ التخصيصات ومبالغ النفقات كما هو شأن موازنة الابواب والبنود, وانما الموازنة وسيلة لتحقيق التوازن الاقتصادي بالموازنة بين التخصيصات وأثرها الاقتصادي والاجتماعي في الاقتصاد الكلي لأعادة توزيع الدخل بشكل يحقق العدالة الاجتماعية. وهو ماتهدف اليه موزانة البرامج والاداء حيث يتعين ضمان تنفيذ البرامج الاقتصادية للموازنة من خلال جودة الاداء . وفي العراق يتم

التوازن في الموازنة من خلال التسويات السياسية بين الكتل السياسية التي تقرها في مجلس النواب وبالتالي فان زيادة التخصيصات يوظف لمزايدات انتخابية لا اقتصادية. (عبد الرضا،٢٠١٩).

المبحث الثاني: تحديات موازنة ٢٠١٩

تواجه الموازنة العامة العراقية نوعين من التحديات المزمنة التي تحول دون توظيف هذه الموازنة في التنمية المستدامة في مطلبين:

المطلب الاول : تضخم الانفاق الحكومي

مادامت الموازنة العامة هي موازنة ابواب وبنود فانها لن تخرج عن نسق الموازنات السابقة مع تغيرات طفيفة في أرقامها, وقد اعد مجلس الوزراء مشروع الموازنة الى مجلس النواب للموافقة عليها الا ان المجلس رفع النفقات العامة من ١٢٨,٤٤٣ ترليون دينار الى ١٣٣,١٠٧ ترليون دينار (١١٢ مليار دولار) بفارق قدره ٤,٦٦٤ترليون دينار وبالتالي ارتفع العجز المخطط من ٢٢,٨٧٣ترليون دينار الى ٢٧,٥٣٧ ترليون دينار مع بقاء اجمالي الايرادات النفطية في حدود ٩٣,٧٤١ ترليون دينار. علماً بان ليس من صلاحية مجلس النواب زيارة اجمالي مبلغ النفقات المحدد من قبل مجلس الوزاء دون موافقته لان المادة ٦٢/ ثانيا من الدستور تحصر صلاحية المجلس في اجراء المناقلة بين ابواب الموازنة العامة وتحقيق مجمل مبالغها لا العكس بالرغم من بقاء سعر برميل النفط المخطط ٥٦دولار وبمعدل تصدير قدره ٣,٨٨٠برميل يوميا واحتساب عوائد ٢٥٠ الف برميل يوميا من نفط كردستان في الوقت الذي تمتنع كردستان عن الافصاح عن حجم انتاجها يوميا من النفط مما يعكس حجم التضخم في النفقات كما في جدول رقم (١) .

جدول رقم (١)

نظرة عامة على الاتجاهات الرئيسة للموازنة/مليار دينار

	٢٠١٨	٢٠١٩	نسبة الفارق
الانفاق الحكومي			
النفقات العامة	١٠٤,١٥٨	١٣٣,١٠٨	%٢٨
النفقات الرأسمالية	٢٣,٧٠٠	٢٤,٨٠٠	%١٠١
عائدات النفط المتوقفة	٧٧,١٦٠	٩٣,٧٤١	%٢٢
الايرادات غير النفطية	١٥,٢٠٠	١١,٢٠٠	بانخفاض قدره ٤%

تعويضات الموظفين والرعاية الاجتماعية ٥٤,٤٤٨ ٦٢,٥٢٤ ١٥%

عدد الموظفين الاجمالي ٢,٨٨٥ ٢,٩٤١ ٢%

العجز المخطط ١٢,٥١٤ ٢٧,٥٣٩ ١٢٠%

علي مولوي. التاخير في موازنة العراق لعام ٢٠١٩.مركز البيان للدراسات والتخطيط. ص٣ في٢٠ /١/٢٠١٩

المطلب الثاني: **تفاوت التخصيصات والنفقات في الموازنة**

حصة حكومة اقليم كردستان والبصرة ونينوى من الموازنة

تفاوتت حصص المحافظات في تخصيصات الموازنة تبعا للتوافقات السياسية وليس حسب نسبة السكان فيها وحاجاتها التنموية مما يعني ان الموازنة تبتعد عن المعايير الاقتصادية كلما خضعت للاعتبارات السياسية كما نلاحظه من المقارنات الاتية:

الفرع الاول: **تفاوت التخصيصات بين المحافظات**

بالرغم من ان حصة كردستان من اجمالي الانفاق كانت ١٦,٧٢% فان الارقام الحقيقية منه ازدادت بنسبة ٤٧% وذلك بحصول تغيير مهم في ذلك كالآتي :-

أ-زيادة حصة رواتب الموظفين من ٣٨% الى ٥٦% بالرغم من بقاء عدد الموظفين ٦٢٢ الفآ.

ب- معاملة البيشمركة معاملة الجيش العراقي في تخصيصاتها بالرغم من عدم تبعية البيشمركة لوزارة الدفاع ولا للقائد العام للقوات المسلحة بموجب المادة ١٠/ ثانيا/ب .

ت- ان تتم تسوية مستحقات كردستان للسنوات من ٢٠٠٤- ٢٠١٨ في ضوء النفقات الفعلية التي تظهر في الحسابات الختامية.

ث- تلتزم الحكومة بدفع مستحقات كردستان بما فيها تعويضات موظفي الاقليم وان لم يسلم الاقليم عوائد ٢٥٠ الف برميل من النفط الى شركة سومو على ان يستقطع مبلغ الضرر من حصة الاقليم ولم يحدد معنى الضرر. وهذا يعني ان كردستان تحصل على حصتها في الموازنة العامة وان لم تدفع عوائدها النفطية للحكومة خلافا للمادة

١١١من الدستور التي تعتبر النفط والغاز ملكآ لعموم الشعب العراقي وليس ملكآ لحصة كردستان من الانتاج في الاقليم, وبالتالي فان الفقرة ج من المادة ١٠/ثانيا من قانون الموازنة تنتهك المادة ١١١ من الدستور.

ومحصلة العلاقة في موازنة ٢٠١٩بين كردستان والحكومة المركزية انها لاتقوم على اي مبدأ محاسبي او اقتصادي وبالتالي لا توجد موازنة بين الطرفين في هذه المقولة: ان اعطيتني ٢٥٠ الف برميل/يوم فساعطيك رواتب موظفي الاقليم وقواته المسلحة وان لم تعطني ذلك فسوف اعطيك رواتب موظفي الاقليم وقواته المسلحة.

ج- لقد زيدت حصة كردستان في الموازنة من ٦,٦٣٧ ترليون دينار الى ٩,٥٢٥ ترليون أي بنسبة زيادة تبلغ ٤٧% كم تم تجاوز هذه النسبة من الناحية الفعلية وبذا تكون كردستان هي المستفيد الاول من موازنة ٢٠١٩ حيث زيدت حصتها بنسبة من ١٦,٧٢% الى ١٧% وفق جدول رقم (٢) وانظر كذلك (الملحق).

ثانيا: مقارنة حصة كردستان بحصة البصرة ونينوى والمحافظات الاخرى.

الملفت للنظر ان هناك سوء توزيع لمخصصات المحافظات بما لا يتناسب ونسبة السكان من جهة ومستوى تدنى الخدمات من جهة اخرى. فبالنسبة الى البصرة وبالرغم من المظاهرات التي اندلعت الى مستوى العنف وتخريب المؤسسات العامة فان موازنة ٢٠١٩ قد أهملت البصرة وهي المجهز الرئيس لانتاج النفط في العراق . وتبلغ نسبة عدد السكان فيها هو ٨% حيث بلغ التعداد فيها ٢,٩٧٢,٠٠٠نسمة بينما لم يخصص لها سوء ١,٩٦١,٢٣٤ ترليون أي بنسبة ٩% من الموازنة . في حين ان أربيل ونسبة السكان فيها ٥% وعددهم ٨٩٦٠٠٠نسمة قد حظيت بنسبة ١٥% من الموازنة بمقدار ٣,٢٧٩,٨٥٤ترليون تليها السليمانية ونسبة السكان فيها ٦% بتعداد ٢,٢١٢,٠٠٠ وقد حظيت بنسبة ١٦% من الموازنة بمقدار ٣,٥٢٨,٤٧٧ ترليون دينار. وحتى دهوك التي نسبة السكان فيها ٣%بتعداد ١,٣١٨٠٠٠ نسمة فقد حظيت بنسبة ١٠% من الموازنة بمقدار ٢,١٦٢,١٢٥ ترليون دينار وهو شأن يصعب فهمه بالمقارنة بوضع نينوى الاكثر تضررا من بقية المحافظات في حرب داعش وهي ثاني مدن العراق من

حيث السكان بنسبة ١٠% وتعداد قدره ٣٧٩٣٠٠٠ ومع هذا فقد حصلت على نسبة ١% من الموازنة بمقدار ١٤٣,١١٢,١٥٧ ألف مليون فقط حسب جدول رقم(٢)

جدول رقم (٢)

نسبة المحافظات في موازنة ٢٠١٩

المحافظة	عدد السكان	نسبة السكان	اجمالي النفقات في موازنة ٢٠١٩	نسبة المحافظة في الموازنة
بغداد	٨,٣١٨,٠٠٠	%٢١	٣,٢٢٤,٣٣٣,٨١٧	%١٥
نينوى	٣,٧٩٣,٠٠٠	%١٠	%١١٤٣,١١٢,١٥٧	
البصرة	٢,٩٧٢,٠٠٠	%٨	١,٩٦١,٢٣٤,٦١٢	%٩
السليمانية	٢,٢١٢,٠٠٠	%٦	٣,٥٢٨,٤٧٧,٨٥٥	%١٦
ذي قار	٢,١٣٢,٠٠٠	%٥	١,١١٠,٣١٩,٦٢٤	%٥
بابل	٢,٠٩٣٠٠٠	%٥	١,١٤٣,٧٩٩,٦٥٥	%٥
اربيل	١,٨٩٦,٠٠٠	%٥	٣,٢٧٩,٨٦٤,٢٤٥	%١٥
الانبار	١,٧٩٦,٠٠٠	%٥	%١١٣٦,٣٤٧,٠٥١	
ديالى	١,٦٦٠,٠٠٠	%٤	%٤٨٦٣,٦٥٢,٢٦٧	
كركوك	١,٦٢٦,٠٠٠	%٤	%١٢١٠,٠٦٠,٦٢٤	
صلاح الدين	١,٦١٥,٠٠٠	%٤	%١١٦٣,٣٩٤,٦٠٧	
النجف الاشرف	١,٥٠٠,٠٠٠	%٤	%٣٧٣٥,٩٣٧,٧٤٨	

واسط	١,٤٠١,٠٠٠	٤%	%٣٧٠٥,٦٥٤,٣١٨		
دهوك	١,٣١٨,٠٠٠	٣%	٢,١٦٢,١٢٥,١٢٦	%١٠	
الديوانية	١,٣١١,٠٠٠	٣%	%٣٧٠٠,٧٧٥,١٧٠		
كربلاء	١,٢٤١,٠٠٠	٣%	%٣٦٧٥,٠٥٣,١٥٤		
ميسان	١,١٣٤,٠٠٠	٣%	%٣٦٢٤,٨٣٣,١٩٣		
المثنى	٨٢٤,٠٠٠	٢%	%٢٣٥٨,١٨٠,٧٣٧		
المجموع	٣٨,٨٤٢,٠٠٠	%١٠٠	٢١,٧٤٥,١٥٥,٩٧٠	%١٠٠	

(كامل علاوي كاظم. قراءة في الموازنات الاتحادية.شبكة الاقتصاديين العراقيين ٩ /١١/ ٢٠١٨)

الفرع الثاني: **تفاوت الانفاق في مفردات الموازنة التشغيلية**

ادى اعتدال اسعار النفط العالمية بعد ٢٠١٧الى زيادة الايرادات من عوائده. وكان ينبغي على الحكومة زيادة التخصيصات على الخدمات الاجتماعية وفي مقدمتها التعليم والصحة والسكن والبيئة. ولكن الزيادة تحولت نحو الموازنة الرأسمالية والتشغيلية وفي مقدمتها زيادة الرواتب والتعيين في الوظائف الحكومية بالرغم من الترهل الاداري كما هو في الجدول رقم(٣).

جدول رقم ٣

زيادة تخصيصات موازنتي ٢٠١٨-٢٠١٩(ترليون دينار)

الوزارات	٢٠١٨	٢٠١٩	نسبة الزيادة	
وزارة الداخلية	١٠,٠٦٧	١١,٢٧٠		%١٢
وزارة الدفاع	٧,٤٨٧	٩,٠٥٦	%٢١	
الحشد الشعبي	١,٦٨٢	٢,٥٩٣	%٥٤	
وزارة الكهرباء	٦,١٢٩	١٠,٠٥٧		%١٠
وزارة الصحة	١,٩١٩	٣,٢٩٢	%٧٢	
اقليم كردستان	٦,٦٣٧	٩,٧٨٣	%٤٧	
وزارة التربية	١,٧١٦	٢,٠٦٦	----	

وزارة التعليم العالي	٠,٣١١	٢,٧٢٥ ----
وزارة المالية	٢٩,٦٤٨	٢٩,٨١٦

(علي مولوي. التاخير في اقرار موازنة العراق .مصدر سابق .ص.٤- ٢٠١٩/١/٢٠).

ويفهم من هذا الجدول ان الانفاق على خدمات التنمية البشرية من صحة وتربية وتعليم عالي بلغ مجموعه ٨,٠٨٣ ترليون وهو حجم يقل عن كل من وزارة الداخلية ووزارة الدفاع ووزارة المالية ووزارة الكهرباء واقليم كردستان كلآ على حدة . ويعتبر هذا تفريطا في رأس المال البشري الذي يشكل العنصر الاساس في التنمية الاقتصادية من جهة وانكارآ للعدالة الاجتماعية من جهة اخرى. وهذا من شأنه ان يكون مصدرآ للازمات الاجتماعية والسياسية التي تمثلت في مظاهرات البصرة في ٢٠١٨ وكانت سببأ في عدم تجديد ولاية الحكومة بالرغم من الانجازات التي حققتها في القضاء على داعش والحفاظ على وحدة العراق.وادت هذه السياسة الى خفض مستوى التربية والتعليم العالي حيث خرج العراق من التصنيف الدولي للجامعات العراقية. فبالاضافة الى قلة التخصيصات للبحث العلمي والمختبرات فان تدخل الكتل السياسة ادى الى تطبيق نظام الدور الثالث وتعديل المعدل واعادة المرقنة اسماؤهم الى الدراسة رغم الرسوب المتوالي, ولهذه الاجراءات الاثر السلبي على التنمية البشرية واعادة بناء العراق في الوقت الذي كانت الاولية للتعليم سببا لنهضة اندنوسيا وسنغافورة وكوريا الجنوبية وماليزيا, ومن جهة اخرى فانه بالرغم من التخصيصات المرتفعة لوزارة الكهرباء البالغة ٩,٠٥٦ترليون دينار فان عدد ساعات تجهيز الكهرباء مازالت متدنية وخاصة في ساعات الذروة. وكانت مشكلة الكهرباء في مقدمة اسباب نشوب المظاهرات في البصرة وغيرها من المدن العراقية بما يعكس تدني الاداء. و بالرغم من ارتفاع التخصيصات المالية في الموازنة لاستثمارية من ٤٥% في ٢٠١٥ الى ٦٤,٦% في ٢٠١٧ فان نسبها تبقى متدنية. اما نسب تنفيذ الموازنة العامة ككل فانها بلغت ٧٥% في سنة ٢٠١٧ بعد ان كانت ٥٨,٩% في سنة ٢٠١٥.

وتعتبر زيادة النفقات التشغيلية هي المهيمنة على حجم الانفاق العام حيث بلغت نسبته ٧٤,٦% مقارنة بالنفقات الاستثمارية التي لم تزد على ٢٥,٤% لتغطية المشاريع الاستثمارية للوزارات. حيث لم تخصص سوى ترليون واحد لتنمية الاقاليم بينما بلغ حجم الانفاق العسكري ٢٥ ترليون وهو مايعادل ١٩,٦% من اجمالي الانفاق العام وهو اكبر من ثلاثة اضعاف الانفاق الاجمالي على الصحة والتربية والتعليم العالي. كما لم يتم الاهتمام بالمشاريع التنموية لتحقيق زيادة في النمو فلم تخصص مبالغ كافية لميناء الفاو الكبير ولا الصناعات التحويلية للنفط والغاز وما زال الغاز المصاحب يحرق في الهواء مكبداً الدولة خسائر باهضة.

المطلب الثالث: **اثرالدين العام على الموازنة العامة**

الفرع الاول: **حجم الدين العام**

ادى التضخم بالانفاق الحكومي في الموزانة التشغيلية الى تنامي العجز في الموازنة العامة بشكل متصاعد بحيث اصبح عجزاً مزمناً لاتقوى ايرادات النفط المتزايدة على سده. وقد بلغت تقديرات الدين العام مبلغ ١٢٢,٩مليار دولار منها ٧٣,٧ مليار ديوناً خارجية و ٤٩,٢ مليار ديونا داخلية. وحسب تقديرات صندوق النقد الدولي فان الدين يمكن ان يرتفع ليصل ١٣٣,٤ مليار دولار بحلول ٢٠٢٢ بالشكل الاتي:

آ_الديون الخارجية البالغة٧٣,٧مليار وهي موزعة في أربع مجموعات هي:

الاولى :– ٤١ مليار دولار من غير دائني نادي باريس وتمثل قروض دول الخليج اثناء الحرب العراقية الايرانية وهي ديون مقيتة ويمكن وصفها بانها ديوناً معلقة وقد تنازلت الامارات العربية عن ٧ مليار منها سنة ٢٠٠٨.

الثانية :– ٦ مليار دولار وهي الديون التي اعيد هيكلتها في اتفاق نادي باريس لسنة ٢٠٠٥ والتي بلغت ٤٠ مليار دولار في سنة ٢٠٠٣, وتحمل هذه الديون فائدة قدرها ٣,٢% يتم دفعها على مدى ٢٨ سنة.

الثالثة :– الديون التجارية الصادرة في شكل سندات ثلاثة: الاولى بقيمة ٢,٧ مليار لسنة٢٠٠٦ بفائدة قدرها ٥,٨% تسدد حتى سنة ٢٠٢٨ والثانية بقيمة ١ مليار دولار

لسنة ٢٠١٧ بمعدل فائدة ٢,١% تسدد في سنة ٢٠٢٢ والثالثة بقيمة ١ مليار دولار لسنة ٢٠١٧ بمعدل فائدة ٦,٥% تسدد حتى سنة ٢٠٢٣ .

الرابعة :– ٢٢ مليار دولار في شكل قروض صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ودائنين آخرين لسنة ٢٠١٤ استخدمت لتمويل العجز في الموازنة.

والملاحظ أن الحكومة بدأت بالاقتراض الخارجي اعتباراً من سنة ٢٠١٤ وهي السنة التي احتلت فيها داعش ثلاث محافظات عراقية مما أجبر الحكومة على الاقتراض لتمويل نفقات الحرب. وبالرغم من القضاء على داعش فان الحكومة لم تضغط على الانفاق العام واستمر العجز والاستدانة الخارجية.

ويوضح الجدول رقم (٤) صورة الديون ابتداء من عام ٢٠١٤ وهي السنة التي انهت الازدهار النسبي للبلاد ويبين كذلك الوضع الحالي للديون منذ عام ٢٠١٧ والتوقعات المستقبلية لعام ٢٠٢٢ .

الجدول رقم (٤) الناتج المحلي والاجمالي والديون للاعوام: ٢٠١٤,٢٠١٧,٢٠٢٢

التصنيف حسب السنوات بالمقابل	٢٠١٤	٢٠١٧	٢٠٢٢
الناتج المحلي الاجمالي / (مليار دولار)	٢٣٤,٧	١٩٢,٧	٢٥٦,٢
أسعار النفط العراقي– (دولار لكل برميل)	٩٦,٥	٤٥,٣	٤٧,١
صادرات النفط– (مليون برميل يومياً)	٢,٦	٣,٨	٤,١
نسبة الديون الكلية من الناتج المحلي الاجمالي	٣٢,٠%	٦٣,٨%	٥٢,١%
الديون الكلية – (مليار دولار)	٧٥,٢	١٢٢,٩	١٣٣,١
نسبة الديون الخارجية من الناتج المحلي الاجمالي	٢٤,٨%	٣٨,٣%	٢٧,٩%
الديون الخارجية (مليار دولار)	٥٨,١	٧٣,٧	٧١,٤
نسبة الديون الداخلية من الناتج المحلي الاجمالي	٧,٢%	٢٥,٥%	٢٤,٢%
الديون الداخلية (مليار دولار)	١٧,١	٤٩,٢	٦٢,٠

(كامل علاوي كاظم. قراءة في الموازنة الاتحادية. شبكة الاقتصاديين العراقيين ٢٠١٨/١١/٩)

الفرع الثاني: **عجز الموازنة**

يستمر العجز في الموازنة بالازدياد دون اي تصور في اي برنامج محدد لحوكمة هذا القطاع الحساس الذي يفصح عن حقيقة الاستدامة المالية للحكومة ومدى قدرتها على خدمة الدين العام لسد هذا العجز.(جدول رقم ٥).

وبالنظر لعدم وضوح الرؤية في التحكم في حجم الدين فان خدمة الدين حسب استحقاقاته سيؤثر على التصنيف الائتماني للعراق مما يعرضه الى مخاطر السداد بسبب عدم استقرار اسعار النفط التي تشكل عوائدها المصدر الوحيد للائتمان العراقي. ذلك ان عدم السيطرة على الاقتراض واستمرار تضاعف العجز سيزيد من اعباء خدمة الدين. حيث بلغت مدفوعات الفوائد ٤,٣١٤ ترليون دينار منها ١,٦٥١ ترليون دينار عن الدين الخارجي مع أقساط خدمة الدين وهي:

(القسط الاصلي +سعر الفائدة) = ١١,١٨٨ ترليون دينار منها ٣,١٧٨ ترليون دينار اقساط خدمة الدين الخارجي.

ولكن لماذا يقترض العراق ويتحمل دفع الفوائد الكبيرة والموازنة فيه تحقق بدل العجز المخطط فائضا . اذ حقق العراق في عام ٢٠١٨ فائضا حقيقيا مقداره٥,٨٢٠ ترليون دينار تم تدويرها الى موازنة عام ٢٠١٩. واذا كان البعض يدعي بان القروض المدرجة في الموازنات العراقية لا يجرى تفعيلها وانما هي قروض حين الطلب فغير دقيق , لان مدفوعات الفوائد كانت ٤,٠٨٦ ترليون دينار عام ٢٠١٨ ارتفعت الى ٤,٣١٤ ترليون دينار في موازنة عام ٢٠١٩ فيما ارتفعت اقساط خدمة الدين من ٨,٢٤٧ ترليون دينار عام ٢٠١٨ الى ١١,١٨٨ ترليون دينار عام ٢٠١٩ وكل ذلك حصل بسبب الزيادة المستمرة في الاقتراض لتغطية العجز المخطط في الموازنة لا العجز الفعلي .

جدول رقم ٥

العجز المخطط للسنوات ٢٠١٥–٢٠١٩ بالمليون

السنة	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	٢٠١٨	٢٠١٩

العجز ٢٥٤١٤٠٦٥ ٢٤١٩٤٩١٩ ٢١٦٥٩٧٤٠

٢٧٨٧٣٣٦٦ ١٢٥١٤٥١٦

عجز النفقات %٢١,٣ %٢٢,٨%٢١,٥%١٢ %١٨

عموم العجز %٣ %١١,٩%٩,٦% ٨,٣ ٩,٧

(كامل علاوي .قراءة في الموازنات الاتحادية. مصدر سابق ص ١٠/في ٢٠١٨/١١/٩)

وازاء استمرار العجز ورغم حصول العراق على تصنيف ائتماني قدره B/B– حسب ستاندر أند بوز سنة ٢٠١٦, فانه لايبدو في الافق ملامح الضغط على الاتفاق العام بغية سد عجز الموازنة المزمن مما يعني استنـزاف ثروة العراق دون اعادة البنى التحتية واعمار المناطق المضررة من حرب داعش. وقد بلغت نسبة الديون ٦٣,٨% من مجمل ايراداته المحلية وساعد حصول العراق على تصنيف ائتماني على مواصلة الافتراض الخارجي لتغطية الموازنة الاستثمارية وسد العجز. وحيث ان اسعار النفط تبقى غير مستقرة فان أي هبوط فيها سيؤدي الى انخفاض تصنيفه الائتماني وبالتالي عجزه عن مواصلة الافتراض الخارجي اضافة الى هبوط الاحتياطي النقدي لدى البنك المركزي من ٧٨ مليار سنة ٢٠١٣ الى حوالي ٤٥مليار في ٢٠١٧مع استمرار بيع ما معدله ٢٠٠ مليون دولار يوميا في نافذه بيع العملة حيث يعمل التجار على تهريب وغسل نسبة كثيرة من هذا المعدل. وقد تم تخصيص ٨ ترليون دينار بما يعادل ٦,٧مليار دولار لخدمة الدين العام لسنة ٢٠١٨ وان هذا المبلغ وصل الى ١٢,٧٧٧مليار دولار سنة ٢٠١٩. ولذا فان مجموعة البنك الدولي قد زادت محفظتها الاستثمارية في العراق الى ٣,٤مليار كي يساعد الحكومة على تنفيذ خطة ٢٠١٨– ٢٠٢٢. وقد أنصرمت سنة ٢٠١٩ دون ان تبدو أية ملامح على نية االحكومة في دعم القطاع الخاص ومعالجة مشكلة تفاقم الفقر وبالتالي عدم زيادة الناتج المحلى الاجمالي لتغطية النفقات العامة وخدمة الدين مما يعرض العراق لفقدان تصنيفه الائتماني انف الذكر وبالتالي عدم القدرة على الافتراض لسد العجز وخدمة الدين .وقد بلغ العراق الترتيب ٦٠ من بين الدول المدينة وان توالد القروض سيزيد من مديونيته مما يقلب ديونه المالية الى

ديون سياسية ترتهن اقتصاده الوطني. ويعتبر الغاء المادة ١٤ من موازنة ٢٠١٩ المتعلقة بدعم القطاع الخاص عن طريق الشراكة مع القطاع العام P.P.P بمثابة عدم رغبة مجلس النواب في اصلاح الوضع الاقتصادي وزيادة الناتج المحلي الاجمالي لمعالجة عيوب العجز والمديونية وتفاهم الفقر والبطالة والامية مما يهدد الاستقرار السياسي والاجتماعي ويعرض العراق الى مخاطر قد لا يستطيع دفعها ولا معالجة أثارها. واذا كانت توقعات بنك الاستثماري الامريكي (جيفربز) بأن أسواق النفط متخمة بسبب زيادة الانتاج على الاستهلاك واذا كانت اسعار الاسهم في البروصات العالمية متشائمة بسبب ركود قادم فأن على الحكومة ومجلس النواب مواجهة مخاطر تقلب اسعار النفط وأثرها على مواجهة الديون الخارجية في ظل عجز مزمن ومتزايد في الموازنة العامة.

المحصلة Conclusion

يتبين مما تقدم ان الموازنة العامة ليس توازناً حسابياً فقط بل ينبغى أن تعد بموجب المفهوم المزدوج للموازنة وهو التوازن الحسابي بين الايرادات والنفقات من جهة والتوازن الاقتصادي من جهة اخرى وهو التناغم بين حجم الانفاق العام وحجم مايقدم من تخصيصات لزيادة الموازنة الاستثمارية لاعادة تأهيل البنى التحتية وتنمية الموارد البشرية ورأس المال الاجتماعي وذلك في زيادة تخصيصات التربية والتعليم والصحة والبيئة والسكن لتخفيف من شدة الفقر ومكافحة البطالة ورفع مستوى التربية والتعليم والضمان الصحي لجميع المواطنين.

اما المشاكل الحسابية والاقتصادية للموازنة فانها تبقى حبيسة الانفاق التشغيلي الذي يحتل ٧٣% من النفقات العامة بينما الجانب الاستثماري من الموازنة فيبقى في حدود ٢٧% . ولكن التخصيصات الاستثمارية لن تذهب في الاستثمار لتاهيل وتشغيل ٦٠٠٠ مشروع متلكئ, بل ستنفق لتسديد مستحقات المقاولين المتاخرة وتسديد ديون المزارعين المتاخرة منذ ٢٠١٤ والبالغة ٥ مليار . وذا كان عجز موازنة ٢٠١٨ قي حدود ١١ مليار دولار فان عجز موازنة ٢٠١٩ يبلغ ٢٣ نليار وهو اكثر من الضعف

وهو تجول خطير في العجز وفي مسؤولية الحكومة في توفير الموارد في سده. وحيث ان عوائد النفط لا غطي العجز فان اللجوء الى الديون الخارجية سيرهن الاقتصاد الوطني لخدمة الديون, وهذه مخارج خطيرو تعرض العراق الى صعوبات التسديد وبالتالي الى نتائج قريبة مما وصلت الية الدول الاوربية المدينة وفي مقدمتها اليونا والبرتغال وايطاليا. واذا كان لالمانيا والبنك المركزي الاوربي دور كبير في مساعدة هذه الدول المدينة , فان العراق لا يغطية اي نظام حمائي لمساعدته على سد عجز موازناته المزمن.

والمشكلة العسيرة التي تواجه العجز هو استخدام الموازنة لتحقيق التوافقات السياسية وليس لتحقيق توازن حسابي او اقتصادي,وذلك عن طريق زيادة تخصيصات الموازنة الجارية على حساب الموازنة الاستشارية. واصبح من غير المجزي اقتصاديا أن تحتل رواتب الموظفين نسبة ٤٥,٦%من اجمالي النفقات العامة وزيادتها بمقدار٢,٥٣٤ ترليون دينار حتى بلغ عدد العاملين في الحكومة ٢,٨٩٤,٧١٢ مليون منتسب في موزانة ٢٠١٨ ووصل الى ٢,٩٣١,٩٦١ في موازنة ٢٠١٩ أي بزيادة ٣٧,٢٤٩ وظيفية, في وقت يعاني الجهاز الاداري من الترهل وضعف الانتاجية وهدر في الوقت في تقديم الخدمات, بينما يمكن دعم القطاع الخاص بالشراكة مع القطاع العام لايجاد فرص عمل انتاجية تعمل على مكافحة البطالة وزيادة الناتج المحلي الاجمالي خارج عوائد النفط .كما لا ينبغى ان يزداد الانفاق العسكري ليصل الى ٢٥ ترليون دينار بما يعادل ١٩,٦% من اجمالي النفقات وهو اكبر اضعافا من تخصصات التربية والتعليم والصحة والبيئة حيث لا تتجاوز هذه التخصيصات ٧,٣٤٦ ترليون دينار أي بنسبة ٧,٣%. وحيث ان الانفاق العام قد ارتفع فانه كان ينبغى على الحكومة توظيف هذه الزيادة في الموازنة الاستثمارية لا في الموازنة التشغيلية لتحقيق التوازن الاقتصادي وزيادة معدلات النمو في وقت تزداد معدلات الخصوبة بمقدار ٣,٦% وهي من النسب العالية وعلى الحكومة التفكير في توفير الغذاء والدواء والتعليم والسكن لهم , وذلك

بتخفيض الفوارق الفلكية بين رواتب الدرجات الخاصة وبقية الموظفين لرفع الغبن الي يشعر به هؤلاء والحيلولة دون اللجوء الى الرشاوى والعمولات لسد حاجاتهم اليومية.

ولغرض تحقيق الاصلاح الاقتصادي والمالي وتوفير الاستدامة المالية لمعالجة العجز في الموازنة فانه ينبغى العمل على الآتي :

١– التحول من الاقتصاد الريعي القائم على عوائد النفط بنسبة ٩٥% في الموازنة العامة الى الاقتصاد متعدد الموارد بتعظيم الموارد غير النفطية بتاهيل النظام الضريبي والنظام الكمركي ودعم المنتج الوطني والسيطرة الحازمة على المنافذ الحدودية لمكافحة التهرب الضريبي و الكمركي والغش التجاري والتهريب. ويتم ذلك من خلال رسم وتنفيذ سياسة تنموية بانعاش المنتج الوطني بوضع وتنفيذ منهاج استيرادي حازم للحد من استيراد كل شيء ومن تحكم التجار في ادارة الاقتصاد بالاستيرات التضخمية لتحقيق الربح السريع مما يؤدي الى انعدام فرص العمل وانتشار مخيف للبطالة . ولهذا الغرض يتعين تقييم الدولار بسعر السوق لا باسعار منخفضة تؤدي الى رخص الاستيرادات وحرمان المنتج الوطني من المنافسة والى هروب الدولار باتجاه الادخار الخارجي والاستثمار خارج العراق. كما ينبغي حوكمة الاستيراد بالاعتمادات المستندية وعبر مصارف مراسلة رصينة للحيلولة دون الغش التجاري, وبالتالي الاستغناء عن نافذة بيع العملة حيث تستخدم وثائق مزورة للحصول غلى الدولار وتهريب وغسل الاموال و العمل على الحد من السحب من الاحتياطي على حساب الغطاء النقدي للدينار.

٢– حوكمة الموازنة بتوفير قاعدة بيانات حقيقية وصحيحة لبناء الموازنة على درجة عالية من الافصاح والشفافية بالانتقال من موازنة الابواب والبنود الى موازنة البرامج والاداءوتاهيل الكادر المسؤول عن اعداد الموازنة والاستفادة من تجارب الدول الاخرى للانتقال من موازنة الابواب الى موازنة البرامج والاداء وذلك لتحقيق التوازن الاقتصادي في الموازنة بدلا من التوازن السياسي وتنفيذ البرنامج الحكومي وفق متطلبات الخطة التنموية لوزارة التخطيط للسنوات ٢٠١٨–٢٠٢٢ . وبناء التخصيصات المالية على مبدأ الكافة بالمنفعة وعدم وضع تخصيصات تضخمية لتكون مصدرا للفجوة بين

التخصيصات والانفاق الفعلي على اساس الحسابات الختامية للموازنة. ولذا ينبغي الاسراع بتقديم الحسبات الختامية لكل سنة مالية للمصادقة عليها من قبل مجلس النواب .ولهذا الغرض ينبغي تمكين المجتمع المدني من المشاركة في ادارة السياسة المالية ووضع الموازنة العامة لتحقيق متطلبات التنمية المستدامة. وينبغي من الان التعاقد مع شركات محاسبية مالية رصينة لتاهيل الطواقم العراقية لاعداد نوازنة البرامج والاداء توطئة لبناء موازنة توظف لتحقيق التنمية المستدامة.

٣- بما ان الحسابات الختامية لم تعرض على مجلس النواب منذ موازنة ٢٠١٢ وبالتالي لا تعرف كيفية صرف اموال الموازنة العامة منذ هذا التاريخ بالرغم من مطالبة اللجنة المالية في المجلس وزارة المالية بتزويدها بتلك الحسابات حيث بينت دائرة البحوث في مجلس النواب ان ٤٠% من الموازنات لم تنفق فعليا وتتساءل اللجنة عن مصير تلك الاموال

تصريح احمد الصفار مقرر اللجنة المالية في ٢٠١٩/٦/١٠
www.baghdadtoday.news/86794/baghdadtoday

٤- زيادة تخصيصات الموازنة الاستثمارية من ٢٥% من الانفاق العام بمعدل ٥% سنوياً لتحقيق التوازن بينها وبين الموازنة الرأسمالية كي تصل الى ٥٠% لكل منها, وذلك بزيادة تخصيصات التنمية البشرية في التربية والتعليم والصحة والبيئة والسكن بما يساعد على مكافحة الفقر والبطالة والامية والامراض المتفشية وخاصة السرطانية منها.

٥- العمل على تنفيذ الموازنة الصفرية بمراجعة جميع بنود الموازنة الحالية لغرض مكافحة الهدر الناجم عن ضعف الاداء وربط التخصيصات بمعيار الكلفة بالمنفعة والغاء التخصصات التضخيمية للوحدات الادارية بما فيها رواتب موظفي الرئاسات الثلاث والدفاع والامن وقانون رفحا والرواتب المزدوجة والرواتب الفضائية وغيرها.

٦- مكافحة الترهل الاداري والروتين والفساد بتنفيذ الحكومة الالكترونية بغية تحقيق الافصاح الكامل في الموازنة والشفافية امام الجمهور ومنظمات المجتمع المدني العام للقيام بدور الرقابة الشعبية على الاداء الحكومي ومستويات تنفيذ الموازنة ومعالجة

الاخطاء والهدر الحاصل في الانفاق العلام والالتزام بقواعد اعداد الموازنة الواردة في قانون الادارة المالية لسنة٢٠٠٤ .

٧- العمل على تنفيذ نظام الادارة المالية لمقترح صندوق النقد الدولي IFMIS

٨- بناء القدرات بالتدريب المستمر ووضع الشخص المناسب في المكان المناسب في اعداد الموازنة ومشاركة الاقتصاديين والمحاسبيين والقانونيين ووضع استراتيجية عملية لتنفيذ الخطة التنموية للسنوات ٢٠١٨- ٢٠٢٢.

٩- الاسراع في اصدار القوانين التنموية لدعم الصناعة والزراعة وخاصة قانون المدن الصناعية وقانون الشراكة بين القطاعين العام والخاص وقانون مؤسسة البحث العلمي وقانون حماية الملكية الفكرية وقانون التحكيم التجاري الدولي وغيرها. والعمل على التنفيذ العملي للقوانين الاربعة وهي قانون حماية المنتجات العراقية وقانون حماية المستهلك وقانون المنافسة وقانون التعرفة الكمركية الصادرة في ٢٠١٠ والعمل على تعديل قانون حماية المنتجات العراقية لتقليل الروتين الطويل تسهيل اصدار قرارات بالحماية وانشاء مجلس حماية المستهلك ومجلس شؤون المنافسة ومنع الاحتكار وتعديل قانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٩٨ للاستثمار الصناعي وذلك بتمليك ارض المشروع للمستمر كي يحصل على ائتمان جيد ويشجع على تطوير المشروع وزيادة انتاجيته.

١٠- اعادة المادة ١٤ من قانون الموازنة بدعم الشراكة بين القطاعين العام والخاص لغرض تأهيل الشركات العامة التي تشكل عبئآ ماليآ على الموازنة ومعالجة فائض العمالة فيها بنقلها الى وزارة العمل والشؤون الاجتماعية للتأهيل وايجاد فرص عمل لها عن طريق حاضنات الاعمال وخلق فرص عمل جديدة لمكافحة البطالة.

١١- التوقف عن الاقتراض الاجنبي بالضغط على الانفاق الرأسمالي وتعظيم موارد الموازنة خارج عائدات النفط بزيادة الناتج المحلي الاجمالي وتشغيل المعامل المتوقفة البالغ عددها ٤٠ الف معمل وبالتالي يمكن سد العجز في الموازنة والاستغناء عن مخاطر المديونية الخارجية التي اذا استمرت فانها سترهن الاقتصاد الوطني بخدمة الدين العام.(يوسف ، ٢٠١٦ ، ١٨٦)

١٢- يؤدي تضخم العجز ومضاعفته عن موازنة ٢٠١٨ البالغ ١١ مليار دولار مقابل عجز ٢٣ مليار في موازنة ٢٠١٩ الى التساؤل عن الاستدامة المالية للحكومة ومدى قدرتها على الوفاء بالتزاماتها المالية الداخلية والخارجية في وقت لا توجد حسابات ختامية تفصح عن مصير التخصيصات غير المصروفة ولا حجم الرواتب المزدوجة والفضائية ولا حجم المشتريات الحكومية ومقدار الاموال الهاربة الى الخارج بالتهريب وغسل الاموال, مما يثير الفجوة المالية في الموازنة العامة ومدى قدرة الحكومة على مواجهتها.

في مثل هذه الظروف غير المستقرة سياسيا في المنطقة بما فيها ازمة الاتفاق النووي بين ايران والولايات المتحدة وشبح الازمة المالية العالمية التي تتكرر كل ١٠ تقريبا والمتوقعة سنة ٢٠٢٠, فان تراكم الديون الاقليمية والعالمية البالغة اقيامها ٢٤٧ ترليون دولار ومنها ٢٢ ترليون ديون الولايات المتحدة من شأنه زيادة عجز الموازنة بترليون دولار يضاف الى ذلك انخفاض اسعار النفط والحرب التجارية بين الولايات المتحدة والصين والبريكست مما من شأنه ان يثير ازمة كساد جديدة بعد مرور ١١ عاما على ازمة ٢٠٠٨/٩/١٤ عندما اعلن بنك ليمان براذر الامريكي افلاسه بسبب خسائر سوق الرهن العقاري. وتستأثر اقتصاديات الخليج بسبب ألازمة المقبلة في ٢٠٢٠ حيث بلغت ديون دول الخليج ٤٠٠ مليار دولار مستحقة سنة ٢٠٢٢ بينما معدلات النمو لا تتجاوز ٢% مما له اثر كبير على الاقتصاديات العربية حيث يرتفع التضخم وتزداد اسعار الفائدة مع احتمال هبوط انتاج النفط بسبب ضعف الاستثمار في الصناعة النفطية وضعف اموال التحفير المالي. وتعمل الحرب التجارية مع الصين وايران الى حصول صدمات ركودية وتصبح عمليات الانقاذ المصرفي اكثر صعوبة حيث انخفض القطاع المصرفي بنسبة ١٥% وهو المستوى الذي وصل اليه في ٢٠٠٧ حسب الرسم البياني لمؤشر wilshiro_٥٠٠٠ وتوقعات في انهيار مالي جديد حسب جانيت يلين التي رئيسية الاحتياطي الامريكي سابقآ والتي توقعت حصول الازمة المالية لسنة ٢٠٠٨.

Marco perspectives.The recession of 2020,by joachim) (Fels.March.2016

قائمة المصادر:

١.الوادي، محمود حسين ، (٢٠١٠) ،"مبادئ المالية العامة"، دار المسيرة ، عمان.

٢. احمد ، رائد ناجي،(بلا)،" علم المالية العام والتشريع المالي" ،العاتك لصناعة الكتاب ،القاهرة.

٣.عيسى ، محمد عبد العال ،(٢٠١٨)، معهد التخطيط القومي ، المجلة العربية للادارة مجلد ٣٨. عدد ٣ .

٤.علوش ، جعفر ومحمد صالح ، مظهروعبد اللطيف ، ارشد ،(٢٠١٩)،" السياسات المالية والنقدية في الاقتصاد العراقي "،مكتبة زاكي للطباعة ،بغداد.

٥.عبد الرضا ، نبيل جعفر،(٢٠١٩)،" موارد ضائعة في موازنة عراقية– موازنة ٢٠١٩ انموذجا ، الحوار المتمدن.

www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=61661&r=o

٦. كاظم ،كامل علاوي، (٢٠١٨)،" قراءة في الموازنات الاتحادية"،شبكة الاقتصاديين العراقيين.

٧.مولوي ، علي ،(٢٠١٩) ، " التاخير في موازنة العراق لعام ٢٠١٩"، مركز البيان للدراسات والتخطيط .

٨. يوسف ، يوسف دولاب ، (٢٠١٦) ،" دور الموازنة العامة في تحقيق التنمية المستدامة"، مجلة دراسات محاسبية ومالية.المجلد العاشر،كلية الاسراء ،العدد ٣٢.

.٩ Human capital Investment. An Inrernational comparison. OECD. publicotion.paris.1998p.9-10

.١٠Thierry Guilbert. Crise de l `euro. Analyse discursive d`une formule et de ses effect.Economie et Institutions 6/6/2015. p.50 et ss.

.١١Perruchet.Aurelien.Investir dans une these.Capital humain ou capital culturel.These. Universite de Bourgogne.2005.p.14

www.baghdadtoday.news/86794/baghdadtoday 12 .

.١٣www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=61661&r=o

ملحق.:نسبة حصة الأقليم من موازنة ٢٠١٩

ماجد علاوي ٩-٣-٢٠١٩

www.albadeeliraq. com/ar/nod/1581

صافي الموازنة الخضع للحصة بعد طرح النفقات
السيادية، ويشمل الواردات غير النفطية
٧٧،٢١٤ تريليون دينار
حصة الاقليم التي أقرتها الموازنة حسب النسبة السكانية
١٢,٦٧= ٩,٧٨٣ تريليون
المبالغ التي يحصل عليها الإقليم خارج نسبته
- رواتب البيشمركة= ٨٤٢,٠٤٨ مليار دينار
- قيمة معدل ٢٥٠٠٠٠ب/ ي صادرات نفطية مستقلة لا
تسلم إلى سومو حسب تقديرات وزير النفط =
٢٥٠٠٠٠ب /ي × ٣٦٥ ٣٦٥ي × ٥٦$ ×١,١٨٢تريليون دينار
- المجموع ٦,٨٨٢ ترليون دينار
مجموع ما يحصل عليه الأقليم
١٦,٦٦٥=٦,٨٨٢+٩,٧٨٣
النسبية الفعلية لما حصل عليه الاقليم من الموازنة
مجموع الموازنة الخاضعة للحصة فيما لو سلم كامل
النفط الذي يصدره الأقليم إلى خزينة الدولة، (أي
ال٢٥٠٠٠٠ ب/ي بموجب قانون الموازنة مضاف إليها
٢٥٠٠٠٠ ب/ي حسب تقديرات وزير النفط لاتسلمها
حكومة الإقليم لسومو)
٧٧,٢١٤+٦,٠٤٠=٨٣,٢٥٤تريليون دينار
أ_نسبة ما يحصل عليه الإقليم = مجموع ما يحصل عليه
الاقليم مقسوم على مجموع الموازنة الخاضعة للحصة
مضروبا ب١٠٠=١٠٠*٨٣,٢٥٤/١٦,٦٦٥=٢٠% .
ب اما لو اخذ في الموارد غيرالنفطية والتي
سكتت الموازنة عن ذكر اي مساهمة للاقليم فيها،
و البالغة ١١,٨٢٨ تريليون دينار ,فأن حصة الاقليم من
الموازنة ستكون كالتالي:
يطرح من الموازنة الخاضعة للحصة ولغة ٨٣,٢٥٤

ترليون دينار، يطرح منها الموارد غير النفطية البالغة ١١,٨٢٨

ترليون دينار وذلك لعدم مساهمة الاقليم برفد الموازنة بواردات غير نفطية، وبذلك يكون صافي مبلغ الموازنة الخاضع للحصة ٨٣,٢٥٤– ١١,٨٢٨ = ٧١,٤٢٦ ترليون دينار

وبذلك تكون النسبة الفعلية لما يحصل عليه الإقليم من

الموازنة مع عدم مساهمته في الموارد غير النفطية =

٧١,٤٢٦/١٦,٦٦٥×١٠٠=٢٣,٣%

(الحوار المتمدن.٩/٣/٢٠١٩).

List of Sources and reference:

١- Al-Wadi, Mahmoud Hussein, (2010), "Principles of Public Finance", Dar Al-Masirah, Amman.

٢- Ahmed, Raed Nagy, (None), "Public Finance and Financial Legislation," Al-Atak for Book Industry, Cairo

٣- Isa, Muhammad Abdel-Al, (2018), National Planning Institute, Arab Journal of Management, Volume 38. No. 3.

٤- Alwash, Jaafar and Muhammad Salih, Mazhar and Abdul Latif, Arshad, (2019), "Financial and Monetary Policies in the Iraqi Economy," Zaki Library, Baghdad.

٥- Abdul-Ridha, Nabil Jaafar, (2019), "Lost resources in an Iraqi budget – the 2019 budget as a model, civilized dialogue.
www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=61661&r=o

٦- Kazem, Kamel Allawi, (2018), "Reading in Federal Budgets," Iraqi Economist Network.

٧- Molloy, Ali, (2019), "The Delay in the Iraq Budget for 2019," Al-Bayan Center for Studies and Planning.

٨- Youssef, Youssef Dulab, (2016), "The role of the public budget in achieving sustainable development",
Journal of Accounting and Financial Studies, tenth volume, Isra College, No. 32.

٩. Human capital Investment. An Inrernational comparison. OECD. publicotion.paris.1998p.9-10

١٠. Thierry Guilbert. Crise de l `euro. Analyse discursive d`une formule et de .ses effect.Economie et Institutions 6/6/2015. p.50 et ss

١١. Perruchet.Aurelien.Investir dans une these.Capital humain ou capital culturel.These. Universite de Bourgogne.2005.p.14

12 .www.baghdadtoday.news/86794/baghdadtoday

١٣. www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=61661&r=o