التطورات الحديثة في سياسة إعداد الموازنة العامة العراقية

م.م. دينا نظام عبد الغني
جامعة كركوك- كلية الآداب

Recent developments in the policy of preparing the Iraqi general budget

Assistant teacher. Dina Nidham Abdelghani

University of Kirkuk/ College of literature

المستخلص: إن قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات ٢٠٢٣ و٢٠٢٤ و٢٠٢٥ يحظى بخصوصية لم يحظ بها أي مشروع لقانون موازنة عامة سابق له في الدولة العراقية الحديثة، وذلك كونه يمثل الموازنة الأكثر إنفاقاً على الإطلاق، ناهيك عن تجاوزه قاعدة سنوية الموازنة، فالمستجدات التي تم تعديلها في الموازنة العامة للعراق تعكس جهود الحكومة في تحقيق التوازن المالي وتعزيز النمو الاقتصادي، مع التركيز على تعزيز العدالة الاجتماعية، وتحتاج إلى حزم في التنفيذ وشفافية في التعامل، فضلاً عن ترسيخ مبدأ حرمة أموال المواطنين ومستوى معيشتهم، فلا فائدة من موازنة تحسن الوضع الاقتصادي للبلاد وتخفض المستوى المعيشي للفرد. **الكلمات المفتاحية:** الموازنة، التطورات، العامة.

Abstract: The Federal Republic of Iraq's General Budget Law for the years 2023, 2024, and 2025 enjoys a uniqueness that no previous general budget law project in modern Iraq has had. This is due to it being the most expensive budget ever, not to mention its exceeding of the annual budget rule. The developments that have been amended in Iraq's general budget reflect the government's efforts to achieve financial balance and enhance economic growth, with a focus on promoting social justice. It requires firmness in implementation and

transparency in dealings, in addition to establishing the sanctity of citizens' funds and their standard of living. There is no benefit from a budget that improves the country's economic situation and reduces the individual's standard of living. **Keywords**: budget, developments, general.

المقدمة

تخرج الموازنة الثلاثية التي تم إقرارها في العراق على المبادئ التقليدية خاصة مبدأ سنوية الموازنة، وتأتي بناءً على تجارب عديدة في تأخير إقرار الموازنات وآخرها الفراغ المالي لسنة ٢٠٢٢، كما أنها تحاول فرض سيادة العراق على وضعه الاقتصادي إذ تسعى لتثبيت سعر مبيع برميل النفط، وتثبيت سعر صرف العملة الأمريكية، إضافة إلى أنها تتضمن آمال طموحة وتحديات جريئة في مواجهة تقلبات سوق النفط العالمية، والأحوال الأمنية والسياسية التي يمر بها العراق خاصة والمنطقة عامة. كما حرص المشرع العراقي على السعي نحو استقرار الأوضاع الاقتصادية وتحقيق التنمية، فنص على أن تعتمد الموازنة العامة الاتحادية في العراق على تقديرات للتنمية الاقتصادية، وتهدف إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي الشامل والتنمية المستدامة، وضمان التوافق مع البرنامج الحكومي ومواجهة التحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة. يهدف ذلك إلى ضبط الوضع المالي وتقليل التقلبات في الإنفاق الحكومي، وضمان جمع الإيرادات بكفاءة معتدلة مع مراعاة توقعات أسعار النفط والإنتاج النفطي والإيرادات الضريبية والرسوم والإيرادات الأخرى. كما عمل المشرع العراقي من خلال قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل إلى حل مشكلة تأخير الموازنة (المزمنة) التي يعاني منها العراق، فقد سمح لوزارة المالية الاتحادية بإعداد ميزانية متوسطة الأجل لمدة ثلاث سنوات تُقدم مرة واحدة وتُنشر، حيث تكون السنة الأولى ملزمة بالتنفيذ، أما السنتان اللاحقتان فيُحق لمجلس الوزراء، بناءً على اقتراح من وزارتي المالية والتخطيط الاتحاديتين معًا، تعديل السنتين الأخريين بموافقة مجلس النواب. وقد استثمرت وزارة المالية هذا

الإطار من خلال إدارتها الجديدة هذا العام، فتم إقرار قانون الموازنة للسنوات ٢٠٢٣ و٢٠٢٤ و٢٠٢٥.

أولاً- أهمية الدراسة: تأتي أهمية الدراسة من أهمية قانون الموازنة العامة بشكل عام لكل دولة، وانعكاسات التعديلات المقررة بموجب الموازنة الثلاثية العراقية على الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي في البلاد، حيث من المهم فهم المستجدات في قانون الموازنة العامة الاتحادية، فقد شرع القانون للحكومة أن تخرج عن مبدأ سنوية الموازنة، وعمل كل من البرلمان والحكومة على إيجاد جو توافقي للوصول إلى إقرار موازنة بعد الفراغ المالي لسنة ٢٠٢٢. وتبدو كذلك أهمية البحث فيما تؤديه السياسات المالية من دور حاسم في تحقيق التوازن وتمويل العجز المالي وتعزيز التنمية الاقتصادية، بتطبيق التعديلات الضرورية المناسبة وتطبيقها بفعالية.

ثانياً- مشكلة الدراسة: يثير البحث في موضوع الموازنة العامة بصيغتها الحالية إشكالية رئيسية ترتبط أولاً من اعتماد التعديلات في قانون الموازنة، وهو مدى ملاءمة تلك التعديلات لتحقيق الأهداف اللازمة التحقيق، من حيث النهوض بالاقتصاد، والوصول إلى تعدد الإيرادات والابتعاد عن الاعتماد الكلي على النفط، إضافة إلى سد العجز المالي القديم في الموازنة والتأخر في إقرارها، وارتباط المبادئ المذكورة بدور الدولة ووظيفتها في المجتمع، فأمام تنوع حاجات المجتمع، وازدياد وظائف الدولة وكثرة المهام الملقاة على عاتقها، يبرز التساؤل الآتي: **ما مدى ملاءمة تطورات سياسة إعداد الموازنة العامة لتحقيق الأهداف والغايات المرسومة؟**

ثالثاً- فرضية الدراسة: تستند هذه الدراسة إلى فرضية مفادها أن (اعتماد الموازنة العامة لثلاث سنوات والتعديل في مجالات الإنفاق وتحديد كميات إنتاج النفط وأسعاره سيؤثر بشكل إيجابي على تحقيق أهداف النهوض الاقتصادي وسد العجز العام في الموازنة وتجنب التأخير في إقرارها)

رابعاً- هدف الدراسة: تهدف هذه الدراسة إلى التعرف على مدى ملاءمة إقرار الموازنة العامة الاتحادية للسنوات الثلاث في تحقيق الأهداف التي يفترض بالحكومة أن تسعى إلى تحقيقها للنهوض بالاقتصاد والواقع المعيشي.

خامساً- منهجية الدراسة: سنعتمد في دراستنا المنهج الوصفي التحليلي لتحقيق أهداف هذه الدراسة، وذلك من خلال تشخيص الواقع الحالي في ظل تطبيق الموازنة الثلاثية، واستقراء الغايات والأهداف المرسومة ومسار الوصول إليها.

سادساً- حدود الدراسة: تتمثل حدود الدراسة المكانية في دولة العراق، أما الحدود الزمانية للدراسة فتتمثل في المدة (٢٠٠٥-٢٠٢٤).

سابعاً- هيكلية الدراسة: تتمحور هيكلية في خطة علمية مكونة من مقدمة ومبحثين وخاتمة، لهذا سنبحث في المبحث الأول: التأصيل القانوني لإعداد الموازنة العامة، ومن ثم سنتطرق في المبحث الثاني: الانعكاسات الواقعية المعاصرة للموازنة الثلاثية. وسننهي بحثنا بخاتمة تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات التي سنتوصل إليها من خلال بحثنا هذا.

المبحث الأول: التأصيل القانوني لإعداد الموازنة العامة: تعتبر الموازنة العامة للدولة في العصر الحديث ضرورة لابد منها لكل دولة من دول العالم وبشكل خاص الدول النامية، بغض النظر عن نظامها السياسي أو شكل حكومتها. فبدون الموازنة العامة، تصعب إدارة المرافق العامة وتوجيهها بالاتجاه المخطط له، وتصعب الدولة قيامها بالوظائف الموكلة إليها. إن الموازنة العامة تعتبر المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطاتها في جميع المجالات، حيث تعكس فلسفة الدولة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتعتبر مؤشرًا مهمًا لتحركاتها المستقبلية في الوسط الاجتماعي، حيث تلخص الجهد الحكومي العام بما يحتويه من سياسات وأولويات وقرارات وأهداف حاسمة[١].

[١] احمد خلف حسين، شيماء فارس محمد، أثر السياسة الإيرادية في الموازنة العامة في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (١)، العدد (٢)، الجزء (٢)، العراق، ٢٠١٦، ص٣.

المطلب الأول: ضوابط الموازنة: إن الموازنة العامة تقديرات للنفقات العامة والإيرادات العامة خلال فترة قادمة، ونقطة الانطلاق هنا هو تحديد حجم الخدمات العامة التي تتولى الدولة القيام بها خلال الفترة التي تغطيها الموازنة، ثم تقدير النفقات العامة اللازمة لتغذية هذه الخدمات، وبالتالي تقدير الإيرادات العامة التي تغطي هذه النفقات[١]. تعرف الموازنة العامة بأنها" خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة، غالباً سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية"[٢]، بناءً على هذا التعريف، الموازنة العامة ليست مجرد أداة محاسبية لتوضيح النفقات والإيرادات العامة للدولة، بل هي وثيقة تتعلق بالاقتصاد ووسيلة للدولة لتحقيق أهدافها. إن قانون الإدارة المالية والدين العام رقم ٩٥ لسنة ٢٠٠٤، قد تناول الموازنة بشكل مرّكز فهو أورد عدة تعريفات لموضوعات تتعلق بالموازنة وجوانبها، فنجد أنه قد عرّف الموازنة الاتحادية بأنها "تخمين إجمالي الإيرادات السنوية كما مصادق عليها من قبل الحكومة الاتحادية". ويؤكد هذا القانون على عملية الإعداد والتحضير بعيدا عن إجازة هذه التخمينات، وقد تحدث عن تشريع موازنة باعتباره الموازنة تقرّ لسنة مالية ويسري مفعول هذه الموازنة خلال السنة المالية التي أقرت لها وهذا يعني السنة المالية اللاحقة بطبيعة الأمور الإعدادية[٣].

كما أن قانون الإدارة المالية الاتحادية قد عرف الموازنة العامة بأنها " خطة مالية تعبر عما تعتزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية"[٤]. أورد الدستور العراقي توزيع للاختصاصات واعتبر الموازنة العامة عملاً تشريعياً يقر من قبل مجلس النواب بطبيعة الأحوال بعد أن يقدم المشروع من قبل مجلس الوزراء، خاصة وان الدستور العراقي خص الموازنة العامة بالذكر في المادة (٦٢) منه عند تناول اختصاصات مجلس النواب، تناولها في الفصل الخاص بالسلطة التشريعية في العراق وفي مادة

(١) تعكس هذه التقديرات تحليل للإنفاق العام وللإيراد العام على مكونات كل منهما، ومن ثم اختيار المكونات الأكثر ملاءمة في كل من الجانبين بشكل يتمشى والخطوط الأساسية للسياسة المالية بشقيها الاتفاقي والإيرادي.

(٢) طاهر الجنابي، علم المالية والتشريع المالي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٧، ص١٠٢.

(٣) قبس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص١٠٣.

(٤) المادة (١/ثانياً) من قانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ الإدارة المالية الاتحادية.

مخصصة للدلالة على أهمية الموازنة العامة والصيغة القانونية لها، وتأكيداً على مبدأ قانونية الموازنة. إن الموازنة ذاتها، تمثل عملاً إداريا من ناحية الموضوع، حيث لا تقرر قواعد عامة ودائمة، ومن ناحية الشكل تعدها السلطة التنفيذية لتنظيم الاتفاق والإيراد عن مدة معينة، والموازنة العامة هي موازنة اشخاص القانون العام والموازنة العامة برنامج الدولة الحكومي وهي عملية تخطيطية تتضمن البرامج والسياسات والاجراءات والقواعد المطبقة والتي سوف تطبق مستقبلاً[١]. كشفت التجارب العالية في جميع انحاء العالم عن تطور الوظائف الموازنة العامة مما جعلها تحظى بأهمية متزايدة ذات ابعاد اقتصادية واجتماعية وسياسية، وفي ظل الفكر المالي الحديث أصبحت الموازنة العامة تعتبر وثيقة مهمة للدولة والتي تساهم في توفير معلومات عن خطط الحكومة في استخدام مواردها بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي[٢]. وتسهم الموازنة العامة بدعم الديموقراطية وتكريس مبدأ فصل السلطات، وتفرض رقابة البرلمان على الحكومة من خلال مناقشة الحساب الختامي باعتبار هذا الحساب يمثل الأعمال الفعلية التي قامت بها الحكومة عند تنفيذ الموازنة العامة للدولة.

أولاً– إعداد الموازنة: إن من يقوم بمهمة إعداد الموازنة العامة في معظم دول العالم هي الحكومة، وبعد ذلك تقوم بعرضها على البرلمان السلطة التشريعية، على اعتبارها ممثلة الشعب لغرض اعتمادها والموافقة عليها وإصدارها بقانون فالموازنة من ناحية الشكل تعتبر قانوناً لأنها صدرت عن سلطة مختصة بالتشريع، أما من ناحية الموضوع فإن الموازنة تعتبر عملاً إداريا وذلك لعدم احتوائها أي قواعد جديدة ودائمة، كون الموازنة محددة بوقت غالباً ما يكون سنة مالية واحدة، وإن قانون الموازنة يكتسب أهمية كبيرة كونه يمثل وثيقة اقتصادية ومالية تملكها الدولة، ولها تأثير واضح وكبير على طبيعة النظام السياسي واستقراره[٣].

---

(١) سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥، ص٢١٩.

(٢) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص١٢٤.

(٣) مجيد حميد جودة الجبوري، رشيد حميد جودة الجبوري، رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة ومدى فاعليتها، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (٧)، العدد (٢)، الجزء (٢)، العراق، ٢٠٢٢، ص٤٨٨.

يبدأ إعداد الموازنة العامة برسم السياسية المالية، وإن رسم السياسة المالية هو من الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية التي نص عليها الدستور العراقي[١]، وقد جعلها بيد هذه السلطات وعلى وجه الخصوص مجلس الوزراء الاتحادي، فمن يتولى رسم السياسة المالية ووضع الخطط التنموية في الدولة العراقية[٢]، اختصاص عام أصيل لمجلس الوزراء فهو من يضع الخطط العامة ومنها المتعلقة بالسياسة المالية وهو من يتولى تنفيذها[٣].

وتؤدي السياسة المالية دوراً أساسياً ومهماً في جميع بلدان العالم والعراق منها إذ إنها تقوم بإحداث جملة من التغييرات الاقتصادية والاجتماعية لغرض مواجهة المشاكل والأزمات الاقتصادية، ومن هذه المشاكل عجز موازنة الدولة التي تحدث نتيجة الاعتماد على مصدر واحد لتمويل النفقات العامة أي الاعتماد بشكل كامل على بيع النفط الخام، وهذا الأمر يجعلها تعاني من عجز في تغطية نفقاتها العامة كونها تتأثر بأسعار النفط العالمية، وإن الحديث عن الانضباط المالي في العراق مرتبط بالحديث عن الإيرادات النفطية، لأنها تمثل المصدر الرئيس لتمويل الموازنة العامة، وعلى الرغم من جانب الإيرادات في الموازنة العامة يضم في مستوياته عدد من مصادر الإيرادات الى جانب الإيرادات النفطية منها الإيرادات السيادية المتأتية من فرض الضرائب والرسوم أو تلك التي يحققها القطاع العام كعوائد لمخرجاته السلعية أو الخدمية[٤]. إن الخطوة الثانية من خطوات إعداد الموازنة العامة هي الإعداد الفعلي للموازنة، وتتولاه بالدرجة وزارتا التخطيط والمالية عن طريق إعداد تقرير بأولويات السياسية المالية والاستراتيجية[٥]، وتقوم لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء بمناقشة التقرير الذي تعده وزارتا المالية والتخطيط، وتمر الموازنة العامة للدولة بعدة خطوات مهمة تهدف إلى فحص وتدقيق ملاءمة التقديرات المقررة لواقع العملي المالي والإنفاق ومستلزمات المشاريع في الدولة

---

[١] المادة (١١٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
[٢] المادة (٨٠/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
[٣] المادة (٨٠/رابعاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
[٤] معد صالح فرحان، محمد عماد عبد العزيز، مدى إمكانية تعظيم الموارد الحكومية في العراق من خلال سياسة الانضباط المالي للمدة (٢٠٢٤-٢٠١٩)، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (١٢)، العدد (٢)، العراق، ٢٠٢٢، ص٢٠٠.
[٥] المادة (٣) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

حتى الوصول إلى تقديم مشروع قانون الموازنة إلى مجلس النواب كي يتم إقراره[١]. كما نص النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي على اختصاصه بالنظر في مشروع قانون الموازنة العامة المقترح عليه[٢]، فلا يتم تنفيذ الموازنة العامة إلا بعد أن يتم اعتمادها من جهة السلطة التشريعية، يجب على الحكومة ككيان تنسيقي أن تعد ميزانيتها العامة وتقدمها للموافقة بشكل سهل وواضح وبأسلوب بسيط، لتسهيل فهمها ومناقشتها من قبل السلطة التشريعية فيما يتعلق بالسياسة المالية للدولة[٣]. تمتلك السلطة التشريعية حقاً في أن تقبل مشروع الموازنة بشكله الكامل أو أن ترفضه ودون إجراء التعديلات عليه[٤]، ومن الممكن أن تشترك السلطة التشريعية مع السلطة التنفيذية في إعداد قانون الموازنة العامة عن طريق تقديم تعديلات أثناء المناقشة. ويمنح الدستور العراقي لمجلس النواب صلاحيات مقيدة بخصوص تعديل مشروع الموازنة. ويتضح أنه من الممكن خفض النفقات دون الإيرادات، خاصة لكون غالبية الإيرادات العامة في العراق ريعية ولا يترتب عليها عبء كبير على المواطنين[٥]. إن حق السلطة التشريعية يحتمل تعديل النفقات العامة دون الإيرادات العامة، وذلك لأن الإيرادات العامة تكون غالباً غير قابلة للتنبؤ بدقة نظراً لطبيعتها التقديرية، بينما تكون النفقات العامة محددة بشكل أكبر ولا يمكن تجاوزها من قبل الإدارة. وبالتالي، تكون الإدارة أكثر حرية في توزيع الإنفاق المخصص للأقسام المختلفة، ويمكن للبرلمان تقديم تعديلات مثل تخفيض الإنفاق الاستثماري أو التخفيض في المساعدات الدولية والمعونات الاجتماعية[٦].

ثانياً- أسس إعداد الموازنة: يجب على السلطة التنفيذية، التي تقوم حاليًا بإعداد الميزانية، أن تأخذ في اعتبارها عددًا من المبادئ العامة التي تحكم الميزانية والتي أصبحت جزءًا لا يتجزأ من مجال دراسات المالية العامة. فضلاً عن أن هناك مجموعة من القواعد والأسس العامة التي

(١) المادة (٦٢/أولاً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٢) المادة (٣١) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.
(٣) سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مرجع سابق، ص٢٢٩.
(٤) المادة (٦٢/ثانياً) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥.
(٥) إن النسبة الأكبر في الموازنة العامة في الدولة الريعية تتأتى من عائدات خارجية كما في الميزانية العراقية أذ أن نسبة ٩٠% تقريبا من الإيرادات هي من الريع النفطي، يراجع: صالح ياسر، النظام الريعي وبناء الديموقراطية: الثنائية المستحيلة حالة العراق، مؤسسة فريدريش إيبرت- مكتب الأردن والعراق، العراق، ٢٠١٣، ص٦.
(٦) لؤي طه ملا حويش، ود. علي كريم العمار، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية، بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد٢٩، ٢٠١٢، ص٥.

تهدف إلى ضبط الميزانية وتعزيز سلطة ممثلي الشعب، وضمان استخدام الأموال العامة بشكل سليم:

أ- أسبقية الاعتماد على التخصيص:

إن الموازنة العامة في العراق هي موازنة اتحادية للسلطات الاتحادية في الدولة متضمنة لموازنات الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم، ومبدأ أسبقية الاعتماد على التخصيص هو مبدأ رئيس تقوم عليه الموازنة العامة للدولة ومضمونه في ضرورة الحصول على موافقة السلطة التشريعية على مشروع قانون الموازنة العامة قبل إنفاق ما جرى تقديره من أموال فضلاً عن تحصيل ما جرى تقديره من أموال الدولة[١].

ب- حق السلطة التشريعية بتعديل الموازنة:

تحرص الدساتير على تحديد اختصاصات السلطات في موضوع الموازنة العامة، ولذا نجد أن الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ وكما سبق ذكره حدد مجلس الوزراء الاتحادي الجهة التي تتولى إعداد مشروع الموازنة العامة فضلاً عن الحساب الختامي[٢]، إلا أنه منح السلطة التشريعية حق التدخل في الجوانب الموضوعية للموازنة العامة.

ج- عدالة التوازن في توزيع النفقات:

إن الموازنة العامة في أغلب الدول الحديثة هي موازنة مالية متدخلة وتسعى إلى تحقيق التوازن الاجتماعي والاقتصادي في ظل متغيرات سياسية واقتصادية واجتماعية داخلية وخارجية، لذا فإن التوازن أمر نسبي تحاول العديد من الدول تحقيقه وقد تنجح في ذلك أو لا تنجح، وهذا رهن بعوامل عديدة أهمها الغطاء المالي الذي يحقق أهداف التوازن المنشودة[٣]. وأهم تلك العوامل هو

---

(١) إذاً لا تستطيع السلطة التنفيذية البدء بإنفاق ما خصص من أموال لغرض إنفاقها في السنة المالية اللاحقة إلا بموافقة السلطة التشريعية، يراجع: قبس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، مرجع سابق، ص١١٢.

(٢) المادة ٦٢/ أولاً من دستور جمهورية العراق الاتحادي لسنة ٢٠٠٥.

(٣) سالم عبد الحسين سالم، الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (٢٠٠٤ – ٢٠١١) مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ١٨، العدد ٦٦، العراق، ٢٠١٢، ص ٢٤٨.

العامل المالي، ويستند في العراق إلى مقدار السعر الذي يعتمد أساساً لتحديد الإيرادات والنفقات والمقصود بذلك سعر برميل النفط وفقاً للأسعار العالمية[١].

د- نهائية إيراد الخزانة العامة:

يتضمن هذا المبدأ أن كل الإيرادات التي تدخل الخزينة العامة هي أموال عامة لا يمكن التصرف فيها إلا وفقاً للقانون والأصول القانونية المعترف بها. وبناءً على ذلك، يوجد نصوص في قوانين الموازنة العامة الاتحادية في العراق تنص على أن جميع الأموال التي تدفع للدولة العراقية يراداً نهائياً للخزينة العامة[٢].

هـ- عمومية الموازنة:

إن هذا المبدأ هو تطبيق لقاعدة شمول وعمومية الموازنة دون أي استبعاد لإنفاق خاص بأي وحدة اتفاقية، والموازنة العامة تلتزم بعمل جدول موحد لكل النفقات المتعلقة بالموازنة الجارية والموازنة الاستثمارية ووضعها في هذا الجدول الموحد ضمن مشروع قانون الموازنة[٣].

المطلب الثاني- اختلالات الاقتصاد وأثرها على الموازنة: إن العمليات الخاصة بتقدير النفقات والإيرادات وفرض الضرائب وعقد القروض العمومية وكيفية توزيع الأعباء الضريبية والدين العام، تحتاج إلى قوانين ومراسيم تشريعية لتنسيق وتنظيم القواعد والأسس التي يتقوم عليها تلك العمليات المالية، فجاء في التعريف القانوني للموازنة على أنها صك تشريعي تقدر فيه نفقات

---

[١] نص قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق الجديد على هذا المبدأ، من خلال إلزام مجلس الوزراء بتوزيع مبالغ القروض، ومعيار العدالة الأول هو نسبة عدد السكان، يراجع (المادة ٢/٢/ز) من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥).

[٢] المادة (ا/ أولاً/ ثانياً/ ثالثاً) على سبيل المثال لا الحصر من قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥).

[٣] عبد الحسين العنبكي، الموازنة العامة الفيدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية بغداد، السنة السادسة، العدد (١٧)، ٢٠٠٨، ص ٥.

الدولة وارداتها، ويتطلب وجود قواعد إدارية لتنظيم أمور إعداد الموازنة وتنفيذها والرقابة على التنفيذ [١].

كما أن الموازنة الصحيحة تعكس الحاجات العامة الحقيقية، ومن أجل تحضير موازنة صحيحة يجب أن يتدخل في إعدادها كافة الأجهزة صاحبة العلاقة من سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية، دون استثناء كونها عمل جماعي، ولا يمكن لجها واحد أن ينفرد بها[٢].

تشكل مرحلة تقدير النفقات والإيرادات، أهم وأول مرحلة من مراحل إعداد الموازنة العامة، حيث تأخذ الخيارات، والاتجاهات السياسية والاقتصادية والمالية للحكومة مكانها الحقيقي، في التطبيق الفعلي وهنا تبرز أهمية أساليب وعناصر التقدير والجهة المقدر لأجلها[٣]. ويجب التشديد على أهمية تطابق تقدير النفقات والإيرادات العامة، مع إطار الواقع الحقيقي، فاتساع الإدارات في تقدير وارداتها يؤدي لعجز الموازنة العامة وحال تضيقها سوف يؤدي إلى زيادة العبء الضريبي. يعتبر تقدير الإيرادات أصعب بكثير من تقدير النفقات، وتواجه العديد من الصعوبات نظراً لتأثرها بالتقلبات الاقتصادية. باختصار تعتبر واردات الدولة غير ثابتة وصعبه التقدير مرتبطة بالحالة الاقتصادية[٤]. وقد تتجه بعض الوزارات إلى المغالاة في تقدير نفقاتها وبالتالي فتلك التقديرات تتم مراجعتها للتأكد من مطابقتها للأحوال الواقعية[٥].

يمكن ملاحظة درجة الاختلال الهيكلي الاقتصادي عندما تكون مساهمة قطاعات أو أنشطة معينة في تكوين الناتج أو الدخل القومي بنسبة كبيرة، في حين تقل مساهمة قطاعات وأنشطة أخرى، ونلاحظ بأن الاقتصاد العراقي يدور في حلقة مفرغة متمثلة بتزايد الاعتماد على الإيرادات النفطية وسعر النفط هو المتغير الأكثر حسما في تحديد الوضع الاقتصادي والمالي

---

[١] لقد حددت الموازنة بسنة والبعض ينص على أن الموازنة قد تكون لفترة غير محددة الزمن بحيث يمكن وضعها لبضعة أشهر أو أكثر من سنة، والنهج الذي تتبعه غالبية الدول اليوم هو وضع موازنة لمدة سنة واحدة، يراجع: حكمت الحارس، السياسة الضريبية وتطور النظام الضريبي في العراق، دار وهدان، القاهرة، ٢٠٠٢، ص٣٤٣.

[٢] خبابة عبد الله، أساسيات ي اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٩، ص٤٠.

[٣] سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان، ٢٠١١، ص٢٠٩.

[٤] مهدي سهر غيلان الجبوري، الموازنة العامة وبنية الناتج القومي المحلي الإجمالي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٨، ص١١٩.

[٥] سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة مدخل معاصر، دار الأكاديميون لنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢١، ص٦٣.

للعراق، ويعتبر العراق من أكثر البلدان اعتمادا على النفط في تمويل الاتفاق الحكومي والمدفوعات الخارجية لافتقار اقتصاده إلى قاعدة إنتاجية واسعة ومتنوعة وقصور نظامه المالي عن تطوير مصادر إيراد حقيقية للموازنة العامة بالعملة المحلية[١].

كذلك يتميز الاقتصاد العراقي كونه اقتصاد أحادي الجانب وبتبعيته نحو الخارج، نتيجة اعتماده على النفط الخام بشكل كبير، كما أن الإيرادات النفطية تشكل النسبة الرئيسة في مجمل مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة واختلال الجهاز الإنتاجي المتمثل بعجز العرض المحلي الكلي عن الطلب من السلع والخدمات. لقد أدت حالة عدم وجود رؤية واضحة لسياسة اقتصادية وتجارية هادفة للتنمية الاقتصادية وتشغيل الأيدي العاملة إلى ارتفاع معدلات التوظيف الحكومي في دوائر ومؤسسات الدولة التي هي ليست بحاجة إلى تلك الأعداد الهائلة من الموظفين والعمال، وأدى إلى ظهور البطالة المستترة (المقنعة) في تلك الدوائر والمؤسسات الحكومية، وبمرور الزمن أصبحت الموازنة العامة والنفقات التشغيلية غير قادرة على توظيف الخريجين والأيدي العاملة للفئات العمرية الجديدة الداخلة لسوق العمل لقلة المخصصات المالية لها، مما زاد من ارتفاع نسبة معدلات البطالة. إن الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي أدت إلى ظهور مشكلة البطالة، مما أدى إلى تعطيل قوى العمل ومواهب الإبداع وأنشطة الإنتاج، وبعد عام ٢٠٠٥ انخفضت تلك المعدلات بشكل تدريجي من ١٧,٩% إلى ١١% عام ٢٠١١ نتيجة ارتفاع عوائد النفط وانخراط الشباب في الجيش والأجهزة الأمنية والتعيينات في مختلف الدوائر الحكومية، ثم عادت وارتفعت بعد ذلك معدلات البطالة تدريجيا لتصل إلى ١٣,٧٤% عام ٢٠٢٠ نتيجة انخفاض عوائد النفط وقلة التخصيصات المالية للتعيينات الجديدة في القطاع العام[٢]. إن الاعتماد شبه المطلق على الريع الخارجي جعل الدولة تنظر إلى إيرادات النفط

[١] أحمد بريهي العلي، تحولات السوق النفطية وتسعير النفط العراقي الخام، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، المجلد (١)، العدد (١)، جامعة كربلاء، العراق، ٢٠١٠، ص٣.

[٢] إن اعتماد العراق على استخراج وتصدير النفط الخام قد أدى إلى عدم الاعتماد على قاعدة الإنتاج المحلي للقطاعات الإنتاجية في تحقيق الدخل، وقد أثر حجم العائدات النفطية الهائلة في تمويل الموازنة العامة للدولة إلى عدم اعتماد الدولة على الضرائب وقد أدى هذا بدوره إلى إهمال القطاعات الإنتاجية للاقتصاد العراقي وإلى أن يكون الاقتصاد العراقي ريعي بالدرجة الأساسية. وتعرضه باستمرار الى التقلبات مما انعكس سلبا على الاقتصاد العراقي نتيجة لعدم استقرار إيرادات الموازنة العامة للدولة، يراجع: مايح شبيب الشمري، التنويع الاقتصادي وتنويع مصادر الدخل مقومات لإصلاح الاقتصاد الريعي في العراق- سياسات مقترحة وخيارات استراتيجية، بحث منشور في مجلة وارث العلمية، المجلد (٥)، عدد أيار، العراق، ٢٠٢٣، ص٤٢.

بوصفها ريعاً خارجياً مكتسباً تحصل عليه من بيع النفط في الأسواق الخارجية وكأنه هبة خارجية مستمرة ومنتظمة، ولا يتولد من العمليات الإنتاجية الداخلية للاقتصاد الوطني، في ظل انعدام الترابطات الإنتاجية بين إنتاج النفط وبين قطاعات الاقتصاد الوطني الأخرى، واستمرار هيمنة قطاع النفط على الاقتصاد العراقي تفسر استمرار الحاجة إلى الدور المركزي للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية للسكان رغم التوجهات الليبرالية، وهو ما يؤدي إلى مزيد من مركزية الدولة[١].

تسببت الانكماش الاقتصادي في العراق في تفاقم تأثيره على بيئة الأعمال نتيجة للتدهور الحاد في الوضع الأمني والسياسي، وضعف المركز المالي للمستثمر العراقي، وانتشار الفساد، وارتفاع تكلفة المعاملات، وضعف نفاذ القانون، وضعف دور القطاع المصرفي في تمويل المشاريع، فضلاً عن تدهور البنية التحتية، وخاصة نقص الكهرباء والمشتقات النفطية وارتفاع أسعارها. كما أن تقلبات وتغيرات السياسات الاقتصادية المستمرة والمفاجئة خلال الفترة من ٢٠٠٣ إلى ٢٠١٨ أضعفت الثقة بها وبالمؤسسات التي كانت تحاول تنفيذها وبالسلطة التي أصدرتها[٢].

كما أن السياسة المالية والسياسة الايرادية في العراق مرهونة بمدى استقرار الإيرادات النفطية، التي ظلت تواجه مجموعة من الظروف المختلفة التي أدت بشكل واضح إلى انهيار كبير فيها، وقد انعكس عدم استقرار سعر النفط على الموازنة العامة للدولة، فقد دأبت اللجنة المكلفة بأعداد الموازنة على اعتماد سعر محدد للنفط فضلاً عن الى الكمية المصدرة منه لتقدير إجمالي الإيرادات العامة في الموازنة، إلا أن تقدير تلك اللجان في معظم الموازنات كان غير دقيق، والسبب في ذلك هو تقلبات أسعار النفط وتغير الكميات المصدرة[٣].

---

(١) فلاح خلف علي الربيعي، هوية النظام الاقتصادي في العراق بين الدولة الريعية والدولة التنموية، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي، المجلد (٤٢)، العدد (٤٨٤)، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠١٩، ص١٩.

(٢) نبيل جعفر عبد الرضا، واقع القطاع الخاص في العراق، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن، العدد (٣٦٧٦)، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=300318 ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٤/٧.

(٣) عبد الجبار عبود الحلفي، التوازن الصعب بين سعر برميل النفط وإعداد الموازنة في العراق، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية و الدولية، المجلد (١٢)، العدد (٥١)، العراق، ٢٠١٥، ص٣٠.

إننا نرى بأن الاختلالات في الاقتصاد لدينا قد ألقت بظلالها على عملية إعداد الموازنة الثلاثية، لا سيما فيما يتعلق بأسعار مبيع النفط وكميات البيع، وذلك يرتبط بطبيعة الحال بالتقلبات العالمية بأسعار النفط، والضعف في الربط بين عوائد إنتاج النفط واستثمارها ضمن قطاعات الاقتصاد الوطني الأخرى، وهيمنة قطاع النفط على الاقتصاد العراقي، فضلاً عن أن أهم السلبيات الواردة في الموازنة الثلاثية هو أن بعض النفقات الكبيرة ثابتة في هذه السنة والسنوات المقبلة ولا يمكن تخفيضها كالرواتب مثلاً، وهو ما قد يؤدي إلى فجوة عملية وعجز في موازنة السنة الحالية والسنوات اللاحقة إذا ما تم الاعتماد على تقدير للإيرادات لا يتطابق مع الواقع.

ولذا نرى بأنه يجب السير بالاقتصاد نحو تعددية الإيرادات من خلال تفعيل قطاعات الإنتاج المختلفة، وعبر تدعيم البنى التحتية لقطاعات الزراعة والصناعة، وتطوير البيئة التشريعية الجاذبة للاستثمار الأجنبي، بهدف الابتعاد عن الاقتصاد أحادي الجانب واعتماده على النفط الخام، لا سيما إذا لاحظنا اتجاه العالم بشكل كبير نحو الاعتماد على الطاقات البديلة المتجددة وهو ما يزعزع ثبات أسعار النفط.

المبحث الثاني: الانعكاسات الواقعية المعاصرة للموازنة الثلاثية:إن عمل الدولة في مؤسساتها يتطلب الإنفاق وبانتظام من أجل تسيير المرافق العامة وتحقيق الصالح العام، فلا يمكن ولذلك كان من الضروري اللجوء إلى الحلول التي تتيح للدولة الاستمرار في العمل في حالة تأخر إقرار مشروع الموازنة العامة، ولكن هذه الحلول تختلف من دولة إلى أخرى[1]، وقد اعتمدت في العراق حديثاً الموازنة الثلاثية والتي تم إعدادها للسنوات (٢٠٢٣،٢٠٢٤،٢٠٢٥) وذلك بهدف تجنب حالات الفراغ والتأخير التي عانى منها العراق سابقاً، إضافة إلى ما حمله مشروع تلك الموازنة من تعديلات وتغييرات على كافة الأصعدة، بعضها تم اعتماده وإقراره فيما تم إلغاء البعض الآخر ولم يتم إقراره من قبل مجلس النواب. ونتناول الأهداف المترقبة من إقرار هذه الموازنة ومدى صحتها وأهميتها والنجاح بالوصول إليها كما يلي:

[1] رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٧، ص ١٤١.

المطلب الأول–التعديلات العامة في الموازنة:تعتمد الموازنة العامة عامة على مبدأ السنوية، ويقصد به أن يتم تقدير الإيرادات والنفقات بصورة دورية لمدة سنة واحدة، ويكون ذلك التقدير لكل سنة على حدة، فتكون موازنة السنة الجارية مستقلة بنفقاتها وإيرادتها عن موازنة السنة السابقة وعن موازنة السنة اللاحقة[١]. وقد جرى العمل بأن تكون المدة سنة مالية واحدة الأعداد الموازنة لا تمتد أكثر من ذلك ولا اقل منه بوصفها حداً طبيعياً لتكرار العمليات المالية في دورة كاملة من الفصول، إلا أن الموازنة الثلاثية قد خرجت عن هذا المبدأ كأحد حلول التأخير في إقرار الموازنة وهو ما نستعرضه كما يلي:

أولاً– مبدأ سنوية الموازنة:

يعتبر هذا المبدأ واحدًا من المبادئ المستقرة حتى الآن، حيث تُعبّر الموازنة العامة للدولة عن فترة زمنية محددة تبلغ سنة واحدة. وتُعَتَبَر فترة السنة الزمنية الأفضل لتغطية جميع العوامل الموسمية التي تؤثر على الإنفاق العام والموارد العامة. فضلاً عن ذلك، تُمنح هذه الفترة فرصة لإجراء مقارنات بين الإيرادات وأوجه الإنفاق من سنة إلى أخرى، مما يُساعد على وضع سياسات تخطيطية واقتصادية ومالية للدولة. كما أن وضع الموازنة لمدة أقل من سنة لبضعة أشهر، يؤدي لعدم الاستقرار في النشاط المالي فضلا عن إجراءات تحضير الموازنة ومناقشتها واعتمادها بتطلب وقتا طويلا، الأمر الذي يجعل من قصر المدة إرهاق للسلطة التشريعية، أما لو طالت مدة الموازنة عن السنة لأصبح من الصعب وضع تقديرات دقيقة للنفقات العامة والإيرادات العامة لتباعد الوقت بين إجراء التقديرات وتحقيقها[٢].

إن الموازنة تقوم على التنبؤ بالإيرادات والنفقات وتعتبر مدة السنة الواحدة مدة مناسبة للقيام بالتقدير. فلو اختيرت مدة أطول من سنة لأدى ذلك إلى عدم الدقة في التقدير لتباعد المدة بين التقدير والتنفيذ الفعلي سواء بالنسبة للنفقات أو بالنسبة للإيرادات، كما أن وضع الموازنة لا يستطع أن يحسب حسابا الجميع التغييرات التي ستطرأ في المستقبل، فقد تقع أحداث غير

[١] خالد الخطيب، زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٢، ص٢٨٢.
[٢] استقر المشرع العراقي على اعتماد موازنة السنة الواحدة وذلك ضمن أحكام قانون رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ الإدارة المالية الاتحادية.

منتظرة تخلق للدولة أعباء مالية جديدة. إن مبدأ سنوية الموازنة هو الأساس وبخلافه قد يتم إقرار الموازنة العامة لأقل أو أكثر من سنة بدلا من إقرارها لمدة سنة، وهو مقابل لمبدأ سنوية الضريبة ولمبدأ سنوية بعض الرسوم، وإن محصلات تلك الضرائب والرسوم، تشكل نسبة مهمة من مجموع الإيرادات العادية اللازمة لتغطية النفقات، كما أن مبدأ سنوية الموازنة العامة مقابل لمبدأ سنوية حاصلات أملاك الدولة.

كما أن الضرورة العملية لمبدأ سنوية الموازنة تظهر بشكلها المعياري في التمييز بالوصف القانوني للموازنة العامة، التفريق بين طريقة الأساس النقدي وأساس الاستحقاق، ففي الطريقة الأولى يكون حساب السنة المالية الختامي على أساس ما أنفق وما تم تحصيله فعلا خلال هذه السنة بغض النظر عن تاريخ نشوء التزام الدولة بالدفع أو تاريخ نشوء حقها في التحصيل. أما الطريقة الثانية فيتم حساب السنة المالية الختامي على أساس المبالغ التي التزمت الحكومة بدفعها، حتى ولو لم يتم دفعها فعلا خلال السنة المعنية، كذلك المبالغ التي نشأ حق الدولة في تحصيلها حتى ولو لم يتم تحصيلها فعلا خلال السنة مدار البحث[1].

إن المبرر المالي لهذا المبدأ، يصدر عن تطبيقات المبرر الاقتصادي الذي نجم عنه مبدأ سنوية الضرائب، وحاصلات أملاك الدولة، وبعض الرسوم. فبصرف النظر عما طرأ على الدور الذي تؤديه الدولة في المجالين المالي والاقتصادي، مما أدى إلى اختلال مبدأ سنوية الموازنة، فإن الموازنة العامة تتيح للدولة الفرصة لأن تمارس على الاقتصاد تأثيرا محفزاً أو تأثيرا يلجم من اندفاعه في الاستثمار المفرط في بعض القطاعات.

ووفقا لمقتضيات الظروف، فإن مبدأ السنوية يشكل في هذا الإطار، عاملا يتسم بالمرونة لدى استخدام الدولة للأدوات المالية كما أن مدة السنة هي المدة الملائمة لطبيعة الموازنة العامة القائمة على التقدير، فالمدة التي تقل عن السنة، لا تتوافق مع تقدير بعض الواردات القائمة على مبدأ السنوية كما أن المدة التي تقل عن السنة لا تتوافق مع طول المدة التي يقتضيها

[1] سعود جايد العامري، عقيل حميد الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٠، ص٢١٨.

تحضير الموازنة العامة من الحكومة، ولا مع المدة التي تستغرقها النقاشات من قبل الجهة المشرعة لدراستها وإقرارها[١]. إلا أن تطور الحياة المالية والسياسية والاقتصادية، فقد أظهر التطبيق العملي صعوبة التمسك بمبدأ سنوية الموازنة بشكله التقليدي، فهناك أسباب اقتصادية نتجت عن تطور دور الدولة من دولة حارسة الى دولة متدخلة فنتجت عنها قيام ببرامج قد يستغرق تنفيذها مددا طويلة لا تنسجم مع مبدأ سنوية الموازنة العامة. وهو ما نلاحظه في إقرار الموازنة العامة الاتحادية العراقية الثلاثية، حيث تم اعتماد الموازنة العامة لتغطي ثلاث سنوات مالية. يترتب على النظر إلى الموازنة العامة على أنها بمثابة حساب للإدارة أن تكون هنالك مدة إضافية تضاف إلى السنة التي يجري خلالها تسوية الالتزامات التي نشأت بذمة الدولة أثناء هذه السنة، ويطلق على الفترة الإضافية (مدة التسوية)، وقد يحدد القانون هذه المدة بمدة معينة، وقد يتركها دون تحديد، ويترتب على الأخير ألا يقفل حساب السنة المالية إلا بعد تسوية جميع الالتزامات والحقوق، وربما يتأخر ذلك إلى سنوات عديدة مما يؤدي إلى تداخل حسابات السنوات المالية المختلفة في المجالات التي تترك فيها حسابات السنة المالية دون قفل بعد انتهائها[٢].

ثانياً- الواقع العملي لإقرار الموازنة:

رغم تحديد الدساتير للمدة الزمنية الخاصة بمناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامة، إلا أن إقرارها قد يتأخر في مجلس النواب لأسباب عديدة، وهنالك عدة أسباب تؤدي إلى تأخر البرلمان في إقرار مشروع الموازنة العامة للدولة، فهذا التأخير في إقرار مشروع الموازنة العامة إلى ما بعد بداية السنة المالية الجديدة يعود إلى سببين أولهما تأخر الحكومة في تقديم مشروع قانون الموازنة العامة، وثانيهما تأخر السلطة التشريعية بإقرار مشروع الموازنة، وقد يكون كلاهما معاً[٣]. وقد يعود تأخر إرسال مشروع الموازنة العامة من الحكومة إلى مجلس النواب لعدة أسباب أهمها بطئ الإجراءات لدى الحكومة في إعداد مشروع الموازنة العامة وكثرة المناقشات

(١) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥، ص٥٧.
(٢) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مرجع سابق، ص١١٣.
(٣) منصور يونس ميلاد، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٢٥.

والاعتراضات والمقترحات بزيادة إجمالي النفقات من قبل مجلس النواب ومن ثم إعادة المشروع إلى الحكومة لإجراء بعض التعديلات المطلوبة ومن ثم مناقشة المشروع من جديد من قبل لجان المجلس[١]، وكذلك ضعف الخبرة بالشأن المالي فكل وزارة من وزارات الدولة مطالبة بأن تعد المشروع المتعلق بنشاطها المالي المتوقع للسنة القادمة، إضافة إلى افتقار الانسجام والتنسيق بين وزارات الدولة، وكذلك بعد سحب الثقة من الحكومة هي من الأدوات الأكثر انتشاراً في برلمانات العالم وهذا من شأنه يعطل العمل الإداري لإعداد وتحضير مشروع الموازنة[٢].

كما قد يكون التأخير من جانب السلطة التشريعية نتيجة لغياب الوحدات الهيكلية المتخصصة الدائمة في مجلس النواب لدراسة الموازنة ومن ثم تقويمها على وفق الأهداف المرسومة لها، أو بسبب حل البرلمان الذي أدى إلى تعطيل مناقشة مشروع الموازنة العامة، أو بسبب الخلافات السياسية بين الكتل النيابية، وقد يكون نتيجة إهمال البرلمان بإطالة المناقشة بشكل غير مبرر[٣]. وقد يكون التأخير في إقرار الموازنة العامة لأسباب خارجة عن إرادة كلا السلطتين (التشريعية والتنفيذية) كما شهد العالم أجمع خلال جائحة كورونا، فقد تطلب إعداد موازنة ٢٠٢١ في كل الدول قياس أثر الجائحة على الاقتصاد ومركز المالية العامة للحكومات[٤]. ونجد أن الدستور العراقي لم يحدد مدة زمنية تقدم خلالها مشروع الموازنة العامة، إلا أن قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ قد نص على أن يتم تقديم الموازنة إلى مجلس النواب كأقصى موعد في منتصف شهر تشرين الأول من كل سنة[٥]. وقد عانت الموازنة العراقية من عدة حالات في تأخر تقديم مشروع الموازنة لمجلس النواب، ومنها تأخير الحكومة في تقديم مشروع الموازنة لسنة ٢٠٠٧ إلى مجلس النواب، وكذلك موازنة ٢٠٠٨، وموازنة

---

(١) حيدر حسين على الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الإدارة المالية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢، ص ٣٩.

(٢) لمى علي الظاهري، علي مجيد العكيلي، إشكالية حل البرلمات على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في المجلة السياسية الدولية، الجامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٩، ص٥٦٦.

(٣) باقر كرجي الجبوري، الآثار الاقتصادية لتأخير إقرار الموازنة العامة وأثره على اقتصاد العراق، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (١٧)، العدد (٣)، جامعة القادسية، بغداد، ٢٠١٥، ص١٥١.

(٤) برونو امبير، فازير شيخ رحيم، تيريرزا كوريستين، إعداد الميزانية خلال الأزمات، إصدارات صندوق النقد الدولي، بحث منشور على الموقع الرسمي لصندوق النقد الدولي، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Arabic/ar-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٤/٩.

(٥) المادة (١١) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩.

٢٠٠٩ وموازنة ٢٠١٠ [١]. أما بالنسبة للدورة الانتخابية الرابعة (٢٠١٨ – ٢٠٢٢) فلم تقر موازنة ٢٠٢٠ بسبب الاحتجاجات الشعبية في تشرين الأول وانخفاض أسعار النفط بسبب جائحة كورونا[٢]. وتأخر تقديم مشروع الموازنة العامة لسنة ٢٠٢١ إلى مجلس النواب، فيما لم ترى موازنة ٢٠٢٢ النور لأسباب متعددة منها نتائج الانتخابات والتأخر بتشكيل الحكومة، فشكل ذلك عبئاً أثقل كاهل المواطنين، بسبب غياب النفقات التشغيلية، وكانت أسباب غياب الموازنة تأخر الحكومة بإرسالها، وحل مجلس النواب لنفسه، والفوضى السياسية وخلافاتها[٣].

نلاحظ من خلال التأخير المستمر في إقرار الموازنة العامة، إثارة القلق والتساؤلات بشأن استقرار الأوضاع الاقتصادية والمالية في البلاد. ويؤدي التأخير إلى عدم اليقين في التخطيط الاقتصادي والاستثماري، ويعوق تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية المهمة. فضلاً عن ذلك، يؤثر هذا التأخير على ثقة المستثمرين والشركات ويؤدي إلى تأجيل الاستثمارات وخلق بيئة غير مستقرة للأعمال. ولذا تم العمل وإقرار موازنة ثلاثية للأعوام (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) وهو ما يخالف مبدأ سنوية الموازنة، والتي تعتبر أضخم الموازنات في تاريخ العراق وقد سجلت هذه الموازنة عجز مالي كبير، وثبتت سعر برميل النفط وسعر صرف العملة الأمريكية، وتدور التأملات حول هذه الموازنة في تجنيبها دخول العراق في الفراغ المالي.

إننا نرى في إقرار قانون الموازنة الثلاثية خطوة إيجابية وواسعة في ميدان السعي نحو منع التأخير في إقرار الموازنات العامة للسنوات القادمة، ويبدو لنا أن هذا الاتجاه محمود وجريء من حيث تحديث للظروف الاقتصادية التي يعانيها العراق، فلا يجب أن تبقى حلول الأزمات الاقتصادية متواكلة على بعضها البعض، بمعنى أنه لا بد لتحقيق النهوض الاقتصادي من نقطة بداية، ويشكل إقرار موازنة الثلاث سنوات نقطة ارتكاز جيدة نحو تأمين النمو المستدام.

---

[١] بان صلاح عبد القادر، رواء كاطع، تأخر إقرار الموازنة العامة دراسة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة الحقيقة، العدد ٤٢، بغداد، ٢٠١٨ ، ص ٥٠١.

[٢] عادل حسن دفار، مدة التصويت على الموازنات العامة في مجلس النواب (٢٠٠٦-٢٠٢١) "، بحث منشور في المجلة النيابية - مجلس النواب العراقي، العدد الثالث، بغداد، ٢٠٢٠، ص ١٥٣.

[٣] وجدان فالح حسن، أزمة إقرار موازنة عام ٢٠٢٢ في العراق وأبعادها على الجهود التنموية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، العراق، ٢٠٢١، ص٦.

المطلب الثاني– التعديلات التفصيلية على الموازنة: تم إدراج التعديلات في الموازنة العامة الثلاثية في العراق بهدف تحسين الوضع الاقتصادي والمالي في البلاد. وتضمن المشروع سياسات ضريبية جديدة، فضلاً عن مراجعة وتعديل سياسات الإنفاق العامة لضمان استخدام الأموال بشكل أكثر فاعلية، وتوسيع الصلاحيات، ونتناولها كالتالي:

أولاً–التعديلات الضريبية في مشروع الموازنة:

رغم عدم إقرارها، تعتبر المقترحات الضريبية التي تضمنها مشروع الموازنة العامة الثلاثية مؤشراً خطيراً على الاتجاه على دعم الإيرادات من جيوب المواطنين، وهو ما لا يصح اتباعه خاصة مع وجود المقدرات المالية الغير مفعلة، والإيرادات المهدورة في النظام الضريبي العراقي، ولذا نشير إلى بعض تلك المقترحات الضريبية ونستعرض انعكاسها.

أ– المشروع:

أثارت إضافة الحكومة العراقية فقرة خاصة بالضرائب ضمن مشروع قانون الموازنة المالية للعام ٢٠٢٣ جدلاً واسعًا في البلاد وقلقًا بين المواطنين، خاصة اقتراحات فرض الضرائب على تذاكر السّفر والوقود وعلى بطاقات الشحن المسّبق للهاتف[١]؛ فتضمن مشروع قانون الموازنة العامة للعام ٢٠٢٣ ضريبة جديدة تحمل مسمى "ضريبة المطار"، وهي فرض ٢٥ ألف دينار على كل مسافر إلى خارج البلد. واحتوى مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣ فقرة تُفيد بإعادة الضرائب على بطاقات إعادة شحن رصيد الهاتف النقال بنسّبة: ١٠%.

ب– الأسباب والدوافع:

كانت التخوفات المتعلقة بالموازنة العراقية تتمثل في عدة مخاطر، وتشمل بداية في تقلب أسعار النفط، إذ يعتمد العراق بشكل كبير على عائدات النفط التي تخضع لتقلبات الأسعار في السوق العالمية. يمكن أن يؤدي الانخفاض الكبير في أسعار النفط إلى عجز كبير في الميزانية. وكان

[١] ثار الخلاف على بعض الأمور وأدى لتأخير إقرار قانون الموازنة في مجلس النواب، ومن ضمنها المادة المتعلقة بفرض الضرائب، على اعتبار أن هناك رفضاً من قبل بعض أعضاء البرلمان على المادة المذكورة بتعديلها أو حذفها من القانون.

لوباء COVID-19 تأثير شديد على الاقتصاد العالمي، بما في ذلك العراق. أدى الوباء إلى انخفاض أسعار النفط وانخفاض النشاط الاقتصادي[١].

كما يمكن للمخاوف الأمنية المستمرة في العراق أن تؤثر أيضًا على الميزانية أن تؤدي الإنفاق العسكري المرتفع والحاجة إلى جهود إعادة الإعمار إلى تحويل الموارد عن القطاعات الأخرى، ويواجه العراق العديد من التحديات الاقتصادية، بما في ذلك ارتفاع معدلات البطالة وقطاع غير رسمي كبير وضعف البنية التحتية. يمكن أن تؤثر هذه التحديات على قدرة الحكومة على تحصيل الإيرادات وتنفيذ مشاريع التنمية. كما أن اتجاه خطط الحكومة في التنمية والاقتصاد والإصلاحات المالية وعوائدها الإيجابية على الاقتصاد الداخلي ومساعدتها في خلق فرص العمل الحقيقية وتنشيط القطاع الخاص، وعزمها على تحرير الاقتصاد العراقي من الاعتماد المنفرد على النفط وتقلّبات أسعاره في الأسواق العالمية، عبر تنشيط باقي القطّاعات الزراعية والصناعية والخدمية الواعدة. يحتاج لدعم من الإيرادات التي تم التخطيط لاستحصالها عبر فرض الضرائب الجديدة[٢].

ج- الاختلاف:

إن الموازنة المالية للعام ٢٠٢٢ لم يتم إقرارها من قبل مجلسيّ الوزراء والنواب بسبب الاضطرابات التي شهدها العراق عقب الانتخابات المبكرة في تشرين الأول ٢٠٢١ والتي تصاعدت الى مستويات خطيرة، وقد واجهت الحكومات العراقية المتعاقبة تحديات كبيرة في استحصال الضرائب من دوائرها، مما أدى إلى هدر ملايين الدولارات من الضرائب الجمركية المفروضة على استيراد السلع. رغم أن الضرائب باب واسع لتدفق الأموال لخزينة الدولة، ومن شأنها إعادة توزيع الموارد والدخل، فضلا عن لوظائف أخرى تتعلق بالسياسات النقدية والسيطرة

---

[١] قال النائب في البرلمان العراقي؛ "يوسف الكلابي"، إن مسألة إضافة فقرة الضرائب على بطاقات الهاتف النقال بنسّبة: ١٠ في المئة، كانت مقترحًا قدمه بعض أعضاء "اللجنة المالية"؛ في محاولة لرفع إيرادات الدولة لرفد الموازنة بمصادر تمويل جديدة. يراجع: أحمد عيد، ضرائب تقلق العراقيين: إيرادات جبائية في الموازنة تثير الجدل، مقال منشور على موقع العربي الجديد، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.alaraby.co.uk/economy ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٣/٤.

[٢] لقد ظهر أول الحلول بزيادة مصادر الإيرادات، إذ تم تبني الاتجاه لتحسين ميزانية العراق بزيادة مصادر إيراداته من خلال توسيع القاعدة الضريبية، وتقليل الإعفاءات والثغرات الضريبية، وإدخال ضرائب جديدة.

على حجم ومستويات التضخم[١]. لقد أكدت التعليمات التنفيذية المتعلقة بالموازنة العامة لعام ٢٠٢١ على أهمية تحقيق إيرادات الموازنة، وذلك عبر الدور الذي تقوم به الجهات التنفيذية كافة، حيث أنه "نظرا للأهمية الكبيرة التي توليها السياسة المالية لموضوع إيرادات الموازنة العامة الاتحادية لذلك فانه يتحتم على كافة الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة أو الإقليم أو المحافظات غير المنتظمة بأقليم أو مجالس المحافظات توفير الأموال اللازمة لتغطية الإنفاق العام وبالتالي تهيئة مقومات تنفيذ الخطط والبرامج التي تضمنتها الموازنة وهذا يتطلب تطوير أساليب جباية الايرادات من مختلف مصادرها من الضرائب والرسوم والغرامات واجور الخدمات للغير والايرادات الأخرى وفقا لما هو منصوص عليه في القوانين والانظمة والتعليمات ذات العلاقة"[٢].

لقد تضمنت مسودة قانون الموازنة الثلاثية في تفاصيلها فرض الضرائب الجديدة، وكالآتي:

- نسبة ٥% على عوائد مبيعات اللتر الواحد من البنزين.
- نسبة ١٠% على زيت الغاز أو الكاز.
- نسبة ١٥% على الوقود المستورد والذي يباع مباشرة عن طريق محطات تعبئة الوقود للسيارات.
- نسبة ١% على مبيعات النفط الأسود.

وكذلك فرض ضريبة مطار في جميع المطارات العراقية بمبلغ مقطوع مقداره ٢٥ ألف دينار (نحو ٢٠ دولارا) للشخص الواحد للمسافرين إلى خارج العراق. في جميع المطارات العراقية

[١] الضرائب بالعراق.. مورد اقتصادي غائب ودعوات للكشف عن مصير مليارات الدولارات الضائعة، مقال منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الجزيرة، متاح على الرابط الإلكتروني التالي: https://www.aljazeera.net/ebusiness/2022/10/178 ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٣/٤.

[٢] المادة (١) من تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١.

وتقيد ٩٠% منها إيراداً للخزينة العامة و١٠% منها لسلطة الطيران المدني لتطوير المطارات[١].

ثانياً- آثار فرض الضرائب الجديدة:

قال الباحث في الشأن الاقتصادي؛ "علي عواد"، إن الحكومة العراقية واللجنة المعنية بالموازنة في "مجلس النواب"؛ اتخذتا من المواطن العراقي وسّيلة لسّد العجز الكبير الحاصل في الموازنة، وأضاف أن الضرائب المفروضة على الوقود والسفر وتذاكر الطيران، بالإضافة إلى بطاقات تعبئة الهاتف النقال تُمثل انتهاكًا كبيرًا يستهدف قوت الشعب العراقي[٢].

وقال الخبير الاقتصادي العراقي؛ "أحمد صباح"، إن الضرائب على الخدمة المقدمة يجب أن تتم جبايتها من شركات الاتصالات سواء كانت شركات الهاتف المحمول أم الإنترنت. وبيّن أن هناك مصادر إيرادات يجب أن يتم استثمارها بالشكل الأمثل، والسّيطرة عليها من الهدر، كما هو الحال في المنافذ الحدودية والجمارك والضرائب المضافة التي لا تمسّ الدخل الثابت للمواطن[٣].

وقال المتحدث باسم الوزارة؛ "عمر عبدالرزاق"، إن عملية إضافة هذه الضريبة متعلقة بـ"مجلس النواب"؛ لتنويع مصادر التمويل للموازنة وتقليل مسّتوى العجز، وتوفير أكبر قدر ممكن من الأموال. وأشار أن انعكاسات إلغاء الضريبة نهاية العام الماضي كانت إيجابية تجاه المواطنين وأصحاب الدخل المحدود، ولا يمكن بأي شكلٍ من الإشكال إعادتها وفق برنامج عمل الوزارة.

---

(١) المادة (٤٢) من مسودة قانون الموازنة العراقية للسنوات ٢٠٢٣/٢٠٢٤/٢٠٢٥، متاح على الرابط الإلكتروني: https://drive.google.com/file/d/1oRKY-tVRKPzlNFmsWjWgAyK_qvP9KpOQ/view ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٣/٤.

(٢) أحمد عيد، ضرائب تقلق العراقيين: إيرادات جبائية في الموازنة تثير الجدل، مرجع الكتروني سابق، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٣/٤.

(٣) من جانبها؛ نفت "وزارة الاتصالات" العراقية أن تكون هي التي أضافت فقرة إعادة الضرائب على بطاقات شحن الهاتف المحمول وحزم وباقات الإنترنت المُقّدمة للمواطنين ضمن برنامجها الوزاري في "الموازنة العامة للدولة".

فيما انتقد عضو "لجنة النقل والاتصالات" في "مجلس النواب"؛ النائب "كاروان علي"، إعادة الضرائب على بطاقات شحن الهاتف النقال، لتأثيرها الكبير على الحالة الاقتصادية للمواطن العراقي، وتحديدًا أصحاب الدخل المحدود.

وعلق عضو اللجنة المالية النيابية، جمال كوجر، على هذه الضرائب الجديد بالقول:"إن الدولة العراقية حالها حال أي دولة أخرى في العالم تفرض الضرائب عندما تقل مواردها لدعم موازنتها، وهنا يكون المواطن هو الضحية وليس الحكومات". ولكنه أنتقد "فرض الضرائب دون أن يقابل ذلك أي تعديل لسلم الرواتب وتحسين حال المواطنين لا سيما القطاع الخاص الذي يكاد يكون دعمه معدوما في الموازنات الحكومية، وذلك من أجل خلق نوع من التوازن بين أخذ الضرائب وتحسين الخدمات"[١]. كما أن عضو لجنة النقل والاتصالات بمجلس النواب كاروان علي ياروبس، أضاف انه "اذا كان الغرض من فرض الضريبة هو زيادة مصادر الواردات للحكومة، فالأجدر ان يتم اخذ تلك الملايين من الدولارات المتراكمة كديون وضرائب على شركات الاتصالات واعادتها الى خزينة الدولة"[٢]. كما حذر نائب رئيس "المركز الاستراتيجي لحقوق الأنسان" في العراق، حازم الرديني، من فرض ضرائب جديدة في موازنة ٢٠٢٣. وقال في بيان صحافي أمس، إن "مجلس النواب مطالب بعدم تمرير الفقرات الخاصة بفرض ضرائب جديدة على الوقود المستورد بكافة أنواعه، لما له من آثار سلبية على حياة المواطن العراقي، لأنه سيؤدي إلى زيادة كلف نقل الأشخاص والمواد وجميع المواد المصنعة محلياً، وبالتالي زيادة في أسعار أغلب المواد الأساسية". وأضاف أن "هنالك حلولاً بديلة، أهمها تخفيض مبالغ الموازنة الاستثمارية التي حصلت فيها طفرة هي الأكبر عبر تاريخ الموازنات المالية للحكومة العراقية"[٣]. من ناحية أخرى أوضح الخبير الاقتصادي والأستاذ الجامعي في البصرة، نبيل المرسومي أن "هذه الضرائب ستؤدي الى تعزيز الإيرادات غير النفطية والحد ولو قليلا من

---

[١] بغداد اليوم، بالأرقام.. الضرائب الجديدة في الموازنة و"ضحيتها المواطن"، مقال منشور على الموقع الرسمي لشبكة بغداد اليوم، متاح على الرابط الإلكتروني: https://baghdadtoday.news ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٣/٤.

[٢] الموازنة تفرض ضرائب على بطاقات شحن الهواتف بنسبة (١٠%)، مرجع الكتروني سابق.

[٣] مشرق ريسان، برلمان العراق يقترب من إقرار الموازنة... وتحذيرات من ضرائب جديدة، مقال منشور على الموقع الرسمي لجريدة القدس العربي، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.alquds.co.uk9/ ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٣/٤.

تهريب الوقود الى الخارج غير أنها ستؤدي الى ارتفاع تكلفة نقل الأشخاص والبضائع ومن ثم ارتفاع جديد في أسعار السلع والخدمات وهو ما قد يؤدي الى تجاوز نسبة التضخم السنوي المحددة بالموازنة بنسبة ٥% والتأثير سلبيا على المستوى المعاشي للمواطنين"[١].

ثالثاً- استقراء أثر الموازنة الثلاثية على العراق:

إن قانون الموازنة الثلاثية في العراق خطوة جريئة وذات مساع طموحة وإيجابية لا شك، وهو يحمل في طياته الغير تقليدية محاولة لتغير الواقع المعيشي والنهوض بالاقتصاد العراقي وتحريره من نمط أحادية الإيرادات، والتحكم بموجب التدخل الإيجابي بمقدرات العراق وثرواته وسعر الصرف للعملات الأجنبية، إضافة إلى سعيه الواضح لمواجهة مشكلة تأخر إقرار الموازنة التي عانى منها العراق طوال الفترات السابقة.

يتضمن قانون موازنة العراق الاتحادية الثلاثية كثيراً من الإيجابيات، فقد حاول المشرع أن يتجاوز مشكلة عدم إقرار الموازنة العامة أو تأخرها في بعض السنوات، وقد جاء مفصلاً أكثر من سابقاته، وقد حصر الاقتراض بغاية تغطية العجز في نفقات المشاريع الاستثمارية فقط مع تحمل الجهة المقترضة ذاتها أعباء تسديد القرض وفوائده[٢]. وهذه الموازنة تعكس أولويات الحكومة وتعبر عن برامجها، وأشار البيان أيضاً إلى أن عودة الاستقرار السياسي الذي نتج عن تشكيل الحكومة وظروف في أسواق النفط توفر فرصة للتعامل مع هذه المتغيرات وتحقيق الإصلاح[٣]. كما بلغت تقديرات النفقات الجارية أكثر من ١٤٩ ترليون دينار[٤]، منها أكثر من

---

(١) بغداد/ المدى، خبير يكشف عن الضرائب الجديدة في الموازنة الثلاثية، مقال منشور على الموقع الرسمي لجريدة المدى، متاح على الرابط الإلكتروني: https://almadapaper.net/view.php?cat=285597 ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٣/٤.

(٢) علي عبد الرحيم العبودي، دراسة تقييمية لمشروع موازنة العراق الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢٣، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، العراق، ٢٠٢٣، ص٨.

(٣) سلطان جاسم النصراوي، موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠٢٣.... والحاجة الى السياسات المالية الذكية، بحث منشور على الموقع الرسمي لمركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، متاح على الرابط الإلكتروني: https://fcdrs.com/economical/1834 ، تاريخ الزيارة: ٢٠٢٤/٤/٩.

(٤) المادة (٢/ثانياً) من قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقي للسنوات ٢٠٢٣،٢٠٢٤،٢٠٢٥.

١٣٣ تريليون دينار كنفقات تشغيلية[١]، ناهيك عن تحديد أكثر من قرض عام داخلي وخارجي للصرف على إنشاء عدد لا بأس به من المستشفيات الجديدة وتأهيل المستشفيات القديمة وإنشاء المدارس لاسيما وفقاً للاتفاقية الإطارية بين العراق والصين، مما يشير لوجود توجه حكومي لتقديم المزيد من الخدمات للمجتمع. كذلك وباعتبار ما أقره الدستور العراقي من ترسيخ لمبدأ اللامركزية المالية[٢]، يسعى قانون الموازنة الثلاثية لترسيخ هذا المبدأ عن طريق منح صلاحيات واسعة للمحافظين وجعلهم الجهة الوحيدة المختصة بتنفيذ تلك البرامج الخدمية في المحافظة، وصلاحيات المناقلة بتخصيصات دوائر المحافظة الممنوحة للمحافظين، ناهيك عن إنشاء صندوق خاص تحت مسمى صندوق إعمار المحافظات الأكثر فقراً برأسمال قدره ٥٠٠ مليار دينار، والاستمرار بالعمل في (صندوق إعمار المناطق المتضررة من العمليات الإرهابية)[٣]. إلا أن قانون الموازنة العامة الثلاثية العراقي لا يخل من التحديات والنقاط السلبية، وتبدأ التحديات بحجم الموازنة الكبير التي سجل العجز الأكبر على الإطلاق، فضلاً عن أن تمويل العجز سيمول من الاقتراض الداخلي والخارجي بنسبة ٦٦%، الأمر الذي سيزيد من المديونية المسجلة على الحكومة الحالية والحكومات القادمة، والأعباء الثابتة لا يمكن تخفيضها خلال فترة الموازنة[٤].

كما أننا نرى أن خروج الموازنة الثلاثية عن أحد القواعد الأربعة لإعداد الموازنة وهو مبدأ سنوية الموازنة، قد لا يتناسب مع المتغيرات الاقتصادية التي تسعى الموازنة إلى تحقيقها كمعدل النمو الاقتصادي ومعدل نمو الدين العام، فضلاً عن ذلك نرى بأن الموازنة الثلاثية ستجرد دور السلطة التشريعية من الرقابة على الحكومة وبالأخص فيما يتعلق بالاقتراض الداخلي والخارجي كون هذه الموازنة مانحة الإذن بالاقتراض سابقاً. إذ يعتبر البرلمان منبراً هاماً للتعبير عن آراء المواطنين وضمان مراقبة السلطة التنفيذية، وبالتالي فإن تجريد دوره من هذه الصلاحيات، ولذلك، يجب أن تولي الحكومة والبرلمان اهتماماً كبيراً لضمان تحقيق التوازن بين صلاحياتهما

(١) المادة (٢/أولاً/١/أ) من قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقي للسنوات ٢٠٢٣،٢٠٢٤،٢٠٢٥.

(٢) المادة (١٢٢) من دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

(٣) نص المادة (٥٨) من قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقية للسنوات ٢٠٢٣-٢٠٢٤-٢٠٢٥.

(٤) اعتمدت الموازنة على تصدير النفط بنسبة ٩٠%

وضرورة تحقيق التنمية وتوفير الخدمات للمواطنين. وبالتالي يجب أن تكون هناك آليات فعالة لضبط النفقات وضمان استخدام الأموال بشكل شفاف وفعال. فالموازنة الثلاثية في العراق تعتبر تحدياً كبيراً يتطلب جهوداً مشتركة من قبل جميع الأطراف لضمان تحقيق أهدافها بشكل فعال وشفاف. ونرى أن تحقيق هذه الأهداف يتطلب إصلاحات جذرية في نظام الإدارة المالية والمحاسبية، بحيث تكون قادرة على ضبط النفقات. فضلاً عما سبق تتمثل تحديات الموازنة الثلاثية في العدد الكبير من النصوص التي أجازت للسلطة التنفيذية إضافة تخصصات جديدة أو إعادة تخصيص بعض الإيرادات التي يمكن الحصول عليها من دوائر الدولة المختلفة، والتي وإن لاحظنا وجود بعضها في الموازنات السابقة، إلا أنها كانت بمبالغ محددة، فضلاً عن الصلاحيات الواسعة للمناقلة الممنوحة لها، والتي وصلت إلى حد نسف مبدأ تخصيص الاعتمادات[١]. ويمثل المجال الواسع المتاح للاقتراض العام[٢] تحدياً كبيراً في مساعي الموازنة للنهوض بالاقتصاد العراقي. كما تنصّ البنود الجديدة في الموازنة على أن إقليم كردستان سيودع عائدات صادراته النفطية في حساب مصرفي يمكن للحكومة المركزية مراقبته، وستقتطع الحكومة الفيدرالية مبلغ عائدات النفط من مخصصات الميزانية الشهرية لكردستان. ولم تنطلق الوزارة نحو اعتماد موازنة البرامج والأداء رغم البيانات والتصريحات الكثيرة الداعية إليها ورغم ما تمثله من نقلة نوعية في تحقيق النهوض الاقتصادي. حيث أن فلسفة موازنة البرامج والأداء تتمثل في أن إنفاق المزيد من الأموال بصورة فعالة أفضل من الالتزام بما هو محدد بصورة غير فعالة، فهي تعالج نواحي القصور في موازنة البنود، أهمها عدم قدرة موازنة البنود على قياس الأداء الفعلي للحكومة، وتعمل موازنة البنود على ضغط الإنفاق دون ترشيده فموازنة البنود لا

---

[١] أجازت الفقرة (٥/ ب) من البند أولاً من المادة الثانية من القانون في حال تحسن أسعار بيع النفط وزيادة الإنتاج النفطي بحيث تزيد الإيرادات العامة أجازت تخصيص ٣٠% من تلك الزيادة لتسديد المستحقات المتأخرة للمحافظات و٧٠% لتسديد العجز في الموازنة العامة. ب. أجازت الفقرة (٣/ ب) من البند ثالثاً من المادة الثانية من القانون لوزيري المالية والتخطيط الاتحاديين بالتنسيق مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية إعادة تخصيص المبالغ المستردة من المقرضين ضمن برامج استراتيجية مكافحة الفقر. ج -خولت المادة (١١) من القانون الموازنة وزير المالية الاتحادي إضافة التخصصات عن الإيرادات المستحقة عن تطبيق أحكام المادة الأولى من قانون فرض رسوم المركبات رقم ٤٠ لسنة ٢٠١٥.

[٢] المادة (٢/ثانياً/٢/أ) من قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقي للسنوات ٢٠٢٣،٢٠٢٤،٢٠٢٥.

تهتم بالكفاءة والفاعلية وانما تهتم بتخفيض المخصصات المرصودة للبنود وبالتالي لا يوجد ربط بين المدخلات والمخرجات[1].

الخاتمة: وقد توصلنا في ختام هذا البحث إلى عدد من النتائج والمقترحات والتي نستعرضها كما يلي:

أولاً- النتائج:

١- لا خلاف حول شرعية إقرار موازنة ثلاثية تخرج عن مبدأ سنوية الموازنة، إلا أن امتدادها على هذه الفترة الطويلة وضمن مجموعة الظروف الأمنية والسياسية والاقتصادية يحمل العديد من المحاذير التي قد تنعكس بشكل سلبي على الوضع الاقتصادي إذا لم تتم عملية إدارة تنفيذ الموازنة وفق ضوابط صارمة.

٢- اتخذت الموازنة الثلاثية خطوة جريئة في سعيها لتثبيت إيرادات الدولة، وذلك بتحديد الغطاء المالي المعتمد على عوامل معدل تصدير النفط وسعر البرميل، رغم صعوبة ثبات هذا التقدير تبعاً لارتباطه بالأسعار العالمية، وهي خطوة متفائلة لإيجاد التوازن بين النفقات والإيرادات وسد العجز في الموازنة.

٣- يهدف قانون الموازنة الثلاثية لتجاوز مشكلة التأخير في إقرار الموازنة ويحمل في طياته الكثير من الشفافية وتخطي الروتين، ويسعى إلى ضخ الإمكانيات في المجال الخدماتي وإعطاء الإيرادات النفطية مكانتها الحقيقية في تمويل الموازنة، ولكنه لا زال يعتمد موازنة البنود ولم ينتقل نحو موازنة البرامج والأداء، رغم أنه يعمل على تعزيز اللامركزية المالية.

٤- لقد حصر قانون الموازنة الجديد الاقتراض من أجل غاية تغطية العجز في نفقات المشاريع الاستثمارية فقط مع تحمل الجهة المقترضة ذاتها أعباء تسديد القرض

[1] محمد طارق عبد الوهاب، سطم صالح حسين، الآثار الاقتصادية لتفعيل سياسات التحول إلى موازنة البرامج والأداء في العراق- دراسة تطبيقية، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ١١، العدد ١، العراق، ٢٠٢١، ص٢١٢.

وفوائده، إلا أنه ترك الباب مفتوحاً واسعاً للاقتراض الخارجي، وتشمل التحديات حجم الموازنة الكبير التي سجل العجز الأكبر على الإطلاق، ولذا فتمويل العجز سيعود للاقتراض الداخلي والخارجي.

٥- يتضمن قانون الموازنة الثلاثية العديد من الاستثناءات التي تقع على القوانين الدائمة كقانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والأخطاء العسكرية والعلميات الإرهابية وقانون الإدارة المالية الاتحادية وقانون انضباط موظفي الدولة والقطاع العام، ويمنح السلطة التنفيذية صلاحيات بإعادة تخصيص الكثير من الإيرادات الغير محددة، وإجراء المناقلات بيت التخصصات المعتمدة، كما يتضمن النصوص التي أجازت للسلطة التنفيذية إضافة تخصصات جديدة أو إعادة تخصيص بعض الإيرادات التي يمكن الحصول عليها من دوائر الدولة المختلفة.

ثانياً- المقترحات:

١- رسم خطط التنمية اعتماداً على الواقع الاقتصادي الحالي، وذلك بتسخير الإيرادات النفطية والارتكاز على العقود الاستثمارية عن طريق إفساح المجال للقطاع الخاص، ورؤوس الأموال الأجنبية بتقديم فرص استثمارية جديدة للمشاريع المزمع إقامتها. وبناء التقديرات المالية للسنوات ٢٠٢٤ و٢٠٢٥ على أسس واقعية وعلى مخرجات تنفيذ موازنة ٢٠٢٣.

٢- ضبط العمل الأمني عن طريق التوافق السياسية للسيطرة على مصادر الإيراد الداعمة، كالمنافذ الحدودية والضرائب الجمركية، وذلك بالتزامن مع تحقيق الشفافية في السياسات الضريبية بعيداً عن دخل المواطن، فليس هو الحل لرفع الإيرادات، بل إيجاد أوعية ضريبية حديثة تنطلق من تطور الأنشطة الاقتصادية في العراق.

٣- الدفع بمساهمات القطاعين الزراعي والصناعي إلى الأمام، حيث تشكل وارداتهما جزء كبير من حل العجز المالي، لا سيما أن قدرة تطوير هذين القطاعين متاحه وليست

بالبعيدة بتوافر الخبرات والمؤهلات ويمكن دعمها عبر تعزيز البنى التحتية التي تشكل ضرورة وأولوية في نظر الموازنة العامة أساساً، كما تساهم في تشغيل اليد العاملة العاطلة وتساهم في إعادة توزيع الثروات والدخل.

٤- البدء بخطوات فاعلة في الانتقال لموازنة البرامج والأداء والتي تساعد على تخفيض التكاليف وتمثل أداة للتخطيط والرقابة على الفعاليات والأنشطة وإجراء التطبيقات الضرورية، ورغم أن فترة إعدادها أطول من موازنة البنود إلا أن إقرار الموازنة الحالية لثلاث سنوات يمنح السلطات المعنية هذا الوقت اللازم.

قائمة المصادر

أولاً- الكتب القانونية:

١- حكمت الحارس، السياسة الضريبية وتطور النظام الضريبي في العراق، دار وهدان، القاهرة، ٢٠٠٢.

٢- حيدر حسين على الاختصاصات المالية للسلطة التنفيذية في قانون الإدارة المالية العراقي رقم ٦ لسنة ٢٠١٩ المعدل، مكتبة القانون المقارن، بغداد، ٢٠٢٢.

٣- خالد الخطيب، زهير شامية، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٢.

٤- خبابة عبد الله، أساسيات ي اقتصاد المالية العامة، مؤسسة شباب الجامعة للنشر والتوزيع، الإسكندرية، ٢٠٠٩.

٥- رائد ناجي احمد، علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق، دار السنهوري القانونية والعلوم السياسية، بغداد، ٢٠١٧.

٦- سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة مدخل معاصر، دار الأكاديميون لنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢١.

٧- سعود جايد العامري، عقيل حميد الحلو، مدخل معاصر في علم المالية العامة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٢٠.

٨- سعيد علي العبيدي، اقتصاديات المالية العامة، دار دجلة ناشرون وموزعون، عمان، ٢٠١١.

٩- سمير صلاح الدين حمدي، المالية العامة، ط١، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٥.

١٠- طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية، بغداد، ٢٠١٧.

١١- عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٥.

١٢- قبس حسن عواد البدراني، الوجيز في قانون المالية العامة، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

١٣- منصور يونس ميلاد، مبادئ المالية العامة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.

١٤- مهدي سهر غيلان الجبوري، الموازنة العامة وبنية الناتج القومي المحلي الإجمالي، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٨.

ثانياً- الأبحاث والدراسات:

١- أحمد بريهي العلي، تحولات السوق النفطية وتسعير النفط العراقي الخام، بحث منشور في مجلة الإدارة والاقتصاد، المجلد (١)، العدد (١)، جامعة كربلاء، العراق، ٢٠١٠.

٢- احمد خلف حسين، شيماء فارس محمد، أثر السياسة الإيرادية في الموازنة العامة في العراق، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (١)، العدد (٢)، الجزء (٢)، العراق، ٢٠١٦.

٣- باقر كرجي الجبوري، الآثار الاقتصادية لتأخير إقرار الموازنة العامة وأثره على اقتصاد العراق، بحث منشور في مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (١٧)، العدد (٣)، جامعة القادسية، بغداد، ٢٠١٥.

٤- بان صلاح عبد القادر، رواء كاطع، تأخر إقرار الموازنة العامة دراسة في القانون العراقي، بحث منشور في مجلة الحقيقة، العدد ٤٢، بغداد، ٢٠١٨.

٥- سالم عبد الحسين سالم، الموازنة العامة ودور السلطتين التشريعية والتنفيذية تجاهها مع إشارة إلى العراق للفترة (٢٠٠٤ – ٢٠١١) مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ١٨، العدد ٦٦، العراق، ٢٠١٢.

٦- صالح ياسر، النظام الريعي وبناء الديموقراطية: الثنائية المستحيلة حالة العراق، مؤسسة فريدريش إيبرت- مكتب الأردن والعراق، العراق، ٢٠١٣.

٧- عادل حسن دفار، مدة التصويت على الموازنات العامة في مجلس النواب (٢٠٠٦-٢٠٢١) "، بحث منشور في المجلة النيابية - مجلس النواب العراقي، العدد الثالث، بغداد، ٢٠٢٠.

٨- عبد الجبار عبود الحلفي، التوازن الصعب بين سعر برميل النفط وإعداد الموازنة في العراق، بحث منشور في مجلة المستنصرية للدراسات العربية و الدولية، المجلد (١٢)، العدد (٥١)، العراق، ٢٠١٥.

٩- عبد الحسين العنبكي، الموازنة العامة الفيدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية بغداد، السنة السادسة، العدد (١٧)، ٢٠٠٨.

١٠- علي عبد الرحيم العبودي، دراسة تقييمية لمشروع موازنة العراق الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢٣، سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، العراق، ٢٠٢٣.

١١- فلاح خلف علي الربيعي، هوية النظام الاقتصادي في العراق بين الدولة الريعية والدولة التنموية، بحث منشور في مجلة المستقبل العربي، المجلد (٤٢)، العدد (٤٨٤)، مركز دراسات الوحدة العربية، لبنان، ٢٠١٩.

١٢- لمى علي الظاهري، علي مجيد العكيلي، إشكالية حل البرلمات على إقرار الموازنة العامة في دستور العراق لسنة ٢٠٠٥، بحث منشور في المجلة السياسية الدولية، الجامعة المستنصرية، العراق، ٢٠١٩.

١٣- لؤي طه ملا حويش، ود. علي كريم العمار، الخروقات في الموازنة والتخصيصات الدستورية، بحث تحليلي في الموازنة الاتحادية في العراق، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد٢٩، ٢٠١٢.

١٤- مايح شبيب الشمري، التنويع الاقتصادي وتنويع مصادر الدخل مقومات لإصلاح الاقتصاد الريعي في العراق- سياسات مقترحة وخيارات استراتيجية، بحث منشور في مجلة وارث العلمية، المجلد (٥)، عدد أيار، العراق، ٢٠٢٣.

١٥- مجيد حميد جودة الجبوري، رشيد حميد جودة الجبوري، رقابة السلطة التشريعية على تنفيذ الموازنة العامة ومدى فاعليتها، بحث منشور في مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد (٧)، العدد (٢)، الجزء (٢)، العراق، ٢٠٢٢.

١٦- محمد طارق عبد الوهاب، سطم صالح حسين، الآثار الاقتصادية لتفعيل سياسات التحول إلى موازنة البرامج والأداء في العراق- دراسة تطبيقية، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد ١١، العدد ١، العراق، ٢٠٢١.

١٧- معد صالح فرحان، محمد عماد عبد العزيز، مدى إمكانية تعظيم الموارد الحكومية في العراق من خلال سياسة الانضباط المالي للمدة (٢٠٢٤-٢٠١٩)، بحث منشور في مجلة جامعة كركوك للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (١٢)، العدد (٢)، العراق، ٢٠٢٢.

١٨- وجدان فالح حسن، أزمة إقرار موازنة عام ٢٠٢٢ في العراق وأبعادها على الجهود التنموية، مركز البيان للدراسات والتخطيط، العراق، ٢٠٢١.

ثالثاً- الدساتير والقوانين:

أ- الدساتير:

- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.

ب- القوانين

١- النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي لسنة ٢٠٠٦.

٢- قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.

٣- تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١.

٤- قانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٢٣ قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقي للسنوات ٢٠٢٣،٢٠٢٤،٢٠٢٤.

رابعاً- المراجع الإلكترونية:

١- أحمد عيد، ضرائب تقلق العراقيين: إيرادات جبائية في الموازنة تثير الجدل، مقال منشور على موقع العربي الجديد، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.alaraby.co.uk/economy .

٢- برونو امبير، فازير شيخ رحيم، تيريرزا كوريستين، إعداد الميزانية خلال الأزمات، إصدارات صندوق النقد الدولي، بحث منشور على الموقع الرسمي لصندوق النقد الدولي، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.imf.org/-/media/Files/Publications/covid19-special-notes/Arabic/ar-special-series-on-covid-19-budgeting-in-a-crisis-guidance-for-preparing-the-2021-budget.ashx .

٣- بغداد اليوم، بالأرقام.. الضرائب الجديدة في الموازنة و"ضحيتها المواطن"، مقال منشور على الموقع الرسمي لشبكة بغداد اليوم، متاح على الرابط الإلكتروني: https://baghdadtoday.news .

٤- بغداد/ المدى، خبير يكشف عن الضرائب الجديدة في الموازنة الثلاثية، مقال منشور على الموقع الرسمي لجريدة المدى، متاح على الرابط الإلكتروني: https://almadapaper.net/view.php?cat=285597 .

٥- سلطان جاسم النصراوي، موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠٢٣.... والحاجة الى السياسات المالية الذكية، بحث منشور على الموقع الرسمي لمركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية، متاح على الرابط الإلكتروني: https://fcdrs.com/economical/1834 .

٦- الضرائب بالعراق.. مورد اقتصادي غائب ودعوات للكشف عن مصير مليارات الدولارات الضائعة، مقال منشور على الموقع الرسمي لمؤسسة الجزيرة، متاح على الرابط الإلكتروني التالي: https://www.aljazeera.net/ebusiness/2022/10/178 .

٧- مسودة قانون الموازنة العراقية للسنوات ٢٠٢٣/٢٠٢٤/٢٠٢٥، متاح على الرابط الإلكتروني: https://drive.google.com/file/d/1oRKY-tVRKPzlNFmsWjWgAyK_qvP9KpOQ/view .

٨- مشرق ريسان، برلمان العراق يقترب من إقرار الموازنة... وتحذيرات من ضرائب جديدة، مقال منشور على الموقع الرسمي لجريدة القدس العربي، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.alquds.co.uk9 .

٩- نبيل جعفر عبد الرضا، واقع القطاع الخاص في العراق، بحث منشور على موقع الحوار المتمدن، العدد (٣٦٧٦)، متاح على الرابط الإلكتروني: https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=300318 .