الموازنة الفيدرالية للعراق
الاتجاهات ومعدلات النمو للإنفاق والإيرادات
للفترة من 2004 إلى 2007

أ.د. محمد خالد المهايني* أ. حسن عبد الكريم سلوم**

المقدمة:

سبق وأن تم عرض المفهوم الحديث للموازنة العامة وأهميتها إضافة إلى عرض الموازنات الحديثة في سلسلة الأبحاث التي قدمها الباحثان، وفي بحث مستقل تم عرض أسلوب تنفيذ الموازنة وعلاقتها بالنظام المحاسبي الحكومي وجاء البحث الآخر بخصوص "التدقيق الداخلي لمعاملات الموازنة الفيدرالية في العراق" وقدمت استنتاجات وتوصيات لعلها تسهم وتدعم نظام الموازنة وتنفيذه والرقابة عليه.

وفي بحثنا هذا سنقدم نبذة عن الموازنة العراقية والتقسيمات المعتمدة التي تعرضها الموازنة الفيدرالية حالياً مع عرض لمعدلات النمو للإنفاق والإيرادات للفترة من 2004 إلى 2007 واتجاهات الموازنة بالأرقام معتمدين على ما توفر من بيانات عن الموازنات للسنوات الإربعة الأخيرة وبعد أن تم جمعها

* استاذ / جامعة دمشق

** استاذ / الجامعة المستنصرية /كلية الادارة والاقتصاد/ قسم المحاسبة

مقبول للنشر 2007/12/11

من وزارة المالية العراقية والبرلمان العراقي، وتحليلها وتقديم الملاحظات عن الفقرات التي سترد في جداول التحليل.*

أولاً ـ نبذة عن الموازنة العامة في العراق:*

إن أول موازنة عامة عراقية تقديرية للمصروفات والإيرادات ظهرت في سنة 1921 المالية مع تشكيل أول حكومة عراقية وقد اعدت هذه الموازنة وفق المبادئ الأساسية لتنظيم الموازنة التقليدية وذلك استناداً إلى قانون أصول المحاسبات العثماني الصادر سنة 1911 والتعليمات التي أصدرتها سلطة الانتداب البريطاني والحكومة العراقية المؤقتة (محمد، 1996، ص2).

وقد تضمن دستور البلاد الذي أعلن أنذاك حق البرلمان في مناقشة الموازنة والمصادقة عليها كما جاء في نص المادة (100) من القانون الأساسي بما يأتي:

"يجب أن يعرض وزير المالية على مجلس النواب أولاً جميع اللوائح القانونية...

وكذلك قانون الميزانية وجميع اللوائح الخاصة بالقروض التي تنفذها الحكومة"(الكرخي، 1999،ص25).

وفي عام 1924، عند صدور نظام السلطة في الأمور المالية المرقم 715 أصبحت الأمور المتعلقة بتنظيم الموازنة وتنفيذها مستمدة من هذا النظام.

وفي عام 1925، عند صدور الدستور نص في الباب السادس منه على الأمور المالية والقواعد المنظمة للموازنة ووجوب اقرارها من قبل البرلمان وتحديد أسلوب المراقبة عليها(مطر، 2006، ص113).

وفي عام 1940، صدر قانون أصول المحاسبات العامة رقم 28 المعدل لتنظيم العمل المحاسبي الحكومي في العراق وإعداد الموازنة، حيث نصت المادة الثالثة من القانون المذكور:

"على الوزارات والدوائر أن تحضر تخمينات المصروفات والإيرادات المختصة بها وتودعها لدى وزارة المالية قبل نهاية شهر تموز من كل سنة وعلى وزير المالية بعد تدقيقها وإجراء التعديلات التي يراها

* . إن هذه الوثيقة كانت تسمى "الميزانية" لغاية السنة 1972، حيث أقر المؤتمر العربي السادس للعلوم الإدارية قراراً أوصى بموجبه استخدام مصطلح "الموازنة" للتعبير عن تقديرات النفقات والإيرادات السنوية للدولة، واعتبر لفظ "الميزانية" للتعبير عن جداول عرض المركز المالي في ختام السنة المالية. (الكبيسي، 1978، ص133).

ضرورية بالنظر إلى الوضع المالي للخزينة أن يوافق عليها كما عليه تحضير ميزانية الدولة العامة وتقديمها إلى مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم لتشريعها"(ق.أ.م. رقم 28 لسنة 1940).

وفي عام 1985، صدر قانون الموازنة الموحدة بالعدد 107 لسنة 1985 لتنظيم إعداد الموازنة العراقية وتحديد الوحدات المشمولة بها.

وجاء الدستور العراقي الجديد بالفقرة الثالثة من المادة 107 على أنه من اختصاص السلطات الاتحادية:

"رسم السياسة المالية،والكمركية، وإصدار العملة، وتنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات في العراق، **ووضع الموازنة العامة للدولة**، ورسم السياسة النقدية وإنشاء البنك المركزي، وإدارته".

ونص في الفقرة السابعة من نفس المادة أعلاه للسطات الاتحادية حق "**وضع مشروع الموازنة العامة والاستثمارية**".

كما جاء في الفقرة الرابعة من المادة (77) الخاصة بصلاحيات مجلس الوزراء على أن: من صلاحية مجلس الوزراء " **إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية**".

ويستنتج من ذلك بأن الإعداد للمشروع مستمر من قبل مجلس الوزراء ويعرض على السلطة الاتحادية حسب ما ورد بالتخويل الوارد بالدستور العراقي الجديد(دستور جمهورية العراق . 2005).

إجراءات الموازنة الفيدرالية للعراق:

تشترك وزارتي المالية والتخطيط والتعاون الانمائي إضافة إلى البنك المركزي العراق بإعداد مؤشرات اقتصادية ومالية عن السنة المالية القادمة وبضوء ذلك تعد وزارة المالية توجيهات إعداد الموازنة العامة، وبدأً من حزيران لكل سنة تعمم هذه التوجيهات على الوزارات كافة للعمل بموجبها وبضمنها الحدود المالية العليا لإعداد مقترحات لموازناتها.

ومن أهم المبادئ العامة والأسس التي جاءت بها الموازنة الفيدرالية لعام 2007 هي: (الموازنة الفيدرالية، 2007,ص15).

1. إعطاء الأولوية للناحية الأمنية وتوفير مستلزمات إنجاح الخطط الأمنية التي من شأنها مساندة المصالحة الوطنية.

2ـ بناء القدرات الذاتية للوزارات والهيئات والشركات العامة للدولة لتمكينها من تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين عن طريق بناء القدرات واكتساب المهارات لجميع مستويات موظفي دوائر الدولة.

3ـ تطوير الخطط والإجراءات الخاصة بتحضير الموازنة العامة وتحديد الأولويات الضرورية لتفعيل دور الدولة في تحريك النشاط الاقتصادي ضمن الموارد المالية المتاحة للموازنة العامة.

4. العمل على صياغة آلية مناسبة لتحسين القدرات التنفيذية للوزارات بما يؤمن الوصول إلى موازنة ذات مرونة عالية من أجل تحقيق الأهداف المتوخاة للموازنة.

5. السعي إلى تحقيق التوازن بين الإيرادات والنفقات بما يؤمن التقليل النسبي لعجز الموازنة العامة وتخفيف عبيء الدين العام.

6. توزيع التخصيصات بين النفقات التشغيلية ونفقات المشاريع الرأسمالية لتحقيق التوازن المطلوب بين تقديم الخدمات العامة و تحقيق معدل نمو اقتصادي مناسب مع زيادة حجم النفقات الاستثمارية بهدف التوسع في عملية إعمار وإعادة الإعمار وتطوير البنى التحتية لتوفير البنية المناسبة لجذب الاستثمارات.

7ـ من أجل الوصول إلى الأهداف المتوخاة فقد تم تحديد الأولويات ومعالم تقديرات عام / 2007 بالتركيز على تحسين القدرات في مجالات الامن والدفاع الوطني ومشاريع القطاع النفطي والطاقة الكهربائية والخدمات المختلفة والبنية الأساسية والارتكازية والعمل على امتصاص البطالة من خلال تنمية القطاعات والأنشطة وبناء القدرات وكذلك العمل على ضمان حقوق الإنسان.

ثانياً ـ تقسيمات الموازنة العامة:

يقصد بتقسيم الموازنة العامة هو تصنيفها حسب أنواع النفقات والإيرادات وترتيبها في فئات ورموز وإعطاء كل منها أرقاماً متسلسلة بحيث يتم من خلالها وضع نظام للموازنة.

ويهدف تصنيف الموازنة توفير المعلومات المالية التي تحتاجها المستويات الحكومية المختلفة ويجب أن يكون التصنيف متفقاً مع الأغراض المطلوب تحقيقها ويرتبط ارتباطاً بالحاجة إلى وضع نظام للترميز يسهل معالجة المعاملات المالية محاسبياً ويوفر للإدارة في مستوياتها المختلفة معلومات ذات دلالة واضحة للرقابة على العمليات المالية (سلوم، 2001، ص35) .

كما أشار "المهايني وآخرون" أن تقسيم الموازنة لا بد من أن يهدف إلى تيسير إعداد الموازنة بما يتلاءم وأهداف الخطة القومية، وأن يعكس بوضوح ما تبتغيه الحكومة من تخصيص الموارد المتاحة، وأن يتيح متابعة الرقابة وأحكامها على تنفيذ الموازنة، ولتحقيق هذه الأهداف يتعين استخدام أكثر من أسلوب واحد للتبويب في إعداد الموازنة العامة للدولة وعرضها وتنفيذها (المهايني و آخرون، 2006، ص330).

وتختلف أسس التبويب وفقاً لنوع الموازنة، فنجد أن التبويب النوعي هو أساس ومحور ارتكاز موازنة البنود، في حين أن التبويب حسب البرامج أو الأداء هو الأساس في موازنة البرامج والأداء ويلاحظ أن أسس التبويب المختلفة ليست بديلة وإنما هي مكملة بمعنى أنه بجانب التبويب الأساس تستخدم التبويبات الأخرى، فبجانب التبويب النوعي في موازنة البنود يستخدم التبويب الإداري والاقتصادي أيضاً وهكذا (حماد والبحر، 1990، ص87).

وفيما يأتي نستعرض أهم التقسيمات التي تلجأ إليها الدول لأسلوب عرض نفقاتها وإيراداتها ضمن الموازنة العامة.

1- <u>التقسيم الإداري</u>: وبموجب هذا التقسيم الذي يستخدم للإنفاق العام فقط يتم توزيع النفقات العامة وفقاً للوزارات والوحدات الإدارية للدولة، بحيث يظهر بموجبه الاعتمادات المخصصة لكل وحدة حسب الهيكل التنظيمي للدولة، مع ملاحظة أن بعض النفقات لا يمكن ربطها بإدارة معينة ولذا تترك ضمن اعتمادات وزارة المالية غالباً مثل نفقات الدين العام والطوارئ والدعم وغيرها.....

ويتميز التقسيم الإداري بما يأتي:

1. إمكان إعداد تقديرات الموازنة على أساس الخدمات والسلع التي تقدمها الوحدة الحكومية وإعداد التقارير التي تتعلق بتنظيم الإنفاق لكل وحدة.
2. إمكانية ربط تقديرات الموازنة ومتابعة تنفيذها بوحدة معينة تمثل مركز مسؤولية.
3. إمكانية مقارنة عناصر النفقات في وحدة معينة على مدار فترات مالية مختلفة(حماد والبحر،مصدر سابق، ص89).

2. <u>التقسيم الاقتصادي</u>: ويتضمن تقسيم المصروفات وفقاً لطبيعتها الاقتصادية وكذا الإيرادات ومدى تأثيرها على النشاط الاقتصادي وبطريقة تساعد على متابعة وتحليل العمليات في الاقتصاد القومي.

3ـ التقسيم النوعي: ويقصد به تصنيف النفقات والإيرادات حسب أنواع وطبيعة النفقات التي تتعامل معها الوحدة الحكومية، فعلى سبيل المثال يتم تبويب النفقات إلى نفقات العاملين، نفقات السلع والخدمات، والصيانة والنفقات الرأسمالية .....الخ.أما الإيرادات فيتم تقسيمها حسب مصادرها مثل الضرائب، الإيرادات النفطية، الرسوم....وهكذا.

ويتميز هذا التقسيم:

1. بالسهولة والوضوح في إعداد وتنفيذ الموازنة.

2. يسهل أجراء المقارنة بين الفترات المختلفة ومعدلات النمو.

3. يسهل من مبدأ الالتزام بالتخصيص والمراقبة على تجاوز الاعتمادات.

4. التقسيم الوظيفي: وبموجب هذا التقسيم يتم توزيع النفقات العامة حسب الوظائف الرئيسية للدولة مثل الأمن والدفاع والصحة والتعليم والشؤون الثقافية والخارجية.....الخ. من الوظائف حيث تشمل كل وظيفة على مجموعة من الأنشطة التي يؤدي القيام بها إلى بلوغ هدف رئيسي من أهداف الدولة ويتميز هذا التقسيم ببيان الأهمية النسبية التي تحظى بها كل وظيفة من الوظائف ونسبتها إلى الإنفاق العام ومقدار نموها من سنة إلى أخرى.

5ـ التقسيم الإقليمي (الجغرافي): ويتم بموجبه توزيع الانفاق العام والإيرادات العامة حسب المناطق والأقاليم الخاصة بالدولة وبيان حصة كل منطقة من حجم الإنفاق وحسب الوظائف التي تؤديها الدولة، مع بيان مساهمة كل إقليم أو منطقة في حجم الإيرادات العامة وحسب مصادرها المختلفة.

6. التقسيم وفقاً للبرامج والأنشطة: ويعتمد هذا التقسيم للنفقات على تحديد العلاقة بين أعمال ومشاريع الدولة التي تهدف القيام بها خلال الفترة القادمة وكلفة هذه المشاريع وليس فقط بما تنفقه الدولة على شراء السلع والخدمات، حيث تتم بموجبه توزيع أهداف الدولة إلى عدد من البرامج والأنشطة وتحديد كلفة كل برنامج أو نشاط في ضوء معايير القياس المناسبة.

ويوفر هذا النوع من التقسيمات البيانات اللازمة للتحليل والتخطيط الاقتصادي ورسم السياسات واتخاذ القرارات، كما يساعد على إعداد الموازنة على شكل وحدات إنجاز وتحديد المسؤولية, كما

يساعد على الربط بين الموازنة والخطة الاقتصادية للدولة(المهايني وآخرون، مصدر سابق، ص349).

وفيما يأتي أهم التقسيمات التي تتضمنها الموازنة الفيدرالية للعراق:

أولاً. النفقات . تم عرض البيانات التي تخص الإنفاق بالأساليب الآتية:

1. وفقاً للأساس الاقتصادي:

أ. النفقات التشغيلية: تتضمن نفقات المعاملات الجارية للوزارات والوحدات.

ب . النفقات الاستثمارية: تتضمن نفقات الاستخدامات الاستثمارية للمشاريع وإعادة الإعمار.

2. وفقاً للأساس الإداري: لقد تضمنت جداول النفقات في الموازنة الفيدرالية تصنيف النفقات إلى مجموعات رئيسية تمثل كل مجموعة نفقات وزارة معينة مثل وزارة المالية، الخارجية، النفط، .....الخ. أو إدارة رئيسة غير مرتبطة بوزارة مثل مجلس النواب، مجلس الوزراء، المفوضية العامة للنزاهة.....الخ.

3. وفقاً لنوع النفقة: وبموجب هذا التقسيم وزعت نفقات الوزارة الواحدة إلى حسابات إجمالية متجانسة تمثل نوع معين من النفقات المتخصصة وكما يأتي:

ملاحظة: إن التقسيم الوارد أدناه يمثل أحدث التقسيمات للنفقات حسب الأنواع الواردة لأول مرة في موازنة سنة 2007 المالية.

أ. تعويضات الموظفين: ويشمل هذا النوع الرواتب والأجور والمخصصات التي تدفع إلى العاملين في وزارات ووحدات الدولة المختلفة.

ب . السلع والخدمات: ويدخل ضمن هذا الحساب كافة نفقات المستلزمات السلعية والخدمية وصيانة الموجودات.

ج . الفوائد: وتمثل الفوائد المستحقة عن الدين العام وفوائد الحوالات والسندات والديون الخارجية.

د . الإعانات: وتمثل تخصيصات الدعم المقدم للشركات العامة لإنتاج الطاقة الكهربائية وشركات القطاع الزراعي وبقية شركات القطاع العام.

هـ . المنح: وتشمل تخصيصات الالتزامات الخارجية (العربية والدولية) والمنح المقدمة للمؤسسات الخدمية والثقافية والإعلامية والجمعيات الإنسانية إضافة إلى تسديد رأسمال البنك المركزي العراقي.

و . المنافع الاجتماعية: وتشمل تخصيصات نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية) وشبكة الحماية الاجتماعية وبدلات العسكريين (منتسبي وزارة الدفاع المنحلة) ونفقات الإغاثة والمعونة للمهجرين.

ز . المصروفات الأخرى: وتشمل احتياطي الطوارئ والمبالغ التي ستترتب عن تعديل رواتب الموظفين وبدلات الأرزاق لمنتسبي وزارة الداخلية ودعم صندوق التقاعد وتعويضات حرب الكويت ومبالغ تسوية الديون والتعويضات المختلفة.

4. الموجودات غير المالية: تمثل شراء المواد الرأسمالية المعتادة والضرورية لسير عمل وزارات وإدارات الدولة وهذه النفقات لا تمثل مشروعاً "رأسمالياً" فالإنفاق المخصص لشراء مركبات جديدة مثلاً تدرج تحت هذا البند (الموازنة الفيدرالية للعراق سنة 2007 ,ص26-27).

ثانياً. الإيرادات . فيما يخص الإيرادات وردت التقسيمات حسب مصادرها الرئيسية وكما يأتي:

1- **الإيرادات النفطية.**
2- **الكمارك (رسم اعادة الاعمار)**
3- **ضريبة الدخل الخاصة للأفراد.**
4- **ضريبة الدخل للشركات.**
5- **ضريبة دخل الموظفين.**
6- **دخل الفوائد**
7- **الإيرادات المنقولة من الهيئات والشركات العامة (المملوكة للدولة)**
8- **أجور الخدمات.**
9- **الضرائب والرسوم الأخرى.**
10- **مساهمة التقاعد.**
11- **ضريبة المكس.**

إن ما ورد أعلاه من تقسيمات لمصادر الإيرادات قد جاء ضمن الموازنة الفيدرالية للعراق لسنة 2007 ويتضمن بعض الاختلافات عن موازنة السنوات السابقة 2004 ، 2005 ،2006 كما سيرد انتقاده ضمن الاستنتاجات والتوصيات.

المناطق المشمولة جغرافياً بالموازنة:

من الملاحظ على الموازنات التي تلت أحداث سنة 2003, قد تغيرت مدى شموليتها للمناطق الجغرافية من القطر، حيث أن الموازنات العامة سابقاً كانت تغطي مناطق وسط وجنوب العراق فقط أما الموازنات الحالية والتي سيتم عرضها أصبحت تشمل كل محافظات القطر والبالغة (18) محافظة بضمنها إقليم كردستان وتم معاملة هذا الإقليم كحكومة إقليمية تتدفق مواردها إلى الخزينة العامة في حسابات موحدة بالنسبة للإيرادات والنفقات ويتم تمويلها بمنح تعاقدية (ارتباطية).

ثالثاً: معدلات النمو للانفاق والإيرادات التقديرية للفترة 2004-2007

قدمت الموازنات العامة للسنوات الأربعة الأخيرة تقديرات للانفاق العام والإيرادات العامة لتمشية الأعمال الجارية للحكومة العراقية واعتبرت كنفقات تشغيلية بالإضافة إلى نفقات بعض المشاريع الاستثمارية وإعادة الإعمار وتحددت بالموارد المتاحة، وسجلت السنوات الأربعة عجز تم تمويله من المدور للموجودات الموجودة خارج العراق.

وفيما يلي استعراض للإيرادات والنفقات ومعدلات النمو مع بيان الأهمية النسبية لبعض الإيرادات والنفقات علماً بأن جميع البيانات تم جمعها من الموازنات العراقية للسنوات 2004-2007 وتم تحليلها من قبل الباحثين مقربة لأقرب مليار دينار عراقي.

1. الإيرادات: من الجدول رقم (1) أدناه يمكن ملاحظة حجم الإيرادات التقديرية بالإجمالي وحسب المصادر الرئيسية لها للفترة من 2004-2007

جدول رقم (1)

إجمالي الإيرادات التقديرية حسب مصادرها الرئيسية:

2004-2007 **مليار دينار**

السنة	2004	2005	النمو%	2006	النمو%	2007	النمو%
الإيرادات النفطية	21263	25623	%21	42106	%64	39092	%7-
إيرادات الكمارك	172	225	%30	600	%167	369	%39-

إيرادات ضريبة الدخل.	8	229	%2762	1982	%766	972	%51-
إيـرادات الهيئـات والـشركات المملوكة للدولة	-	1501	-	182	%88-	524	%188
أجور الخدمات العامة	96	6	%94-	31	%417	52	%68
الضرائب والمدخلات الأخرى	190	625	%229	492	%21-	1056	%115
المجموع	21729	28209	%30	45393	%61	42065	%7-

ملاحظة:إن الإيرادات النفطية لسنة 2006 تم احتسابها على أساس سعر (46.61) دولار للبرميل الواحد.

إن احتساب إيرادات النفط الخام لعام 2006 تم على أساس (1500 دينار للدولار) فيما احتسب لعام 2007 على أساس (1260 دينار للدولار) لذلك فإن الإيرادات لم تخفض على أساس العوائد المتأتية بسعر الدولار.

ومن الملاحظ على الجدول رقم (1) والخاص بالإيرادات التقديرية حسب المصدر هناك تفاوت بنسبة النمو لكافة المصادر بالموجب والسالب إضافة إلى أن الإيرادات النفطية التي تشكل المصدر الرئيسي للإيرادات قد تفاوتت هي الأخرى بسبب التغيرات في أسعار النفط العالمي مما تشكل تخلخل في الموارد الممولة للموازنة وهذا بدوره يؤثر طبعاً وبشكل كبير على تنفيذ الانفاق في الموازنة العامة.

ولغرض إتمام تقديم صورة واضحة حول إيرادات الموازنة، نعرض الجدول رقم (2) يبين مساهمة الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة.

جدول رقم (2)

مصادر تمويل الموازنة العامة

2004-2007 **مليار دينار**

المصدر	السنة 2004	النسبة %	السنة 2005	النسبة %	السنة 2006	النسبة %	السنة 2007	النسبة %
الإيرادات النفطية	21263	%98	25623	%91	42106	%93	39092	%93
الإيرادات الأخرى (غير النفطية)	466	%2	2586	%9	3287	%7	2973	%7

المجموع	21729	%100	28209	%100	45393	%100	42065	%100

يلاحظ من الجدول أعلاه بأن الإيرادات النفطية تشكل أكثر من 90% من مصادر تمويل الموازنة وبما أن هذه الإيرادات غير مستقرة ومتأثرة بعدة عوامل منها والرئيسية هو التغير بالأسعار العالمية للنفط إضافة إلى أن الوضع الأمني للعراق غير مستقر مما يغير من كمية الإنتاج حسب إمكانيات التصدير والتوقفات المستمرة نتيجة عمليات التخريب والتهريب وهذا مما يجعل الموازنة العامة كأداة تخطيطية تفقد أهميتها في التخطيط ويصبح العمل بها صعب جداً ويخضع إلى المتغيرات غير المحسوبة ويتعذر تقديرها والتنبؤ بها في ظل الظروف الحالية سواء العالمية أو المحلية.

2- النفقات: من الجدول رقم (3) في أدناه يمكن ملاحظة إجمالي الإنفاق التشغيلي والاستثماري ومعدلات النمو في حجم الإنفاق العام للفترة من 2004-2007

جدول رقم 3

إجمالي النفقات التشغيلية والاستثمارية (التقديرية)

للسنوات 2004-2007 **مليار دينار**

النفقات	السنة 2004	السنة 2005	النمو %	السنة 2006	النمو %	السنة 2007	النمو %
النفقات التشغيلية	28547	27681	-%3	41691	%51	39062	-%6
نفقات المشاريع الاستثمارية	5114	7550	%48	9272	%23	12665	%37
المجموع	33661	35231	%5	50963	%45	51727	%2

يمكن أن يلاحظ على البيانات في الجدول أعلاه بأن النفقات التشغيلية قد ارتفعت خلال السنة 2006 عن السنة السابقة لها بمعدل 51% وهذا الارتفاع طبعاً مرتبط بارتفاع الإيرادات النفطية للسنة المذكورة كما مبين في الجدول رقم (1) حيث كان معدل نمو هذه الإيرادات هو 64% عن سنة 2005 وشكلت هذه الإيرادات 93% من مصادر تمويل الموازنة في سنة 2006.

والملاحظة الرئيسية الأخرى على جدول رقم (3) هو نمو النفقات الاستثمارية خلال فترة البحث وبصورة تصاعدية مما يؤشر الحاجة الفعلية لإعادة الاعمار التي يحتاجها القطر نتيجة التخريب والدمار الذي رافق الأحداث اللاحقة لسنة 2003 .

3. العجز في الموازنة العامة: أشرت سنوات البحث عجز في التقديرات بين حجم الإنفاق وحجم الإيرادات وكما مبين في الجدول رقم (4) أدناه:

جدول رقم (4)

العجز في الموازنات التقديرية للسنوات 2004-2007

مليار دينار

السنة	2004	2005	2006	2007
مجموع النفقات	33661	35231	50963	51727
مجموع الإيرادات	21729	28209	45393	42065
الفرق (عجز)	11932	7022	5570	9662

وبالرجوع إلى الملاحظات المثبتة على الموازنات العامة للسنوات أعلاه لاحظنا بأن العجز تم تحويله إلى ما يعادل الدولار الأمريكي وكما يأتي:

السنة	العجز (بالدينار)	العجز (بالدولار)
2005	7022 مليار	4682 مليون
2006	5570 مليار	3713 مليون
2007	9662 مليار	7669 مليون

وقد أشارت الموازنة العامة لكل من سنتي 2005 و 2006 على أن العجز المذكور سيتم تمويله من الموجودات الموجودة في الخارج.

أما الموازنة العامة لسنة 2007 فقد أشارت أن العجز سيغطى من خلال سعي الحكومة للحصول على المنح الدولية ومجموعة الاستثمارات لتمويل الاحتياجات الأساسية لإعمار وإعادة الإعمار والتطوير. ومن ذلك نستنتج بأن الموجودات في الخارج للحكومة العراقية قد استنفذت خلال السنوات السابقة مما حملها على السعي للبحث عن مصادر تمويل أخرى وهي المنح.

4 . نفقات العاملين في الدولة (الرواتب والمخصصات):

تعتبر هذه النفقات من الأهمية التي يجب بحثها ضمن موضوعنا باعتبارها نفقات رئيسية تشكل نسبة مهمة من الإنفاق العام ولها تأثير اقتصادي على معدلات البطالة والتضخم وعليه الجدول رقم (5) في أدناه يستعرض هذه النفقات لفترة البحث 2004-2007 .

جدول رقم (5)

حجم الرواتب (تعويضات الموظفين) ومعدلات النمو2004-2007

مليار دينار

السنة	2004	2005	النمو %	2006	النمو %	2007	النمو %
1ـ حجم الانفاق العام (التشغيلي)	28547	27681	-3%	41691	51%	39062	-6%
2- الرواتب (تعويضات الموظفين)	2947	5538	88%	8167	47%	8446	3%
3- النسبة 1: 2	10%	20%		20%		22%	

يلاحظ بصورة واضحة أن نسبة الرواتب (تعويضات الموظفين) عن تقديم الخدمات للوزارات ووحدات الدولة إلى الإنفاق العام التشغيلي قد ارتفع من 10% في سنة 2004 إلى 20% في السنوات اللاحقة وهذا المؤشر لا يعني تشغيل أيادي عاملة جديدة في الدولة وإنما تعود هذه الزيادة إلى تعديل رواتب العاملين بنسب كبيرة عما كانت عليه في سنة 2004 .

وكذا ظهرت نسبة نمو هذه النفقات في سنة 2005 إلى 88% عما كانت عليه في سنة 2004 في حين أن نسبة الإنفاق التشغيلي لنفس الفترة سجل انخفاضاً بمعدل 3% عما كان عليه في سنة 2004 .

والملاحظة الأخرى التي تسجل على بيانات الجدول رقم (5) هو محاولة الثبات على نسبة النمو للرواتب في سنة 2007 والثبات تقريباً لمساهمة هذا النوع من النفقات بالنسبة إلى مجموع الإنفاق التشغيلي وهذا يعطي مؤشر واضح على عدم رغبة الدولة في زيادة عدد الموظفين العاملين لديها وستبقى معدلات البطالة ثابتة حيث تشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أن نسبة البطالة في العراق تصل إلى 72% (التجارة الحرة، ص23 ،2006).

إضافة إلى عدم وجود رغبة للدولة في زيادة رواتب العاملين الموجودين حالياً في الخدمة وهذا يعني عدم تعويض هذه الفئة عن معدلات التضخم الحالية والتي سجلها البنك المركزي العراقي بمقدار يتراوح بحوالي 70% في تموز 2006 مقارنة لشهر تموز 2005 (عليوي، 2006) .

5. نظام التوزيع العام (البطاقة التموينية):

يمثل هذا النوع من الإنفاق مبالغ الدعم التي تقدمها الدولة لتوفير حصة شهرية غذائية لكل مواطن عراقي لقاء قيمة رمزية وتمثل هذه الحصة التموينية دخل رئيسي للعديد من العوائل العراقية وتدرج نفقات هذا النوع من الإنفاق ضمن (النفقات التحويلية) والجدول الآتي يبين كلفة البطاقة التموينية خلال سنوات البحث ونسبتها إلى الإنفاق التشغيلي ومعدلات النمو.

جدول رقم (6)

كلفة البطاقة التموينية على الإنفاق التشغيلي

2007-2004 **مليار دينار**

السنة	2004	2005	النمو %	2006	النمو %	2007	النمو %
1. حجم الانفاق التشغيلي	28547	27681	-3%	41691	51%	39062	-6%
2- كلفة البطاقة التموينية	3900	6000	54%	4500	-25%	3928	-13 %
3- النسبة 2 :1	14%	22%		11%		10%	

يلاحظ من الجدول رقم (6), أن نسبة كلفة البطاقة التموينية إلى حجم الإنفاق العام قد بلغت ذروتها في سنة 2005 وأشرت 22% وهذا يعني أن الحكومة كانت تقدر الظروف الصعبة التي تعيشها العوائل العراقية مع معدلات البطالة المرتفعة التي أشرنا إليها, ولإرضاء الشارع العراقي وللكسب الجماهيري .

وكما يلاحظ الانخفاض التدريجي لهذا النوع من الإنفاق إلى نصف النسبة في سنة 2006 حيث انخفضت النسبة من 22% في 2005 إلى 11% في سنة 2006، بالرغم من ارتفاع حجم الإنفاق التشغيلي للسنة المذكورة بمقدار 51% وذلك لإقرار الحكومة من الانسحاب التدريجي من سياسات الدعم تنفيذاً للاتفاق الذي حصل مع صندوق النقد الدولي كشرط أساسي لتخفيض الديون الخارجية

والتي قدرت من قبل المؤسسات المالية الدولية بحوالي 125 مليار دولار (لا تشمل هذه التقديرات تعويضات الحرب التي تطالب بها مختلف الأطراف). وتشكل هذه الديون بين 500–600% من مجمل الناتج المحلي و700–800% من قيمة الصادرات العراقية بما في ذلك الصادرات النفطية وقدرت المبالغ التي يجب تخصيصها لأغراض خدمة هذا الدين مابين (7–8) مليار دولار سنوياً. إضافة إلى مبالغ مماثلة لتسديد هذه الديون وتشكل هذه المبالغ حوالي 90% من موارد العراق. (الموازنة العامة، 2005،ص6)

6. تعويضات الحرب على الكويت:

من النفقات الرئيسية التي لا بد من الإشارة إليها وتتحملها الموازنة العامة وتعتبر من الأعباء الرئيسية هي التعويضات المقررة بموجب قرار مجلس الأمن الدولي المرقم 1483 والذي ألزم الحكومة العراقية بدفع 5% من إجمالي عائدات الصادرات النفطية إلى الكويت كتعويضات عن الحرب والجدول رقم (7) يؤشر المبالغ المخصصة لهذا الغرض منسوبة إلى حجم الإيرادات النفطية (التي تشكل أكثر من 90% من المصدر الرئيسي لتمويل الموازنة العامة).

جدول رقم (7)

المبالغ المخصصة كتعويضات للكويت:

للسنوات 2004-2007 **مليار دينار**

السنة	2004	2005	2006	2007
1- التخصيصات المعتمدة للتعويضات	1063	1283	2105	1955
2- الإيرادات النفطية.	2126	25623	42106	39092
3- حجم الإنفاق التشغيلي	28547	27681	41691	39062
4- النسبة 1: 3	%4	%5	%5	%5

من مراجعة أرقام الجدول رقم (7) أعلاه، يتضح بأن حجم التخصيصات التي تدفع سنوياً كتعويضات إلى الكويت تشكل 5% من الإيرادات النفطية كنسبة ثابتة، وبما أن الإيرادات النفطية هي المصدر الرئيسي لتمويل الموازنة فيلاحظ بأن هذه التخصيصات سجلت نفس النسبة البالغة 5% إلى حجم الإنفاق التشغيلي.

وسجل مجموع المبالغ المخصصة كتعويضات للسنوات الأربعة بلغت 6406 مليار دينار وهذا ليس بالمبلغ البسيط بالنسبة إلى حجم الموازنة العراقية والإيرادات ويشكل عبئاً كبيراً على الاقتصاد العراقي.

7. دعم الهيئات والشركات المملوكة للدولة:

توظف الهيئات والشركات المملوكة للدولة حوالي 500000 شخص، وبالنظر لانهيار هذه الهيئات والشركات ولما لحقها من دمار وخراب وتوقفها عن العمل تماماً أو جزئياً فأصبحت غير قادرة على تأمين دفع مرتبات منتسبيها، ولذا اتخذت الدولة مبدأ الدعم لهذه الشركات لدفع رواتب مقطوعة إلى منتسبيها لحين اعادة تأهيلها للعمل وتحقيق موارد ذاتية لها لتغطية مصروفاتها، إلا أن استمرار الوضع القائم لهذه الشركات مما دفع الدولة بالاستمرار بتخصيص مبالغ لدعمها لتغطية المرتبات وليس لإعادة التأهيل وكما مبين في الجدول رقم (8) أدناه:

جدول رقم (8)

مبالغ الدعم للهيئات والشركات المملوكة للدولة

للسنوات 2004-2007 **مليار دينار**

السنة	2004	2005	2006	2007
1- حجم الإنفاق التشغيلي	28547	27681	41691	39062
2- مقدار التخصيصات لدعم الشركات.	1204	1257	1260	1505
3- النسبة 2: 1	%4	%5	%3	%4

يلاحظ أن نسبة الإنفاق لدعم المرتبات للشركات المملوكة للدولة تراوحت بين 3-5% من حجم الإنفاق التشغيلي وهذا الدعم يعني دفع مبالغ دون مقابل خدمة أو سلعة ولا يمكن أن يستمر لكون هذه الشركات هي شركات منتجة ويفترض بها أن تحقق أرباح تؤول إلى الدولة بعكس الواقع المفروض حالياً والمستمر بما يتطلب إعادة النظر في إعادة تأهيل هذه الشركات او خصخصتها والتي أصبحت ضرورية وملزمة لمثل هذه الشركات.

رابعاً ـ الاستنتاجات والتوصيات

من خلال ما تم عرضه خلال البحث وما تم جمعه من بيانات والتحليل الوارد لتلك البيانات في متن البحث تم التوصل إلى الاستنتاجات والتوصيات التالية:

1. إن أول موازنة عامة صدرت في العراق سنة 1921 مع تشكيل أول حكومة عراقية وذلك يعني بأن الخبرة المتراكمة في الإعداد والتنفيذ للموازنة العامة قاربت على أن تكون قرن من الزمن وهذا يستوجب حتماً تطوير الإجراءات في إعداد الموازنة والإبداع في أسلوب عرضها لما تتمتع به الكوادر من خبرة متوارثة عبر الأجيال إلا أن الواقع يؤسف له، نرى التراجع في أسلوب أعداد الموازنة وعرضها.

2ـ من الملاحظ على مصادر الإيرادات الممولة للموازنات للسنوات الأربعة المعروضة بالبحث بأن الإيرادات غير النفطية والمتمثلة بالضرائب والكمارك وأجور الخدمات العامة وإيرادات الشركات المملوكة للدولة قد سجلت انخفاضاً كبيراً ومساهمة تكاد تكون معدومة بالتمويل ولم تصل بأفضل حال إلى 10% من مجموع مصادر التمويل ويلاحظ الاعتماد الرئيسي كان على الإيرادات النفطية التي

شكلت مساهمة أكثر من 90% وأصبح الاقتصاد العراقي أحادي الجانب، هذا يستوجب من الحكومة السعي على إصدار التشريعات الجديدة للضرائب وإعادة تأهيل الشركات المملوكة لها، وتوسيع حجم الإيرادات غير النفطية والاهتمام بالقطاعات الأخرى كالزراعة والصناعة من خلال سياسة اقتصادية ناضجة وفاعلة وإلا سيبقى الفقر حبيس الدولة النفطية الثانية في العالم.

3ـ بالرجوع إلى التبويبات المعروضة في موازنات السنوات لفترة البحث، لاحظنا وجود تغير في التبويبات إضافة إلى تغيير المسميات بين سنة وأخرى سواء للانفاق أو الإيرادات مع عدم بيان أسباب هذا التغييرات مما يصعب إجراء المقارنات والوقوف على الاتجاهات التي تبغي الدولة تحقيقها مما يستوجب الالتزام بالثبات للمحافظة على أهمية الموازنة كأداة تخطيطية ورقابية.

4ـ عدم احتواء الموازنات التقديرية للسنوات 2004ـ 2005 على التقسيم الوظيفي والذي من الضروري تقديمه ضمن مشروع الموازنة العامة لبيان أهداف الدولة الرئيسة المسؤولة عنها "كالتعليم والصحة والأمن والدفاع والثقافة والشؤون الخارجية وغيرها" ولإجراء المقارنة بين التخصيصات في السنوات المختلفة ونموها بالإضافة إلى بيان الأهمية النسبية لكل قطاع في السنة الواحدة من خلال التخصيصات المعتمدة لذلك والقطاع ضمن الانفاق العام.

5. كما يلاحظ عدم استخدام التبويب الجغرافي ضمن الموازنات العراقية إضافة إلى انعدام الدراسات التي تبين آثار الانفاق العام والإيراد العام في مختلف الطبقات أو سكان الريف والحضر أو فئات السكان حسب العمر، وعليه نوصي بضرورة الاهتمام بمثل هذا التبويب لأهميتة للوضع الحالي في العراق وبما يتلاءم مع المادة 112 من الدستور العراقي الجديد والتي نصت على:

"يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لامركزية وإدارات محلية"

وفي عصر المعلوماتية أصبح ليس عسيراً على الجهات المختصة من إجراء أي من التبويبات المطلوبة للموازنة أو قياس أي آثار بالتحليل العلمي المنطقي.

6. من الجدول رقم (5) الخاص بتعويضات الموظفين لقاء أدائهم الخدمات في وحدات الدولة، لاحظنا نمو التقديرات للسنة الأخيرة 2007 بمقدار 3% فقط.

وهذا دليل على أن الدولة لا تبغي زيادة عدد العاملين لديها رغم بلوغ معدل البطالة في العراق 72%، كما لا يبدو هناك نيه من خلال الأرقام المعروضة بزيادة تعويضات الموظفين الموجودين حالياً كتعويض عن نسب التضخم التي وصلت إلى 70%.

7ـ إن مبالغ الدعم المقدمة إلى الشركات المملوكة للدولة لدفع رواتب منتسبيها قد بلغت ذروتها وسجلت خلال السنوات الأربع بمجموع 5226 مليار دينار عراقي وهذه مبالغ لا يمكن استمرار دفعها

دون مقابل وعلى الدولة أما أن تخصص المبالغ اللازمة لإعادة تأهيل هذه الشركات أو خصخصتها بإحدى طرق الخصخصة.

8. الملاحظة العامة التي أشرت على جميع الموازنات الصادرة بعد أحداث 2003 بأنها تفتقد إلى رؤية اقتصادية واضحة من أجل إعطاء الأولويات لمعالجة معدلات التضخم المرتفعة والبطالة، إضافة إلى عدم معالجة هذه الموازنات حالة الشركات المملوكة للدولة وعدم الاهتمام بالقطاعات الإنتاجية (الزراعة والصناعة).

إضافة إلى التزامها بتعليمات صندوق النقد الدولي مبتعدة عن الدعم المقدم للبطاقة التموينية حيث بدأ تخفيض هذا الدعم بمعدل 25% اعتباراً من موازنة 2006 وكذا الحال بالنسبة للمشتقات النفطية التي تعاني من شحتها وارتفاع أسعارها العوائل العراقية، حيث عولجت هذه الحالة برفع أسعار المشتقات من قبل الدولة ليزداد ارتفاع أسعارها أكثر في السوق المحلي.

9. بالنظر لارتفاع معدلات التضخم في العراق والتي سجلت 70% كما أشير إلى ذلك في متن البحث، الأمر الذي يستوجب التخطيط للإنفاق العام بالأسعار الثابتة لبيان حجم السلع والخدمات التي تحصل عليها الدولة وليس العبرة بالمبالغ المخصصة حيث أن التخطيط يحصل في فترة والتنفيذ الفعلي يحصل في فترة لاحقة وبفارق زمني قد يصل إلى سنة أو أكثر.

المصادر

. الكبيسي، عامر، "الإدارة العامة بين النظرية والتطبيق" الجزء الثاني . دار الحرية للطباعة، العراق، 1978.

. الكرخي، مجيد عبد جعفر، " الموازنة العامة للدولة" دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1999.

. المهايني، محمد خالد. الخطيب,خالد شحادة. ميالة, بطرس. " المحاسبة الحكومية" منشورات جامعة دمشق . 2006.

. الموازنة العامة للدولة لسنة 2005.

. الموازنة الفيدرالية للعراق لعام 2006.

. الموازنة الفيدرالية للعراق لعام 2007.

. "النفط والفقر في العراق" ، التجارة الحرة . العدد 23 في 30/ 5/ 2006.
http://www.iacci.org

. حماد، أحمد بحيري والبحر، حصة محمد أحمد "أصول المحاسبة الحكومية"
دارالسلاسل . الكويت . 1990.
. دراسة اقتصادية لموازنة العراق لعام 2007، "الموازنة التزمت مصلحة صندوق النقد الدولي وتناسب الفقراء" الشبكة العراقية: الاقتصادية العدد 26 لسنة 2007.
. دستور جهورية العراق . 2005
ـ تحليل اخباري "الدستور العراقي الجديد يضعف وزارة المال الاتحادية لمصلحة سلطات الأقاليم والمحافظات" دار الحياة . الطبعة السعودية . 7/ 9/ 2005.
. سلوم، حسن عبد الكريم، " الأصول النظرية والعملية للمحاسبة الحكومية" دارالكتب للطباعة والنشر . بغداد . 2001.
. عليوي، هادي حسن، "دور البنك المركزي في الحد من التضخم" ، جريدة الصباح . صفحة آفاق استراتيجية . 15/ 10/ 2006.
Htpp:www.alsabaah.com

. قانون أصول المحاسبات العامة رقم 28 لسنة1940. وتعديلاته، منشورات
وزارة المالية العراقية.
. مطر، خديجة جمعة، "الخصخصة وتأثيرها في الموازنة العامة للدولة" رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الإدارة والاقتصاد . الجامعة المستنصرية. بغداد . 2006.

ـ محمد، منير شاكر، "مضامين استخدام موازنة الأساس الصفري في الإدارات الخدمية في العراق" أطروحة دكتوراه . كلية الإدارة والاقتصاد . الجامعة المستنصرية. بغداد. 1996.

.....

.....

.....