



التأثيرات الميامية في استدامة الدين العام في موازنة العراق 2019

م.م أحمد حامد جمعة هذال*

د. كمال فيلد البصري**

المستخلص

توضح هذه الدراسة تحليل واقع السياسة المالية في موازنة العراق 2019، ويتم تقييم ذلك التحليل عن طريق تتبع عناصر الموازنة العامة من النفقات العامة والإيرادات العامة، وتركز الدراسة على حجم التأثير السياسي على مسار الانفاق العام، وكذلك تحليل الانفاق والإيرادات العامة في مختلف قطاعات وأبواب الموازنة العامة، كما تبين هذه الدراسة حجم المخاطر الناجمة عن استمرار العجز المالي، وكذلك مخاطر الدين العام وفق مؤشرات تحليل استدامته ضمن المؤشرات المالية والاقتصادية المعبرة عن مخاطر الدين العام، وأكدت الدراسة على أن الانفاق العام لا يزال يستند الى القرار السياسي ولا يحقق مبادئ وأهداف الموازنة الاقتصادية التي تحقق المنفعة العامة، فالضرورة تقتضي وجود كفاءة في الانفاق وعدالة في التوزيع حتى نتجنب مخاطر الدين العام المقبلة وتأثيرها على الاجيال القادمة.

الكلمات الرئيسية: السياسة المالية. الاقتصاد السياسي في الموازنة العامة. الاستدامة المالية. استدامة الدين العام.

Political influences on the sustainability of public debt In the 2019 Iraq budget

Ahmed hamed alhathal

Ahmedmms29@gmail.com

Dr.Kamal Field Al Basri

Kamal.albasri@gma

Abstract

This study clarifies the analysis of the reality of the financial policy in the budget of Iraq 2019, and that analysis is evaluated by tracking the elements of the public budget from public expenditures and public revenues, and the study focuses on the size of the political impact on the path of public spending, as well as the analysis of public spending and revenues in various sectors and sections of the public budget. This study also shows the size of the risks resulting from the continuation of the financial deficit, as well as the risks of public debt according to the indicators of its sustainability analysis within the financial and economic indicators that express the risks of public debt. The study emphasized that public spending is still based on the political decision and does not achieve the principles and objectives of the economic budget that achieve the public benefit. The necessity requires efficient spending and fair

* حاصل على شهادة الماجستير في علوم الاقتصاد وطالب دكتوراة في علوم الاقتصاد الجامعة المستنصرية / مختص بتحليل الاستدامة المالية واستدامة الدين العام والسياسات العامة الاقتصادية
** رئيس هيئة امناء المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي

distribution in order to avoid future public debt risks and their impact on future generations

Keywords: Fiscal Policy, Political Economy In The Public Budget , Financial Sustainability, Sustainability Of public Debt.

مقدمة

ان اعداد الموازنة هو تجسيد لصيغة العقد الاجتماعي والذي بموجبه يهب المواطن حقوقه المالية للحكومة (كما في عوائد الثروة النفطية) مقابل أن تقوم الحكومة بإنفاق هذه الحقوق على المرافق المختلفة معبرة عن تطلعات المواطنين المدونة في استراتيجية الموازنة التي هي لسان حال الخطة الوطنية والسياسة المالية المعتمدة، وتُعد موازنة 2019 كسابقتها موازنة بنود (موازنة تقليدية) وهي من أقدم أنواع الموازنات ويغيب عنها (الاتجاه الرقابي) والذي يهدف أساساً الى وجود نظاماً رقابياً على الانفاق العام، وتهتم ببند الصرف وليس التركيز على مدى التزام كل الوحدات الحكومية من بنود الانفاق والايراد، إذ يهتم هذا النوع من الموازنة بجانب الانفاق ومن ثم التوجه نحو تحصيل الايرادات، ونلاحظ ان الموازنة في نسختها الاخيرة المعدلة قد أبقت على سعر البرميل النفطي والذي قدر بـ (\$56) لكل برميل نفطي، وتُعد هذه الموازنة ثاني اكبر الموازنات العراق من حيث النفقات إذ قدرت النفقات العامة بـ (133) ترليون دينار، فيما قُدرت الايرادات العامة نحو (105) ترليون دينار، بعجز وصل نحو (27) ترليون دينار ويُعد اعلى عجزاً مالياً مر به العراق منذ عام 2003.

اهمية الدراسة: أحد الاركان الاساسية في السياسة الاقتصادية هي السياسة المالية، وهي المحرك الاساس لعناصر الطلب الكلي حسب النظرية الكينزية، وتحليل واقع السياسة المالية له اهمية بالغة في الاقتصاد العراقي وذلك من اجل الوقوف على مكامن الخلل ونقاط الضعف في السياسة المالية بعد دراسة معمقة وهذه توفر الامكانية الاقتصادية لصانع القرار في العراق، من أجل تحقيق تطلعات الخطة الوطنية فيما يتعلق بالتنمية البشرية والتنمية القطاعية، وفي معالجة الاختلالات الهيكلية بالاقتصاد.

مشكلة الدراسة: تدور مشكلة الدراسة حول السياسة المالية في العراق ومدى قابليتها للاستمرار والاستدامة في ظل تقلبات أسعار النفط الدولية التي تسبب العجز المالي وارتفاع حجم الدين العام، وكذلك المخاطر الناجمة عن التوزيع غير العادل في الموازنة استناداً الى الاتفاقات السياسية في توزيع الإنفاق العام على المحافظات والاقليم، وكذلك النسب المنخفضة في القطاعات الاقتصادية ومنها الزراعي والصناعي، فضلاً عن تردي شركات القطاع العام وتحولها من شركات منتجة رابحة الى شركات خاسرة.

فرضية الدراسة: انطلقت الدراسة من: أن انخفاض قدرة المالية العامة لتحقيق الكفاءة في الإنفاق يعود الى تأثير الجانب السياسي في الموازنة، وأن اعتماد الاقتصاد العراقي على الايرادات النفطية بنسبة تتخطى حاجز (88%) يعرضه الى الصدمات المالية وارتفاع حجم الدين العام، وبالتالي عدم الاستدامة المالية وبالتالي استدامة الدين العام.

اهداف الدراسة:

- 1- دراسة تحليلية في الاسباب والمعالجات في موازنة 2019 ومدى تحقيقها للاستدامة المالية و بالتالي استدامة الدين العام.
- 2- التأثيرات السياسية في المالية العامة في موازنة 2019.

3- اسباب واثر استدامة الدين العام في موازنة 2019.

منهجية الدراسة: اعتمدنا على استخدام المنهج الاستقرائي القائم في عرض وتحليل البيانات واستخلاص النتائج منها، وهذا ما ساعد الباحث على ملاحظة الجزئيات والتعرف على المشكلة ووضع الحلول المناسبة لها.

خطة الدراسة: من أجل التحقق من الفرضيات التي تم صياغتها وتحقيق الأهداف المرجوة من هذه الدراسة تم تقسيمها إلى ثلاثة مباحث، فضلاً عن المقدمة والخاتمة التي تتضمن أهم الاستنتاجات والتوصيات، إذ تناول المبحث الأول، الجانب النظري للموازنة العامة والسياسة المالية، أما المبحث الثاني فقد تناول التأثير السياسي في موازنة 2019، أما المبحث الثالث فقد أبرز تحليل استدامة الدين العام في موازنة 2019.

المبحث الاول: ماهية الموازنة العامة وشفافيتها

اتجهت الموازنة العامة وحسب المفهوم الحديث الى تحليل اعمق مما كانت عليه سابقا، إذ انتقلت من كونها مجرد بيانات مالية وحسابات وأرقام تقدر الإيرادات والنفقات الى مرآة عاكسة للحكم عبر أدوات السياسة المالية بالنظر لفلسفة الدولة في الحكم.

اولاً: تعريف الموازنة العامة: أن الموازنة في الفكر الحديث هي الاداة التي تمكن الدولة من التدخل في الحياة الاقتصادية وبما يكفل التوازن العام في الاقتصاد على كافة الاصعدة الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وبالتالي فهي وثيقة رسمية قانونية تتقدم بها السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية لغرض المصادقة عليها والهدف منها هو تحقيق مجموعة من الاهداف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية¹.

ثانياً: عجز الموازنة: الفكر الاقتصادي الكلاسيكي لا يسمح بحدوث العجز في الموازنة لأنه يفترض أن تكون النفقات العامة مساوية للإيرادات العامة، وهذا هو مبدأ عدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، أما الفكر الكينزي أجاز بوجود عجز الموازنة وبالتالي امكانية تمويله من خلال التمويل التضخمي في حالة تعرض الاقتصاد إلى انخفاض في مستوى التشغيل الكامل واشترط في ذلك التوقف عن هذه الوسيلة في حالة وصول الاقتصاد الى التشغيل الكامل، ويمكن تعريف عجز الموازنة على انه الاختلال الناجم عن انخفاض مستوى الإيرادات عن النفقات العامة، أي يكون الانفاق أعلى من الإيراد وبالتالي تلجأ الحكومة لسد هذا العجز عن طريق الاصدار النقدي الجديد او عبر اداة الدين العام او بقية الوسائل المالية المتاحة².

ثالثاً: السياسة المالية: أن الحكومات تستطيع استخدام عدة أدوات لتوجيه الموازنة العامة سواء كانت في حالة العجز او الفائض ومن هذه الأدوات هي أدوات السياسة المالية في الموازنة المتمثلة بالإنفاق العام والإيرادات فالنفقات العامة تشكل الطلب الكلي في الاقتصاد لأنه يتحدد بصورة مستقلة عن الدخل فلابد للحكومات ان تقوم بعملية الانفاق حتى وان كان الدخل منخفضاً، وكذلك فان الإيرادات المتمثلة بالضرائب وجبايتها تعد اداة مهمة من أدوات السياسة المالية تقوم بها الحكومة من أجل تمويل الانفاق أو جزء منه أو

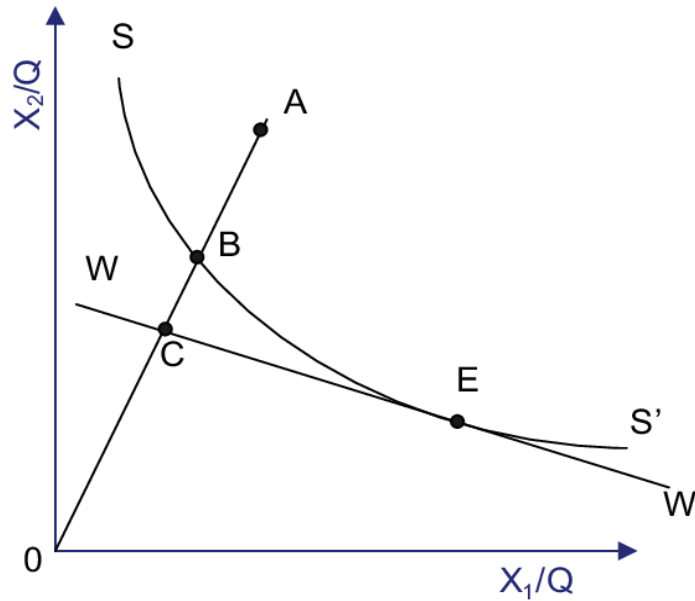
¹ عدنان محسن الظاهر، الموازنات العامة في الدول العربية، البرنامج الانمائي للأمم المتحدة 2007، ص15.

² ج. اكلي، الاقتصاد الكلي، ترجمة عطية مهدي، النظرية والسياسات، الجزء الاول، 1984، ص286.

لأهداف اقتصادية واجتماعية¹، وعليه فإن السياسة المالية هي مجموعة من الادوات التي تستخدمها الدولة للتأثير على النشاط الاقتصادي لتحقيق هدف معين.

رابعاً: كفاءة الموازنة العامة: بالاعتماد على أدبيات الاقتصاد الجزئي، يوضح الشكل (1) مستويات الكفاءة التي يمكن أن تحققها الموازنة العامة بالاعتماد على الاختيارات البديلة في الاقتصاد، ويوضح مجموعة من النقاط الواقعة على منحنى السواء وأخرى لا تحقق اشباع لأنها تبتعد عن منحنى السواء وعن امكانات المجتمع المتوفرة، ويلاحظ أن امام المخطط نوعين من الكفاءة هما الكفاءة الفنية والكفاءة الاقتصادية، فالنقطة (A) لا تحقق الكفاءة الاقتصادية والفنية لأنها اقع خارج منحنى السواء وتستخدم مدخلات اعلى لنفس مستوى الانتاج، اما النقطة (B) فتحقق الكفاءة الفنية لأنها تقع ضمن خط التكاليف الا انها لا تحقق الكفاءة الاقتصادية وهذا ينطبق على الموازنة العامة في العراق لأسباب سياسية تضر بمصالح بعض المسؤولين او عدم الشعور بالمسؤولية اتجاه البلد من قبل المتنفذين، اذ كان بالإمكان تحقيق الكفاءة الاقتصادية والفنية معا اذا تم توصيل خط آخر يقطع منحنى السواء مروراً بالنقطة (E) وهي النقطة التي تحقق الكفاءة الاقتصادية والفنية معاً، والمخطط يستطيع الوصول الى هذه النقطة في حالة وضع الموازنة العامة ضمن معايير الاداء والجوى الاقتصادية في بنود الانفاق العام واستخدام معايير الشفافية في الموازنة التي لها دوراً مميزاً في المحاسبة ورفع اداء الموازنة فضلاً عن تصحيح الانحرافات المستقبلية عن طريق اصدار موازنة المواطن.

الشكل (1): الكفاءة الفنية والاقتصادية في الموازنة



Source: Luis R. Murillo-Zamorano ECONOMIC EFFICIENCY AND FRONTIER TECHNIQUES, University of York and University of Extremadura, P34.

خامساً: شفافية الموازنة العامة:

1- مفهوم شفافية الموازنة: الشفافية مصطلح حديث، ويعرفها صندوق النقد الدولي (IMF) على انها التزام الصراحة مع الجمهور بخصوص اتجاهات المالية العامة للدولة، سواء كانت السابقة او الحالية او

¹ عبد الوهاب الامين، زكريا عبد الحميد باشا، الاقتصاد الكلي، دار المعرفة الكويت 1983، ص113.

المستقبلية، فضلاً عن هيكل الحكومة ووظائفها التي تحدد سياسات المالية العامة والنتائج المترتبة عليها، وتشجع الشفافية على زيادة مساءلة الحكومة وتعزيز مصداقيتها¹، وعرفت منظمة التعاون الاقتصادي الدولي على أنها الإفصاح عن جميع المعلومات المتعلقة بالموازنة في الوقت المناسب وبأسلوب منهجي، أما شركة الموازنة الدولية (IBP) فقد عرفت على بانها مقدرة الافراد في الدولة للحصول على كافة المعلومات المتعلقة بمختلف انواع الانفاق والدخول والايادات، وفي دراسة لصندوق النقد الدولي عام 1998، عرفت ايضاً على انها الانفتاح على الجمهور فيما يتعلق بكافة المعلومات بهيكل وظائف القطاع العام ونوايا السياسة المالية وحسابات القطاع العام والذي من شأنه تعزيز المساءلة وتثبيت المصداقية².

2- وثائق الشفافية للموازنة العامة: تتكون وثائق الموازنة من ثمانية مراحل ينبغي توفرها للجمهور أثناء عملية اعداد الموازنة، وهي تلك التي يكون جميع المواطنين قادرين للحصول عليها من خلال الجهة المخولة بإصدارها، حيث حددت شركة الموازنة الدولية (IBP) الوثائق الثمانية الآتية³:

أ- **البيان التمهيدي للموازنة:** تكشف هذه الوثيقة عن معلومات واسعة لمقترح الموازنة للسلطة التنفيذية، فهي تحدد توقعات الحكومة الاقتصادية وايضاً الدخل والنفقات والديون المتوقعة.

ب- **مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية:** هي مجموعة الوثائق المقدمة من قبل السلطة التنفيذية الى السلطة التشريعية حتى تتم الموافقة عليها، توضح تفاصيل الايرادات والتخصيصات التي يتم عملها لكل الوزارات والتغيرات المقترحة في السياسة المالية والمعلومات الاخرى الضرورية لفهم الموقف المالي.

ت- **الموازنة المقررة:** هي الموازنة التي يتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية.

ث- **التقارير الدورية:** تشمل هذه الوثائق على معلومات حول الايرادات التي يتم تجميعها والنفقات الفعلية التي يتم صرفها وكذلك الديون المستدانة على المستويات المختلفة، التي يتم اصدارها كل ثلاثة اشهر او كل شهر.

ج- **المراجعة نصف السنوية:** تحتوي هذه الوثيقة على تحديث شامل بشأن تنفيذ الموازنة، من منتصف العام المالي، وبما في ذلك مراجعة الافتراضات الاقتصادية الرئيسة في الموازنة والتوقعات المحدثة لنتائج الموازنة.

ح- **تقرير نهاية السنة:** تعرض هذه الوثيقة حسابات الحكومة في نهاية العام المالي وتشمل تقييم التقدم الذي تم نحو تحقيق اهداف سياسة الموازنة.

خ- **تقرير المراجعة:** صادر عن جهاز الرقابة الاعلى الخاص بالدولة، وتعمل هذه الوثيقة على فحص سلامة واكتمال حسابات نهاية العام للحكومة.

د- **موازنة المواطن:** هو اصدار بسيط واقل فنية من موازنة الحكومة مصمم خصيصاً لنقل المعلومات الرئيسة للجمهور.

1 @ IMF (International Monetary Fund) : Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, prepared by The fiscal Affairs Department in collaboration with The statistics Department, August 7, 2012, p. 5

2 نزيه عبد المقصود محمد، شفافية الموازنة العامة للدولة، اهميتها، واليات تعزيزها، كلية الشريعة والقانون، جامعة الازهر، 2015، ص20.

3 مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017، شركة الموازنة الدولية (IBP) ص18، الشبكة الدولية للإنترنت على الرابط التالي: www.internationalbudget.org.

المبحث الثاني: تحليل هيكل الموازنة العامة في العراق المطلب الاول: سياسة الايرادات العامة في الموازنة العامة

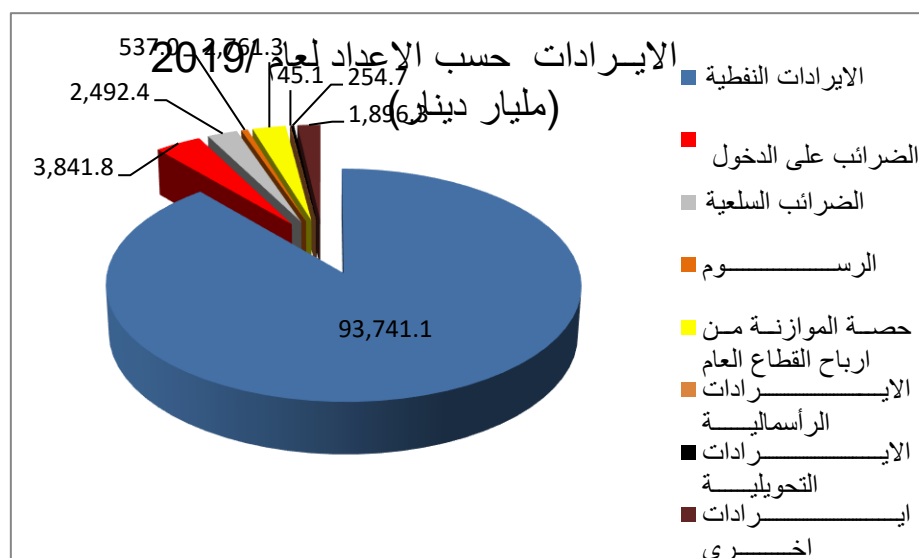
يبين الشكل (2) ان الايرادات العامة لعام 2019 بلغت (105) ترليون دينار، (89%) منها هي إيرادات نفطية و(11%) منها إيرادات غير نفطية، وتم تحديد سعر البرميل النفطي بواقع (56) دولار للبرميل الواحد، بكمية انتاج بلغت (3,880,000) برميل يوميا، وبالنظر الى الشكل (3) يمكن التعرف على واقع الايرادات العامة، ويبين انه لا تزال الايرادات النفطية هي المهيمنة على مجمل الموازنة الايرادية، ولعل هذه المشكلة لم تغادر الموازنة العامة منذ عام 2003 ولغاية الان، أذ يبين الشكل (4)، تطور الايرادات العامة للمدة (2007-2018) اذ بلغت نسبة مساهمة الايرادات النفطية عام 2008 (88%) وهي ادنى قيمة للإيرادات النفطية تحققت خلال هذه المدة وبلغت قيمتها نحو (48) ترليون دينار، والسبب في ذلك هو الازمات المالية العالمية التي ادت الى انخفاض اسعار النفط والطلب العالمي مما ادى الى انخفاض هذه الايرادات فيما لم تبلغ قيمة الايرادات غير النفطية سوى (7,3) ترليون وبنسبة مساهمة بلغت نحو (10%) وهذا يؤكد رعية الاقتصاد العراقي والاختلال الهيكلي في الموازنة العامة، اما اعلى قيمة تحققت خلال هذه المدة هي في عام 2013، وبلغت (130,23) ترليون دينار، وبنسبة مساهمة (92%) من اجمالي الايرادات، وهذا يعود الى الانتعاش الحاصل في اسعار النفط الدولية الذي ادى الى ارتفاع حجم الايرادات النفطية في الموازنة العامة، وكما مبين في الشكل(4).

اما الشكل (5) فيبين هيكل الايرادات غير النفطية وهي في اسوء احوالها، اذ نلاحظ انه في العام 2017 قد بلغت الضرائب على الدخول نحو (3) ترليون، فيما بلغت الضرائب السلعية ورسوم الانتاج نحو (1,9) ترليون دينار، اما الرسوم فقد بلغت (689) مليار دينار، وحصة الموازنة من ارباح القطاع العام بلغت (887) مليار دينار، فيما بلغت الايرادات الرأسمالية (125) مليار دينار، اما الايرادات التحويلية فقد بلغت (2,810) ترليون دينار، ولم تبلغ باقي الايرادات الا (1,104) ترليون دينار، وبالنظر الى الايرادات غير النفطية في العام 2018 نلاحظ هنالك تحسن في هذا النوع من الايرادات في الموازنة، اذ بلغت على التوالي (5,894) ترليون دينار، و(2,681) ترليون دينار، و(742) مليار دينار، و(927) مليار دينار، و(121) مليار دينار، و(2,063) مليار دينار، و(1,104) ترليون دينار، وبالرغم ما ان هذه الزيادة متواضعة الا انها ممكن ان تكون انطلاقة لتحسن الايرادات غير النفطية، الا انه نلاحظ انخفاض هذا النوع من الايرادات في العام 2019 كما مبين في الشكل (5)، اذ انخفضت اغلب هذه الايرادات مقارنة بعام 2018 وبلغت نسبة انخفاض الضرائب على الدخول والثروات نحو (-34%) فيما بلغت نسبة الانخفاض في الضرائب السلعية نحو (-7%) اما الرسوم فقد انخفضت بنسبة (-27%) فيما كانت نسبة انخفاض الايرادات الرأسمالية تصل الى (-62%) والى الايرادات التحويلية بنسبة انخفاض بلغت اكثر من (-87%)، وهذا يؤكد ان الاقتصاد العراقي لا يزال يدور في حلقة مفرغة في اعتماده على الايرادات النفطية التي تجعل منه منخفض السيولة في سد نفقاته من المصادر الثروة غير النفطية التي لم تستثمر لغاية الآن.

الشكل (2): الايرادات العامة لعام (2019) مليار دينار

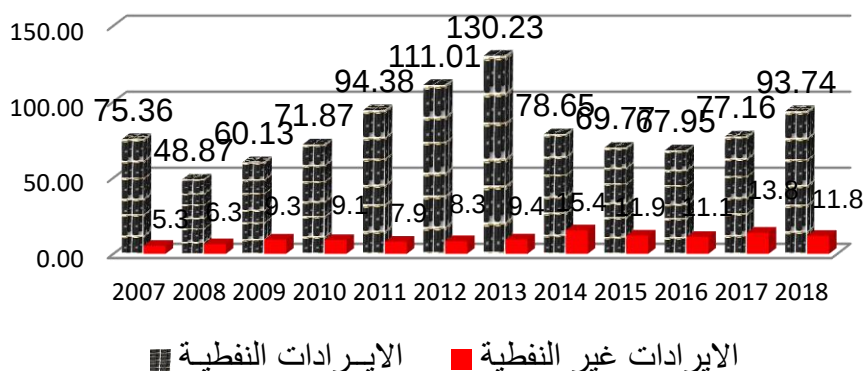


المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.
الشكل (3): مصادر الايرادات العامة في موازنة (2019) مليار دينار

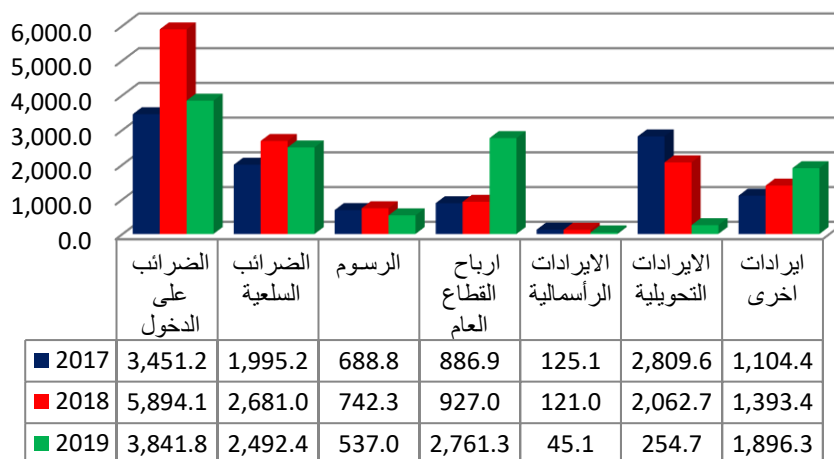


المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.
الشكل (4): تطور الايرادات العامة للمدة (2007-2018) مليار دينار

تطور الايرادات العامة



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على دائرة الموازنة العامة للمدة (2018-2007).
الشكل (5): مصادر الإيرادات العامة للمدة (2019-2017) مليار دينار



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على دائرة الموازنة العامة للمدة (2018-2007).

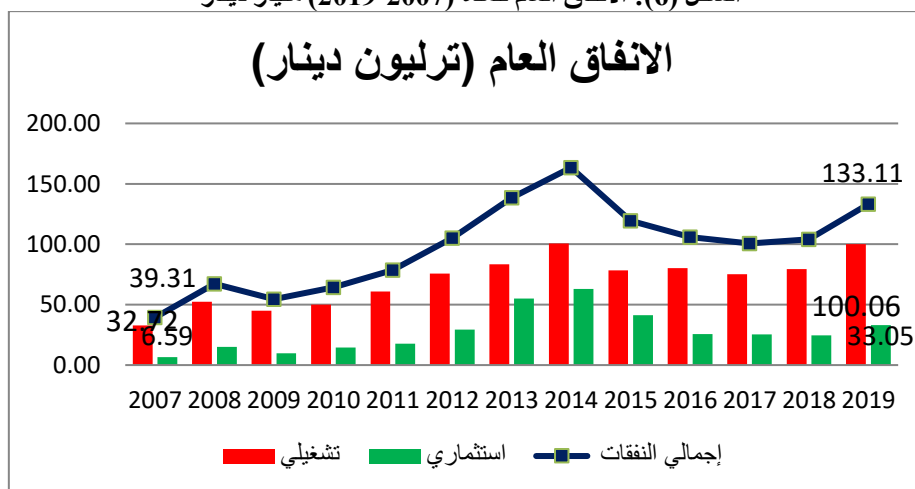
المطلب الثاني: سياسة الانفاق في الموازنة العامة:

إن تغيير وظيفة الموازنة العامة في الدول الرأسمالية من وظيفتها التقليدية (الدولة الحارسة) الى وظيفة التدخل الاقتصادي لتقادي الأزمات الاقتصادية وزيادة النمو الاقتصادي وتنويع الإنتاجية أدى ذلك الى تنامي إيرادات ونفقات الموازنة العامة وتعاضلها¹, أما في العراق فنلاحظ العكس تماماً، من حيث تخطيط وإعداد الموازنات التي توضح تنامي الإنفاق الجاري على الإنفاق الاستثماري المتدنية تخصيصاته وكما موضح في الشكل (6) اذ يبين ان الانفاق العام ارتفع بشكل تدريجي، وبلغ عام 2007 (39.31) ترليون دينار استحوذ الانفاق الجاري منه نحو (82%) من اجمالي النفقات العام فيما لم تبلغ نسبة الانفاق الاستثماري سوى (18%) من اجمالي الانفاق وهذه نسبة متدنية جداً ولا تتسجم مع واقع الاقتصاد العراقي الذي يحتاج نسبة لا تقل عن (40%) ليقوم بعملية تنمية القطاعات الاقتصادية غير النفطية، واستمرت نسب الانفاق التشغيلي ترتفع عن الاستثماري وتستحوذ على مجمل نسب الانفاق العام لبقية السنوات بين

1 ماهر موسى العبيدي، تخطيط موازنة الدولة وأثره في ترشيد الإنفاق العام، النفط والتنمية، السنة الثامنة، العدد الثالث، 1983، ص11.

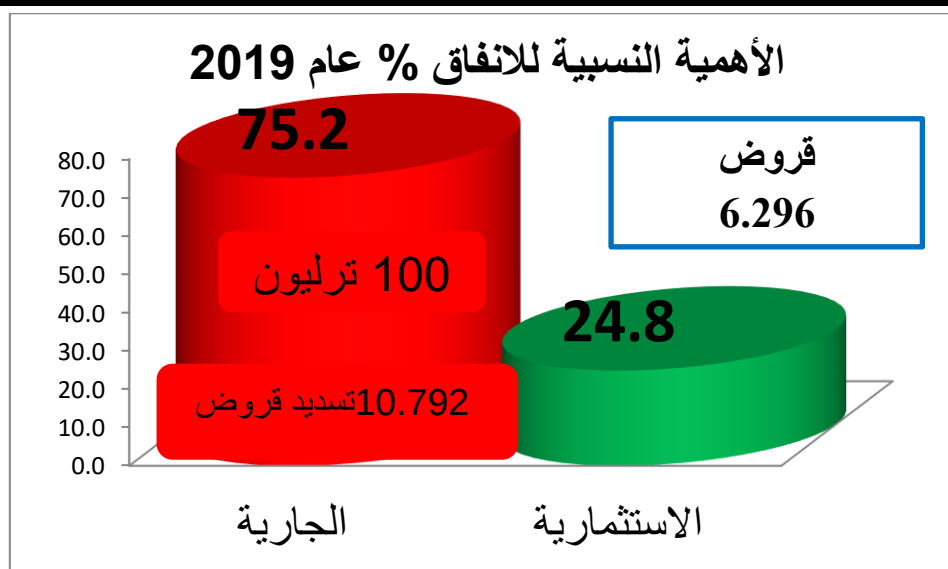
نسبتي (66%- 85%)، أما العام 2019 فقد كانت نسبة الانفاق الجاري من الانفاق العام نحو (75%) ويرجع انخفاض هذه النسبة الى تضخم حجم الموازنة العامة والذي بلغت (133,11) ترليون دينار خصصت نسبة (25%) منها الى الانفاق الاستثماري، وبالرغم من ارتفاع هذه النسبة قليلا عن السنوات السابقة الا انها لا تلبي طموح الارتفاع بالواقع الاقتصادي. نلاحظ أن الانفاق الجاري لا يزال يهيمن على الموازنة العامة وعادة ما تنفق برتبة عالية ويفترض أن تقوم المالية العامة بتشغيل الطاقات الإنتاجية للوصول الى الإنتاج المستهدف، وعند المقارنة بين الطاقات المتاحة للمؤسسات الخدمية يظهر لنا حجم الهدر في تلك التخصيصات الذي يؤثر على الاعتماد على المورد الربيعي وسوء الإدارة فيه، فضلا عن الاعباء التي يتحملها الاقتصاد العراقي نتيجة تسديد مستحقات الدين العام والذي بلغ حجمه في موازنة 2019 (10,792) ترليون، وبنسبة مساهمة من اجمالي النفقات العامة بلغت (7,5%) فيما لم تبلغ نسبة القروض المخططة (نتيجة عجز الموازنة) والموجهة نحو الاستثمارات سوى (22%) وبواقع (6,296) ترليون دينار من اجمالي القروض الموجهة نحو الانفاق الجاري والتي بلغت نسبتها (78%) كما يوضحه الشكل (7)، وهذا بمثابة انذار مبكر للسياسة المالية بوجود خطر على المالية العامة لان القروض توجه نحو الاستثمار وليس الاستهلاك. أن النفقات الاستثمارية التي تراجعت في أغلب سنوات الدراسة كانت من المفترض أن تؤدي الى توسيع الطاقة الإنتاجية والبنى التحتية وتخلق تراكم في رأس المال مساوي لقيمة تلك التخصيصات وبما أن ذلك لم يحصل نتيجة سوء اختيار الأولويات وانخفاض كفاءة التنفيذ للمشاريع ووجود فساداً كبيراً جعل تلك التخصيصات لا تترجم الى مشاريع حقيقية على الأرض أو أنها تقام بمواصفات سرعان ما تتدثر ويعاد التخصيص للمشاريع نفسها لمرات عدة¹.

الشكل (6): الانفاق العام للمدة (2007-2019) مليار دينار



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على دائرة الموازنة العامة للمدة (2007-2019)
الشكل (7): الاهمية النسبية للانفاق الجاري والاستثماري في موازنة 2019

1 أحمد حامد جمعة هذال، تحليل استدامة الدين العام في ظل تقلب الإيرادات النفطية في العراق للمدة (2005-2015)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية، ص66، 2018.



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية .

المطلب الثالث: الأهمية النسبية للإنفاق العام:

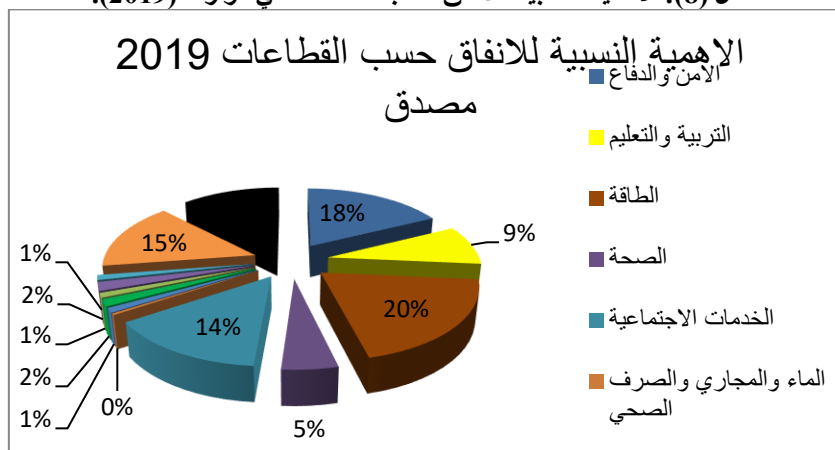
كما ورد أنف الذكر أن مجموع النفقات العامة في موازنة 2019 بلغت (133) ترليون دينار كما مبين في الشكل (6)، ولأهمية الإنفاق العام على القطاعات الاقتصادية استوجب ان نحلل هذا الجزء من الموازنة بصورة تفصيلية لتعرف على مواقع الخلل في الموازنة وإدائها، ويبين الشكل (8) حجم الإنفاق التشغيلي والاستثماري على الصحة والتعليم، وهما الركيزتين الأساسيتين في أي بلد من بلدان العالم، وبالرغم من حيادية النفقة العامة وفق مبدأ الكلاسيك إلا أنهم أكدوا على جوانب مهمة من شأنها ان تعمل بصورة تشاكية وداعمة في الاقتصاد، ونلاحظ ان حصة الجانب الصحي في الموازنة بلغ نحو (6) ترليون دينار ونسبة (6%) من اجمالي الإنفاق العام، استحوذت الموازنة التشغيلية في هذا القطاع نحو (5,717) ترليون دينار، فيما لم تبلغ حجم الاستثمارات في قطاع الصحة الا نحو (351) مليار دينار، وهذا يبين تضخم حجم العاملين في هذا القطاع الذي لا يقابل الخدمات الصحية المقدمة للمجتمع، اما قطاع التعليم فقد بلغت موازنته اكثر من (11) ترليون دينار ونسبة (9%) من اجمالي الإنفاق العام، بلغت منه التشغيلية نحو (11) ترليون دينار فيما لم تبلغ الموازنة الاستثمارية في هذا القطاع سوى (275) مليار دينار، وهذا المستوى المتدني لا ينسجم مع مساعي البرامج الحكومية التي تهدف الى رفع معدلات التعليم والتنمية الاقتصادية في البلد.

أما الأهمية النسبية لباقي قطاعات الموازنة فهي كالآتي، فقد بلغت نسبة الجانب الامني في الموازنة العامة نحو (18%) وهذه نسبة كبيرة جداً، وبالرغم من ان العراق قد واجه الصدمة المزدوجة عام 2014 المتمثلة باحتلال جزء من الاراضي العراقية من قبل تنظيم داعش الارهابي وانخفاض اسعار النفط، إلا انه يحتاج الى تقليص هذه النسبة ليتمكن بالنهوض بالقطاعات الاقتصادية الأخرى، فضلاً عن ان الخطة الاقتصادية 2018-2020 نصت على احتياج الاقتصاد العراقي الى (220) ترليون دينار من اجل رفع معدلات التنمية الاقتصادية وكما مبين في الشكل (9).

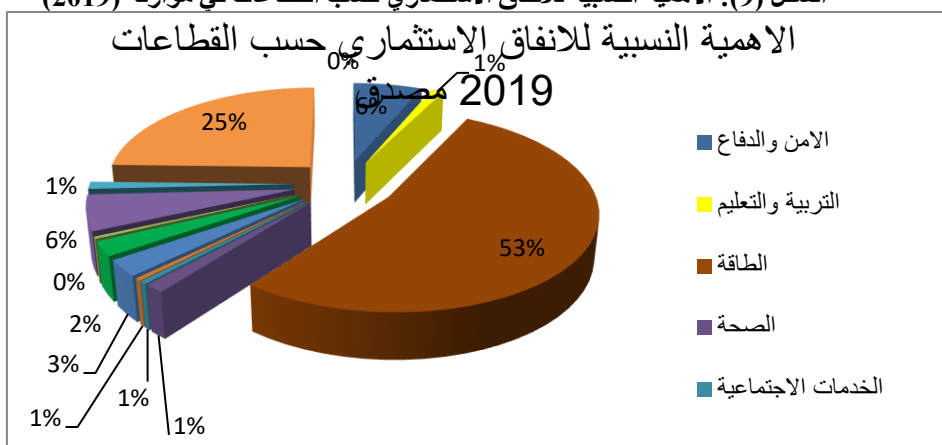
اما الأهمية النسبية لقطاع الطاقة فقد بلغت (21%) والجانب الاجتماعي بلغ (14%)، فيما بلغت نسبة النقل والمواصلات نحو (1%) ولم تبلغ نسبة القطاع الزراعي والصناعي سوى (1%) و (1%) على التوالي.

وهذه النسبتين جداً متدنية ولا تلبي الطموح ولا سيما مع توجهات الحكومة الجديدة الرامية لرفع نمو القطاع الزراعي والصناعي، فيما بلغت نسبة الادارات المحلية والمركزية نحو (14%) وحجم الديون المحلية والدولية نحو (13%) وهذه النسب المتدنية في الانفاق على القطاعات المنتجة تبين تضخم العاملين في الدولة بالنظر الى موازنات الجانب التشغيلي في هذه القطاعات، وان نسبة (13%) المستقطعة من الانفاق غير مستدامة ولا تمثل مبدأ الاستدامة المالية التي يسعى الاقتصاد العراقي تحقيقها.

الشكل (8): الاهمية النسبية للانفاق حسب القطاعات في موازنة (2019).



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.
الشكل (9): الاهمية النسبية للانفاق الاستثماري حسب القطاعات في موازنة (2019)



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.

وينبغي تعديل حجم التخصيصات في الموازنة العامة من وجهة نظر اقتصادية، وفي هذا الصدد يجري المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي(*) مقترحات لإعادة النظر في تخصيصات الموازنة العامة، والاعتقاد ان هذه المقترحات قريبة من التطبيق وتتسجم مع التحديات الاقتصادية التي تواجه العراق، ويوضح الجدول (2) تقليص نسبة الامن والدفاع الى (8,2%) بعد ان كانت (18,18%)، ورفع مستوى التربية والتعليم الى نسبة (15%) بعد ان كانت (8,57%)، اما قطاع الطاقة فتتخفص الى (12%) بعد ان كانت (20) والسبب تحويل جزء من هذا القطاع الى الاستثمار الخاص لكي يتمكن من عملية الجباية والهدر وتحديد

(*) معهد العراق للإصلاح الاقتصادي (إير) هو معهد ابحاث مستقل مقره في بغداد، ويرأسه الاستاذ الدكتور كمال البصري، مهمته هي مساعدة العراق في انتقاله إلى اقتصاد السوق الحديث من خلال تعزيز الإصلاح القائم على البحوث السليمة ودراسات الحالة، الشبكة الدولية للإنترنت، المزيد يرجى زيارة الرابط التالي: <http://www.iier.org/>

حجم الفساد في هذا القطاع، اما الماء والصرف الصحي والمجاري تكون نسبته (5%) بعد ان كانت (0,37%) والسبب في رفع نسبة هذا القطاع انه عاملاً مهماً في تطوير البنى التحتية التي تركز عليها عملية التنمية الاقتصادية وجذب الاستثمار الاجنبية نتيجة خلقه لرأس المال الاجتماعي، اما القطاع الزراعي فتكون النسبة المقترحة هي (3%) بعد ان كانت (1,36%)، وهكذا تستمر هذه النسب المستندة على دراسة ذات جدوى اقتصادية من قبل المختصين ذات الشأن الاقتصادي كما مبين في الجدول (2).

الجدول (2): النسب المقترحة لتخصيصات الموازنة من قبل معهد العراق للإصلاح الاقتصادي

الفرق	الاهمية النسبية %		القطاع
	IIR	2019	
-9.98	8.2	18.18	الامن والدفاع
6.43	15	9	التربية والتعليم
-9.42	12	20	الطاقة
2.44	7	5	الصحة
-0.90	13	13.90	الخدمات الاجتماعية
4.63	5	0.37	الماء والمجاري والصرف الصحي
0.82	1.5	0.68	النقل والاتصالات
1.64	3	1.36	القطاع الزراعي
0.61	1.6	0.99	الصناعي
3.18	5	1.82	التشييد والاسكان
0.54	1.54	1.00	الثقافة والشباب والاندية
0.00	13.89	13.89	الادارات العامة المركزية والمحلية
0.00	13.27	13.27	الديون المحلية والدولية

المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على المستشارين الاقتصاديين في المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي.

المطلب الرابع: تحليل هيكل الانفاق العام على مستوى المحافظات والاقليم

يبين الجدول (4) حجم تخصيصات الانفاق الجاري والاستثماري للمحافظات والاقليم وذلك بعد استبعاد النفقات الحاكمة وتوزيع مبلغ الواحد ترليون على تنمية الاقاليم حسب النصوص المتفق عليها، اذ بلغ اجمالي النفقات العامة نحو (23,335) ترليون دينار، بلغت منها الجارية نحو (18,356) ترليون دينار، فيما بلغت اجمالي النفقات الاستثمارية نحو (4,978) ترليون دينار، ونلاحظ من الجدول (4) والشكل (16) أن أعلى نسبة للأنفاق العام هو من حصة اقليم كردستان وبلغ (41,92%)، وهذه نسبة موازنة الاقليم الجارية والاستثمارية بالنسبة لأجمالي الانفاق بعد استبعاد النفقات الحاكمة، ونلاحظ لو ان الاقليم لم يسدد ما بقيمة (250) الف برميل يوميا كما نص قانون موازنة 2019 فأن هذه النسبة تعادل تقريباً نسب ثمانية من محافظات العراق وهي بغداد (8,84%)، البصرة (15%)، بابل (195%)، نينوى (1%)، ميسان (2,93%)، ذي قار (5%)، واسط (3%)، وصلاح الدين (0,74%)، اما نسبة الموازنة الاستثمارية من اجمالي النفقات الاستثمارية لتنمية الاقاليم، فقد بلغت منها نسبة اقليم كردستان نحو (31%) والبصرة (20%) وبغداد (11%) ونينوى (5%)، وتتخفف لبقية المحافظات تدريجياً وكما مبين في الشكل (17).

أن هذا التوزيع غير العادل سببه الاساسي الاتفاقات السياسية وتأثيرها على الموازنات العامة، فالموازنة العامة لا تعتمد المعايير الاقتصادية والاجتماعية في توزيع النفقات العامة، فإذا تكلمنا عن المعايير الاقتصادية وتحليلات التكاليف والعوائد فهي مبتعدة في هذا الجانب وذلك بالنظر الى انتاجية النفقة العامة وتحقيقها للجدوى الاقتصادية وكما بينا سابقاً، اما من الناحية الاجتماعية فهي لا تقترب من العدالة في توزيع الدخل بين المجتمع، فالمفترض أن يتم تقسيم النفقات العامة بعدالة وهذا يقتضي وجود احصاءات سكانية، ووفق هذا المعيار تتحقق العدالة في توزيع الانفاق العام، والمفارقة هناك دراسات تبين ان عدد

سكان الاقليم يبلغ تقريباً (5) مليون شخص (680) الف تقريباً من سكان الاقليم يشغلون وظائف حكومية، بينما عدد موظفي العراق الكلي كما لاحظنا سابقاً بلغ تقريباً (2,900) مليون موظف، وعند مقارنة حجم النفقات مع السكان نلاحظ أن الفارق كبير بين محافظات العراق والاقليم، فعدد سكان بغداد فقط يتجاوز (8) مليون شخص، إذ نحتاج الى تعداد سكاني يتم العمل بوجبه على توزيع الثروة بشكل عادل.

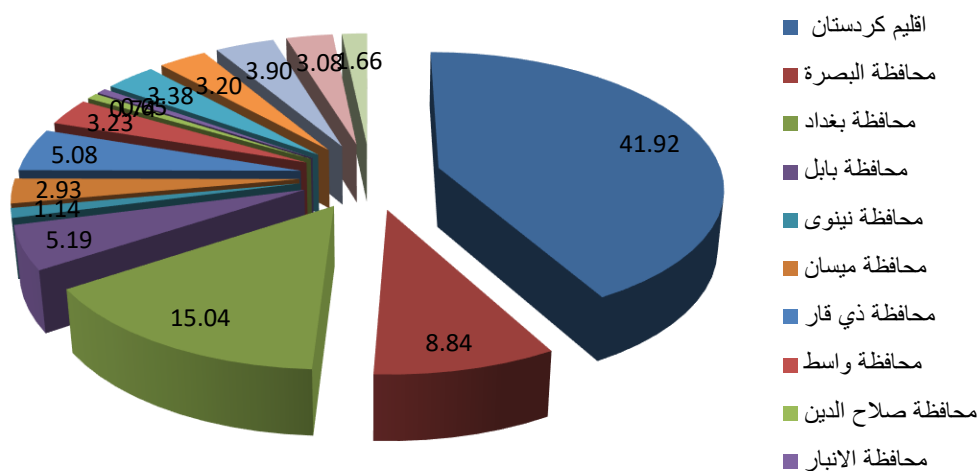
ينبغي ان تعتمد الموازنة العامة على مشروع ادارة المالية العامة الذي نصت عليه لجنة المساعدات الانمائية DAC من أجل تسهيل عملية مراقبة وقياس اداء الانفاق العام والمسؤولية المالية، وتعتمد ادارة المالية العامة على عدد من المؤشرات التي يتم على اساسها تقييم وضع موازنة البلدان، ونظرياً يمكن قياس اداء الموازنة من خلال ثلاثة مؤشرات رئيسية يندرج ضمنها 28 مؤشراً فرعياً: المؤشر A : الذي يعبر عن مدى تطابق الموازنة مع الواقع (الايرادات والنفقات) الفعلية، والمخططة، والمؤشر B : هذا المؤشر له علاقة بشفافية ووضوح الموازنة، والمؤشر C : قابلية دورة الموازنة، ويركز هذا المؤشر على المشاركة في عملية وضع الموازنة العامة، وعملية التنفيذ، فضلاً عن فاعلية جباية الضرائب وكشف مرتبات الاجور، وان وضع وتنفيذ الموازنة العامة لم يكون على اساس التخطيط الاقتصادي والاداري والذي تقرر معايير قياس اداء ادارة المالية العامة. بالنسبة لهذه المؤشرات تبين لواقعي الموازنة مدى الانحرافات والصدمات الحاصلة في عملية تنفيذ الموازنة لثلاث سنوات، وأن عملية اصلاح الاختلال الهيكلي في الموازنة يمكن ان تأخذ بديلاً آخرًا عن الاصلاحات التقليدية، وهذا البديل يتم قياسه من خلال الانحرافات في الموازنة، ليتم الاستفادة من تصحيح الاخطاء السابقة، وبناء موازنة على اساس تجاوز تلك الاخطاء.

الجدول (4): هيكل الانفاق العام للمحافظات والاقليم (مليار دينار)

الحسابات الرئيسية	مجموع النفقات الجارية	المشاريع الاستثمارية	اجمالي الموازنة	نسبة المحافظة الى تنمية الاقليم %	نسبة النفقات الاستثمارية للمحافظة من اجمالي النفقات الاستثمارية لتنمية الاقليم
اقليم كردستان	8,198.70	1,584.33	9,783.03	41.92	31.83
محافظه البصرة	1,051.73	1,011.18	2,062.91	8.84	20.31
محافظه بغداد	2,949.86	559.03	3,508.88	15.04	11.23
محافظه بابل	949.50	262.75	1,212.25	5.19	5.28
محافظه نينوى	17.58	249.45	267.03	1.14	5.01
محافظه ميسان	459.36	223.90	683.26	2.93	4.50
محافظه ذي قار	977.58	208.15	1,185.73	5.08	4.18
محافظه واسط	599.94	152.81	752.74	3.23	3.07
محافظه صلاح الدين	31.33	141.75	173.08	0.74	2.85
محافظه الأنبار	36.47	115.43	151.90	0.65	2.32
محافظه النجف الاشرف	678.87	110.71	789.58	3.38	2.22
محافظه الديوانية	645.18	101.05	746.23	3.20	2.03
محافظه ديالى	811.11	99.91	911.02	3.90	2.01
محافظه كربلاء المقدسة	623.30	95.93	719.23	3.08	1.93
محافظه المثنى	326.43	61.86	388.29	1.66	1.24

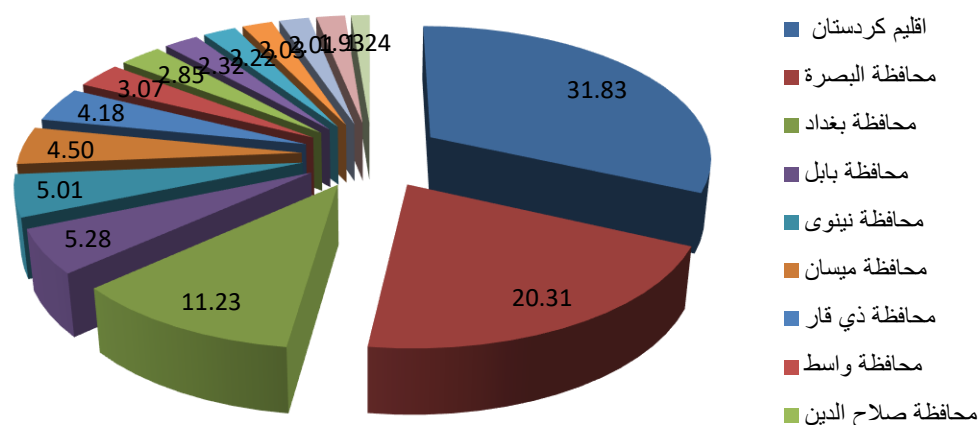
الشكل (16): نسبة انفاق المحافظة الى تنمية الاقليم (%)

نسبة انفاق المحافظة الى تنمية الاقاليم %



الشكل (17): نسبة الانفاق الاستثماري الى تنمية الاقاليم

نسبة النفقات الاستثمارية للمحافظة من اجمالي النفقات الاستثمارية لتنمية الاقاليم



المصدر: الاشكال من اعداد الباحثين بالاعتماد على الجدول (4)

وعند مقارنة النفقات الجارية بين عامي (2018-2019) نلاحظ من الجدول (5) أن الاقليم قد استحوذ على اعلى نسبة زيادة في موازنة 2019، وبلغت الزيادة في الانفاق الجاري نحو (2,987) ترليون دينار، فيما بلغت الزيادة في محافظة البصرة (187) مليار دينار، وبغداد نحو (390) مليار دينار. والملاحظ أن جميع محافظات العراق قد نالت من هذه الزيادة لكنها اقل بكثير من تخصيصات الاقليم.

الجدول (5): مقارنة النفقات الجارية للعامين (2018-2019) مليار دينار

مليار دينار	النفقات الجارية	
	2018	2019
التغير		
اقليم كردستان	5,210.78	8,198.70
محافظة البصرة	863.97	1,051.73
محافظة بغداد	2,559.47	2,949.86
محافظة بابل	797.91	949.50
محافظة نينوى		17.58
محافظة ميسان	369.76	459.36
محافظة ذي قار	826.60	977.58
محافظة واسط	498.09	599.94
محافظة صلاح الدين		31.33
محافظة الانبار		36.47
محافظة النجف الاشرف	558.77	678.87
محافظة الديوانية	537.32	645.18
محافظة ديالى	693.16	811.11
محافظة كربلاء المقدسة	500.10	623.30
محافظة المثنى	259.13	326.43

المصدر: الجدول من اعداد الباحثين بالاعتماد على قوانين الموازنة المنشورة في جريدة الوقائع العراقية للأعوام (2018-2019)

المبحث الثاني: التأثير السياسي في موازنة 2019

المطلب الاول: الاقتصاد السياسي للإنفاق العام:

تتناول ادبيات الاقتصاد السياسي عدة ابعاد لعل اهمها اقتصادي، والثاني سياسي، وينص قانون ادولف فاجنر (Wagner's Law) على ان مستوى الانفاق يتناسب طردياً مع الدخل، وهناك من يرى وجود محددات اخرى تؤثر على مستوى الانفاق العام مثل توزيع الدخل والعدالة فيه معبراً عنه بمعامل جيني (Gini Coefficient) وهو قياس لعدالة توزيع الدخل القومي المعتمد على منحني لورنز الذي يبين خط المساواة المنحصر بين الواحد والصفر والذي يأخذ عدة اشكال مثل دعم الصحة والتعليم والغذاء اي زيادة الانفاق على السلع العامة وكلما تقترب النسبة الى الصفر كلما كانت هناك عدالة في توزيع الدخل والعكس صحيح، أضيف الى ذلك فأن الادبيات تناولت ما يعرف بالمخطط الاجتماعي¹، والذي يفترض ان صانع السياسة او المخطط يعرف تفضيلات المجتمع على وجه واضح ويحدد وفقاً لذلك الاولوية في الانفاق العام، لكن هناك عدة انواع لصانع القرار نذكرها باختصار، صانع القرار الانتهازي والذي يعمل من اجل البقاء في السلطة، وصانع القرار الايديولوجي والذي يخدم افكاره وتبنياته، وصاحب المصالح الذي يخدم الشركات الكبرى، فضلاً عن هذه الانواع هناك عوامل اساسية اخرى لها تأثير على مسار الانفاق ومنها برامج الإصلاح الاقتصادي والخطط التنموية في الاقتصاد، والوصفات الدولية المتمثلة بالدراسات العلمية².

وفي هذا الصدد يمكن تقسيم التأثير السياسي في الموازنة كالاتي:

¹ عبدالله شحاتة، الاقتصاد السياسي لتحديد اولويات الانفاق العام: رؤية عامة، كلية الاقتصاد والعلوم السياسية، قسم الاقتصاد، جامعة القاهرة ص3، 2009.

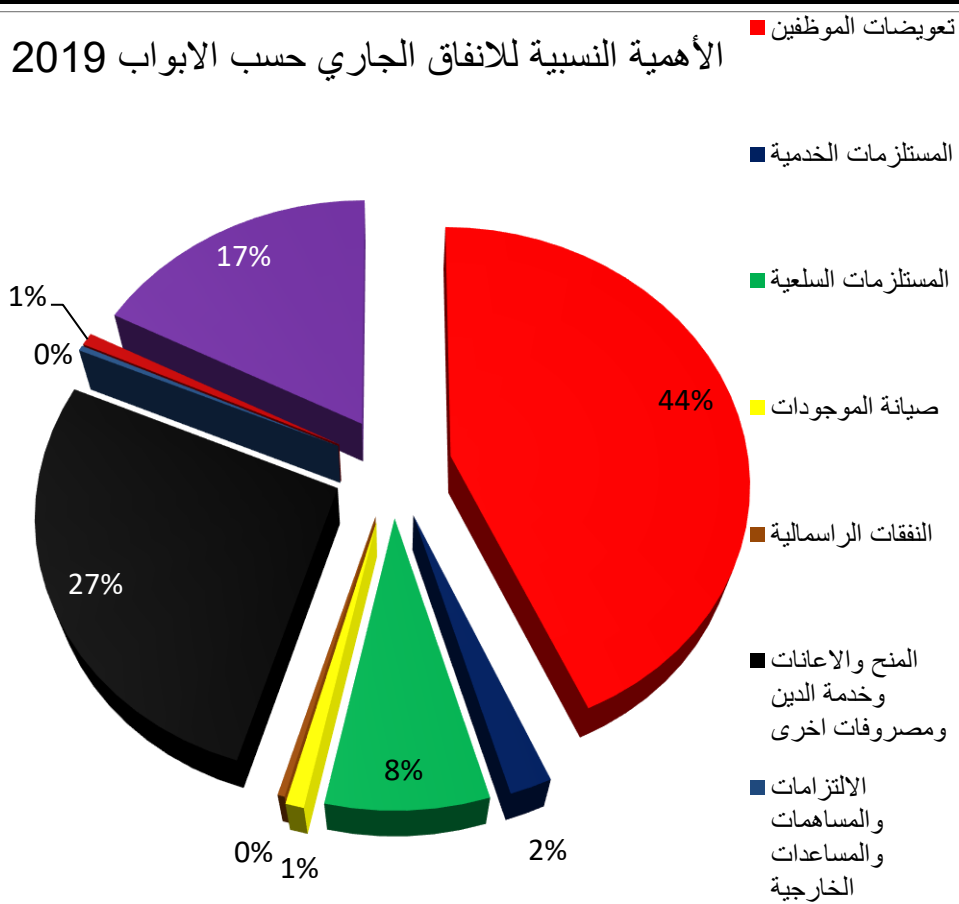
² عبدالله شحاتة، المصدر نفسه، ص8.

اولاً: مسار الانفاق التشغيلي حسب الابواب: نلاحظ أنه بالرغم من تأكيد قانون الموازنة في المادة (5) - اولاً، وثانياً، على زيادة تخصيصات احتياطي الطوارئ والبالغ (3) ترليون، لكن الاهمية النسبية لهذا الاحتياطي توزع النسبة الاكبر منها لسد نقص تعويضات الموظفين، ولم يوجه الجزء الاكبر منه الى الجانب الاستثماري الذي بلغت نسبته من هذا الاحتياطي سوى (500) مليار دينار واشترط القانون اضافة هذا المبلغ الى المشاريع التي تحقق نسب انجاز تصل من (80-85%).

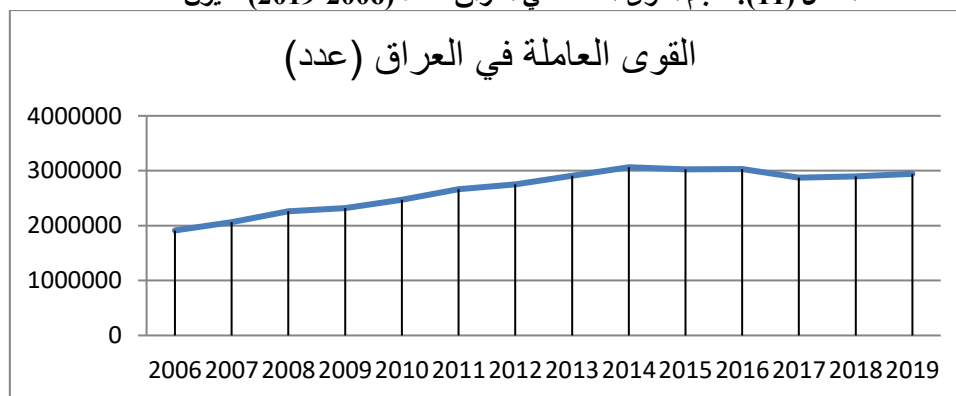
وبين الشكل (10) الاهمية النسبية للإنفاق الجاري حسب الابواب في موازنة 2019، ونلاحظ ان تعويضات الموظفين استحوذت على الجانب الاكبر في الانفاق وبلغت نسبتها (44%)، فيما كانت الديون تستحوذ على (27%) من هذا الانفاق، وبلغت نسبة الرعاية الاجتماعية نحو (17%)، فيما بلغت نسبة المستلزمات السلعية نحو (8%).

إن ارتفاع نسب الانفاق الجاري يعود بالدرجة الاساس الى ارتفاع حجم القوى العاملة وارتفاع حجم ومخصصات النفقات السيادية، ونلاحظ من الشكل (11) تطور القوى العاملة في العراق للمدة (2006-2019)، وبين ان القوى العاملة ترتفع بوتيرة متصاعدة، ولعل السبب في ذلك هو التأثير السياسي في سلوك الانفاق العام عبر الزمن ومع كل دورة انتخابية يزداد الانفاق الجاري نتيجة ارتفاع حجم الوظائف غير المنتجة في الموازنة، ويعزى السبب ايضاً الى اعتماد الاقتصاد العراقي بشدة على العائدات النفطية وهذه توجه الى مختلف القطاعات التي لم تساهم في تمويل نفسها اصلاً، فالقطاع النفطي يشغل اعداد عاملة قليلة نتيجة ارتفاع مستوى التقنيات التكنولوجية المستخدمة، ويعطي اكثر للقطاعات المتخلفة التي لم تستطيع ان ترفع من معدلات نموها، ونلاحظ من الشكل (11) ان اعداد الموظفين بلغ عام 2006 نحو (1,912,605) مليون موظف، وارتفع تدريجياً لبقية السنوات ووصل عام 2014 الى (3,063,472) مليون موظف، فيما انخفض تدريجياً لبقية السنوات ووصل الى (2,941,603) مليون موظف عام 2019، ويعزى السبب في ذلك الى ايقاف التوظيف الحكومي نتيجة الصدمة المزدوجة وانخفاض السيولة المالية التي منعت المالية العامة من زيادة حجم الوظائف.

الشكل (10): الاهمية النسبية للإنفاق الجاري حسب الابواب في موازنة 2019



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية
الشكل (11): حجم القوى العاملة في العراق للمدة (2006-2019) مليون نسمة



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على ملحق القوى العاملة في موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.

ثانياً: إنتاجية النفقات العامة بالنظر لمعدل الاجور: نلاحظ من الشكل (12) مسار معدل الاجور، ويبين الارتفاع المتزايد في الاجور والرواتب والتي تكون في جانب كبير منها ظاهرية سببها ارتفاع معدلات التضخم ارتفاع معدل النمو السكاني، وكانت اقل قيمة حققتها الاجور في العام 2006 وبلغت (4,6%) فيما واصلت هذه النسبة بالارتفاع ووصلت عام 2013 الى (11,6%) فيما بلغ اعلى معدل لها في العام 2019 وبلغت (14,8%)، أن ارتفاع حجم الانفاق العام ولاسيما الزيادة في المرتبات والاجور لا

يعني تحسن الوضع الاقتصادي ولربما يعود السبب الاساسي في ذلك هو ارتفاع اسعار النفط ويمكن الاستدلال بذلك من خلال المقارنة بين اسعار النفط في السنوات التي انخفضت فيها اسعار النفط الدولية وبين معدلات الاجور كما مبين في الشكل (12)، والملاحظ ان الصدمة المزوجة منعت حدوث زيادة في الاجور والرواتب، فالأعوام (2014-2015-2016) كانت تمثل صدمة للاقتصاد العراقي في ظل انخفاض حاد في اسعار النفط الدولية، وعند مقارنة هذه السنوات مع معدلات الاجور في نفس السنوات نلاحظها متقاربة وكانت (12,6%) و(12,7%) و(12,9%) على التوالي، ولو عكسنا هذه الحالة لوجدنا ان معدلات الاجور ارتفعت مرة اخرى بوتيرة متصاعدة وبنسبة اعلى من (2%) في عام 2019 مقارنة مع عام 2018، والسبب الاساسي في ذلك هو انتعاش اسعار النفط، وهذا يعكس اختلالاً واضحاً في الجهاز الانتاجي في العراق والذي لا يستجيب بشكل كبير للزيادة في الانفاق العام.

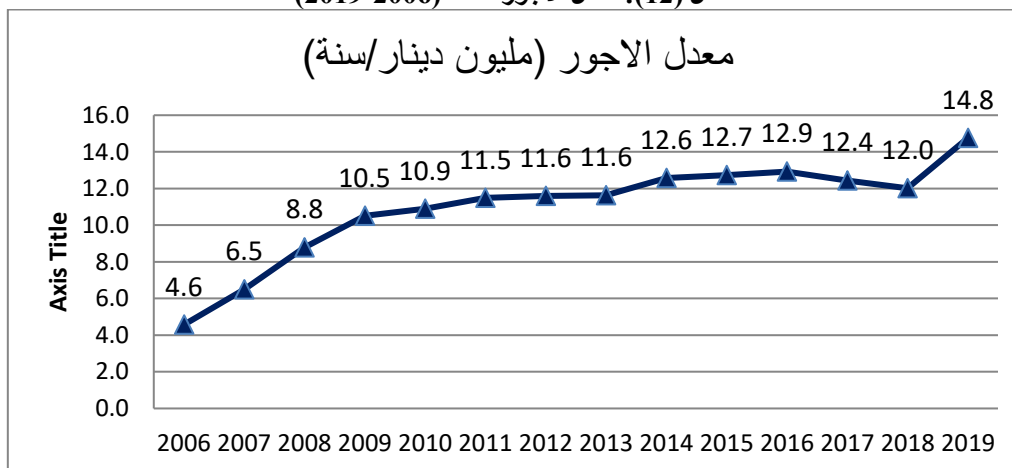
ثالثاً: العدالة في توزيع الاجور والرواتب: بالنظر الى الاشكال (13-14-15) نلاحظ أن هناك تفاوتاً كبيراً في معدلات الاجر السنوي، ونلاحظ أن مجلس النواب استحوذ على اعلى معدل للأجور وكانت نسبته (14,9%) وتتنخفض تدريجياً وتبدأ (وزارة الخارجية ورئاسة مجلس الوزراء ومجالس المحافظات وامانة مجلس الوزراء وهيئة الاستثمار وديوان الرقابة وهيئة الحشد الشعبي)، ويمكن الاستدلال بوجود التفاوت من خلال مقارنة معدل الاجور في باقي وزارات الدولة مثل التجارة وبلغ معدلها (12,2%) والنقل (12,1%) وينخفض هذا المعدل تدريجياً لباقي الوزارات ويصل الى ادنى مستوى له في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وبلغ (6,2%).

إن من تداعيات الإيرادات النفطية ان تلجأ الحكومات الى تبني سياسات اقتصادية عقيمة في اثارها متمثلة: بزيادة الرواتب والاجور بعيداً عن حسابات انتاجية العمل فضلاً عن تفاوت الدخل وظهور الطبقات الغنية والفقيرة، كما أن التوسع في خلق عمالة لأغراض غير انتاجية مما ينجم عنهما تضخم بالأسعار، وانتهاج سياسة دعم اقتصادي عشوائية محدثة تشوها في بنية الاقتصاد، والتوجه نحو انفاق غير منتج يهدف في جوهره الى ربط المواطن بالسلطة. اما الانفاق لأغراض سياسية فيتمثل بالمنح والمساعدات وفتح دوائر خارجية دبلوماسية وثقافية لا تضيف قيمة حقيقية للاقتصاد ولا للمواطنين. اضافة الى ما تقدم فان الدول المصدرة للنفط عادة ما يكون سعر صرف عملتها عاليا نسبياً مما يساهم في رفع اسعار صادراتها وضعف قدرتها التنافسية في السوق العالمية. ونتيجة لكل ما تقدم فان القطاع الخاص في هذه الدول يتمتع بوجود ضعيف و هامشي، ذلك لأنه لا يتمتع بالدعم (كما هو الحال في القطاع العام) وهو يتركز في مجالات الانتاج غير الحقيقي (تجارية وخدمية). ان غياب الدور الحقيقي للقطاع الخاص يعني غياب الابداع وسرعة التكتيف لاحتياجات السوق، وان تفرد القطاع العام بالانتاج وغياب منافسة القطاع الخاص يؤدي الى استمرار تردي كفاءة انتاج القطاع العام¹. ويمكن الاستدلال بذلك من خلال النظر الى الجدول (3) الاحصائي الصادر عن وزارة المالية عام 2016 أذ يبين الترتيب الواضح في شركات القطاع العام وتحولها الى شركات خاسرة وعددها الكلي (165) شركة مدروسة وبمجموع كلي للموظفين بلغ (479,1) الف، وبلغ العدد الرابع منها (44) شركة فقط، اي ان نسبة الشركات الربحية الى العدد الكلي بلغ (26%) فقط، وهذه

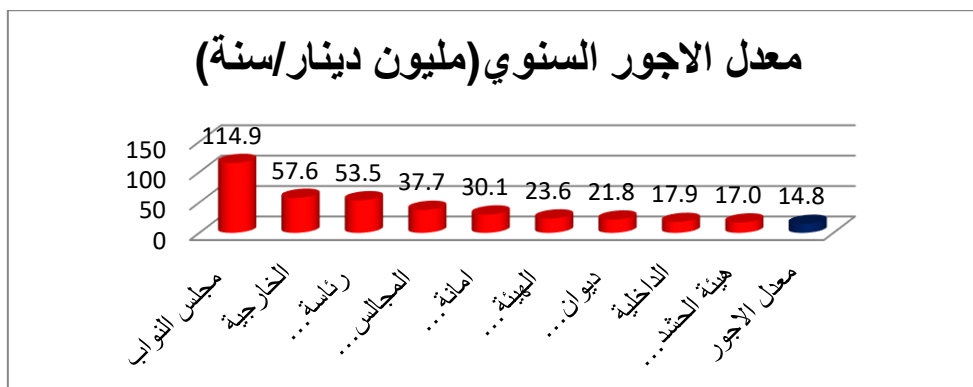
¹ كمال البصري، اشكالية ثروة النفط وتداعيات الديمقراطية في العراق، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، نشر في مركز البيان للدراسات والتخطيط 2016.

نسبة متدنية جداً، ولو لاحظنا أن وزارة النفط حققت نسبة كبيرة في الشركات الربحية والتي يبلغ عددها (17) شركة من أصل (18) شركة، ويعود السبب في ذلك التقنيات الحديثة المستخدمة في إنتاج هذه السلعة وتلبية طلبها فضلاً عن أن سلعة النفط مزدهرة ولها طلب عالمي كبير وهو مورد لا تمتلكه جميع الدول، بينما نلاحظ أن وزارة الصناعة تمتلك (71) شركة مدروسة بعدد موظفين بلغ (145,6) ألف موظف وأن الشركات الربحية تبلغ (12) شركة فقط وهذا هدر لا يستهان به في الانفاق على هذه الشركات، وبالنظر الى الشركات الأخرى نلاحظ لم تحقق وزارة الكهرباء والنقل والدفاع والاتصالات أي شركة رابحة من أصل (24) شركة و (8) شركات و (6) شركات و (3) شركات على التوالي.

الشكل (12): معدل الاجور للمدة (2019-2006)



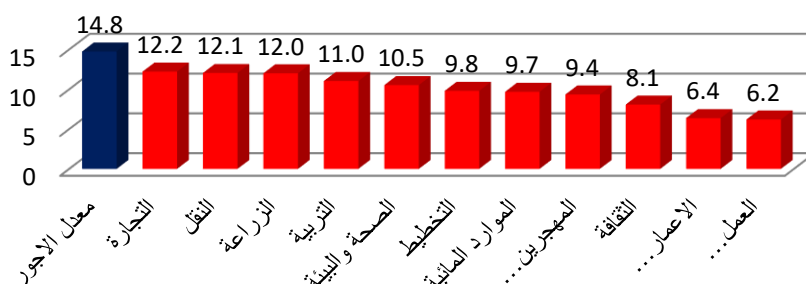
المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على ملحق القوى العاملة في الموازنة العامة (2019-2006) المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.
الشكل (13): معدل الاجر السنوي في مؤسسات الدولة



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على ملحق القوى العاملة في موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.

الشكل رقم (14): معدل الاجر السنوي في مؤسسات الدولة

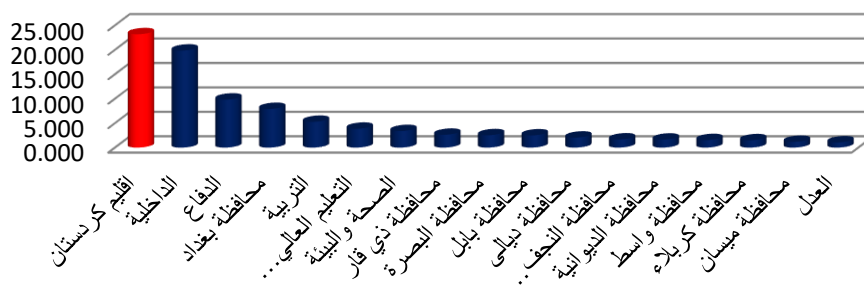
معدل الاجور السنوي (مليون دينار/سنة)



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على ملحق القوى العاملة في موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.

الشكل (15): الاهمية النسبية لعدد العاملين في موازنة 2019 %

الاهمية النسبية لعدد العاملين %



المصدر: الشكل من اعداد الباحثين بالاعتماد على ملحق القوى العاملة في موازنة 2019 المنشورة في جريدة الوقائع الرسمية.

الجدول (3): شركات القطاع العام الربحية والخاسرة

عدد الشركات المربحة	عدد الموظفين 1000×	عدد الشركات المدروسة	الوزارات
12	145.4	71	وزارة الصناعة والمعادن
0	83	24	وزارة الكهرباء
17	143.6	18	وزارة النفط
7	37	18	وزارة النقل
0	13.7	8	وزارة الاعمار والاسكان
3	10.5	7	وزارة التجارة
2	4.3	7	وزارة الزراعة
0	20.5	6	وزارة الدفاع
3	2.8	3	وزارة الموارد المائية
0	18.3	3	وزارة الاتصالات
44	479.1	165	المجموع

المصدر: وزارة المالية العراقية (2016)

ملاحظة: تسعة عشر شركة لم يتمكن من دراستها بسبب نقص المعلومات موزعة كالتالي:

12 شركة في وزارة المالية , 4 شركات في وزارة الثقافة , 2 شركة في وزارة الصحة , 1 شركة في وزارة التربية

المطلب الثاني: تحليل شفافية الموازنة العامة في العراق

تعمل الشفافية على وضع المسؤول في دائرة الاتهام اذا خالف قوانين الدولة التي تحد من الفساد الاداري والمالي، ويجب ان يبرز الاتفاقيات والعقود وفق الاعراف والقوانين التي تحد من الفساد لذلك فأنها توفر الحوافز لمراعاة الصالح العام وتضيق مساحة التجاوز على الحق العام، فعندها تحمي المسؤول من الانحراف والفسل في تحقيق واجباته وتخلق حالة ايجابية متمثلة بالانسجام بين المصلحتين الخاصة والعامة، لذلك فأن غياب الشفافية يؤدي الى ان يتعاضد دور المسؤول في تبني الممارسات ذات النفع الخاص او للجماعة، وان يتضاءل دور المواطن لمتابعة برامج الحكومة، الشفافية توفر المشاركة في ابداء الرأي وبالتالي دعم الاصلاح والتطور، وللعراق قوانين تتطلب من المؤسسات الحكومية الالتزام بالشفافية، الا ان واقع الحال هناك عدم اكتراث بتطبيق القانون (كما هو في قانون الادارة المالية لعام 2004 رقم 94)¹. وتشير احصائيات منظمة الموازنة المفتوحة الى ان العراق يقع في مقدمة الدول التي لا تفصح عن المعلومات المالية في التوقيات التي حددتها الوثائق الثمانية، وبالاغتماد على المعايير الدولية المقبولة يستخدم مسح الموازنة المفتوحة (109) مؤشر لقياس شفافية الموازنة، وتقوم هذه المؤشرات بتقييم ما اذا كانت الحكومة المركزية توفر ثمانية وثائق رئيسية في الموازنة وتكون متاحة للجمهور عبر الانترنت بطريقة شاملة ومفيدة، وتحصل كل دولة على درجة مركبة من (100)، واجرت شراكة الموازنة الدولية (واشنطن) تقريراً على شفافية الموازنة العامة للأعوام (2010-2012-2015-2017) وكانت درجة العراق هي (3) على مؤشر الموازنة المفتوحة في اغلب سنوات التقرير، وكانت النتائج للاطار العام لمؤشرات الموازنة المفتوحة كالآتي:

- 1- مؤشر البيان التمهيدي للموازنة، ومؤشر مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية : لم يحرز تقدم نشر الموازنة ما قبل تقديم الموازنة، ويوضح الجدول (6) ان كل سنوات التقرير تحمل اللون الاصفر، وهو ما يعني تم النشر في وقت متأخر، او لم يتم نشر الموازنة في وثيقة البيان التمهيدي عبر الانترنت.:
- 2- مؤشر الموازنة المقررة: عام 2010 يوضح اللون الاصفر تم النشر في وقت متأخر، او لم يتم نشر الموازنة في وثيقة الموازنة المقررة عبر الانترنت، اما الاعوام (2012-2015-2017) فقد كانت الموازنة المقررة متاحة للجمهور وهذا ما يوضحه اللون الاخضر في الجدول (6).
- 3- مؤشر التقارير الدورية: التقارير الدورية لم تكن متاحة تماماً ولم يتم انتاجها حسب التقرير الصادر عن شراكة الموازنة الدولية فأن كل سنوات التقرير تحمل اللون البني (عدم وجود تقارير دورية).
- 4- مؤشر المراجعة نصف السنوية: كل سنوات التقرير لم تحرز تقدماً ويوضح اللون الاصفر تم النشر في وقت متأخر، او لم يتم نشر الموازنة في وثيقة مؤشر المراجعة نصف السنوية عبر الانترنت الا عام (2017)، فقد جاء في التقرير ان المراجعة نصف السنوية كانت متاحة للجمهور وهو ما يتوضح في الجدول (6) الذي يحمل اللون الاخضر.
- 5- مؤشر تقرير نهاية السنة: اما هذا المؤشر في عام (2010 و 2012) لم يتم نشر التقرير في نهاية السنة، اما الاعوام (2015 و 2017) فلم يتم انتاج الموازنة.

¹ كمال البصري، بحث القي في وزارة التخطيط بتوجيه من الامانة العامة لمجلس الوزراء بعقد مؤتمرات بعنوان رفع مستوى الاداء الحكومي في مؤسسات الدولة 2019.

- 6- مؤشر تقرير المراجعة: هذه الوثيقة للاعوام (2010-2015) لم تكن متاحة, اما عام (2012) فقد كامن متاحة للجمهور, وعام (2017) لم يتم انتاجها.
- 7- مؤشر موازنة المواطن: هذا المؤشر لم يتم نشره ابدأ في كل سنوات التقرير.
- الجدول (6): الاطار العام لمؤشرات شفافية الموازنة في العراق (2010-2017)

Public availability of budget documents from 2010 to 2017

Document	2010	2012	2015	2017
Pre-Budget Statement	●	●	●	●
Executive's Budget Proposal	●	●	●	●
Enacted Budget	●	●	●	●
Citizens Budget	●	●	●	●
In-Year Reports	●	●	●	●
Mid-Year Review	●	●	●	●
Year-End Report	●	●	●	●
Audit Report	●	●	●	●

● Available to the Public ● Not Produced
● Published Late, or Not Published Online, or Produced for Internal Use Only

Source: Research to complete this country's Open Budget Survey was undertaken by: Mohammed Field, Iraqi Institute Economic Reform, Building No 54, 913 Street, AlJadriya, Baghdad, Iraq m.ali@iier.org, Further Information, Visit www.openbudgetsurvey.org for more information, including The Open Budget Survey 2015-2017.

ونلاحظ من الجدول (7) الذي يوضح مشاركة العامة والصادر عن منظمة شراكة الموازنة المفتوحة لعام (2017), أن مؤشرات الوثائق في الموازنة العراقية متدنية, وكانت مؤشر الشفافية للموازنة العامة هو (3) من (100) نقطة, وبلغ مؤشر مشاركة الجمهور (صفر) اما الرقابة من قبل السلطة التشريعية فقد بلغ مؤشرها (65) نقطة (درجة الموازنة المفتوحة من 0-40) وجهاز الرقابة الاعلى (58) نقطة (درجة مؤشر الموازنة المفتوحة من 41-60), وكان مؤشر استقلال المؤسسات المالية في غير صالح العراق, وان (26) دولة فقط من (115) دولة تتمتع بشفافية كافية في الموازنة في نتائج مسح 2017.

الجدول (7): شفافية الموازنة ومشاركة العامة في عملية الموازنة واجهزة الرقابة 2017

الدولة	مؤشر الموازنة المفتوحة	مشاركة الجمهور	رقابة الجهاز الاعلى	رقابة المشرعين	المؤسسات المالية المستقلة (نعم, لا)
العراق	3	0	65	58	لا
المانيا	50	15	65	62	لا
استراليا	74	49	70	56	نعم
مصر	49	42	39	29	لا
الهند	48	15	40	43	لا
افغانستان	49	15	42	30	لا
كندا	79	39	30	67	نعم

المصدر: الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على منظمة شراكة الموازنة الدولية, مسح الموازنة المفتوحة لعام 2017, ص56.

المبحث الثالث: تحليل استدامة الدين العام في موازنة 2019

بلغ حجم الدين الخارجي نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي نحو (300%) عام (2005) وهذا سببه حروب النظام السابق واستنزاف موارد الاقتصاد واستدانته من اجل ديومتها، شكل العراق لجنة لمتابعة الدين الخارجي، وبعد متابعة وجهود فنية ومؤسسية تم التوصل الى اتفاقات مع دول نادي باريس وبعض دول خارج نادي باريس، وتم الاتفاق على حذف نسبة (80%) من الدين الخارجي من اصل (130) مليار دولار والمفترض تكون اخر دفعة عام (2028)، لكن هناك بعض الدول ومنها دول الخليج ترفض عملية شطب الديون البغيضة(*) الى الآن.

بعد تخفيض حجم الدين والمفترض ان يتم رفع معدل النمو الاقتصادي ولاسيما في القطاع الصناعي والزراعي وتقليل الاستدانة ووضع سقف معين له، الا أنه وبسبب التفكير السياسي الريعي الذي قاد الاقتصاد ارتفع حجم هذا الدين الى اكثر من سابقه، وتشير المنظمات الدولية الى أن حجم الدين العام بلغ (160) مليار دولار، وهناك تقريباً (85) مليار دولار ينقسم ما بين دين داخلي وخارجي يدخل ضمن مفهوم الديون البغيضة، وبالرغم من ان هذا الرقم مبالغ فيه لكن يجب ان لا يتم تغافله، لأن هذه المنظمات لديها تعاملات مصرفية ومالية مع الجانب العراقي، وعليه يجب متابعتها وتوحيد حجم الدين المثبت لدى وزارة المالية.

أولاً: العلاقة بين الدين العام والاحتياطيات: يبين الشكل (18) الصادر عن صندوق النقد الدولي لعام 2015 العلاقة بين الدين العام والاحتياطيات النقدية، ويلاحظ أن هناك علاقة عكسية ما بين الدين العام والاحتياطيات النقدية، ولعل السبب في ذلك هو عجز الموازنة الممول من الدين العام سواء كان الداخلي أو الخارجي، فضلاً عن انخفاض اسعار النفط الذي يلقي بظلاله على العائدات النفطية التي تحافظ الاحتياطيات، إذ أن وظيفة البنك المركزي الاساسية هي المحافظة على الاستقرار النقدي، وبالتالي فهو يضطر في بعض الحالات ان يسحب من الاحتياطيات للمحافظة على قيمة العملة المحلية، ونلاحظ من الشكل التالي، أن الدين العام وحسب تقرير الاستعداد الائتماني لصندوق النقد الدولي بلغ عام 2013 (73,1) مليار دولار، فيما ارتفع تدريجياً عام 2014 الى (75,2) مليار دولار، وواصل في الارتفاع لبقية الاعوام وبلغ (136,5) مليار دولار عام 2019، فيما انخفضت الاحتياطيات في هذه الاعوام وبلغت عام 2013 (77,8) مليار دولار، فيما انخفضت عام 2014 الى (66,7) مليار دولار، وواصلت بالانخفاض وبلغت (39,7) مليار دولار(**)

(*) والمعروف ايضاً بالدين غير الشرعي وهو مصطلح بالقانون الدولي يشير الى ان الدين العام الذي تقتضيه الحكومات لأغراض لا تخدم مصالح البلد لا يجوز الوفاء به ويعتبر القانون هذه الديون شخصية للنظام يتحملها هو وليس الدولة.
(**) مصدر الارقام: صندوق النقد الدولي اتفاقية الاستعداد الائتماني مع العراق 2015.

الشكل (18) العلاقة بين الدين العام والاحتياطيات للمدة 2013-2022 (مليار دولار)



المصدر: صندوق النقد الدولي، اتفاقية الاستعداد الائتماني 2015.

ثانياً: الاستدامة في موازنة 2019: تشير مصادر رسمية عراقية لبيانات للدين العام الى انه بلغ نحو (136) مليار دولار، ولعل أحد المؤشرات المهمة الذي يستند عليه تحليل استدامة الدين العام هو نسبته الى (GDP)، وبالتالي ستبلغ من الناتج المحلي الاجمالي اكثر من (65%) وهذا يعني انه تخطى مرحلة الامان ودخلنا بمرحلة عدم الاستدامة، وتحليل استدامة الدين العام (DSA) نعني به قدرة الحكومة على الوفاء بدينها على نحو يسير ولا يؤثر على سيولتها المالية، وكذلك عدم الاضرار بالأجيال المستقبلية من خلال الاستدانة لسد احتياجات الجيل الحالي، او هو ممر زمني لنسبة الدين الى الناتج يتجه الى الاستقرار، أذ هو تحليل يستند على مؤشرات طويلة الامد مثل تحليل سيناريوهات الدين العام والتحليل القياسي، فضلاً عن التحليل قصير الامد ومنه خدمة الدين الى الاحتياطيات وخدمة الدين الى الايرادات... وعلى هذا النحو سيدخل الاقتصاد العراقي ضمن السياسات المتشددة والمعتمدة على (PV) القيمة الحالية للدين العام، لأن هذه السياسات وحسب دراسات اجريت على الاقتصاد العراقي بينت أنه يجب ان لا تتخطى القيمة الحالية للدين العام/GDP عن (50%) وهذه النسبة تتسجم مع واقع الاقتصاد الريعي، بينما نلاحظ أن هذه النسبة تخطت حاجز الـ(60%) وهي خطرة حسب المعايير الدولية ومنها معيار او اتفاقية (ماستريخت) في الاتحاد الاوربي، فضلاً عن القيمة الحالية لخدمة الدين كنسبة من النفقات العامة والإيرادات العامة لا تقل خطورة، اذ بلغت نسبته من الانفاق اكثر من (8%) فيما بلغت نسبة خدمة الدين الى الايرادات العامة اكثر من (13%) ولو لاحظنا نسبته الى الايرادات غير النفطية لوجدنا حجم الخطر المحقق اذا ما انخفضت اسعار النفط، اذ تبلغ هذه النسبة أكثر من (90%).

ان نسبة (65%) هي نسبة كبيرة جداً ولا يستطيع الاقتصاد العراقي تحملها في حال حدوث الصدمات النفطية، لأنه لغاية الان لم يستطيع ان ينمي الدخل عبر استثمار بقية الثروات، وتصل نسبة الايرادات

النفطية في موازنة (2019) الى اكثر من (88%)، وعبء الدين نحو اكثر من (17) ترليون دينار(*)، وحجم القروض فيها يقترب من (27) ترليون دينار بالاستناد الى عجز الموازنة اذا لم تسد الزيادة في اسعار النفط هذا العجز، والمفارقة ان حجم الاستثمار الممول من القرض الاجنبية لم يبلغ سوى (6) ترليون دينار. الاقتصاد العراقي لغاية الآن يتوجه الى الحلول السهلة والسريعة وهي بنفس الوقت خطرة على المجتمع وعلى الاجيال المستقبلية، فضلاً عن أن القانون لم يضع حداً امام صناع القرار في تحديد نسبة معينة من حجم الدين العام في الدستور او في قوانين الموازنة العامة، أذ أن حل مشاكل الموازنة وعجزها ليس فقط من خلال التوجه نحو اداة الدين العام، فالضرورة ملحة اليوم لانتهاز فرص ارتفاع اسعار النفط وانشاء صناديق استثمارية لدعم الموازنة عند حدوث العجز، وتحويل عمل القطاع الخاص من تجاري الى صناعي حقيقي ينتج ما يحتاجه الاقتصاد العراقي، فضلاً عن الاهتمام بالحدود المالية وهي اقصى دين ممكن ان يتحملة الاقتصاد العراقي وذلك بربط عملية ادارة الدين العام بتحليل الاقتصاد الكلي وتطوير الاسواق المالية ورفع كفاءة ادارة الدين العام في وزارة المالية وهذه الاجراءات اكثر فاعلية من اعادة هيكلة الدين العام اذا ما تطلب ذلك الذي له تبعات سيئة على الاوراق المالية والسندات السيادية في الاسواق الدولية.

الاستنتاجات والتوصيات الاستنتاجات

1- أن فرضيات الدراسة قد تحققت أذ ان السياسة المالية لا تزال تخضع للاتفاقات السياسية على حساب الجدوى الاقتصادية للموازنة والذي ادى الى انخفاض كفاءة الإنفاق العام ولاسيما الاستثماري المتدنية نسبته وكما لاحظنا أن عدد الشركات العامة الربحية في الموازنة لا يتجاوز (45) شركة من اصل (165) شركة عامة، وكما نلاحظ في تحليل نسب المحافظات والاقاليم غير العادل. وكذلك فأن اعتماد الموازنة على نسبة (88%) من الإيرادات النفطية يعرضها لمخاطر انخفاض السيولة بسبب تقلب إيرادات هذا المورد، والتي على اثرها وجه قانون الموازنة الاستمرار في الاقتراض الداخلي والخارجي والذي بلغ عددها في الموازنة (27) جهة اقرضية داخلية وخارجية.

2- لا يزال الإنفاق الجاري يهيمن على مجمل الإنفاق، أذ نلاحظ أن الاهمية النسبية للإنفاق الجاري حسب الابواب في موازنة 2019 لتعويضات الموظفين استحوذت على الجانب الاكبر في الإنفاق وبلغت نسبتها (44%)، فيما كانت الديون تستحوذ على (27%) من هذا الإنفاق، وهذه نسبة كبيرة لا تمكن المالية العامة من الاستمرار لا سيما مع ارتفاع العجز في الموازنة والدين العام والذي خصص منه لأغراض الاستثمار سوى (6) ترليون دينار، فضلاً عن ان التوزيع غير العادل للموارد المالية في الموازنة، أذ كانت نسبة الاقليم من الإنفاق بعد استبعاد النفقات الحاكمة نحو (41%) وهي تعادل تقريباً نسب ثمان محافظات عراقية.

3- أن المالية العامة في العراق ابتعدت عن تحقيق الاستدامة المالية، لاسيما نلاحظ ارتفاع حجم عبء الدين الموجهة نحو إطفاء الدين والذي بلغ في موازنة (2019) نحو (12) ترليون دينار، وهو اعلى من

(*) كما موضح في الجدول (و) في الفقرة الثالث عشر من قانون موازنة 2019، أذ ان الديون في الموازنة تشمل المحلية والدولية والفوائد والتعويضات والتسويات ونفقات لجنة الخبراء ووبرامج خدمية واحتياطي للطوارئ واجور استشارات... الخ.

موازنة (2018) وقدر نحو (8) ترليون دينار، وهذه مبالغ كبيرة ويشكل نسبة تعبر عن عدم الاستدامة، لأن هذا الجزء سيكون بمثابة المبلغ المقطوع من الناتج المحلي الإجمالي، فضلاً عن ان احد عيوب هذه الموازنة اقترت بأن الاقتراض العام مورد من موارد الدولة، فهو صحيح سابقاً يوصف بأنه يحل مشكلة عجز مؤقت وليس دائمي كما التصق في المالية العامة.

4- قانون الادارة المالية والدين العام في العراق رقم (95) لسنة (2004) لم يلزم الحكومة التنفيذية بحجم محدد من الدين العام نسبة الى (GDP) وانما نص على امكانية تخويل وزير المالية بالاستدانة وبالتعاون مع البنك المركزي في ادارة سندات الحكومة العراقية، ولذلك نلاحظ في موازنة 2019 فقرة تخويل وزير المالية بسد العجز عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي من دون تحديد حجم الدين العام بضابطة قانونية تشريعية.

التوصيات:

١- اعادة النظر بتوزيع النفقات العامة سواء كانت الجارية أو الاستثمارية بين المحافظات على اساس التعداد السكاني، فضلاً عن تخفيض الإنفاق الجاري وإعادة النظر بسلم الرواتب من اجل تخفيض التفاوت في الدخل، كما ينبغي ان يشكل مجلس الاعمار الاقتصادي وتخصص نسبة لا تقل عن (40%) من الايرادات النفطية لأعمار العراق لتحقيق الإصلاح المالي والاقتصادي.

2- تحديد سعر نفط " وقائي او تحوطي" والسعر الوقائي او التحوطي يعتبر أحد الحلول التي تفرض على المالية العامة في العراق، وهو سعر يقل عن سعر برميل النفط العراقي المباع في السوق النفطية استناداً الى سلة اوبك نحو (10) دولارات عن سعر برميل النفط السائد في السوق الدولية، ويتم تقدير الايرادات العامة على اساس عجز وقائي يبني على الفرق بين اسعار النفط المتحققة واسعار النفط في السوق الدولية، إن السعر التحوطي سيساهم في وضع "مصد مالي" يحول الفرق بين السعر الوقائي والسعر الفعلي الى انشاء صندوق سيادي ينهي عجز الموازنة تلقائياً ليجعل الموازنة متوازنة، وبالتالي سيعمل على ادارة المخاطر وتحقيق الاستدامة المالية التي تهدف الى الحفاظ على هيكل الايرادات والنفقات دون الرجوع الى تصحيح هيكلي.

3- ينبغي على المالية العامة وفي هذا الوقت تحديداً ان تخطط وتضع أهداف تتسجم مع متطلبات الاستدامة المالية، وأن تنمي مشروعات مختلطة يكون القطاع الخاص رائداً له دور حقيقي في صنع القرار وإدامة العملية الإنتاجية، لأنه سيقوم بتوفير عدداً كبيراً من الوظائف التي ستحل جزءاً من مشكلة البطالة بنوعها المقنعة والطبيعية، وسيوفر السلع والخدمات التي تستوردها الحكومة.

4- يجب إضافة فقرة في الموازنة العامة تلزم الحكومة العراقية بعد تجاوز نسبة معينة من الدين العام/الناتج المحلي الاجمالي، وهذا ما يعزز التدابير الرامية الى الانضباط المالي والاستدامة، والبحث عن مصادر أخرى لتنمية الايرادات وتغطية النفقات واستثمار الموارد، بدلاً من التوجه الى الدين العام في كل سنة مالية، إذ أصبح اليوم التوجه الى الدين العامة ابرز الحلول المالية لسد عجز الموازنة، وهذا بفضل سماح القانون بالاقتراض من دون ضوابط وتنظيم قانوني.

المصادر:

- 1- عدنان محسن الظاهر, الموازنات العامة في الدول العربية, البرنامج الانمائي للأمم المتحدة 2007, ص15.
- 2- ج. اكلي, الاقتصاد الكلي النظرية والسياسات, الجزء الاول ترجمة عطية مهدي, 1984, ص286.
- 3- عبد الوهاب الامين, زكريا عبد الحميد باشا, الاقتصاد الكلي, دار المعرفة الكويت 1983, ص113.
- 4- ماهر موسى العبيدي, تخطيط موازنة الدولة وأثره في ترشيد الإنفاق العام, النفط والتنمية, السنة الثامنة, العدد الثالث, 1983, ص11.
- 5- قانون الموازنة العامة في العراق لسنة 2019, وزارة المالية العراقية دائرة الموازنة العامة.
- 6- أحمد حامد جمعة هذال, تحليل استدامة الدين العام في ظل تقلب الإيرادات النفطية في العراق للمدة (2005-2015), رسالة ماجستير, كلية الادارة والاقتصاد- الجامعة المستنصرية, ص66, 2018.
- 7- معهد العراق للإصلاح الاقتصادي (إير) هو معهد ابحاث مستقل مقره في بغداد, ويرأسه الاستاذ الدكتور كمال البصري, مهمته هي مساعدة العراق في انتقاله إلى اقتصاد السوق الحديث من خلال تعزيز الإصلاح القائم على البحوث السليمة ودراسات الحالة, الشبكة الدولية للإنترنت, المزيد يرجى زيارة الرابط التالي: <http://www.iier.org>.
- 8- عبدالله شحاتة, الاقتصاد السياسي لتحديد اولويات الانفاق العام: رؤية عامة, كلية الاقتصاد والعلوم السياسية, قسم الاقتصاد, جامعة القاهرة ص3, 2009.
- 9- كمال البصري, اشكالية ثروة النفط وتداعيات الديمقراطية في العراق, المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي, نشر في مركز البيان للدراسات والتخطيط 2016.