# الموازنة المالية الثلاثية في العراق : دراسة في الانعكاسات السياسية والاقتصادية

**م.د. علي عبد الرحيم العَّبوديّ (*)**

**الملخص :**

تُعد الموازنة المالية أهم وثيقة استراتيجية للدولة ، إذ عبرها يتم تبويب نفقات وإيرادات الدولة كافة، فضلا عن وضع الخطط الاقتصادية والمالية ، وهي في حقيقتها تُعد الذراع التنفيذي للخطة الوطنية للدولة، واستنادا لذلك جاء هذا البحث كمحاولة جادة للبحث في أهم الانعكاسات المحتملة على المستوى السياسية ، والاقتصادي ، والمالي على الأمدين القريب والمتوسط جراء اعتماد الحكومة العراقية موازنة متوسطة الأجل ، إذ يُعد هذا القرار خطوة سباقة في السياسة المالية العراقية منذُ إعداد أول موازنة مالية للدولة العراقية .

**الكلمات المفتاحية : أهمية الموازنة ، الموازنة الثلاثية ، موازنة البنود ، الانعكاسات المستقبلية**

**توطئة :**

قام العراق بتحضير وإعداد أول موازنة مالية للدولة عام ١٩٢١ ، وجاءت تلك الموازنة حاملة معها جميع أركان وقواعد ومبادئ الموازنة التقليدية ، إذ لم يكُن وقتذاك سوى أسلوب واحد متبع من قبل الدول كافة في تحضير وتنفيذ موازنتها المالية ، حيث فرض هذا الأسلوب في إعداد وتحضير الموازنة على الدول أن تلتزم بالمبادئ الاساسية الخاصة بهذا الأسلوب ، ومن أهم تلك المبادئ مبدأ سنوية الموازنة المالية ، الذي يقتضي بإعداد وتحضير وتنفيذ الموازنة لمدة سنة واحد فقط .

أستمر الأخذ بهذا الأسلوب حتى عام ١٩٤٩ ، إذ اخذت بعض الدول الرأسمالية بالتفكير في اتباع أسلوب جديد في إعداد وتحضير الموازنة المالية للدولة ، وبالفعل تم ابتكار أسلوب يتعدى مبدأ سنوية الموازنة اطلق عليه تسميه (موازنة البرامج والأداء) ، ومن أوائل الدول التي طبقت هذا الأسلوب هي الولايات المتحدة الامريكية عام ١٩٥١ ، ليتم اعتماده بعد ذلك في بقية دول العالم ، لكن لم يقف الأمر عند هذا الأسلوب بل تم تطوير أساليب عدة فيما بعد ، تتفاوت في التطبيق من دولة إلى أخرى بحسب ظروف هذه الدولة أو تلك .

---

(*) جامعة النهرين

أمــا العــراق ففي الوقت الــذي قامت به اقرب الدول لهُ بمغادرة أســلوب موازنــة البنود (الموازنة التقليدية) ظل متمســك بتطبيق هذا الأسلوب في إعداد وتحضير موازنته المالية ، لكن بعد الانعكاسات الســلبية التــي نتجت عن اتباع أســلوب موازنة البنــود لعقود طويلة ، خاصة بعد عــام ٢٠١٠ ، بدأت الاصوات تتعالى لمغادرة هذا الأســلوب والانتقال إلى أســلوب أكثر حداثة يتلائم مع التطور الحاصل في إدارة إيرادات الدولة .

بعــد نحو عقد من تعالــي اصوات الخبراء والمختصين في الشــأن الاقتصــادي والمالي بضرورة الانتقال من تطبيق موازنة البنود إلى موازنة أكثر حداثة تتناسب والمرحلة الجديدة التي يمر بها العراق ، جــاءت الخطــوة الأولى عام ٢٠١٩ ، وذلك بتعديل قانون الإدارة المالية الاتحادي ، والذي نص على أمكانية إعداد موازنة مالية للدولة لأكثر من سنة واحدة ، والتي تتناسب في الحقيقة مع موازنة البرامج والأداء . واستنادا إلى ذلك قامت الحكومة العراقية برئاسة (السيد محمد شياع السوداني) باتخاذ خطوة إلى الأمام ، وذلك بتحضير وإعداد موازنة مالية متوســطة الأجل ، أمدها ثلاثة ســنوات تنفيذية تبدأ من السنة المالية ٢٠٢٣ ، وتنتهي مع نهاية السنة المالية ٢٠٢٥ .

## اهمية البحث

إن الموازنة المالية تُعد من أهم الوثائق الاستراتيجية للدولة ، ذلك لما تتضمنه من انعكاسات مباشرة علــى الوضــع العام للبلد ، إذ لا يمكن أن تفٍ الدولة بالتزاماتها وواجباتها اتجاه القضايا العامة للبلد من دون وجود عمل تخطيطي مســبق يمكنها من معرفة مقدار احتياجاتها الســنوية من الانفاق العام وكيفية تغطية هذا الانفاق ، لذا يشــتق أهمية بحثنا هذا من أهمية تخطيط الموازنة المالية للدولة ، إذ أن إعداد وتنفيذ الموازنة المالية بشــكل كفؤ ســينعكس بشكل ايجابي على نمو الاقتصاد الوطني للبلد ، ومن ثم ، الوصول إلى حياة كريمة ومرفهة للمواطنين ، والعكس صحيح .

## اهداف البحث

الحقيقة يسعى البحث إلى تحقيق أهداف كثيرة ، أبرزها الآتي :-

- بيان أهمية الموازنة المالية للدولة .
- التعرف على أسلوب وكيفية إعداد الموازنة المالية في العراق .
- التعرف على أهم بنود الموازنة المالية الثلاثية .
- بيان أهم الانعكاسات السياسية والاقتصادية والمالية للموازنة الثلاثية في المستقبل القريب .

## اشكالية البحث

إن إعــداد موازنــة متوســطة الأجل يحمل معه الكثير مــن الايجابيات ، لكن تبقــى هذه الايجابيات مشــروطة بتحقيق مجموعة من المقومات والعناصر الأساســية التي تتوافق وتطبيق هذه الموازنة ، لذا يُمكن صياغة اشكالية هذا البحث تبعا للتساؤلات الآتية :-

١. هل بإمكان الحكومة العراقية أن تنجح في تحقيق أهداف الموازنة المتوســطة الأجل من دون مقوماتها الأساسية ؟ .

٢. ما هي الانعكاسات السياسية والاقتصادية والمالية من عملية تطبيق الموازنة الثلاثية في العراق ؟

## فرضية البحث

تبعا للأهداف المنشودة للبحث واشكاليتهُ سينطلق البحث من فرضية ونقيضها مفادهما:-

**الفرضية الأولى :** إن إعداد وتنفيذ موازنة مالية متوسطة الأجل سينعكس بشكل ايجابي على مستوى النمو والاستقرار داخل العراق حتى وإن لم تكُن مُعده بشكل يتلائم والموازنات متوسطة الأجل .

**الفرضية الثانية :** إن إعداد وتنفيذ موازنة مالية عراقية متوسطة الأجل سوف لن تأتي بنتائج مغايرة عما سبقتها من موازنات مالية سابقة .

## منهجية البحث

استنادا إلى فرضيات البحث ومتطلباته البحثية سيتم اعتماد المنهج الاستقرائي كمنهج رئيس للدراسة مدعوماً بالأسلوب الوصفي والأسلوب التحليلي .

## هيكلية البحث

قُسم البحث إلى مبحثين ، ولكل مبحث مطلبين أثنين ، إذ جاء المبحث الأول بعنوان (**ماهية** الموازنة المالية للدولة وأسلوب إعدادها في العراق) مركزا على أهمية الموازنة المالية للدولة وكيفية إعدادها في العراق ، أما المبحث الثاني فقد جاء بعنوان (الانعكاسات السياسية والاقتصادية والمالية المحتملة للموازنة الثلاثية في العراق) ليتناول بطريقة استشرافية أهم الانعكاسات السياسية والاقتصادية والمالية التي ستنتج عن تنفيذ الموازنة الثلاثية في العراق .

## المبحث الأول

## ماهية الموازنة المالية للدولة وأسلوب إعدادها في العراق

أختلف مفهوم الموازنة العامة للدولة وفلسفتها من حقبة إلى أخرى ـ بل من فكر إلى أخرى بحسب اتجاه كل مدرسة فكرية ، كذلك اختلفت عملية إعدادها وتحضيرها والمراحل التي تمر بها وصولا إلى وضعها موضع التنفيذ ، وتبعا لذلك سيركز هذا المبحث بشكل مُركز على ماهية الموازنة المالية للدولة بشكل عام ، والموازنة المالية العراقية بشكل خاص .

### المطلب الأول :

### ماهية الموازنة المالية للدولة

#### أولا: مفهوم الموازنة وفلسفتها

مرّ مفهوم الموازنة المالية بمراحل عدة ، وذلك تبعا للتطور الزمني والفكري ، لذا نجد في الأدبيات الاقتصادية والمالية نوعيّن من التعاريف للموازنة المالية للدولة ، إذ تُعرف بعض الأدبيات الموازنة المالية بدلائل الفكر الكلاسيكي ، حيث عُرفت الموازنة المالية وفق هذه الأدبيات على أنها : «جداول للتوازن بين الجانبين والتي تتضمن كل من الإيرادات والنفقات العامة خلال فترة مقبلة عادة ما تكون

سنة(١). كما عُرفت على أنّها : «عبارة عن كشف تعده الدولة لتقدير الموارد اللازمة لتنفيذ خطة الدولة خـلال فترة زمنية محددة ، حيـث تخضع هذه الإيرادات والمصروفات إلـى ضوابط ومعايير لتحقيق الرقابة عند توزيع المسـؤوليات بقصد تنفيذ هذه الموازنة» (٢) ، وتم تعريفها ايضا على أنّها : «خطة مالية تتضمن تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها» (٣).

بينما جاءت الأدبيات الاقتصادية والمالية الحديثة لتعطي مفهوما أكثر شمولا للموازنة المالية ، إذ عُرفت وفق هذه الأدبيات الحديثة على أنها : «النظام الحكومي الموحد الذي يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة ، ويعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطــة الاجتماعية والاقتصاديــة للدولة» (٤) ، كما عُرفت ايضا على أنها : «خطة مالية تتضمن تقديرات لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية معينة غالبا ما تكون سـنه واحدة ، ويتم إعدادها في ضوء الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تسعى الدولة إلى تحقيقها ، ويتم الشروع بتنفيذها بعد الحصول على إذن السلطة التشريعية»(٥).

وعليه تكمُن فلسفة الموازنة العامة للدولة في كونها ليست مجرد أرقام حسابية تخص النفقات والإيرادات العامة كما عرفتها الأدبيات الكلاسيكية ، بل اصبحت وسيلة لتغطية السياسـات المالية للحكومة وأنّها مؤشر لبرنامج الحكومة المالي والاقتصادي ، كما أنّها وعبر وسائل متعددة تغوص إلى أعماق أو جذور رفاهية الأفراد ، وعلاقات الطبقات ، فضلا عن ذلك فإن الموازنة بشكلها المتكامل تقع في قلب العملية السياسية (٦).

**ثانيا: أهمية الموازنة العامة للدولة**

تُعـد الموازنــة المالية في الوقت الراهن أهم وثيقة اسـتراتيجية للدولة ، وذلك يعزى إلى أنها لم تعد أرقام حسابية تتضمن إجمالي الانفاق والإيراد العام فحسب ، بل اصبحت تمثل غايات وأهداف سياسية ، واجتماعية ، واقتصادية ، ومالية وأمنية ، وحتى فردية .

١. الأهمية من الناحية الاجتماعي : تكمُن الأهمية الاجتماعية للموازنة المالية للدولة في اسـتخدامها كوسـيلة لإعادة توزيـع الدخل القومي بين الطبقـات الاجتماعية ، وذلـك عبر فرض نـوع من الضرائب التصاعدية وإعـادة تخصيصها لتمويل بعـض النفقات التي تسـتفيد منها الطبقـات الفقيرة، من مثـل ، إعانات الضمان الاجتماعي أو دعم السـلع الاسـتهلاكية الضرورية والتعليم المجاني والخدمات الصحيـة المجانية التي تؤدي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بالتقليل من الفوارق في دخول الأفراد وصولا إلى الرفاهة الاجتماعية (٧).

٢. الأهمية من الناحية السياسـية : تتمتع الموازنة من الناحية السياسية بأهمية كبيرة للـدول كافة ، خاصة الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية ، ذلك لأن ارغام السلطة التنفيذية بأن تقدم وفي كل عام مشروع الموازنة إلى المجالس النيابية من اجل أن يجيز لها نواب الشـعب القيام بصرف النفقات العامة وتحميل الإيرادات

يعني اخضاعها للرقابة المستمرة لهذه المجالس[٨]، هذا من جانب ، ومن جانب أخر تُعد الموازنة المالية أداة ذات تأثير حقيقي على طبيعة النظام السياسي للبلد ، وكذلك على استقراره ، إذ توجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان ، فقد ظهرت الموازنة العامة أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عاملا لاندثاره وذلك استنادا لطبيعة تعامل البرلمان مع عملية إقرار الموازنة والرقابة عليها [٩].

الأهمية من الناحية الاقتصادية : تزداد الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة وانعكاسها على الاقتصاد الوطني للدولة كلما اتسع نطاق دور الدولة وزاد تدخلها في النشاط الاقتصادي ، إذ أن الموازنة حظيت بدور كبير في العصر الحديث ، لا سيما في الدول المتقدمة اقتصاديا ، فهي لم تعد مجرد بيان تقدير الإيرادات والنفقات العامة ومن ثم اجازته من طرف البرلمان لتنفيذ بنودها ، وإنما اصبحت ذات أهداف واضحة أكثر مما كانت عليه في الفكر المالي التقليدي ، ومن أبرز هذه الأهداف تحقيق الاستخدام الكامل ، وتعبئة الموارد الاقتصادية ، والإسهام في زيادة الدخل القومي[١٠]، فضلا عن ذلك تؤدي الموازنة العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي ، ذلك عبر استخدام قطبيها النفقات والإيرادات ، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الانفاق وتخفيض الضرائب ورفع القوة الشرائية لدى الأفراد ، بما يدفع إلى زيادة الطلب الكلي ، والعكس صحيح في حالة الانتعاش[١١].

الأهمية من الناحية المالية : عُرفت الموازنة العامة بأنها : (نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة ، وهي تعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاجتماعية والاقتصادية للدولة)[١٢]. لذا تُعد الموازنة العامة المرآة التي تعكس المركز المالي للدولة لأنها وثيقة مالية تُفصل وتعدد كل المصادر التي تدر الإيرادات العامة خلال السنة المالية ، كما أنها تضع الجداول المفصلة للنفقات العامة والأغراض التي اعتمدت لأجلها ، ولذلك فهي تكشف بجلاء حقيقة الوضع المالي للدولة [١٣].

## ثالثا: مبادئ الموازنة العامة للدولة

١. تحتوي الموازنة العامة على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم إعدادها وتنفيذها ، فموازنة الدولة تخضع في إعدادها إلى قواعد محددة تحكم ذلك الإعداد ، ويقصد من ذلك تحقيق بعض الأهداف، منها ، تسهيل مهمة السلطات العامة في التعرف بوضوح ودقة على مختلف أوجه الإنفاق العام ، ومصادر الإيرادات العامة ، كما أنها توفر للهيئات الرقابية ، الوسائل الفعلية في الرقابة على تنفيذ الموازنة ، لكن حدث في الآونة الأخيرة جدل واسع حول جدوى التقييد والالتزام بهذه المبادئ ، على العموم يُمكن إجمال هذه المبادئ الحاكمة للموازنة بالنقاط الآتية :-

٢. مبدأ سنوية الموازنة : يقصد بهذا المبدأ أن يكون تقدير النفقات العامة وإجازتها من قبل السلطة

المخولة دورياً ولمدة سنة واحدة ، وذلك لاعتبارات سياسية ، واقتصادية ، ومالية وفنية .

٣. مبـدأ وحـدة الموازنة : ويقصد بهـذا المبدأ بأن الموازنة يجب أن تشـتمل على جميع ايرادات الدولة ونفقاتها ، ويكمُن أهمية هذا المبدأ في تيسير معرفة وضع الدولة المالي وحقيقته ، كذلك تيسير العمل الرقابي للبرلمان على تنفيذ الموازنة(١٤)، وقد ظل هذا المبدأ مطبق باحترام حتى أتت الحرب العالية الأولى فأدركت الدول بضرورة عمل موازنات غير عادية ، ثم شيئا فشيئا قل أهمية التقييد بهذا المبدأ، خاصة مع زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية(١٥).

٤. مبدأ شـمول الموازنة : تطبيقا لهذا المبدأ ينبغي أن تكون الموازنة العامة شاملة للنفقات العامة للدولة وإيراداتها ، فلا يتم مصروف للدولة خارج المبالغ المحددة في الموازنة العامة للدولة ، كما ينبغي أن تدرج بها جميع الموارد وتظهر تلك الموارد بالموازنة العامة إجمالية قبل عملية خصـم النفقات العامة منها ، فلا يجوز لمصالح الايراد مثلا أن تخصم مصروفات الجباية من حصيلة مواردها و إظهار الصافي في الموازنة العامة ، بذلك تتمكن سـلطات الرقابة سـواء اكانت تنفيذية أم تشريعية من تحقيق الرقابة على النفقات العامة وتعقب ما يكون قد تخللها من تبذير أو اسراف أو استخدامها بشكل غير صحيح (١٦).

٥. مبدأ عدم التخصيص في الموازنة : وفقا لهذا المبدأ تكون الموارد العامة والنفقات العامة شائعة بحيث لا يخصص إيراد معين لخدمة معية أو نشـاط بالذات بحيث تكون الإيرادات في جانب والمصروفات في الجانب الأخر من الموازنة ، إذ إن تخصيص مورد معين لمصروف معين يفقد الموازنة العامة مرونتها ، فضلا عن انهُ قد يؤدي إلى الاسراف إذا كان حجم الايراد يزيد عن المصروفات اللازمة للخدمة (١٧).

٦. مبـدأ توازن الموازنة : ويقصد بها تحقيق التسـاوي بين نفقات الدولـة وإيراداتها المتأتية من المصـادر التقليدية (الضرائب والرسـوم) باعتبارها الموارد التقليدية الرئيسـة ، بمعنى أكثر تبسيط أن لا تزيد النفقات على الإيرادات والعكس صحيح (١٨).

## المطلب الثاني :
## أسلوب ومراحل إعداد الموازنة العامة في العراق

تتبنـى الموازنة المالية في العراق أسـلوب (موازنة البنود والراقبة) فـي إعدادها وتنفيذها ، والتي تكتفي بتنفيذ الموازنة والرقابة عليها محاسـبيا من دون المقارنة بين الكلفة والفائدة أو مراقبة مسـتوى الإنجـاز ، أمـا المراحل التـي تمر بها الموازنـة المالية في العـراق فقد حددها قانـون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لعام ٢٠١٩ النافذ بأربعة مراحل(١٩)، وهي كالآتي :-

**أولا: مرحلة تحضير وإعداد الموازنة**

: تبدأ دورة الموازنة العامة في العراق بعرض ودراسة الملامح الرئيسة لما ستكون عليه السياسة المالية والاقتصادية للبلد خلال الثلاث سنوات القادمة ، أي التنبؤ بالإطار العام لنفقات الوحدات الحكومية ومستوى الإيرادات المتوقعة ومدى تأثرهما بالأوضاع المحلية والعالمية ، وتكون هذه المرحلة من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) ، وبالتحديد وزارتي المالية والتخطيط(٢٠)، وبالتعاون مع البنك المركزي المختص بالسياسة النقدية ووزارة التجارة المعنية بإدارة السياسة التجارية للبلد ، وبعد جمع تقارير هذه الجهات كلٌّ حسب تخصصه ، يقوم وزير المالية بإصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية والخطط الاستراتيجية للموازنة العامة ، ويقدمه إلى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء أو ما يحل محلها بداية شهر نيسان من السنة نفسها ، وعلى مجلس الوزراء المصادقة بعد مناقشة التقارير في نهاية شهر نيسان(٢١)، حتى يتسنى لوزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط مخاطبة الوزارات والإدارات العامة في شهر حزيران بالبدء في إعداد موازناتهما السنوية ورفعها إلى وزير المالية في شهر تموز(٢٢).

**ثانيا: مرحلة الإجازة ولاعتماد :**

تبقى الموازنة العامة ببنودها وموادها وبياناتها مجرد مشروع ما لم تحصل على إجازة تمنحها الشرعية ، وقد نصت المادة (٥٧) من الدستور العراقي ٢٠٠٥ ، أن تكون الإجازة من اختصاص السلطة التشريعية حصراً ، باعتبارها الممثلة عن الشعب(٢٣)، إذ بعد إقرار مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء يقوم الأخير بتقديمهُ إلى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الأول من كل سنة(٢٤). وعند استلامه من قبل السلطة التشريعية لاكتساب الشرعية يمرّ بالمراحل الآتية(٢٥):-

١. يعرض وزير المالية البيان المالي للموازنة أمام مجلس النواب .
٢. تقوم اللجنة المختصة في مجلس النواب العراقي ، وهي اللجنة المالية والاقتصادية بدراسة مشروع الموازنة بشكل تفصيلي ومناقشته مع ممثلي الحكومة ، وبإمكان اللجنة المالية اجراء تعديلات على مشروع الموازنة بأكمله من دون أن يترتب على ذلك زيادة بالنفقات العامة للموازنة ؛ لأن ذلك يتطلب موافقة مجلس الوزراء.
٣. بعد انتهاء اللجنة المالية من قراءة مشروع الموازنة تقدم تقريراً تفصيلياً مع التعديلات المقترحة إلى مجلس النواب ، بالمقابل يقدم وزير المالية تقريره إلى هيئة رئاسة مجلس النواب ، بعدها يتم عقد جلسة عامة لمجلس النواب لمناقشة بنود الموازنة العامة (القراءة الأولى)، ثم تعود إلى اللجنة المالية والاقتصادية للأخذ بالملاحظات التي أبديت في القراءة الأولى .
٤. ثم يقرأ مشروع الموازنة قراءة ثانية في مجلس النواب وبحضور ممثليّن عن الحكومة ، ومن ثم قراءة ثالثة وأخيرة ليصوت بعد ذلك على مشروع الموازنة (مادة مادة) وبأغلبية اعضاء المجلس .
٥. بعدها يرفع مشروع الموازنة لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه ، وبعد المصادقة يصبح قانون ملزم ، وتدخل الموازنة العامة مرحلتها الثالثة التنفيذ .

**ثالثا: مرحلة تنفيذ الموازنة :**

بعد إقرار السلطة التشريعية ومصادقة رئيس الجمهورية على الموازنة العامة للدولة ونشرها في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)، تدخل الموازنة حيز التنفيذ ، إذ تقع مسؤولية تنفيذ الموازنة العامة علــى عاتق وزارة الماليــة التي تتولى طبع وتوزيع الموازنة العامة علــى جميع الوزارات والإدارات العامــة مرفقة معها تعليمــات تنفيذ الموازنة التي تعدها وزارة المالية ، والتي تســتند في إعدادها على قانون الموازنة السنوي والقوانين ذات الصلة المرتبطة بصلاحيات وزير المالية (٢٦).

**رابعا: مرحلة الرقابة والحسابات الختامية :**

قــد تكون الحســابات الختامية هــي المرحلة الأخيرة من مراحل الموازنــة العامة في العراق ، إلا أن الرقابة تُعد المرحلة التي ترافق عملية إعداد الموازنة العامة منذ الشــروع ببنائها حتى انتهاء الســنة المالية ، وتتكون الرقابة في العراق من شــكلين (إداري، ومحاســبي) في آنٍ واحد مثلها مثل الرقابة في جميع دول العالم ، وتقسم الرقابة على الموازنة العامة في العراق إلى شقيّن داخلي وخارجي في وقت واحد ولكُل شق هيأة ومؤسسات تؤكل اليها هذه المهمة ؛ حيث تتكون الرقابة الداخلية من رقابة مجلس الــوزراء (٢٧)، و وزارة المالية (٢٨)، وأقســام التدقيق والمتابعــة في كل وزارة والتابعة لوزارة المالية فنياً (٢٩) ، أما الرقابة الخارجية فتتكون من السلطة التشريعية ، والهيئات المستقلة ، والتي أهمها ديوان الرقابة المالية ، وهيئة النزاهة (٣٠) .

## المبحث الثاني

## الانعكاسات السياسية والاقتصادية والمالية المحتملة للموازنة الثلاثية في العراق

تقدمت الحكومة العراقية برئاســة رئيس مجلس الوزراء الســيد (محمد شــياع الســوداني) بخطوة جريئــة وجديدة لم يســبق اتخاذها في أي حكومة ســابقة منذ تأســيس الدولة العراقيــة ، ألا وهي إعداد موازنة مالية متوســطة الأجل ، حيث تم تحضير وإعداد موازنة لثلاثة ســنوات قادمة وحظيت بإجازة مجلــس النواب العراقي ومصادقة رئيس الجمهورية بتاريــخ (٢٠٢٣/٦/٢١) وذلك وفقا للمادة (٦٢) والمادة (٧٣) من الدســتور العراقي لعام ٢٠٠٥ ، واســتنادا إلى ذلك وضعت الموازنة موضع التنفيذ لغاية (٢٠٢٥/١٢/٣١)، لذا سيركز هذا المبحث على مضامين هذه الموازنة وأهم الانعكاسات السياسية والاقتصادية والمالية التي ستسفر عن تنفذيها في الأمدين القريب والمتوسط .

### المطلب الأول :

### أهم بنود الموازنة الثلاثية لجهورية العراق الاتحادية

يتكوّن قانون الموازنة العامة لجمهورية العراق الاتحادية ، والمُعدة لثلاث سنوات قادمة والمنشورة فــي الجريــدة الرســمية ذي العدد (٤٧٢٦) لســنة ٢٠٢٣ من (٧٨) مادة موزّعة علــى ثلاثة فصول ، يختص الفصل الأول بمناقشــة الإيرادات المخططة ، فيما تختص مواد الفصل الثاني بتقدير النفقات ، ونسبة العجز/ الفائض ، أما الفصل الثالث - والذي يُعدُّ الأوسع - فجاء ليضع الأحكام الختامية والعامة لقانون الموازنة المالية . ويمكن تلخيص أهم بنود موازنة العراق الثلاثية بالنقط الآتية :-

١. موازنة مالية مُعدة لثلاثة سنوات تبدأ من تأريخ (١ كانون الثاني ٢٠٢٣) وتنتهي بتاريخ (٣١ كانون الأول ٢٠٢٥) .

٢. الاستمرار في تطبيق أسلوب موازنة البنود والرقابة في تنفيذ الموازنة الثلاثية .

٣. أتت تقديرات الموازنة الاتحادية وفق خمسة افتراضات رئيسة ، وهي على النحو الآتي ([٣١]):

زيادة نمو الناتج المحلي الإجمالي (GDP) بمعدل (٤,٥٪) في عام ٢٠٢٣ ، يكون أسهم النفط في هذا النمو (١,٥٪) ، أي ما يعني أن أسهم القطاعات الأخرى في نمو الناتج المحلي العراقي ستصل إلى (٣٪) للثلاثة سنوات القادمة .

**السيطرة على مستوى التضخم في حدود (١-٥٪) في السنوات الثلاث المقبلة .**

- تحديد متوسط سعر برميل النفط العراقي (٧٠) دولاراً ، والمثبت في الموازنة الثلاثية .
- ستبلغ كميات صادرات النفط المخمنة (٣,٥) مليون برميل يومياً من ضمنها (٤٠٠) برميل يومياً عن كميات النفط المصدرة في إقليم كوردستان إلى ميناء جيهان التركي.
- ثبت سعر الصرف بـ (١٣٠٠) دينار عراقي لكل واحد دولار .

١. تُقدَّر الإيرادات العامة للموازنة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢٣ بمبلغ (١٣٤,٥٥٢,٩١٩,٠٦٣) الف دينار عراقي ، تصل مساهمة الإيرادات النفطية إلى أكثر من (٨٧) من إجمالي هذه الإيرادات.

٢. تُقدَّر النفقات العامة بمبلغ إجمالي مخطط قدره (١٩٨,٩١٠,٣٤٣,٥٩٠) الف دينار عراقي ، موزّع على قسمين ؛ الأول ، النفقات التشغيلية ، والآخر ، النفقات الاستثمارية ، إذ تستحوذ النفقات التشغيلية (تعويضات الموظفين ، والمستلزمات الخدمية والسلعية ، وصيانة الموجودات ، والمنح والإعانات والتزامات ومساهمات خارجية والرعاية الاجتماعية فضلاً عن المديونية ، والبرامج الخاصة للحكومة) على أكثر من (٧٥٪) من إجمالي نفقات الموازنة ، أما النفقات الرأسمالية فتستحوذ على نحو (٢٤,٨٪) من إجمالي هذه النفقات .

٣. تكون الموازنة في حالة عجز مخطط وقدره (٦٤,٣٥٧,٤٢٤,٥٢٧) دينار عراقي ، أي أنَّ الفجوة بين النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة الاتحادية الثلاثية ستصل إلى نحو (٣٢٪) .

٤. تمول الفجوة المالية من مصادر داخلية وخارجية ، أبرزها:
- الرصيد المدور في حساب وزارة المالية .
- سندات وطنية ، وحوالات الخزينة .
- قروض من المصارف الحكومية .

- قروض من المؤسسات المالية الدولية .
- ويُمكـن تلخيص ذلك بشـكل أكثر وضوحاً في جدول جامع لأهم بنـود الموازنة الثلاثية ، كما موضح في جدول (١) .

## جدول (١)

### تفاصيل الموازنة العراقية الثلاثية لعام ٢٠٢٣

| ت | البنود | المبلغ (الف دينار) |
|---|---|---|
| ١ | إجمالي الايرادات | ١٣٤,٥٥٢,٩١٩,٠٦٣ |
| أ | الإيرادات النفطية | ١١٧,٢٥٢,٥٠٠,٠٠٠ |
| ب | الإيرادات غير النفطية | ١٧,٣٠٠,٤١٩,٠٦٣ |
| ٢ | إجمالي النفقات | ١٩٨,٩١٠,٣٤٣,٥٩٠ |
| أ | النفقات الجارية (التشغيلية) | ١٤٩,٥٥٩,٩٥٩,٩٠٩ |
| ب | النفقات الرأسمالية (الاستثمارية) | ٤٩,٣٥٠,٣٨٣,٦٨١ |
| ٣ | إجمالي العجز المخطط | ٦٤,٣٥٧,٤٢٤,٥٢٧ |
| ٤ | تمويل الفجوة المالية (العجز) | ٦٤,٣٥٧,٤٢٤,٥٢٧ |
| أ | الرصيد المدور في حساب وزارة المالية | ٢٣,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ |
| ب | خصم حوالات الخزينة لدى البنك المركزي العراقي | ٢٣,٣٩٢,٤٦٩,٥٢٧ |
| ج | سندات وطنية | ٥,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ |
| د | قرض من المصارف الحكومية | ٣,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠ |
| هـ | قروض من المؤسسات المالية الخارجية | ٩,٩٦٤,٩٥٥,٠٠٠ |

المصـدر : جمهوريـة العراق ، قانـون الموازنة العامـة الاتحادية لجمهورية العراق للسـنوات الماليـة (٢٠٢٤،٢٠٢٣، ٢٠٢٥)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٧٢٦، ٢٠٢٣)، ص١٠.

## المطلب الثاني :
## الانعكاسات السياسية والاقتصادية والمالية للموازنة الثلاثية

مما لاشـك فيه أن عملية إقرار وتنفيذ موازنة مالية متوسـطة الأجل لها تبعات مستقبلية كثيرة على العـراق ، خاصـة على الصعيد السياسـي ، والاقتصادي والمالي ، لذا سـيبحث هـذا المطلب في أهم الانعكاسات المستقبلية لتطبيق الموازنة الثلاثية على المستوى السياسي ، والاقتصادي والمالي .

**أولا: الانعكاسات المحتملة على المستوى السياسي**

في الحقيقة ، وبالرغم من أن الموازنة المالية تختص برسـم السياسات الاقتصادية والمالية للبلد إلا أنها تحمل جانب سياسي في إعدادها وتنفيذها ، فهي تُعبر في مضمونها عن برنامج الحكومة وسياساتها المسـتقبلية ، كما تسـعى الحكومة عبر عمليـة إعداد وتنفيذ الموازنة المالية تقديـم أكبر قدر ممكن من الخدمات وكسـب رضا الناس ، ومن ثم تحقيق مكاسـب على مسـتوى الجمهور والانتخابات ، وكذلك الحال بخصوص المعارضة السياسـية التي تسـتخدم الموازنة العامة لكسب الجمهور وزيادة رصيدها من الاصوات الانتخابية ، وذلك عبر استخدام سلطتها الرقابية وكشف مواطن الخلل في تنفيذ الحكومة لبنود الموازنة وبرنامجها الإصلاحي التي ألزمت به نفسها .

مـن هـذا المنطلق يمكن تحديد أهم الانعكاسـات السياسـية للموازنة الثلاثية في العـراق عبر تتبع المنهاج الحكومي وإمكانية تحقيقه من عدمه خلال الثلاث سـنوات القادمة ، إذ جاءت الموازنة الثلاثية ولأول مرة بعد عام ٢٠٠٣ متضمنة المنهاج الحكومي بشكل صريح ، والذي نص على تحقيق أهداف وإصلاحات كثيرة جداً ، أهمها الآتي (٣٢):-

١. إعادة هيكلة الموازنة العامة ، وذلك بتقليل النفقات الاستهلاكية ودعم النفقات الاستثمارية .
٢. وضع الأسس العملية لتطبيق أسلوب موازنة البرامج والأداء في إعداد وتنفيذ الموازنة العامة
٣. حصر الاقتراض الخارجي بالمشاريع الاستثمارية فقط .
٤. تأسيس صندوق شامل للتنمية.
٥. ضبط المنافذ الحدودية ودعم المنتج الوطني .
٦. اصلاح النظام الضريبي وتعزيز ايرادات الدولة غير النفطية بهدف إسـهامها بنسـبة (٢٠٪) خلال الثلاثة سنوات القادمة .
٧. زيادة الشمول للرعاية الاجتماعية وتقليل نسبة الفقر .
٨. العمل على نهضة عمرانية كبيرة خلال الثلاث سنوات القادمة .
٩. أمـا القطاعين الصناعي والزراعي فقد تعهدت الحكومـة على تطوير الصناعة ودعم القطاع الزراعي.

١٠. حل مشكل التيار الكهربائي ، وذلك بتخصيص مبالغ اضافية للاستثمار في هذا القطاع .

إن التمعن بالمنهاج الحكومي أعلاه ، والذي بُنيت على أساسهُ الموازنة المالية الثلاثية يحمل معه الكثير من التفاؤل ، والحقيقة لم يُكن هذا المنهاج بكل ما يحملهُ من أهداف وطموحات وإصلاحات شيء جديد أو مبتكر ، بل وردت معظم هذه الأهداف والإصلاحات في المنهاج الحكومي للحكومات السابقة كافة، حيث لم تكن المشكلة في عملية تحديد المشاكل وطريقة إصلاحها بقدر ما كان المشكلة في عملية تطبيق الإصلاحات المنشودة .

وتبعا لذلك ، ونظرا إلى انتفاء شرط تقديم موازنة كل سنة للبرلمان وما يشهده عملية التصويت على الموازنة من اختلافات في وجهات النظر بين الاطراف السياسية ، ستشهد العملية السياسية في العراق نوع من الاستقرار نتيجة إقرار موازنة لثلاثة سنوات قادمة ، لكن سيبقى هذا الاستقرار نسبي ومحكوم بشرطيين اساسيين ، الأول- هو مقدرة الحكومة في تحقيق أكبر قدر من الإصلاحات المرصودة في منهاجها ، ومن ثم تقديم أكبر قدر ممكن من الخدمات للمواطنين ، والثاني- هو الحفاظ على عملية التوافق بين الاطراف المُشكلة للحكومة على مدار الثلاثة سنوات القادمة .

**ثانيا : الانعكاسات المحتملة على المستوى الاقتصادي**

إن الاستقرار النسبي المتوقع على المستوى السياسي نتيجة لإقرار موازنة مالية متوسطة الأمد سيرمي بظلاله على الاقتصاد الوطني بشكل كبير ، وذلك نابع من تبعية الاقتصاد العراقي إلى القرارات والاتجاهات السياسية على مدار العقود الماضية ، ويمكن تبيان أهم الانعكاسات الاقتصادية المحتملة بعد تنفيذ الموازنة الثلاثية من خلال تفحص المؤشرات الآتية :-

**الناتج المحلي الإجمالي (GDP) :**

بالرغم من أن الناتج المحلي الإجمالي هو عبارة عن مجموع ما تم انتاجهُ داخل البلد في سنة ما ، وللقطاعات كافة ، إلا أن الناتج المحلي في العراق يعتمد بشكل كبير جداً على مستوى التغير في قطاع النفط ، واستناداً إلى ذلك سوف ينمو الناتج المحلي الإجمالي في العراق خلال عامي (٢٠٢٤ ، ٢٠٢٥ ... )، لكن ليس كما هو متوقع في الموازنة الثلاثية ، والتي وضعت توقعاً متفائلا حول نمو الناتج المحلي بنحو (٤,٥٪) على مدار الأعوام الثلاثة القادمة ، تكون القطاعات الانتاجية المساهم الأكبر فيه حسب تقديرات الحكومة .

أي ما يعني واستنادا إلى توقع الحكومة وإجمالي الناتج المحلي لعام ٢٠٢٢ والذي بلغ نحو (٣٦٠) ترليون دينار[٣٣]، فإن الناتج المحلي الإجمالي في العراق سيبلغ مع نهاية عام ٢٠٢٣ نحو (٣٧٦) ترليون دينار ، وعام ٢٠٢٤ نحو (٣٩٣) ترليون دينار ، وعام ٢٠٢٥ نحو (٤١٠) ترليون دينار ، هذا التوقع في الحقيقة بعيّد عن الواقع العملي لطبيعة الاقتصاد العراقي ، حيث أن في الوقت الذي تفترض فيه الموازنة الثلاثية مساهمة القطاعات الاقتصادية من غير النفط بنحو (٣٪) في الناتج المحلي ، لم يكن لها في المقابل ما يدعم نموها هذا في نفقات وخطط الموازنة العامة ، إذ بلغت حصة قطاعات الاقتصاد الانتاجية مجتمعة[٣٤]* نحو (٩٪) من إجمالي النفقات الاستثمارية في الموازنة الثلاثية [٣٥].

وتبعا لذلك واستنادا لتبعية نمو الناتج المحلي العراقي إلى مستوى اسعار النفط عالمياً ، ومن ثم سعر صرف الدينار مقابل الدولار في البنك المركزي العراقي فإن نمو الناتج المحلي الإجمالي سيبقى معتمد بشكل شبه كلي على مستوى اسعار برميل النفط وكمية الصادرات التي من المتوقع أن تنمو بنسبة (١,٥٪) خلال الثلاثة سنوات القادمة ، مع توقع نمو القطاعات الأخرى مجتمعة بنحو (١٪). .

**الطلب الكلي :** من خلال بنود الموازنة الثلاثية كان واضحاً جداً توجه الحكومة نحو التوسع في الانفاق ومغادرة سياسة التقشف التي تم اتباعها في السنوات السابقة ، إذ بلغ إجمالي النفقات المخططة أكثر من (١٩٨) ترليون دينار عراقي بزيادة كبيرة بلغت (٦٩) ترليون دينار عن نفقات عام ٢٠٢١[٣٦]، لذا من المتوقع أن ينعكس ذلك التوسع في الانفاق وبفعل المضاعف على نمو الطلب الكلي ، وبما يؤدي إلى زيادة النشاط الاقتصادي داخل البلد وسرعة تداول النقود .

مستوى البطالة : إن ظاهرة البطالة من الأولويات التي تسعى الحكومات كافة لحلها وجعلها في اضيق نطاق ممكن ، وقدر البحث في الموازنة الثلاثية للحكومة العراقية فقد نصت الموازنة في مادتها (١٤/ثانيا-أ) على ايقاف التعيينات في كافة مفاصل القطاع العام ، باستثناء بعض الفئات الضيقة ، وبالرغم من ذلك يتوقع انخفاض مستوى البطالة خلال الثلاثة سنوات القادمة ، وذلك يعزى إلى توجه الحكومة لدعم القطاع الخاص ، عبر مجموعة من البرامج الخاصة التي نصت عليها المادة (٢/أولا-١) من قانون الموازنة الثلاثية[٣٧]**، فضلا عن رصد تخصيصات مالية تصل إلى أكثر من (٢,٥) ترليون دينار لدعم المشاريع في المحافظات كافة ، مما سيؤدي بالنتيجة إلى استقطاب أيدي عاملة كثيرة في هذه المحافظات[٣٨] .

**مستوى التضخم :** يرتبط مستوى التضخم العام بعلاقة طردية مع مستوى الطلب الكلي ، وبالمقابل يرتبط مستوى الطلب الكلي بعلاقة طردية ايضا مع مستوى الانفاق العام ، ونظراً إلى السياسة التوسعية التي جاءت بها الموازنة الثلاثية ، وما سوف يترتب على ذلك من زيادة في الطلب الكلي ، فيتوقع ارتفاع مستوى التضخم في الاسواق العراقية خلال عامي (٢٠٢٤ ، ٢٠٢٥) ، لكن هذه الزيادة في مستوى التضخم سوف لن تكون بمستوى الزيادة في الانفاق العام ، وذلك لمجموعة من الاعتبارات أهمها :-

١. اعتماد الاسواق العراقية بشكل كبير على الاستيراد من الخارج .
٢. تعتمد قيمة الدينار العراقي بشكل شديد على الإيرادات المتأتية من بيع النفط ، والذي من المتوقع استقرارها خلال العامين القادمين .
٣. السياسة التوسعية التي يتبعها البنك المركزي العراقي في عرض الدولار.
٤. لذا يتفق الباحث مع ما جاء من توقعات لخبراء صندوق النقد الدولي ، إذ اصدر خبراء صندوق النقد الدولي وفق دراسة استقصائية للاقتصاد العراقي في مايو ٢٠٢٣ مجموع من التوقعات ، جاء في مقدمتها التنبؤ حول مستوى التضخم خلال الأعوام المرافقة لتنفيذ الموازنة الثلاثية والذي سيصل إلى (٥,٦٪) حسب توقع خبراء الصندوق [٣٩] ، وفي أعلى التوقعات سوف لن يتجاوز مستوى التضخم العام خلال سنوات تنفيذ الموازنة الثلاثية في العراق أكثر من (٦,٥٪)

**ثالثا : الانعكاسات المحتملة على المستوى المالي**

تعتمد النتائج المستقبلية على المستوى المالي جراء إقرار موازنة متوسطة الأجل على مجموعة من النتائج ذات الصلة ، والتي يتصدرها مستوى كفاءة تنفيذ المخصصات المالية ، ومستوى نمو الاقتصاد المحلي ، ومستوى اسعار النفط عالمياً ، وأخيراً درجة تحقيق الاستقرار السياسي . لذا ستركز هذه النقطة في الانعكاسات المالية المحتملة على العراق بعد إقرار قانون الموازنة الثلاثية .

**١- على مستوى الإيرادات :** بلغت الإيرادات المخططة في الموازنة المالية الثلاثية لعام ٢٠٢٣ نحو (١٣٤,٥) ترليون دينار ، تبلغ مساهمة الإيرادات النفطية فيها نحو (١١٧) ترليون دينار ، أي تسهم الإيرادات النفطية بنسبة (٨٧٪) من إجمالي الإيرادات المخططة ، هذا على افتراض أن الإيرادات الأخرى سوف تسهم بنحو (١٧,٥) ترليون دينار ، لكن في الحقيقة على مدار السنوات السابقة لم تتحقق افتراضات إيرادات الموازنة غير النفطية ، بل بالعكس تماماً تزداد نسبة مساهمة الإيرادات النفطية وتنحسر نسبة مساهمة الإيرادات غير النفطية إلى أدنى حد ، كما هو موضح في جدول (٢) .

## جدول (٢)

## الإيرادات المخططة والفعلية للأعوام ٢٠١٦-٢٠٢١ (ترليون دينار)

| السنوات | الإيرادات النفطية | | الإيرادات غير النفطية | |
|---|---|---|---|---|
| | المخمنة | الفعلية | المخمنة | الفعلية |
| ٢٠١٦ | ٦٩ | ٤٤ | ١٢ | ١٠ |
| ٢٠١٧ | ٦٧ | ٦٥ | ١١ | ١٢ |
| ٢٠١٨ | ٧٧ | ٩٥ | ١٤ | ١١ |
| ٢٠١٩ | ٩٣ | ٩٩ | ١١ | ٨ |
| ٢٠٢١ | ٨١ | ٩٥ | ٢٠ | ١٤ |

المصدر : من إعداد الباحث وبالاعتماد على :

١- البنك المركزي العراقي ، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والابحاث، ٢٠١٦-٢٠٢١) .جمهورية العراق ، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠١٦-٢٠٢١).

٢- واستناداً إلى ذلك سيعتمد مستوى الإيرادات العامة خلال السنوات الثلاثة القادمة على مستوى الإيرادات النفطية بشكل شبه كلي ، ما يعني أن أي زيادة في الإيرادات النفطية بمقدار دولار واحد فوق السعر المُثبت في الموازنة (٧٠ دولار/برميل) وكمية التصدير المُثبتة (٣,٥ مليون برميل يوميا) سيؤدي إلى زيادة إيرادات الموازنة بنحو (١٣٦) مليار دينار شهريا ، مما يؤدي إلى تقليل فجوة العجز المالي في السنوات اللاحقة ، والعكس صحيح في حالة انخفاض اسعار النفط بدولار واحد عن السعر المثبت في الموازنة العامة .

ب- علـى مسـتوى النفقات : بلـغ إجمالي النفقـات المخططة في موازنة ٢٠٢٣ ، والذي سـيعتمد تنفيذها لثلاثة سـنوات للاحقة نحو (١٩٨) ترليون دينار ، موزعة بين نفقات تشـغيلية بنسـبة (٧٥٪)، ونفقات رأسـمالية بنسـبة (٢٥٪)، إذ سـجلت زيادة بنسـبة (٣٥٪) عن إجمالي النفقات المخططة في موازنـة ٢٠٢١(٤٠). إن هـذه الزيادة فـي إجمالي النفقات يُعد أمراً طبيعياً فـي بلد لا يملُك خطط مالية منظمة وطويلة الأمد ، كما يُعد مؤشـراً واضحاً عن الخلل الكبير في إدارة مالية الدولة ، وإذا ما أردنا أن نبرهن ذلك عملياً ما علينا سوى أن نلقي نظرة خاطفة على نسبة التغير في النفقات الفعلية لكل سنة ، وكما هو مبين في جدول (٣) .

**جدول (٣)**
**نسبة التغير في إجمالي النفقات الفعلية للموازنة العراقية (سنوات مختارة)**

| السنوات | ٢٠١٦ | ٢٠١٧ | ٢٠١٨ | ٢٠١٩ | ٢٠٢٠ | ٢٠٢١ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| النفقات الفعلية (ترليون دينار) | ٦٧ | ٧٥ | ٨٠ | ١١١ | ٧٦ | ١٠٢ |
| نسبة التغير | – | ٪١٢ | ٪٧ | ٪٨٣ | ٪-٣١ | ٪٣٥ |

المصدر: البنك المركزي العراقي ، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والابحاث، ٢٠١٦-٢٠٢١) .

بناءً على الجدول أعلاه ، وما يمثله من تغير غير منتظم في نفقات الموازنة العامة ، والذي بدورة يعكس لنا حجم التخبط في سياسات الحكومات المتعاقبة على العراق ، يمكن القول بأن الموازنة الثلاثية الحالية يُمكن أن تحد من هذا التغير الكبير في النفقات العامة ، وذلك يعزى لسـببين رئيسـين : السـبب الأول- إن النفقات الجارية تشكل القسم الأكبر من إجمالي النفقات العامة ، وأن إعداد موازنة متوسطة الأمد يعني ثبات نسبي لهذه النفقات ، أما السبب الثاني- يكمُن في المراجعة السنوية للنفقات الاستثمارية وزيادة ما يمكن زيادته عند الضرورة وتخفيض ما يمكن تخفيضه لانتفاء حاجته .

ومن هذا المنطلق يتوقع زيادة نفقات الموازنة بنسبة منتظمة على الأمد المتوسط ، إذ ستزداد بنسبة بين (١٠-١٥) ، وذلك يعتمد على الزيادة في حجم التزامات الحكومة مستقبلا ، ومستوى التضخم .

**على مسـتوى المديونية :** بلغ إجمالي العجـز المخطط في الموازنة الثلاثيـة نحو (٦٤) ترليون دينار، أي ما قيمته نحو (٤٩) مليار دولار ، إذ ذهبت الحكومة العراقية كعادتها إلى تمويل هذا العجز من اربعة مصادر رئيسة ، هما :

- (٢٣) ترليون دينار من الرصيد المدور في حساب وزارة المالية لدى البنك المركزي العراقي
- نحو (٢٨) ترليون دينار خصم حوالات الخزينة، وطرح سندات وطنية .

- (٣) ترليون دينار قروض من المصارف الحكومة .
- نحو (١٠) ترليون دينار قروض خارجية من المؤسسات الدولية . يُنظر جدول (١) .

وعلى وفق ذلك ، سيرتفع إجمالي الدين العام من نحو (٧٣) مليار دولار عام ٢٠٢٢ إلى (١٢٢) مليار دولار عام ٢٠٢٤ ([٤١])، منها (٩٥) مليار ديون داخلية ، ونحو (٢٧) مليار ديون خارجية ، هذا إذا ما تحققت افتراضات الموازنة الثلاثية .

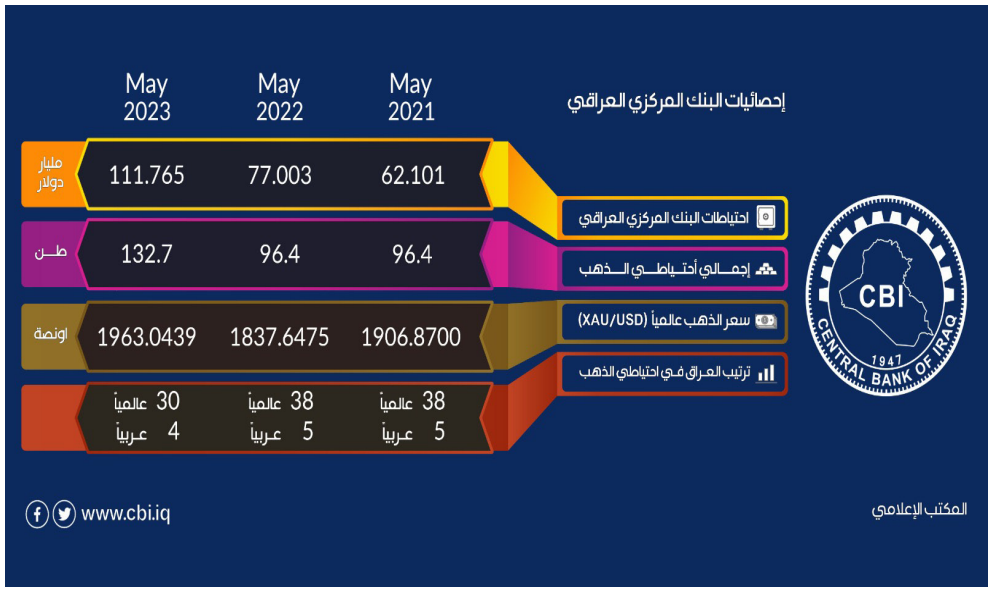
إن هذه الرؤيا تنذر بخطر كبير حول اتساع المديونية وما ينتج عنها من أثار سلبية على مستوى الانفاق العام والاقتصاد المحلي ، والحقيقة أن مستوى الدين العام في العراق سوف يرتبط بعلاقة عكسية مع مستوى اسعار النفط عالمياً ، فإذا ما تحققت افتراضات الموازنة بشأن مستوى الإيراد فأن المديونية سترتفع بنسبة (٥٩٪) سنويا حتى عام ٢٠٢٥ ، وإذا ما انخفض الإيراد عن الإيراد المتوقع فأن المديونية سترتفع ضعف تلك النسبة ، وإذا ما زاد الإيراد العام عن الإيراد المتوقع فأن ذلك سيقلل من نسبة المديونية بشكل كبير

على مستوى الاحتياطي النقدي : مع نهاية الربع الثاني لعام ٢٠٢٣ بلغ إجمالي الاحتياطي النقدي لدى العراق نحو (١١١) مليار دولار ، ونحو (١٣٢) طن من الذهب ([٤٢])، (ينظر الشكل ٥) ، ودون الخوض في الاسباب الكامنة وراء ارتفاع الاحتياطي النقدي لدى العراق ، فإن ذلك الاحتياطي سوف يتأثر خلال سنوات تنفيذ الموازنة الثلاثية ، إذ أن التوسع في الانفاق الحكومي مع افتراض ثبات اسعار النفط عالمياً سوف يتطلب من الحكومة زيادة استبدال الدولار بالدينار العراقي لدى البنك المركزي ، مما سيضطر بالمحصلة البنك المركزي بزيادة مبيعاته اليومية من الدولار للوفاء بالتزامات الحكومة . .وإذا ما علمنا أن نحو (٦٠٪) من إجمالي نفقات الحكومة يتم تمويلها بالدينار العراقي([٤٣])، فأن البنك المركزي وعبر نافذة بيع العملة الاجنبية سوف يضطر إلى بيع نحو أكثر من (٣٥٠) مليون دولار يومياً ، أي ما قيمته نحو (٨) مليار دولار شهرياً للإيفاء بنفقات الحكومة المحلية .

أي ما يعني أن أي انخفاض في المصدر الإيرادي الرئيس ، ألا وهو النفط ، عن عتبة (٨,٥) مليار دولار شهرياً فأن ذلك سوف يضطر الحكومة للسحب من الاحتياطي النقدي، أو اللجوء إلى اصدار نقدي جديد وتحمل جميع تبعاته الاقتصادية .

## شكل (١)

## احتياطيات العراق من الذهب والنقد الاجنبي منتصف عام ٢٠٢٣




المصدر : البنك المركزي العراقي : https://cbi.iq/news/view/2350

### الخاتمة والاستنتاجات :

تُعد عملية إقرار موازنة مالية متوسطة الأمد أحدى السياسات المالية الصحيحة من حيث الشكل؛ ذلك لأن عملية تقديم مشروع الموازنة المالية في كل سنة لمجلس النواب قد أدى في كثير من السنوات إلى تأخر عملية تنفيذ الخطط السنوية للحكومة ، هذا فضلا عن أن الدول قد انتقلت من الاهتمام بتوازن الموازنة السنوية إلى الاهتمام بتوازن الخطة الاقتصادية على المستوى القومي ، لكن واستنادا إلى التجارب العملية لا يكفي نجاح الخطط المرصودة من إقرار موازنة متوسطة الأمد من دون تطبيق مقوماتها الأساسية، والتي يأتي في مقدمتها تطبيق اسلوب البرامج والأداء ، إذ أن عملية قياس الإنجاز المستهدف في الموازنة ذات الأمد المتوسط يحتاج إلى تقسيم النفقات إلى برامج رئيسة وفرعية ، ومن ثم وضع معايير أداء لكل برنامج ، هذا ما لم نجده في موازنة العراق الثلاثية بل ظلت الموازنة معتمده على اسلوب البنود والرقابة الذي يقوم بقياس الإنجازات محاسبيا فقط ، ناهيك عن المرونة التي يوفرها أسلوب البنود لتبديد وهدر المال العام. وتبعا لذلك توصل البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات يمكن تلخيصها بالنقاط الآتية:-

١. يتضح أن الهدف الرئيس للحكومة من وضع موازنة مالية متوسطة الأجل كان لتجاوز مشكلة تأخر أقرار الموازنة المالية في كثير من السنوات ، بل وفي سنوات معينة كان العراق دون

موازنة مالية مما أدى إلى تلكؤ الكثير من الخطط الاقتصادية في السنوات السابقة .

٢. إن إقرار موازنة لثلاثة سنوات مع الإبقاء على اسلوب موازنة البنود في تنفيذ الموازنة سيكون عامل رئيس في عدم تحقيق المنهاج الحكومي الخاص بعملية الإصلاحات الاقتصادية والمالية ستصب الموازنة المالية جُل انجازاتها على الجانب الخدمي على حساب القطاعات الأخرى خاصة القطاع الصناعي والزراعي .

٣. إن عملية صرف المخصصات المالية للوزارات والوحدات الحكومة من دون البدء باعتماد موازنة البرامج والأداء لعامي ٢٠٢٤-٢٠٢٥ ، سيكون أشبه بالصرف وفق قاعدة (١٢/١) .

٤. سيكون للعامل السياسي ودرجة الاستقرار الدور القائد في تحقيق الإصلاحات الحكومية المنشودة والمتضمنة في قانون الموازنة الثلاثية .

٥. سيؤدي التوسع في الانفاق العام إلى نمو الاقتصاد المحلي بوتيرة مستقرة ، مما سيرمي بظلاله على انخفاض مستوى البطالة وارتفاع مستوى التضخم .

٦. إن التوسع في الانفاق العام سينتج عنه آثار سلبية على المستوى المالي ، حيث أن الاعتماد على مورد مالي واحد في تمويل الموازنة العامة سيؤدي إلى توسيع الفجوة المالية ، مما سيضطر بالحكومة العراقي إلى زيادة الاقتراض الداخلي والخارجي .

٧. سوف تبقى اسعار النفط عالمياً وكمية التصدير هي دالة لمستوى نجاح الموازنة الثلاثية من عدمه ، حيث سيتطلب تحقيق التوازن في الموازنة العراقية وردم الفجوة المالية والوفاء بجميع نفقات الحكومة تحقق المعادلة الآتية : توازن الموازنة الثلاثية = سعر النفط عالمياً (١٠٧ دولار) برميل/يوم + كمية التصدير (٣,٥٠٠,٠٠٠) يوميا + نسبة الإيرادات غير النفطية (١٠٪) .

## المصادر والمراجع :

### أولا : الكتب


١. إبراهيم علي عبد الله، وأنور عجارمة، مبادئ المالي العامة، (الأردن: دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٣).

٢. أحمد عبد الرحيم زردق، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر، (مصر : مكتبة القدس، ٢٠٠٩).

٣. حميد بن محمد بن صالح، توازن الموازنة العامة، (عمان : دار النفائس للنشر والتوزيع، ٢٠١٣).

٤. خالد شحادة الخطيب، واحمد زهير، أسس المالية العامة، ط٣، (عمان: دار وائل للنشر ، ٢٠٠٧).

٥. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، (القاهرة : مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٧٨).

٦. سيروان عدنان ميرزا ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، (بغداد: مجلس النواب العراقي، ٢٠٠٨).

٧. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٨).

٨. عادل فليح العلي، وطلال محمد كداوي، اقتصاديات المالية العامة، (الموصل: دار الكتب، ١٩٨٩).

٩. عبد الله إبراهيم، الإدارة المالية العامة والمالية الدولية، (عمان : مؤسسة إلوراق للنشر والتوزيع، ٢٠١٤).

١٠. عصام بشور، توازن الموازنة العامة، (دمشق: مطبوعات جامعة دمشق، ١٩٨٣).

١١. علي العربي، وعبد المعطي عساف، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٦).

٢١. محمد خالد مهايني، محاضرات في المالية العامة، (سورية: المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٣)

**ثانيا : الدراسات والدوريات**

١. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي الفصلي : احصاءات أولية ، (دائرة الاحصاء والابحاث، ٢٠٢٢) .

٢. جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية الاتحادي المعدل رقم(٦)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٥٠، ٢٠١٩) .

٣. جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١ ، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٢٥، ٢٠٢١) .

٤. جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٧٢٦، ٢٠٢٣).

٥. جمهورية العراق، قانون النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٣٣، ٢٠١٩).

٦. جمهورية العراق، قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) ، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤٩٩، ٢٠١٨).

٧. حمري محمد، معالجة عجز الموازنة العامة للجزائر للمدة ١٩٩٣-٢٠١٦، رسالة ماجستير ، (الجزائر: جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، ٢٠١٨).

٨. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ .

٩. سلام كاظم شاني، تحليل العلاقة بين الموازنة العامة الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة ١٩٨٨-٢٠٠٩، رسالة ماجستير، (جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠١١).

١٠. سهام يوسف علي، الموازنة العراقية وغياب الرؤيا الاقتصادية ، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين ، ٢٤ حزيران ٢٠٢٣).

١١. مها أحمد حسين الأنباري، تكييف الموازنة الاستثمارية مع تغيرات اسعار النفط : دراسة تطبيقية في العراق، رسالة ماجستير، (جامعة الشرق الأوسط ، كلية الأعمال، قسم المحاسبة، ٢٠١٦).

١٢. وزارة المالية ، بيان الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ، (جمهورية العراق: ٢٠٢٣).

## ثالثا: شبكة المعلومات الدولية

١. الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي ، متوافر على الرابط :

/https://iq.parliament.iq/law

٢- صندوق النقد الدولي ، البيان الصحفي رقم ٢٣/١٨٨ . متوافر على الرابط :

https://www.imf.org/ar/News/Articles/2023/05/31/pr23188-iraq-imf-staff-concludes-staff-visit

**Fourth: Foreign references**

1. Jae K. Shim and Joel G. Siegel, Budgeting Basics, Second Edition ,(John Wiley & Sons, Inc. U.S.A: 2005)

2. William, Alan, Public Finance and Budgetary Policy,( London: 1963).

**الهوامش :**

**(Endnotes)**


١. William, Alan, Public Finance and Budgetary Policy,( London: ) .1963). P 183

٢. عبد الله إبراهيم، الإدارة المالية العامة والمالية الدولية، (عمان : مؤسسة إلوراق للنشر والتوزيع، ٢٠١٤)، ص ١٢١.

٣. عصام بشور، توازن الموازنة العامة، (دمشق: مطبوعات جامعة دمشق، ١٩٨٣)،ص ١٥

٤. Jae K. Shim and Joel G. Siegel, Budgeting Basics, Second Edition .,(John Wiley & Sons, Inc. U.S.A: 2005).p 1

٥. سلام كاظم شاني، تحليل العلاقة بين الموازنة العامة الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة ١٩٨٨-٢٠٠٩، رسالة ماجستير، (جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠١١)، ص٨.

٦. خالد شحادة الخطيب، واحمد زهير، أسس المالية العامة، ط٣، (عمان: دار وائل للنشر ، ٢٠٠٧)، ص٢٧٠-٢٧١.

٧. عادل فليح العلي، وطلال محمد كداوي، اقتصاديات المالية العامة، (الموصل: دار الكتب، ١٩٨٩)، ص ٢٧٧.

٨. طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٨).، ص١٠٧.

٩. حمري محمد، معالجة عجز الموازنة العامة للجزائر للمدة ١٩٩٣-٢٠١٦، رسالة ماجستير ، (الجزائر: جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، ٢٠١٨)، ص٢٥ ،

١٠. سيروان عدنان ميرزا ، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، (بغداد: مجلس النواب العراقي، ٢٠٠٨)، ص٢٢.

١١. علي العربي، وعبد المعطي عساف، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٦)، ص٤٩.

١٢. زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، (القاهرة : مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٧٨)، ص ٥٨٧.

١٣. إبراهيم علي عبد الله، وأنور عجارمة، مبادئ المالي العامة، (الأردن: دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٣)، ص ٣١ .

١٤. المصدر نفسه، ص ٣٤٢.

١٥. حميد بن محمد بن صالح، توازن الموازنة العامة، (عمان : دار النفائس للنشر والتوزيع، ٢٠١٣)، ص٦٦.

١٦. أحمد عبد الرحيم زردق، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر، ط١، (مصر : مكتبة القدس، ٢٠٠٩)، ص٢٤.

١٧. المصدر نفسه، ص٢٤.

١٨. محمد خالد مهايني، محاضرات في المالية العامة، (سورية: المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٣)، ص٧١.

١٩. جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية الاتحادي المعدل رقم(٦)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٥٠، ٢٠١٩)،ص٣-١٧.

٢٠. مها أحمد حسين الأنباري، تكييف الموازنة الاستثمارية مع تغيرات اسعار النفط : دراسة تطبيقية في العراق، رسالة ماجستير، (جامعة الشرق الأوسط ، كلية الأعمال، قسم المحاسبة، ٢٠١٦)، ص ٢٥ .

٢١. جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية الاتحادي المعدل رقم (٦)، مصدر سبق ذكره، مادة ٣/أولا، وثانيا ، ص٣-٤.

٢٢. المصدر نفسه، المادة ٤/ثالثا، والمادة ٥، ص٥-٦.

٢٣. دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة ٥٧ .

٢٤. المصدر نفسه، المادة ٦٢ . وكذلك يُنظر قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، المادة ١١، مصدر سبق ذكره ، ص١٠.

٢٥. يُنظر في ذلك: دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة ٦٢/أولا وثانيا . وجمهورية العراق، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي ، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢، ٢٠٠٧)، المادة ٩٣،٩٤ . وكذلك جمهورية العراق، قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) ، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤٩٩، ٢٠١٨)، المادة ١٧، ٢٣.

٢٦. جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١ ، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٢٥، ٢٠٢١) . وكذلك يُنظر وزارة المالية، تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢١، (جمهوربة العراق: ٢٠٢١) . متوفر على الرابط:

٢٧. http://www.mof.gov.iq/obs/ar/pages/otherreports.aspx

٢٨. جمهورية العراق، قانون النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٣٣، ٢٠١٩)، ص٢.

٢٩. قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، المادة ٣٠، مصدر سبق ذكره ، ص١٧.

٣٠. المصدر نفسه، المادة ٣١/ثانيا، ص١٨.

٣١. دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (٦١). وكذلك يُنظر جمهورية العراق، النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة(٣٢)، مصدر سبق ذكره، ص١١.

٣٢. وزارة المالية ، بيان الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ، (جمهورية العراق: ٢٠٢٣)، ص١٢.

٣٣. المصدر نفسه، ص٩-١١.

٣٤. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي الفصلي : احصاءات أولية ، (دائرة الاحصاء والابحاث، ٢٠٢٢) .

٣٥. المقصود بالقطاعات الاقتصاد الانتاجية هنا هي (قطاع الاعمار والاسكان ، قطاع الصناعة التحويلية ، القطاع الزراعي) .

٣٦. ُنظر : جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٧٢٦، ٢٠٢٣)، جدول (ب).

٣٧. يُنظر : جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١ ، مصدر سبق ذكره .

٣٨. شرعت الحكومة على تخصيص مبالغ مالية لدعم الشباب العاطلين عن العمل بعد تدريبهم وتأهيلهم ، وذلك عبر مشروع اطلق عليه تسمية "ريادة" ، فضلا عن ذلك تم زيادة رأس مال صندوق دعم المشاريع الصغيرة في محاولة من الحكومة لتنشيط القطاع الخاص . المصدر : ينظر في ذلك وكالة الانباء العراقية (واع)، مبادرة ريادة للتنمية والتشغيل ، (بتاريخ ٢٠٢٣/٣/٤)، متوافر على الرابط :

٣٩. https://www.ina.iq/179738--.html

٤٠. كذلك ينظر : الموقع الرسمي لمجلس النواب العراقي ، متوافر على الرابط :

٤١. https://iq.parliament.iq/law/

٤٢. جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية

(٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، مصدر سبق ذكره ، المادة (٢/أولا-٢-ب-٤) .

٤٣. صندوق النقد الدولي ، البيان الصحفي رقم ٢٣/١٨٨ . متوافر على الرابط :

٤٤. https://www.imf.org/ar/News/Articles/2023/05/31/pr23188-iraq-imf-staff-concludes-staff-visit

٤٥. يُنظر : جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١ ، مصدر سبق ذكره، ص٣ .

٤٦. سهام يوسف علي، الموازنة العراقية وغياب الرؤيا الاقتصادية ، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين ، ٢٤ حزيران ٢٠٢٣)، ص٣.

٤٧. ينظر : البنك المركزي العراقي ، الموقع الرسمي . متوافر على الرابط :

٤٨. https://cbi.iq/news/view/2350

٤٩. ينظر : البنك المركزي العراقي ، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والابحاث، ٢٠٢١).