

الآثار الاقتصادية لتأخير إقرار الموازنة العامة على الاقتصاد العراقي

م. د. باقر كرجي حبيب الجبوري

جامعة القادسية / كلية الإدارة والاقتصاد / قسم الاقتصاد

تاريخ استلام البحث: 2015/3/1 تاريخ قبول النشر: 2015/4/15

المستخلص

ان دراسة سياسة اقتصادية او كل صدمة يتعرض لها الاقتصاد القومي تحتوي ثلاث ميادين رئيسية هي: الميدان الكيفي، الميدان الكمي، الميدان الديناميكي، وفي دراستنا: **الميدان الكيفي**: يتمثل بتطور مفهوم الموازنة العامة للدولة العراقية منذ تأسيسها وقواعدها، ودورة الموازنة العامة والتي تضمنت كيفية اعداد الموازنة العامة ودور وزارة المالية والتخطيط والحكومة في اعدادها واخيرا اقرارها من قبل السلطة التشريعية وتوقيتاتها التي يجب على السلطتين ان لا تتعدها **الميدان الكمي**: فتضمن التحديات التي تواجهها الموازنة العامة في العراق، حيث بينت الدراسة التخصيصات التي لها الحصة الاكبر والتي تسببت في تضخم حجم النفقات الحكومي، اذ بينت ان تخصيصات تعويضات الموظفين قد استحوذت على النسبة الاكبر من النفقات التشغيلية لترهل الهيكل الاداري الحكومي ولأسباب سياسية كتلوية لا علاقة لها بالموجبات الاقتصادية، تأتي من بعدها التخصيصات الاجتماعية كون الدولة العراقية اصبحت دولة راعية لرعاياها (ريعية) وهذه التخصيصات ليس لها أي جدوى اقتصادية . **الميدان الديناميكي**: فتمثل في بيان اسباب تأخير اقرار الموازنة العامة والتي توزعت ما بين اسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وطائفية ومناطقية كما تضمن هذا الميدان الآثار الاقتصادية لتأخير اقرار الموازنة العامة على بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية للاقتصاد العراقي .

The economic impact of the delay in adoption of the general budget on the Iraqi economy

Baqir K. Habib A l-Jubouri

Abstract

That any study of economic policy or all of the shock suffered by the national economy has three main fields: the field of qualitative, quantitative field, the field of dynamic in our study: **Field qualitative** ;The evolution of the concept of the general budget of the Iraqi state since it was founded and rules, and the cycle of the general budget, which Tzment how to prepare the general budget and the role of the Ministry of Finance and Planning and the government in the preparation and finally approved by the legislature and timing that must be on the branches that do not go beyond it . **Quantitative field**: Guarantees the challenges faced by the general budget in Iraq, where the study showed allocations which have the largest share, which resulted in inflated the size of government expenditures, as it showed that the compensation of employees allocations have accounted for the largest percentage of operating expenses to slouch administrative structure of government political Ktheloah reasons unrelated to the obligations economic, comes from the fact that after the social Alt_khasbesat Iraqi state has become a sponsor of state nationals (rents) and these customizations have no economic feasibility. **Field Dynamic**: Represents in a statement the reasons for the delay in approving the budget, which were distributed between the economic and social reasons, political and sectarian and zonal as this field to ensure the economic consequences

of the delay in approving the state budget on some macroeconomic
Almngerar Iraqi economy Finally .

المقدمة :

اشتق لفظ الموازنة Budget تاريخيا من الحقيبة الجلدية leather bag⁽¹⁾ ، وقد أطلق هذا المصطلح في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا في القرن التاسع عشر على الحقيبة الجلدية التي كان يحمل فيها وزير المالية Exchequer إلى البرلمان الوثائق التي تتضمن احتياجات الحكومة إلى النفقات ومصادر تمويلها، ثم أصبح هذا الاصطلاح يطلق على الوثائق التي تحتويها الحقيبة، أي التي تتضمن النفقات الحكومية وتمويلها والتي تقدم إلى السلطة التشريعية للموافقة عليها ، ويختلف مفهوم الموازنة العامة عن قانون اعتماد الموازنة العامة ، فالموازنة العامة هي عمل إداري بشكل قرارات تتخذها السلطة التنفيذية وصولا إلى إعداد بيانات وأرقام خاصة بالقطاعات الاقتصادية والاجتماعية للدولة ، أما قانون اعتماد الموازنة العامة هو قانون يقر من قبل السلطة التشريعية ويتم من خلاله المصادقة على مشروع الموازنة الذي اقترحه الحكومة للعمل به خلال السنة المقبلة . إذن قانون اعتماد الموازنة هو ليس الموازنة العامة ، وتكمن أهمية هذا القانون بأنه يكفل للمجتمع سلامة التصرف بالأموال من قبل الحكومة وعدم الإسراف فيها . ويرتبط إعداد الموازنة العامة وقرارها لأية دولة بأهداف محددة تعمل الموازنة العامة على تحقيقها ، في إطار إستراتيجية وطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ، بمعنى ان الموازنة العامة أداة أساسية في تنفيذ إستراتيجية التنمية من خلال عدها برنامجاً تنموياً قصير الأجل ضمن الإطار الإجرائي والمؤسسي والقانوني العام لهذه الإستراتيجية ، وأن غياب المعطيات والمؤشرات الدقيقة ذات الصلة بتقييم الأداء الاقتصادي وغياب البيانات الموثوق بها بشأن المتغيرات الاقتصادية الكلية وغيرها من المؤشرات في العراق ، الى جانب ان الأولويات الوطنية غير متفق عليها بعد من قبل الكتل السياسية الممثلة في مجلس النواب ، ولا ينظر إليها بمنظور ملزم (وطنياً) على المدى البعيد ، ادى الى تأخير اقرار قانون الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية سنويا ابتداء من عام 2008 والى العام الحالي

اهمية البحث

تأتي أهمية البحث من ان الموازنة العامة هي الوثيقة الأساسية لمالية الدولة اذ تعكس الوجه السياسي والاقتصادي والمالي ، ودراسة مشكلة تأخير اقرارها ، والتي ظهرت ابتداء من عام 2008 والسنوات التي تلتها في الدولة العراقية تعتبر من الأهمية بمكان لحل تلك الازمة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي.

هدف البحث

بيان الآثار الاقتصادية على الاقتصاد العراقي بسبب تأخير اقرار الموازنة العامة وحقيقة الاسباب التي تقف وراء ذلك التأخير ، وتقديم مقترحات لتجاوز هذه الازمة .

فرضية البحث

تأخير اقرار الموازنة لها اثار سلبية على مجمل المتغيرات الاقتصادية الكلية في الاقتصاد العراقي .

مشكلة البحث

هل ان تأخير اقرار الموازنة العامة بسبب عوامل اقتصادية ام عوامل سياسية . وهل لها تأثير على الاقتصاد العراقي .

هيكلية البحث

اشتمل البحث على خمسة نقاط : **اولا** : مفهوم الموازنة العامة ومبادئها في العراق . **ثانيا** : دورة الموازنة العامة واساليب الرقابة عليها . **ثالثا** : التحديات التي تواجه الموازنة العامة العراقية بعد عام 2004 . **رابعا** : إقرار الموازنة العامة في العراق ، الآلية ، وأسباب التأخير . **خامسا** : الآثار الاقتصادية لتأخير إقرار الموازنة العامة . **الاستنتاجات والتوصيات** .
اولا: مفهوم الموازنة العامة ومبادئها في العراق:

تمثل الموازنة العامة الوثيقة الأساسية لمالية الدولة إذ تعكس الوجه السياسي والاقتصادي والمالي، فهي خطة الدولة ونشاطاتها عن سنة مالية قادمة، تحتوي على النفقات والإيرادات العامة للدولة، ولهذا تعرف الموازنة العامة بأنها (برنامج مالي لسنة مالية قادمة، تستطيع من خلاله الدولة القيام بوظائفها وتحقيق نشاطاتها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية) (2).

وقد صدرت أول موازنة عامة في العراق عام (1921)، واعتمدت على أحكام قانون أصول المحاسبات العثماني الصادر عام (1911) وعلى التعليمات المالية التي أصدرتها سلطات الاحتلال الانكليزي آنذاك. وبعد صدر الدستور العراقي عام (1925) أخذت الموازنة العامة تصدر على وفق أحكام هذا الدستور فضلا عن قانون أصول المحاسبات العثماني. وفي عام (1940) صدر قانون أصول المحاسبات رقم (28)، وحل محل قانون أصول المحاسبات العثماني عام (1911)، وأخذت الموازنة العامة تصدر بموجبه بدأ من عام (1941)، وعرفت المادة الثانية منه الموازنة العامة بأنها (الجدول المتضمنة تخمين إيرادات ومصروفات الدولة لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة) (3) وما يميز هذا القانون إن أكثر أحكامه تتوافق مع طبيعة قواعد إعداد الموازنة التقليدية، أي لا تتضمن أي قواعد تخطيطية علمية أو اقتصادية وإنما أحكاما تتوافق مع طبيعة قواعد إعداد الموازنة التقليدية فقط. وفي عام (1985) صدر قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (107) الذي حدد أسلوب إعداد التقديرات ومراحلها، والتوقيت الزمني لها، فأخذت الموازنة تصدر بموجبه وبصورة تدريجية عام (1986)، وذلك بالاعتماد على التعليمات والأحكام المالية الواردة في قانون أصول المحاسبات رقم 28 لسنة 1940، وما يميز هذا القانون انه مال للأخذ بقواعد تخطيطية أكثر حداثة مما ورد في قوانين أصول المحاسبات العامة السابقة الذكر، إذ ورد في المادة الثانية الفقرة اولاً منه ان (موازنة القطاع الحكومي الممولة مركزيا هي موازنة تخصصية وتخطيطية) (4)، لكن تعليمات إعداد وتنفيذ الموازنة هذه لا تتضمن أي مبادئ وقواعد وإجراءات يمكن أن تؤدي إلى تخطيط موازنة الدولة بصورة أكفأ لتحقيق ترشيدها بالإنفاق وتعظيم الإيرادات وتحفيزا لجميع قطاعات الاقتصاد الوطني خاصة الخدمية منها نحو الأفضل، كما حددت المادة سابعاً منه ان تكون وزارة المالية مسؤولة عن اعداد الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة العامة الجارية ومناقشتها مع الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وتقديمها بصيغتها النهائية لمجلس الوزراء في موعد لا يتجاوز تشرين الاول من كل سنة (5). أما الموازنات الاستثمارية فتكون الجهة المسؤولة عن اعدادها هي وزارة التخطيط، وهذا ما اكدته المادة (8) من قانون الموازنة العامة الموحد رقم 48 لسنة 1990 (المعدل) فتكون الوزارة مسؤولة عن الاسس التفصيلية لتحضير الموازنة الاستثمارية (الخطة الاستثمارية) ومناقشتها مع الوزارات (6).

وفي عام (2004) صدر قانون الإدارة المالية والدين العام بالأمر الإداري لسلطة الائتلاف المؤقتة المرقم (94)، والذي عرف الموازنة العامة بانها (برنامج مالي يستند إلى التخمينات السنوية للمقبوضات والمدفوعات والتحويلات النقدية والمعاملات العينية للحكومة). والذي تم بموجبية أعداد الموازنة العامة لعام (2005) والسنوات اللاحقة بشكل تدريجي من خلال استعانة وزارة المالية بالمؤسسات والشركات الدولية، وإيقاف سريان القوانين السابقة المتعلقة بأعداد الموازنة العامة في العراق، إذ حدد هذا القانون أربعة مبادئ رئيسية للموازنة العامة العراقية وهي (7).

الشفافية: ويقصد بها ان تقدم الموازنة العامة بطريقة تسهل تحليل السياسة المالية وتعزز الثقة بها، ويتم ذلك من خلال جانبين:

الجانب الأول: الجمهور، إذ يتم اطلاع الجمهور على هيكل الحكومة التنظيمي ووظائفها والأهداف المرجوة من سياسة المالية العامة، وتشمل الاطلاع على معلومات الأنشطة الحكومية، بحيث تكون هذه المعلومات موثقة وشاملة وتتوفر في الوقت المناسب وتكون قابله للمقارنة على المستوى الدولي، وذلك بهدف تقييم مركز الحكومة المالي بدقة والإلمام بالتكاليف والمنافع الحقيقية للأنشطة الحكومية بما في ذلك الآثار الاقتصادية والاجتماعية المستقبلية.

الجانب الثاني: السلطة التشريعية ، فلا بد ان يتم اطلاعها على الموازنة العامة بصورة تفصيلية مما يسهل دراستها ، ومعرفة الأهمية النسبية للمصروفات الجارية والرأسمالية وتوزيع الموازنة على المناطق الجغرافية والنسب السكانية ومدى اتساق الموازنة مع خطط التنمية الاقتصادية وشرح كيفية المساهمة لهذه المقترحات في تحقيق أهدافها إضافة لما تشكله من بنود إنفاق رسمية منظمة حسب الوحدات الإدارية التي تحتاجها السلطة التشريعية لتمحيص بنود الإنفاق والموافقة عليها. فضلاً عن إعطاء الدور الفعال للمجتمع المدني من خلال وسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية للقيام بدورها في الوقت المناسب.

الشمولية: ويقصد بها أن تغطي الموازنة كل الوحدات والمؤسسات التي تقوم بعمليات حكومية، لكي تقدم الموازنة رؤية موحدة ومتكاملة عن عملياتها لئتم التصويت عليها من قبل السلطة التشريعية الوطنية .

الوحدة: ويقصد بها أن تعرض على السلطة التشريعية كوثيقة واحدة تتضمن مختلف أوجه النفقات والإيرادات، والغاية من هذه القاعدة هي معرفة المركز المالي للدولة من خلال عرض بنود الموازنة ومعرفة العجز وأساليب تمويله والفائض ، والموازنة العامة في العراق مرت بمراحل متعددة، وكانت باستمرار تتضمن موازنات متعددة، وجرت محاولات عديدة لتوحيد الموازنة العامة، إلا أنها في الحقيقة كان تجميعاً لموازنات غير متجانسة، ولم يتم توحيد الموازنة إلا بعد عام 2004 والتي اعتمدت قانون الإدارة المالية لسنة 2004⁽⁸⁾، وهذا معناه إن الموازنة العامة في العراق قد أهملت ولعقود مبدأ مهم من مبادئ أو قواعد الموازنة ألا وهي قاعدة وحدة الموازنة.

السنوية: اذ نص هذا القانون في القسم الرابع من الفقرة اولا على ان (تقر الموازنة العامة لسنة مالية ويسري مفعولها خلال السنة التي أقرت لها الاعتمادات غير المنفقة والموافق عليها سوف تسقط في نهاية السنة المالية، ما عدا الحد الذي كانت فيه البضائع والخدمات قد طلبت واستلمت بشكل صحيح)، وبذلك أقر هذا القانون مبدأ السنوية التي تعد من المبادئ الرئيسة في إعداد الموازنة العامة. مضمون هذه القاعدة تقضي ان تكون المدة التي تعمل لها الموازنة سنة ، وبأن تكون موافقة السلطة التشريعية عليها سنوية .

وتمر الموازنة العامة في العراق عبر عدة مراحل ابتداء من التحضير والإعداد حتى مراحل الاعتماد والتنفيذ والرقابة ثم تبدأ دورة جديدة لسنة قادمة لذلك تسمى هذه العملية بـ(دورة الموازنة العامة للدولة) .

ثانياً: دورة الموازنة العامة

تعد إجراءات إعداد الموازنة وجدولتها زمنياً من الأمور المهمة في التخطيط المالي، إذ إن عدم إحكام هذه الإجراءات يؤدي الى تأخير إقرار وإصدار الموازنة وبالتالي تفقد قيمتها كخطة مالية، فضلاً عن إرباك السياسة المالية للدولة ، وبما ان عملية تحضير مشروع الموازنة تعد من أولى المراحل والعمليات في دورة الموازنة فهي من أدق المراحل وأهمها، وذلك لأن نتائج هذا الإعداد ومدى فاعليته سوف تؤثر في جميع مراحل الموازنة اللاحقة ، فوزير المالية (وزارة المالية) في الدولة العراقية يتحمل العبء الأكبر في إعداد الموازنة العامة فهو يقوم بوظائف أساسية ثلاث في هذا الصدد هي: تجميع مقترحات الإنفاق المقدر في المرافق العامة المختلفة، وحصص الإيرادات وتقديرها على مستوى الدولة، واخيراً الموازنة بين مقترحات الإنفاق والإيرادات المتوقعة، وحصل وزير المالية على هذه الصلاحية بموجب المادة 3 من القسم 6 من قانون الإدارة المالية الملحق (أ) رقم 94 لسنة 2004 والذي ينص: (يقوم وزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي بتعميم لوائح داخلية وأهداف السياسة المالية لوحدات الإنفاق لغرض إعداد ميزانيتها استناداً إلى أولويات السياسة المالية المحددة من مجلس الوزراء)، اذ يقوم وزير المالية في بداية الشهر الخامس من كل سنة بإصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية للسنة التالية، ويقدم هذا التقرير الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه⁽⁹⁾. وخلال الشهر السادس من كل سنة يقوم وزير المالية بالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي بتعميم لوائح داخلية وأهداف السياسة المالية للوحدات الحكومية لغرض إعداد موازنتها بالاستناد الى أولويات السياسة المالية

المتبعة من قبل مجلس الوزراء ويتضمن أيضا هذا التعميم الإجراءات والجدول الزمني لإعداد الموازنة إضافة الى إجمالي مستويات النفقات لكل وحدة حكومية⁽¹⁰⁾، أما في الشهر السابع فتقوم الوحدات الحكومية بتقديم الطلبات الى وزير المالية لغرض تخصيص الأموال وتقديم أيضا نسخاً من الطلب لغرض تخصيص نسبة مالية من الموازنة الى وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي⁽¹¹⁾. ويكون لوزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي (وعلى اساس تقدير العائدات والمقترحات المقدمة للموازنة بشأن تخصيص أموال الموازنة وفي ضوء المناقشات الجارية مع مجلس الوزراء ان يحدد النفقات المقدرة بالنسبة للوحدات الحكومية المتعلقة بالموازنة بالإضافة الى أي مبلغ يدخل في احتياطي الطوارئ)⁽¹²⁾، وعند اعتراض اية وزارة أو هيئة على ما خصصه لها وزير المالية من أموال أو ما وضعه لبنود إنفاقها من حدود ولم يتم الوصول الى اتفاق، فان قانون الإدارة المالية النافذ يحدد ضوابط وأسس استعمال وزير المالية لصلاحياته بالنص: (لوزير المالية إعداد مقترح يقدم إلى مجلس الوزراء لاستحصال قرار قطعي في حال عدم التوصل إلى اتفاق خلال مناقشات مشروع الميزانية الاتحادية السنوية بين وزير المالية والوزراء المسؤولين عن وحدات الإنفاق وعلى وزير المالية أن يأخذ بالحسبان تلك الخلافات وعليه أن يقترح حلاً بشأن مشروع الموازنة الاتحادية..)⁽¹³⁾، وفي الشهر التاسع من كل سنة يقوم وزير المالية بإعداد مشروع الموازنة العامة ويقدمه الى مجلس الوزراء للمصادقة عليه ثم يقدم في 10 / 11 الى مجلس النواب (السلطة التشريعية) لغرض المصادقة عليه .

وبعد المصادقة عليه واستناداً الى احكام المادة (62) الفقرة (أولاً) من الدستور واستناداً الى البند (2) القسم (4) من قانون الإدارة المالية والدين العام يحال الى مجلس رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه ثم ينشر في الجريدة الرسمية .

خلال هذه المراحل الثلاثة التي تمر بها الموازنة العامة في العراق من الممكن رصد بعض النقاط المهمة التي تؤثر بشكل سلبي على عمل الجهات الثلاثة وتحديدًا بعد عام 2004 ، ما يخص الجهة الاولى المسؤولة عن اعداد مشروع الموازنة العامة (وزارة المالية) هو عدم وجود نظام محاسبي معتمد لإعداد مشروع الموازنة ، إضافة الى غياب الرؤية الواضحة لأهمية دور الوزارة في اعداد مشروع الموازنة ، الى جانب عدم وجود استراتيجية شاملة لتخصيصات الموازنة من اجل توزيعها على الابواب المختلفة ، واخيرا تأخير تقديم مشروع الموازنة الى مجلس الوزراء عن الموعد المحدد لها مما يؤخر اقرارها، اما الجهة الثانية (مجلس الوزراء) فانه يترك بعض فقرات الموازنة دون حسم لاعتبارات سياسية وتركها لمجلس النواب مما يسهم في تأخير اقرار الموازنة ، كذلك عدم استعانة مجلس الوزراء بخبراء مناسبين لتسهيل اعداد الموازنة قبل رفعها الى مجلس النواب ، واخيرا الجهة الثالثة (مجلس النواب) ان اخطر ما يواجه الموازنة العامة عند اقرارها في مجلس النواب العراقي هو ان الاعتبارات السياسية والاثنية والطائفية تقدم على الاعتبارات المهنية في اقرار الموازنة مما يضعف دورها الاقتصادي والاجتماعي المرسوم لها ، الى جانب ذلك ان مجلس النواب يفتقر الى متخصصين بمستويات عالية للمساعدة على تحليل وفهم الموازنة ومن ثم اقرارها ، كذلك غياب وحدات هيكلية متخصصة دائمة في مجلس النواب لدراسة الموازنة ومن ثم تقييمها وفق الاهداف المرسومة لها .

ودورة الموازنة العامة لا تكتمل الا بالمرور بمرحلة الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من مدى انطباق تقديرات الموازنة العامة على ما تحقق منها فعلا ، والهدف من الرقابة تعريف الحكومة بالعيوب الكامنة في أي من وحداتها الادارية لتبادر الى اصلاحه ، وهناك نوعين من الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة في العراق هي رقابة ادارية ورقابة تشريعية :

الرقابة الادارية

ويقصد بها الرقابة التي يقوم بها الرؤساء من موظفي الدولة على مرؤوسيههم وهذه الرقابة تقوم بها وزارة المالية على بقية الوزارات بواسطة القسم المالي في كل وزارة والذي يشمل المراقبين الماليين ومديري الحسابات ، والاجهزة التي تمارس الرقابة الإدارية على تنفيذ الموازنة العامة في العراق هي :

1- مجلس الوزراء

نص الدستور العراقي لسنة 2005 في المادة 80 الفقرة اولا : " يمارس مجلس الوزراء صلاحية تخطيط وتنفيذ السياسة العامة للدولة ، والخطط العامة والاشراف على عمل الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة " كما يتولى الوزراء كل في وزارته مراقبة الاعمال التي ترتبط بتنفيذ الموازنة العامة ، سواء ما يتعلق بالارتباط بنفقة ام القيام بصرف اعتماد او التحقق من جباية ايراد معين .

2- وزارة المالية

تتولى وزارة المالية واجهزتها في العراق المهمة الاساسية في الرقابة على تنفيذ الموازنة العامة وذلك باعتبارها الجهة المسؤولة على نفقات الدولة وايراداتها ، حيث نصت المادتان (23 ، 33) من قانون اصول المحاسبات العامة العراقي النافذ على انه " يراقب وزير المالية معاملات الدولة مراقبة عامة ، وهو المسؤول عن الحسابات المتعلقة بجميع المقبوضات والمدفوعات التي تجري من قبل جميع الوزارات والدوائر الحكومية سواء اكانت عائدة الى الموازنة العامة او الى غيرها ، وله الحق في تفتيش وتدقيق المعاملات المالية الحسابية وايفاد المفتشين والمدققين لإجراء التفتيش والتدقيق لهذا الغرض " .

3- المفتشون العموميون

هي مكاتب انشأت داخل الوزارات العراقية ، الغرض منها القيام بإجراءات التحقيق والتقييم والتفتيش واي نشاط اخر للمراقبة على اداء الوزارات وفق المعايير المهنية المعترف بها ((14)). ويكون اعمال المفتشون العموميون مستقلا داخل الوزارات المعنية ، ومهام هذه المكاتب فحص وتدقيق ومراجعة السجلات وتلقي الشكاوى المتعلقة بأعمال الغش والتبذير ، بمعنى اخر مراقبة تطبيق النظام الداخلي للوزارة وهذا ما اكده الامر (55) لسنة 2004 الذي انشأت بموجبه هيئة النزاهة حيث نصت الفقرة (ج) من القسم الثاني " وان المفتشين العموميين بدورهم عليهم تطبيق النظام في وزاراتهم والمحافظة عليه ، وعليهم علاوة على ذلك التحقق من جميع الامور المحالة اليهم وتقديم نتائج تحقيقاتهم وتوصياتهم الى الوزير صاحب العلاقة والى مفوضية النزاهة للمراجعة النهائية واتخاذ التدابير الملائمة " .

الرقابة التشريعية :

تعد هذه الرقابة من اهم انواع الرقابات كونها تمارس من جهة مستقلة عن الجهة التي تتولى تنفيذ الموازنة العامة ، ويقصد بها الرقابة التي تمارسها السلطة التشريعية (البرلمان) على تنفيذ الموازنة العامة في الدول الديمقراطية وهذه الرقابة في العراق تباشر بعدة طرق هي :

1- الرقابة قبل تنفيذ الموازنة العامة

يمارس مجلس النواب سلطاته في الرقابة على الموازنة العامة قبل ان يباشر في تنفيذها من خلال النص الدستوري :

● المادة (62) الفقرة ثانيا من الدستور العراقي لسنة 2005 تنص :

" لمجلس النواب اجراء المناقلة بين ابواب وفصول الموازنة العامة وتخفيض مجمل مبالغها ، وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة اجمال مبالغ النفقات ، وبهذا الحق كفل الدستور ضمان تنفيذ الموازنة العامة على وفق اجازة مجلس النواب "

2- الرقابة اثناء تنفيذ الموازنة العامة

يمارس مجلس النواب سلطاته في الرقابة اثناء تنفيذ الموازنة العامة وذلك من خلال النص التالي :

● المادة 61 / ثانيا من دستور العراق لسنة 2005 نص :

" لعضو مجلس النواب ان يوجه الى رئيس مجلس الوزراء ولوزرائه اسئلة في أي موضوع يدخل في اختصاصهم ولكل منهم الاجابة عن اسئلة الاعضاء " .

كما ان في المادة (50) من النظام الداخلي لمجلس النواب العراق " ان حق عضو مجلس النواب لا يقتصر فقط على سؤال المذكورين انما يشمل اعضاء مجلس الرئاسة ورؤساء الهيئات المستقلة ورؤساء الدوائر غير المرتبطة بوزارة "

● المادة 61 الفقرة سابعا (ب) من الدستور 2005 نصت :
" يجوز لـ (25) عضوا في الاقل من اعضاء مجلس النواب طرح موضوع عام للمناقشة ، لاستيضاح سياسة واداء مجلس الوزراء او احدى الوزارات "

● المادة (61) الفقرة سابعا (ج) من دستور العراق 2005
" لكل عضو من مجلس النواب وبموافقة (25) عضوا توجيه استجواب الى رئيس مجلس الوزراء او احد الوزراء لمحاسبتهم في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم "

● المادة 61 الفقرة ثامنا (ا ، ب-1 ، ب-2 ، ب-3)
اجازت لمجلس النواب سحب الثقة من احد الوزراء بالأغلبية المطلقة، كما اجازت لمجلس النواب بناء على طلب خمس اعضائه سحب الثقة من رئيس الوزراء ويقرر المجلس سحب الثقة من مجلس الوزراء بالأغلبية المطلقة لعدد اعضاءه .

3- الرقابة بعد تنفيذ الموازنة العامة
تأتي هذه الرقابة بعد تنفيذ الموازنة العامة للتأكد من ان المخصصات الممنوحة قد نفذت بالفعل الى جانب ضمان تحقيق النفقة العامة اكبر قدر ممكن من المنافع الاجتماعية ، ويكون ذلك من خلال فحص الحساب الختامي وقراره ، وقد ضمن الدستور العراقي 2005 هذه الرقابة بالمادة 62 الفقرة اولا التي نصت على :

" يقدم مجلس الوزراء مشروع قانون الموازنة العامة والحساب الختامي الى مجلس النواب لإقراره "

حددت المادة 2 من قانون المحاسبات العامة ذي الرقم 28 لسنة 1940 المعدل المدة التي من المقرر تقديم الحساب الختامي فيها الى مجلس النواب تبدأ من 1/1 وتنتهي في 6/30 من السنة الجديدة .

أخيرا يتضح مما سبق ان إعداد الموازنة العامة العراقية هي مجرد عملية تقديرات للإيرادات ومصروفات العمل بها خلال السنة المالية المعدة لها هذه التقديرات ، وهذا يمثل قصور كبير في الأهداف والوظائف التي يمكن ان تؤديها الموازنة العامة، ونتيجة لأتباع هذا الأسلوب التقليدي (موازنة الأداء) تظهر العديد من أوجه الضعف التي ستعاني منها الموازنة العامة العراقية والتي يمكن إيجازها بالنقاط الآتية:
أ-تقدير الإيرادات والنفقات العامة

1- تقدر النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة العامة العراقية بالاعتماد على بيانات السنة او السنوات السابقة ، اذ يتم زيادة الإنفاق عن السنة السابقة بشكل مقبول مركزيا والذي يكون عادة (10%) من النفقات العامة للموازنة السابقة دون الاخذ بنظر الاعتبار التغيرات الاقتصادية التي حدثت ، وهذا يخفي الكثير من الأموال غير المطلوبة فعلا لتلبية وتحقيق التوقعات ، وان عملية المساومة على تخفيض او إبقاء التخصيصات المقترحة للوزارات والوحدات الحكومية من قبل وزارة المالية يؤكد عدم وجود معايير ومؤشرات علمية يمكن الرجوع إليها عند وضع التقديرات لذا تحاول الوحدات الحكومية المغالاة في تقدير تخصيصاتها لتتجنب حالات التخفيض التي من الممكن ان تتم من قبل وزارة المالية ، هذا من جانب اما من الجانب الآخر هو عدم وجود موظفين في الوحدات الحكومية على مستوى علمي وعملي جيد يمكنهم من تحليل الوضع الاقتصادي القائم والمحتمل لكي يتوصلوا الى التقدير الأقرب من الصحيح.

2- تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة لا يمثل حقيقة النفقات العامة التي سيتم إنفاقها او الإيرادات التي سيتم استلامها في السنة المقبلة الأمر الذي يؤدي الى ان اغلب أرقام الموازنة العامة لا يتصف بالدقة والوضوح كخطة للسنة القادمة والأهداف المتوقع تحقيقها ويعود سبب

ذلك لعدم توفر البيانات والمعلومات المحاسبية والإحصائية وغيرها من المؤشرات الاقتصادية.

ب- الأسلوب التقليدي في اعداد الموازنة (موازنة الأداء)

الأسلوب المتبع في إعداد الموازنة العامة العراقية يركز بالأساس على المدخلات دون الاهتمام بالمخرجات والعلاقة التي تربط بينهما ، وتقويم الأداء لهذه الموازنة وفق هذا الأسلوب يبنى على الالتزام بالتخصيصات السنوية وعدم تجاوزها، فالتجاوز يعطي مؤشرا على سوء تصرف الإدارة ، والالتزام مؤشرا على حسن التصرف حتى وان كان الإنفاق غير ضروري ، كما لا يخفى ان الموازنة العامة العراقية هي عبارة عن موازنة مزدوجة مكونة من الموازنة الجارية والتي تعدها وزارة المالية، والموازنة الاستثمارية والتي تعدها وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، والتي غالبا ما تعد الموازنتين لاعتبارات وإجراءات مختلفة ، وفي هذه الحالة يمكن ان تنشأ صعوبات في تلبية الأهداف الاقتصادية الكلية بسبب إعداد الموازنتين بدون تنسيق كامل.

ثالثا : التحديات التي تواجه الموازنة العامة العراقية بعد عام 2004

الموازنة العامة في العراق تواجه مجموعة من التحديات التي تشكل عوامل ضغط عليها وتحديدا بعد عام 2004 لذلك سنتطرق إلى اهم هذه العوامل :

1- هيمنة النفقات التشغيلية على النفقات الاستثمارية

الموازنة العامة في العراق ومنذ عقود طويلة تميزت بتزايد حجم الإنفاق التشغيلي والذي أثر في تقليص حجم النفقات الاستثمارية على الرغم من ان الأخيرة تعد من الوسائل الفعالة في تغيير هيكل الاقتصاد النوعي وتحديد معدل النمو الاقتصادي، فارتفاع حجم الإنفاق التشغيلي جاء نتيجة ضخامة حجم القطاع العام في العراق خصوصا بعد عام 2003، وتعود هذه الضخامة إلى عوامل عدة أهمها اعتماد الاقتصاد العراقي وبشكل كلي على العائدات النفطية، وهي حالة شاذة تعكس طبيعة الاقتصاد الريعي الذي يعتمد وبشدة على أسواق النفط العالمية والذي يؤدي حتماً إلى أن تكون الموازنة العامة أسيرة ومقيدة لحجم الصادرات النفطية وأسعارها العالمية ، وهذا ما حصل في عام 2009 بسبب الهبوط السريع لأسعار النفط العالمية، إذ انخفضت الإيرادات بسبب الأزمة المالية العالمية وظهور فجوة كبيرة بحدود 4.9 مليار دولار للمدة (2009 - 2011) (15).

جدول (1)

النفقات التشغيلية والاستثمارية ومعدل نموها في العراق للمدة (2004 - 2012)

(مليار دينار)

السنة	إجمالي النفقات التشغيلية	إجمالي النفقات الاستثمارية	معدل النمو السنوي للنفقات التشغيلية %	معدل النمو السنوي للنفقات الاستثمارية %	نسبة التشغيلية الى الحكومية %	نسبة الاستثمارية الى الحكومية %
2004	28547.301	5114.321	-	-	84.8	15.2
2005	28431.129	7550.139	0.4 -	47.6	79.0	21.0
2006	41691.160	9272.329	46.6	22.8	81.8	18.2
2007	39031.412	12696.060	6.4 -	36.9	75.5	24.5
2008	44190.746	15671.227	13.2	23.4	73.8	26.2
2009	54148.125	15017.419	22.5	4.2 -	78.3	21.7
2010	60980.695	23676.773	12.6	57.7	72.0	28.0
2011	66596.474	30066.292	9.2	27.0	68.9	31.1
2012	79916.942	37177.897	20.0	23.7	68.2	31.8

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على :

- وزارة المالية ، دائرة الموازنة ، الموازنة العامة للأعوام (2004 - 2012) .

- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ، قسم الموازنة .

الجدول (1) يوضح ان النفقات التشغيلية تستأثر وتستحوذ على مجمل النفقات الحكومية، إذ يلاحظ ان متوسط نسبة النفقات التشغيلية الى النفقات الحكومية خلال مدة الدراسة كانت 76.8 % وهذه النسبة الكبيرة هي على حساب نسبة النفقات الاستثمارية من النفقات الحكومية. كما ويلاحظ ان النفقات التشغيلية سجلت ادنى معدل نمو سنوي عام 2007 إذ سجلت (-6.4 %) ويعود سبب

ذلك الى عدم الاستقرار الامني الذي مر به العراق عام 2006 والذي انعكست تداعياته على الوضع الاقتصادي عام 2007 . اما اعلى نمو سنوي لها كان عام 2006 اذ سجلت (46.6%) ويعود سبب ذلك الى اعادة المفصولين السياسيين الى وظائفهم فضلا عن دمج الفصائل المسلحة للكتل السياسية وانخراطها بالعمل المدني . اما النفقات الاستثمارية فإنها سجلت ادنى معدل نمو سنوي لها عام 2009 اذ سجلت معدل نمو سنوي بلغ (-4.2%) ويعود سبب ذلك الى انخفاض إيرادات النفط بسبب تداعيات الازمة المالية العالمية عام 2008 واثارها على اسعار النفط في السوق الدولية . من هذه النقطة يلاحظ ان الموازنة العامة العراقية عندما تصاب بصدمة اسعار النفط يكون التأثير على حصة النفقات الاستثمارية من النفقات الحكومية فقط ، اذ يلاحظ ان النفقات التشغيلية وبرغم الازمة ارتفعت بمقدار (9957.379) في حين ان النفقات الاستثمارية انخفضت بمقدار (653.808) ، وهذا يؤشر عامل سلبي على الموازنة العامة العراقية ، اما نسبة النفقات التشغيلية الى النفقات الحكومية فإنها سجلت اعلى نسبة عام 2004 اذ سجلت (84.8%) ويعود سبب ذلك الى اعادة تأهيل الوحدات الحكومية التي تدمرت او نهبت عام 2003 ، وفي المقابل يلاحظ ان النفقات الاستثمارية سجلت ادنى نسبة لها 2004 اذ كانت (15.2%) للأسباب التي ذكرت اعلاه ثم اخذت هذه النسبة بالتزايد بعد عام 2009 وذلك بسبب توجهات الحكومة الى زيادة الاهتمام بالجانب الاستثماري اذ سجل اعلى نسبة عام 2012 حيث كانت (31.8%).

2- مخصصات البطاقة التموينية:

يعد رفع المستوى المعاشي وتقليل التفاوت في توزيع الدخل بين فئات المجتمع هدفاً اساسياً في الخطط التنموية في العراق ، لذلك تحظى البطاقة التموينية بدرجة كبيرة من الدعم المالي الذي يقع على عاتق الموازنة العامة فالدولة تقوم بإنفاق تلك النفقات دون مقابل او مقابل ضئيل جداً بغية رفع المستوى المعاشي للفئات الفقيرة في المجتمع بصرف النظر عن كون الموازنة في حالة فائض او في حالة عجز، وعليه فإن مخصصات البطاقة التموينية تشكل جزءاً هاماً من النفقات التحويلية على اساس ان تلك النفقات مخصصة الى إعادة توزيع الدخل القومي بين فئات المجتمع . وتشكل البطاقة التموينية معضلة لصانعي السياسة فمن جهة يعد نظام مهم في الوصول الى الطبقات الفقيرة وضمان حد أدنى من مستوى المعيشة لهم . ومن جهة أخرى فإنه يتضمن كلفة باهظة إذ يشمل نسبة كبيرة من الإيرادات العامة . وبالرغم من ان نظام البطاقة التموينية يمثل شبكة أمان ملائمة للفقراء إلا أن هذا النظام يعتبر غير كفوء الى درجة كبيرة إذ ان البطاقة التموينية تكلف الدولة (6.3) دولار لإيصال دولار واحد من المواد الغذائية⁽¹⁶⁾ ، كذلك إن نظام البطاقة التموينية متاح لجميع الاسر وليس للأسر الفقيرة فقط الأمر الذي يجعل الكلفة اعلى بكثير من الشكل النموذجي لهذا النظام.

ومن الجدول (2) الذي يوضح مخصصات البطاقة التموينية في العراق للمدة (2004-2012) يلاحظ ان مخصصات البطاقة التموينية في حالة تذبذب نتيجة لسياسات الإصلاح الاقتصادي المتذبذبة عن كل سنة فمعدل النمو للمدة (2004-2012) كان (4.02) في إشارة واضحة على انخفاض مخصصات البطاقة التموينية ويلاحظ ان (2006 و 2007) سجلت معدل نمو سالب بسبب الاحداث الامنية غير المستقرة في العراق وتوجيه النفقات العامة نحو القضايا الامنية ، اما في عام (2009) حيث سجلت البطاقة التموينية ادنى مستوى لها فكان بسبب تداعيات الازمة المالية العالمية على الاقتصاد العالمي والعراقي بشكل خاص . وكذلك الحال بالنسبة الى نسبة مخصصات البطاقة التموينية الى الانفاق التشغيلي إذ بلغ في المتوسط (10.64%) ، واخذت تلك النسبة بالتناقص بعد عام (2005) لتسجل ادنى مستوى لها عام (2012) حيث سجلت (5.01) ، ورغم تلك الإصلاحات الاقتصادية التي كان القصد منها تخفيف عبء هذه المخصصات على الموازنة العامة الا انها بقيت تشكل ضغطاً على الموازنة العامة وتستنزف نسبة ليست قليلة من موارد تلك الموازنة . الى جانب انها أدت الى انحسار جانب مهم من الأنشطة الاقتصادية التي كان من الممكن ان يقوم بها القطاع الخاص، هذا بالإضافة الى سوء انتظام عملها مما جعلها مرتعاً للفساد والهدر .

جدول (2)
مخصصات البطاقة التموينية في العراق للمدة (2004-2012) (مليار دينار)

السنة	النفقات التشغيلية	مخصصات البطاقة التموينية	معدل النمو السنوي لمخصصات البطاقة التموينية %	نسبة مخصصات البطاقة التموينية الى الانفاق التشغيلي %
2004	28547.301	3904.241	—	13.68
2005	28431.129	6003.457	35.76	21.12
2006	41691.160	4500.372	25.04 -	10.79
2007	39031.412	3928.184	12.72 -	10.06
2008	44190.746	6901.377	75.69	15.62
2009	54148.125	4203.211	39.10 -	7.76
2010	60980.695	3500.017	16.73 -	5.74
2011	66596.474	4000.106	14.29	6.01
2012	79916.942	4001.488	0.04	5.01
	المتوسط		4.02	10.64

المصدر: من عمل الباحث استناداً الى :

- وزارة المالية ، دائرة الموازنة .
- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات .

3- الفساد الاداري والمالي

يترك الفساد الإداري والمالي اثار واضحة على الموازنة العامة وما يرتبط بها من خطط تنموية في زيادة الانفاق العام وهدر في الثروة وانخفاض في القدرة التشغيلية، إضافة الى إعاقة عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، ذلك ان كفاءة المشاريع الاستثمارية التنموية مرتبطة بكفاءة الأجهزة الإدارية التي تقوم بتنفيذها ، اذ تشير هيئة النزاهة العراقية ضمن منشوراتها عن النزاهة والشفافية لعامي 2008 ، 2009 ، ان حجم الاموال المهدورة جراء الفساد الاداري والمالي في الوزارات تقدر بحدود (7.5) مليار دولار للأعوام (2008 ، 2009) ⁽¹⁷⁾ ان المبلغ المشار إليها يقع ضمن الفساد المالي المنظور اما الفساد المالي غير المنظور فتقدر بأكثر من هذه المبالغ المحصورة والمتأتية من العقود والاختلاسات او ترميم المنشآت وتأجير طائرات وبواخر او اكساء الطرق..... وغيرها ، ولا يخفى ان هناك علاقة عكسية ما بين الفساد والكفاءة الاقتصادية للأجهزة الحكومية فانتشار الفساد المالي والاداري يقلل الكفاءة الاقتصادية ويؤثر على فاعلية وكفاءة البنى التحتية والانتاجية للأجهزة الحكومية ويتسبب في ايقاف نموها وتطويرها والتي هي الاساس في اعادة بناء المجتمع على المدى الطويل، اما منظمة الشفافية العالمية فقد صنفت العراق بالمرتبة الثانية عربياً بعد الصومال وبالمرتبة الثالثة عالمياً بعد الصومال ومنيمار في تفشي الفساد الاداري والمالي للعام 2010 ، وذلك وفقاً لمؤشر مدركات الفساد (CPI) ⁽¹⁸⁾ . لذلك فإن الفساد المالي الاداري له دور واضح وتأثير كبير على الموازنة العامة من خلال حجم المبالغ المهدورة من الموازنة العامة للدولة بشقيها الموازنة التشغيلية او الموازنة الاستثمارية ومن خلال الكفاءة الاقتصادية في اعداد مشروع الموازنة . ومما ساعد على زيادة الفساد المالي والاداري واهدار المبالغ الكبيرة من الموازنة العامة هو قانون 19 لسنة 2008 * والذي شمل ايضا السنوات 2009 ، 2010 ، 2011 ، 2012 ، حيث كان المبلغ المشمول بالعمو خلال الفترة المذكورة حوالي (329) مليار دينار ، وكان الاولى بالقانون ان يحدد ان الاشخاص المشمولين بالعمو هم من يسددون ما بذمتهم من مبالغ للموازنة ، ومن جراء هذا القانون المتسرع والذي قد تكون ايادي الفساد هي من صاغته خسرت الموازنة العامة هذا المبلغ الكبير وشجعت المفسدين على الفساد ⁽¹⁹⁾ .

4 - تعويضات الموظفين، والرواتب والمكافئات التقاعدية

تشكل تعويضات الموظفين نسبة كبيرة من الموازنة العامة إذ يلاحظ أن عدد العاملين في القطاع العام أخذ بالتزايد فبعد أن كان سنة 2001 (924397) ⁽²⁰⁾ موظفاً تطور هذا الرقم ليصل

* قانون العمو العام ، الوقائع العراقية - رقم العدد: 4065 | تاريخ: 200/3/3

الى (1153126) (21) سنة 2005 ، ثم وصل الى (2320247) (22) سنة 2009 ، ليرتفع إلى (2750322) عام 2012. وفي حقيقة الامر ترجع هذه الزيادة في اعداد العاملين في القطاع العام الى عدة اسباب أهمها استحداث العديد من الوزارات والهيئات المستقلة مثل وزارة الاتصالات ، العلوم والتكنولوجيا ، البيئة ، الهجرة والمهجرين ، حقوق الإنسان ، إضافة الى عدد كبير من وزارات الدولة ، الى جانب ذلك بعد عام 2004 حاولت الحكومة العراقية استحداث فرص عمل جديدة للعاطلين عن العمل فزادت الدرجات الوظيفية المستحدثة في موازنة 2004 وما تلاها ، كذلك عودة أعداد كبيرة من المفصولين السياسيين الى العمل اثر القرارات التي اتخذتها الحكومة لإعادة حقوق هذه الفئة وهذا شكل عامل ضغط على الموازنة العامة وبالتالي استنزاف مواردها المحدد بإيرادات النفط الخام . يلاحظ من الجدول (3) ان تعويضات الموظفين سجلت اعلى معدل نمو سنوي عام 2004 ثم عام 2005 حيث كان معدل النمو (536.3) و (223.4) على التوالي ويعود سبب ذلك الى ما ذكر اعلاه . ثم اخذ معدل النمو السنوي بالتناقص ابتداء من عام 2006 ، ويلاحظ ان معدل النمو السنوي ازداد عام 2009 من 11.2 عام 2008 الى 56.8 عام 2008 ويعود سبب ذلك الى القانون رقم 22 لسنة 2008 (والذي حقق زيادات في الرواتب تصل الى 200% مقارنة بعام 2007 . الا ان معدل النمو السنوي لتعويض الموظفين اخذ بالتناقص الحاد بعد عام 2009 بسبب ما جاء في قانون موازنة 2009 في المادة 27- ثالثاً) على الوزارات الاتحادية كافة إيقاف التعيينات ضمن ملاك التشكيلات التابعة لها من الشركات العامة والهيئات الممولة ذاتياً والتي تتلقى منحة من الخزينة العامة الاتحادية للدولة على أن تحذف الدرجات الوظيفية ضمن مفردات ملاك الجهات مدار البحث عند شغورها بسبب النقل أو الإحالة على التعاقد أو الاستقالة أو الوفاة (23) ، اما نسبة تعويضات الموظفين الى النفقات التشغيلية فنلاحظ ان هذه النسبة كانت متزايدة ابتداء من عام 2004 الا ان هذا التزايد كان حاداً بعد عام 2009 وذلك لتصحيح رواتب الموظفين ، واخذت بالتزايد حتى وصلت الى اعلى مستوى لها عام 2011 اذ سجلت ما نسبته 51.68 ، ذلك يدل على ان الموازنة العامة تتحمل نصف النفقات التشغيلية كتعويضات للموظفين

جدول (3)

تعويضات الموظفين ومعدل نموها السنوي للمدة (2003- 2012)

(مليار دينار)

السنة	الانفاق التشغيلي	تعويضات الموظفين	معدل نمو السنوي التعويضات %	نسبة تعويضات الموظفين الى الانفاق التشغيلي %
2003	—	218.912	—	—
2004	28547.301	1392.950	536.3	4.88
2005	28431.129	4505.239	223.4	15.85
2006	41691.160	8127.939	80.4	19.50
2007	39031.412	14724.919	81.1	37.73
2008	44190.746	16373.733	11.2	37.05
2009	54148.125	25677.748	56.8	47.42
2010	60980.695	28758.646	12.0	47.16
2011	66596.474	34414.134	19.7	51.68
2012	79916.942	40098.257	16.5	50.17

المصدر :- من عمل الباحث بالاستناد الى

- وزارة التخطيط ، دائرة الموازنة ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات

5- الرواتب والمكافآت التقاعدية :

هنالك علاقة طردية بين عدد المستحقين للراتب التقاعدي وبين المصروفات الجارية الفعلية كرواتب تقاعدية ومكافآت ما بعد الخدمة للمتقاعدين المدنيين والعسكريين ، حين زاد عدد المتقاعدين في المدة من 2005 إلى 2011 بمعدل نمو مركب قدره 92.8% نتيجة تفعيل نظام التقاعد والسن القانوني وزيادة عدد المتقاعدين من أعضاء البرلمان ومجالس المحافظات (24) ، والجدول (4) يبين ذلك :

جدول (4) الرواتب والمكافآت التقاعدية للسنوات (2005 – 2012) مليار دينار

السنة	أعداد المتقاعدين	مبالغ الرواتب والمكافآت التقاعدية	معدل النمو السنوي للمبالغ %
2005	1029752	1786.979	-
2006	1095455	1955.101	9.4
2007	1133067	1995.320	2.1
2008	1157640	2779.987	39.3
2009	1200457	3289.929	18.3
2010	1210922	4571.221	38.9
2011	1732685	5121.011	12.0
2012	1706233	8592.998	67.8

المصدر: ميسرة عبد الرحيم يوسف، نظام التقاعد العام في العراق، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، بغداد، 2012، ص10 .

رابعاً: إقرار الموازنة العامة في العراق، الآلية، وأسباب التأخير

أعطى الدستور العراقي سنة (2005) لمجلس النواب صلاحيات إزاء تعديل مشروع قانون الموازنة العامة من خلال النص الدستوري " لمجلس النواب تخفيض مجمل مبالغها وله عند الضرورة ان يقترح على مجلس الوزراء زيادة إجمالي مبالغ النفقات " ، كما ألزم قانون الإدارة المالية رقم 94 لسنة 2004 مجلس الوزراء بتقديم مشروع قانون الموازنة العامة الى مجلس النواب بتاريخ 10/10 من كل عام لمناقشته وإقراره من قبل السلطة التشريعية ، الا ان الدستور لم يلزم السلطة التشريعية بتاريخ محدد للمصادقة على مشروع قانون الموازنة مما دفع المشرع للنص على " اذا لم تصادق الجهة ذات السلطة التشريعية الوطنية على الميزانية الفدرالية حتى 31/ من كانون الأول فلوزير المالية ان يصادق على أساس المصادقة الشهرية على أموال وحدات الإنفاق ولغاية نسبة (12/1) من المخصصات المالية السابقة الى حين المصادقة على مشروع قانون الموازنة وتلك الأموال يمكن ان تستخدم فقط لسد الالتزامات والمرتبات والتقاعد ونفقات الأمن الاجتماعي وخدمات الدين العام (25) .

بعد تصويت مجلس الوزراء على مشروع قانون الموازنة العامة يقوم بإحالة مشروع القانون الى مجلس النواب وفق الموعد المحدد بموجب قانون الإدارة المالية النافذ للمصادقة عليه ، تقوم رئاسة مجلس النواب بإحالة مشروع قانون الموازنة العامة الى اللجنة المالية التي تتولى مناقشة المؤشرات المالية والحسابية الواردة في الموازنة ، وخصص الوزارات والهيئات من تخصيصاتها المقررة ، والى لجنة الاقتصاد والاستثمار والأعمار لدراسته والتي تتولى مناقشة الموازنة الاستثمارية للدولة ، وفي حالة وجود اعتراض على الموازنة من قبل كتلة سياسية او أكثر تتم إعادة الموازنة الى مجلس الوزراء للنظر في هذا الاعتراض وتعديلها على وفقه إذا اقتضى الأمر ، بعد ذلك تتم قراءة الموازنة قراءة أولى في مجلس النواب . ويكون ذلك بمثابة إعلان للرأي العام والمهتمين بشؤون الموازنة بشروع مجلس النواب في مناقشتها وإقرارها . وبعدها تتم قراءة الموازنة قراءة ثانية . وتستغرق مناقشة الموازنة بعد هذه القراءة ما يقرب من أسبوع وبحضور وزير المالية والمستشارين والمدراء العامين في وزارته (كما يحضرها خبراء من وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي و محافظ البنك المركزي) . تقوم لجنة المالية والاقتصاد والكتل السياسية في مجلس النواب بعقد عدة اجتماعات مع خبراء وزارة المالية لمناقشة التحفظات والملاحظات المتعلقة بالبنود بهدف التوصل الى اتفاق بصدد التعديلات الكفيلة بمعالجتها ، تقدم اللجنتان تقريرهما حول الموازنة الى مجلس النواب ويتضمن التقرير عادة نقاط القوة والضعف فيها وتحديد التعديلات المطلوب اجراءها على بنودها ، يقدم مشروع الموازنة الى مجلس النواب للمصادقة عليه ، يقرأ مشروع الموازنة قراءة ثالثة ويتم التصويت عليه من قبل مجلس النواب ، وبعد المصادقة عليه واستناداً الى احكام المادة (62) الفقرة (أولاً) من الدستور واستناداً الى البند (2) القسم (4) من قانون الإدارة المالية والدين العام يحال الى مجلس رئاسة الجمهورية للمصادقة عليه ثم ينشر في الجريدة الرسمية. ولا يفوتنا ان نقوم أليات إقرار الموازنة في مجلس النواب اذ يلاحظ ان هناك الكثير من الملاحظات المهمة على هذه الآلية منها : عدم توفر متخصصين بمستويات مطلوبة للمساعدة في تحليل وفهم وإقرار الموازنة ، غياب وحدات هيكلية متخصصة دائمة في مجلس النواب لدراسة

الموازنة ، ضعف التوازن بين المعطيات السياسية والمهنية في تقويم إقرار بعض فقرات الموازنة ، ضعف قدرة مجلس النواب على القيام بمهمة المراقبة على الموازنة بشكل صحيح ، ويمكن القول انه على الرغم من إن الحكومة ومجلس النواب قد قطعاً أشواطاً كبيرة في إعداد وإقرار الموازنة العامة بعد عام 2003 ، إلا انه مازالت هناك عقبات ومشكلات في طريق نجاحات أكبر في هذا المجال، ذلك إن أكثر العقبات تتعلق ببناء القدرات البشرية اللازمة ومؤسسات متخصصة بإعداد وإقرار موازنة الدولة. واتضح تلك العقبات والمشكلات بعد عام 2007 تمثلت بأزمة تأخير إقرار الموازنة العامة العراقية والمصادقة عليها من قبل مجلس النواب ، والجدول (5) يوضح الفترات التي تأخرت بها اقرار الموازنة العامة .

جدول (5) عدد ايام تأخير اقرار الموازنة العامة

السنة	تاريخ النشر في الجريدة الرسمية	مدة التأخير (يوم)
2007	2007/3/12	71
2008	2008/3/13	73
2009	2009/4/13	103
2010	2010/2/22	53
2011	2011/3/14	74
2014	لم يتم المصادقة عليها	366

وترى الدراسة ان أسباب هذه الأزمة تعود الى مجموعة من الأسباب هي أسباب اقتصادية وفنية أسباب سياسية ومناطقية

أسباب تأخير إقرار الموازنة العامة العراقية

توزعت أسباب تأخير إقرار الموازنة العامة ما بين أسباب اقتصادية وفنية وأسباب سياسية ومناطقية نوجزها بالاتي :

1 - الذي يميز اللجان المختصة في مجلس النواب انها تناقش النفقات التي وضعت من قبل وزارة المالية دون الأخذ بنظر الاعتبار مراجعة دراسة اتجاه الأسعار العالمية للنفط وتوقعات العرض والطلب عليه واثرت تلك التوقعات على تقديرات الموازنة العامة حيث من المعلوم ان التقديرات التي توضع من قبل وزارة المالية هي في اغلبها توقعات متفائلة لذلك هذا الوضع يدفع بالبرلمانيين عند مناقشة مشروع الموازنة الإصرار على مطالب تكون ذات سقف عالي استنادا الى تلك التوقعات الأمر الذي يؤثر على سير المناقشة وبالتالي تأخير إقرارها هذا من جانب اما من الجانب الآخر فان في كل مرة ترتفع او تنخفض فيها أسعار النفط الخام في السوق العالمية تتم إعادة النظر بتقديرات الموازنة العامة وتعاد من مجلس النواب الى مجلس الوزراء وبالعكس وهذا ما حدث عام 2009 حيث تم سحب مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء مرتين لتعديلها على وفق الانخفاض الحاد في أسعار النفط بسبب الأزمة المالية العالمية وأعيد تقديمها بالشكل النهائي الى مجلس النواب في 7/ شباط 2009 متأخرة عن موعد تقديمها أربعة أشهر عن الموعد المحدد بموجب أحكام قانون الإدارة المالية النافذ

2 - ورد نص في جميع تعليمات إعداد تقديرات الموازنة الاتحادية العراقية وابتداء من مشروع قانون الموازنة العامة لسنة 2006 وما تلاها " عدم التوسع في إدراج مشاريع جديدة الا في الحالات الضرورية " دون توضيح ما هي المشاريع الضرورية الأمر الذي يدفع بإطالة النقاش حول مشاريع البعض يراها ضرورية والبعض الآخر يراها غير ضرورية كل حسب مصلحته الحزبية او الطائفية او المناطقية .

3 - عدم وجود معايير ثابتة موثوق بها يعتمد عليها عند توزيع التخصيصات المالية بين الأقاليم والمحافظات غير المنتظمة بإقليم في مشروع قانون الموازنة العامة ومن هذه المعايير :

- عدد سكان الإقليم او المحافظة غير المنتظمة بإقليم ، بسبب عدم تحقيق التعداد العام للسكان الذي دائما ما يؤجل الى إشعار آخر ، ويتم الاعتماد على وزارة التجارة والبطاقة التموينية في تحديد نفوس كل محافظة وهو معيار غير دقيق .

● درجة المحرومية للمحافظات الذي دائماً ما يحدد من قبل وزارة التخطيط دون الاعتماد على المعايير الحقيقية انما يتم الاعتماد على شرائح عشوائية من هذه المجتمعات .

● الحدود الجغرافية للإقليم او المحافظة غير منتظمة بإقليم ، اذ لازال هناك جدل بين المحافظات على حدودها الجغرافية وخصوصاً ما يسمى المناطق المتنازع عليها .

إضافة الى ما تقدم افتقار العملية السياسية الى النضج وغياب الحس الوطني في مناقشة وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة الأمر الذي يجعل مناقشتها مناسبة لتصفية الحسابات السياسية والمناطقية والقومية والطائفية بدلاً من جعلها مناسبة لإجراء مراجعة معمقة حول الوضع الاقتصادي والأداء المالي . مما ينعكس على فترة مناقشتها وإقرارها ، هذا بالإضافة الى ان الكثير من النواب لديهم قصور كبير في فهم فلسفة وطبيعة النظام الاقتصادي الجديد الذي يسعى العراق التحول له عندها يحدث تصادم ما بين البرنامج السياسي والاقتصادي والاجتماعي التي تسعى له الحكومة (التحول نحو اقتصاد السوق) والبرلمانيين الذين يسعون الى إرضاء جمهورهم والعودة الى الدولة الراعية .

4 - ترك بعض فقرات الموازنة من دون حسم من قبل مجلس الوزراء لاعتبارات سياسية وتركها إلى مجلس النواب مما يسهم في تأخر إقرار الموازنة ، في حين إن المسؤولية المهنية تحتم على مجلس الوزراء حسم الموضوع من قبله .

5- تخصيصات إقليم كردستان

لم تشكل تخصيصات إقليم كردستان أية ضغوط على الموازنة العامة في المدة السابقة لسنة 2003 إذ كانت المبالغ المستقطعة للإقليم تؤخذ من الصادرات النفطية في إطار اتفاقية النفط مقابل الغذاء ، لكن الأمر تغير بعد سنة 2003 ورفع العقوبات الاقتصادية وإلغاء العمل بنظام النفط مقابل الغذاء الأمر الذي شكل ضغطاً على الموازنة العامة فقد بدأ التخصيص لإقليم كردستان نسبة من الموازنة الفيدرالية تبلغ 17% وبذلك أخذت هذه النسبة تشكل ضغطاً كبيراً على الموازنة العامة الا ان المصادقة عليها من قبل البرلمان لم تشكل أي أزمة داخل البرلمان الا في مناقشة موازنة عام 2008 والسنوات التي تلتها ، ويعود سبب تلك الأزمة المالية العالمية وتأثيرها على وضع الموازنة العامة العراقية وتسجيلها عجزاً في نهاية السنة بسبب انخفاض أسعار النفط وبدا الأمر يتكرر في السنوات اللاحقة اذ تأخر مصادقة الموازنة في السنوات 2009 الى عام 2013 في عام 2014 لم يتم المصادقة نهائياً بسبب عوامل الشد والجذب بين الكتل المتناحرة داخل البرلمان العراقي .

خامساً : الآثار الاقتصادية لتأخير إقرار الموازنة العامة

يؤشر المنطق الاقتصادي ان الاقتصاد القومي لأي بلد وعند انتهاء السنة المالية يستمر بنشاطه الاقتصادي في حالة اقرار الموازنة العامة بموعدها المحدد ، اذ يستمر النشاط الاقتصادي بانسيابية والانتقال من سنة مالية الى اخرى ، لكن في حالة تأخير اقرار قانون الموازنة العامة فان الاشهر الاولى من السنة المالية الجديدة ينخفض النشاط الاقتصادي وحسب التأخير ويدخل البلد في مرحلة مالية انكماشية لتوقف الانفاق الحكومي ، وعند المصادقة ينتقل الى مرحلة المالية التوسعية لتعويض الوقت المتأخر ، وهذا ما يحدث في الاقتصاد العراقي عند تأخير اقرار قانون الموازنة العامة والذي اصبح حالة مزمنة ابتداءً من عام 2007 الى الان ، وسنحلل في هذه الفقرة الآثار الاقتصادية لتأخير اقرار قانون الموازنة العامة العراقية :

الآثر الاول: أشار كل من (ستيفن جلوبرمان ودانييل شابيرو) ⁽²⁶⁾ الخبيرين الاقتصاديين الكنديين في دراسة حول موضوع الاستثمار الأجنبي إلى خصائص السياسات الوطنية في الدول التي اجتذبت أحجاماً كبيرة من الاستثمارات الأجنبية المباشرة إذ تلخصت نتائج بحثهما الواردة في تقرير الاستثمار الأجنبي المباشر الداخلي في أن العوامل الآتية تمثل أهمية بالغة في جذب الاستثمار الأجنبي المباشر منها: نظام قانوني يتسم بالعدالة والكفاءة، شبكات نقل كفوءة ومتطورة، سياسة سليمة على مستوى الاقتصاد الكلي وثقافة مولدة للثروة، لذلك فان اختيار بعض الدول بالتحديد دون غيرها من الدول بوصفها مكاناً لتوظيف الاستثمارات الأجنبية المباشرة وذلك لوجود مناخ استثماري مشجع، فالوضع العام السياسي للدولة وما يتسم به من استقرار، وتنظيماتها الإدارية

وما تتميز به من فاعلية وكفاءة، ونظامها القانوني ومدى وضوحه واتساقه وثباته وما ينطوي من حقوق، وسياسات الدولة الاقتصادية وإجراءاتها وطبيعة السوق وآلياته وإمكاناته من بنية تحتية وعناصر إنتاج، وما يتميز به البلد من طبيعة جغرافية كل ذلك سيؤدي بالتأكيد إلى تنمية مناخ الاستثمار. وعلى الرغم من بذل الجهود الكبيرة في العراق من أجل تحسين المناخ الاستثماري إلا أن العملية الاستثمارية في العراق لا تزال تواجه العديد من المشاكل والمعوقات التي تحد من تدفق حركة الاستثمار إليها وفي مقدمة هذه المعوقات هي تأخير إقرار الموازنة العامة العراقية، إذ يؤثر تأخير الإقرار سلباً على المناخ الاستثماري في العراق فيؤدي التأخير إلى ازدياد التجاذبات السياسية بين الكتل داخل قبة البرلمان مما ينعكس سلباً على الشارع العراقي الذي يؤدي بالنهاية إلى زعزعة الاستقرار السياسي في البلد ومن ثم إلى ارتفاع عنصر المخاطرة في المشاريع الاستثمارية التي من الممكن أن تروم الشركات الاستثمارية الأجنبية دخولها، كما ينعكس التأخير على كفاءة النظام القانوني الذي يرتبط بالبرلمان من خلال تأخير إقرار القوانين ذات العلاقة المباشرة بالاستثمار الأجنبي المباشر لانشغاله بإقرار قانون الموازنة العامة، وقانون الاستثمار الأجنبي ليس بعيداً فمُنذ عام 2006 طرح للمناقشة والمصادقة عليه وإلى الآن لم يتم المصادقة عليه، كذلك قانون التعريف الكمركية الذي توقف العمل به بعد إقراره لأسباب سياسية تختص بالحملات الانتخابية ليس إلا، كذلك قانون النفط والغاز، وأخيراً قانون الأحزاب الذي ان أقر لا يخدم مصالح الكتل والأحزاب الكبيرة. هذه العوامل شكلت عوامل طرد وليس جذب للاستثمار المحلي والأجنبي.

الآثر الثاني: يعد القطاع الخاص العمود الفقري لاقتصاد السوق، وله دور كبير في تخصيص الموارد وتوجيهها نحو الاستخدامات الأكثر كفاءة، وقد اعتمدت العديد من الاقتصادات ومنها العراق بعد عام 2003 التحول نحو القطاع الخاص بوصفها آلية أساسية للتحول إلى اقتصاد السوق والانفتاح الاقتصادي محاولة منها الاندماج في الاقتصاد الدولي والاستفادة من الفرص المتاحة من ذلك. وكفل دستور العراق الدائم لسنة 2005، تشجيع القطاع الخاص وتفعيل دوره في الاقتصاد العراقي إلى جانب القطاع العام، حيث تشير المادة 25 منه إلى "تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته" بمعنى آخر إن هذه المادة تعني إن الدولة عازمة على إن يكون الاستثمار لكامل موارد العراق الاقتصادية وفق أسس اقتصاد السوق، أي أن الدولة لن تقوم هي بعملية الاستثمار بشكل رئيسي بل إن هذه المهمة ستكون مكفولة للقطاع الخاص بحيث سيكون دور الدولة هو دور الداعم للاستثمار. والذي سيتم من خلال القطاع الخاص. وتوضح المادة 23 أولاً منه "إن الملكية الخاصة مصنونة ويحق للمالك الانتفاع بها واستغلالها والتصرف بها". والمادة 23 ثانياً منه "لا يجوز نزع الملكية إلا لأغراض المنفعة العامة مقابل تعويض عادل". كذلك المادة 23 ثالثاً منه "للعراقي حق التملك في أي مكان في العراق". وجاء في بيان صادر عن وزارة المالية "إن تطوير القطاع الخاص وتشجيع الاستثمار الأجنبي لا يتحقق بمجرد إعلان الحكومة لأهمية الاستثمار الأجنبي في نمو القطاع الخاص العراقي، وإنما يجب أن يصاحب ذلك سياسات اقتصادية ثابتة وتشريعات قانونية بعيدة المدى توفر الأجواء المناسبة لاستثمارات القطاع الخاص حيث يجب أن تكون القوانين واضحة وصريحة وأن تحافظ الدولة على مصداقية العقود التجارية⁽²⁷⁾، وتأثير تأخير إقرار الموازنة العامة يكون الأثر السلبي لها مباشر وخصوصاً على فعاليات القطاع الخاص إذ تتوقف المستحقات المالية للقطاع الخاص، ويتوقف نشاطه خصوصاً إذا طالت فترة الإقرار، وينعكس بالنهاية على إعلان الكثير من مشروعات القطاع الخاص إفلاسه نتيجة لعدم إيفائه بالالتزامات المالية التي يتوجب عليه دفعها سواء للمؤسسات المصرفية أو للأفراد العاملين معه، وهذا ما حدث في عام 2014 إذ أعلنت الكثير من شركات القطاع الخاص إفلاسها نتيجة لعدم إقرار الموازنة العامة في ذلك العام.

الآثر الثالث: الموازنة العامة إعداداً وتنفيذاً ينبغي أن تتوجه أساساً نحو مصالح المجتمع، مع التركيز على تلبية متطلبات محدودتي الدخل كأولوية أولى، ولاشك في أن هذا التوجه يستدعي تكثيف الجهود نحو زيادة الإنتاج، وزيادة الدخل القومي ورفع معدل النمو الاقتصادي، وزيادة

فرص التشغيل والعمالة والحد من البطالة، وزيادة فرص التصدير والتركيز في الاعتماد على الإنتاج المحلي والحد من الواردات إلا للضرورة القصوى. والإنفاق الحكومي إذ يمثل الركيزة الأهم في تحقيق التنمية فإنه لا ينبغي أن يكون هدفاً بحد ذاته، وإنما يتعين التأكيد على الإنفاق الفاعل الذي يأتي بالعائد والمردود من كل نفقة سواء أكان عائداً اقتصادياً أو عائداً اجتماعياً، وعلى الجانب المقابل ينبغي بذل الجهود كافة وتكريس الفكر لتحقيق الموارد العامة وتعظيمها بوصفها الأساس لتمويل الإنفاق العام المتزايد سنة بعد أخرى وليتسنى الحد من الاقتراض أو التمويل بالعجز إلا ان العراق وبصفته دولة ريعية ومن خلال الموازنة العامة نجد ان الحكومات المتعاقبة منذ عام 2003 والكتل السياسية المتناحرة تحت قبة البرلمان وخارجه استخدمت الإنفاق الحكومي في تهدئة المطالبة بالإصلاح أو التغيير فأقدمت على برامج إنفاق كبيرة دون الحاجة لفرض الضرائب ودون الوقوع في عجز في ميزان المدفوعات أو مصاعب تضخمية وسبب ذلك هو الإيرادات النفطية التي تستلمها الحكومة، إذ أسهمت تلك الإيرادات بشراء الولاء والإخلاص عبر عطايا الدولة التي توزع المنافع والمنح لسكانها والتي يتم توظيفها في شراء الشرعية. بالإضافة الى العطايا والمنح تلك هناك التوسع البيروقراطي والاقتصادي الذي أتاح فرصاً أكثر لحيازة الرضا الشعبي من خلال توفير الوظائف والقروض وإمكانية الدخول في مضمار واسع من الأنشطة الربحية، هذه الأنشطة تخلق حالة من الخضوع لدى المواطنين، فهؤلاء لا يرون أهمية للفوارق في توزيع الثروة ولا تمثل هذه الفوارق حافزاً كافياً لمحاولة تغيير النظم السياسية ويكمن الحل بالنسبة للفرد الذي يشعر بالغبين عن طريق المناورة لحيازة منافع اكبر بواسطة النظام القائم وليس في التعاون مع آخرين يعيشون حالته نفسها لأجل التغيير، وبالتالي ينحط الحراك السياسي في هذه المجتمعات ليصبح عبارة عن دسائس يتم تدبيرها بين الفرقاء بالعملية السياسية واذنابهم في الوحدات الحكومية، وحتى النخب ورؤساء الكتل في البرلمان الذين اختاروا طريق الإثراء قد توقفوا الى حد كبير عن تمثيل مطالب المحافظات التي اعتادوا تمثيلها. فقد أسهمت النفقات الحكومية وبالتالي الثروة في إشغال المواطنين عن الموضوع السياسي والمشاركة في صناعة القرار في الجملة بل أضعفت الحاجة وربما التطلع الى اقتحام المجال السياسي وممارسة النقد العلني حتى في حدوده الدنيا. وخلاصة لما تقدم يبدو ان تأخير إقرار الموازنة يصب في مصلحة الذين اثروا على حساب المصلحة العامة وتعثر مسيرة التنمية الاقتصادية في العراق، لذلك عند مناقشة إقرار قانون الموازنة يتقنون في محاولة تأخير إقرارها ليتسنى لهم زيادة إترائهم على حساب عملية التنمية الاقتصادية، والحصول على اكبر قدر ممكن من التخصيصات للوحدات الحكومية او لأقاليمهم او المحافظات غير المنتظمة بإقليم ليتسنى لإتباعهم فيها الاستفادة من الانفلات المالي لتمويل أنفسهم وأحزابهم بصورة غير شرعية. هذا من جانب اما من الجانب الاخر فان تأخير اقرار قانون الموازنة العامة سينعكس على زيادة معدلات الفقر حيث ترتبط دفعوات شبكة الحماية بإقرار الموازنة العامة كل ما تقدم يعبر بشكل لا يقبل الشك ان البرلمان بتأخيره إقرار قانون الموازنة هو يوجه طلبة الرحمة لعملية التنمية الاقتصادية في العراق والتي تحتضر منذ عام 2006 .

الأثر الرابع: هناك مادة ثابتة هي المادة 22 ثانياً من الفصل الثاني - النفقات و العجز في جميع قوانين الموازنات العامة الاتحادية للسنوات 2009 والتي تلتها تنص على تغطية عجز موازنة سنة مالية معينة من المبالغ النقدية المدورة من السنة التي سبقته، ومعظم هذه المبالغ المدورة تعود لتخصيصات الموازنة الاستثمارية التي لم تتمكن وحدات الانفاق من صرفها .. لتضاف في موازنة السنة التالية الى النفقات التشغيلية وبهذا يعزز الاسلوب المعتمد في تغطية عجز الموازنة العامة في العراق الميل الى تحويل التخصيصات الاستثمارية الى تخصيصات جارية ... وتآكل الانفاق الاستثماري لتلك السنوات مع كل ما يترتب على ذلك من نتائج سلبية على الأصدعة كافة. والجدول (6) يوضح المبالغ المدورة للسنوات 2009 - 2012 لبعض القطاعات الاقتصادية في الاقتصاد العراقي.

جدول (6) المبالغ المدورة من الموازنة الاستثمارية إلى السنوات القادمة للمدة (2009 - 2012)
لبعض القطاعات الاقتصادية (مليون دينار)

المدور من 2011 إلى 2012	المدور من 2010 إلى 2011	المدور من 2009 إلى 2010	السنوات القطاعات
959578977	369459548	82266043	الزراعي
2634267364	1143759231	516163355	الصناعي
948382717	585879519	207036537	النقل والاتصالات
2342212652	1296004811	4781814335	المباني والخدمات
656518864	404820521	56375697	التربية والتعليم
5170160574	3799923630	5643655967	المجموع

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على :

- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية ، التقارير الفصلية والسنوية للأعوام (2010 - 2012) .

الاثر الخامس: كما ذكرنا سابقا فان الطلب على السلع والخدمات يتمثل بالإنفاق القومي والذي يشمل الأنفاق الاستهلاكي والاستثماري (الخاص والحكومي) ، أما المعروض السلعي فإنه يتمثل بالنتائج المحلي الإجمالي، وترى النظرية الكنزية أن أي زيادة في الطلب الكلي الفعال دون أي زيادة مناظرة في المعروض السلعي فان ذلك سيولد ضغطاً تضخيمياً ويدفع الأسعار نحو الارتفاع ويمكن قياس فائض الطلب وفق الصيغة التالية:

$$Ad = [Cp + Cg + Ip + Ig] - Y$$

حيث أن :

Ad : الطلب الكلي الفعال.

Cp : الانفاق الاستهلاكي الخاص.

Cg : الانفاق الاستهلاكي الحكومي.

Ip : الانفاق الاستثماري الخاص.

Ig : الانفاق الاستثمار الحكومي.

Y : الناتج المحلي الإجمالي.

ويلاحظ من المعادلة أعلاه، أنه في حالة زيادة الأنفاق الكلي على الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فان ذلك سينعكس بشكل فائض طلب وهذا فائض الطلب ينعكس في شكل ارتفاع في مستوى أسعار السلع والخدمات، أما إذا كان الأنفاق الكلي مساوياً إلى الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي فان فائض الطلب سيساوي صفر وهذا يدل على استقرار الأسعار، أما إذا كان الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي أكبر من الأنفاق الكلي فان هذا يدل على زيادة المعروض السلعي ومن ثم انخفاض في مستوى أسعار السلع والخدمات. والاقتصاد العراقي شهد خلال المدة 2008 - 2014 موجات تضخمية ، ويعود سبب هذا التضخم إلى ارتفاع معدل نمو عرض النقد بنسبة اكبر من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال كل سنة حيث تبدأ السنة بانخفاض عرض النقد بسبب تأخير اقرار الموازنة فيتوقف منح القروض وينخفض الانفاق الحكومي ، وينعكس ذلك على الطلب على الارصدة النقدية مع ثبات الناتج المحلي الاجمالي وعندها يدخل الاقتصاد حالة الركود ، اما في النصف الاخر من السنة حين يتم اقرار الموازنة العامة فتتزايد منح القروض كما يزداد الانفاق الحكومي ومن ثم زيادة عرض النقد المتداول داخل الاقتصاد العراقي . أي كمية كبيرة من النقود تطارد كمية قليلة من السلع. حيث أن الزيادة في عرض النقد تنعكس على شكل زيادة في الطلب الكلي المحلي دون أن يواكبها زيادة مناظرة في العرض السلعي فأنعكس ذلك بشكل مباشر على ارتفاع المستوى العام للأسعار .

الاثر السادس: يعد الإنفاق الاستثماري احد العوامل الرئيسة المحددة للتنمية الاقتصادية، وفي إحداث التغييرات الهيكلية في الاقتصاد القومي كونه العملية الأكثر تعقيدا في الخطة الاقتصادية، لأنه الأساس في حسن توزيع الموارد الاقتصادية ومفتاح التنمية المستدامة، وعلى الرغم من تطور حجم الإنفاق الاستثماري في الاقتصاد الوطني إلا انه لم يرق إلى مستوى التخصيصات الاستثمارية المقررة مما أدى إلى انخفاض كفاءة الاستثمار والهبوط في درجة كفاءة الصرف (نسبة التنفيذ)، إذ يمكن ان نلمس كفاءة الصرف المالي للإنفاق الاستثماري خلال مدة

الدراسة من معطيات الجدول (7) الذي يوضح التخصيصات الاستثمارية للسنوات من 2004-2012 والمصروف الفعلي ونسب التنفيذ للقطاعات (الزراعة، الصناعة، التعليم والتربية، النقل والاتصالات، المباني والخدمات) ، اذ يتضح ان متوسط كفاءة الصرف المالي في انخفاض مستمر خلال مدة الدراسة ويلاحظ ان عام 2012 سجل ادنى مستوى من نسبة التنفيذ ويعود سبب ذلك الى ان اقرار الموازنة العامة تأخر الى 2012/3/14 يضاف الى هذا الوقت انتظار الوحدات الحكومية لحين وصول التخصيصات اليها وفق الاليه التي ذكرت اعلاه .

جدول (7) التخصيصات الاستثمارية لبعض القطاعات والمبالغ المصروفة منها للمدة (2004 – 2012) (مليون دينار)

السنوات	التخصيصات الاستثمارية	المصروف الفعلي	نسبة التنفيذ
2004	5752212	3014733	52.4
2005	5324500	3765018	70.7
2006	8427645	5276851	62.6
2007	7826480.3	4709347.3	60.1
2008	18012014	11598336	64.3
2009	10124624	8688031.7	85.8
2010	18979321.9	14265543	75.1
2011	27097518.9	20681165.66	76.3
2012	32965489	12605714	38.2

المصدر : من اعداد الباحث بالاعتماد على :

- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، دائرة البرامج الاستثمارية والحكومية ، التقارير الفصلية والسنوية للأعوام (2004 – 2012) .

اذ ان النسب في أعلاه إنما تدل على تجميد حجم كبير من الأموال كان من الممكن أن تستثمر في مجالات إنتاجية مولدة للدخل تسهم في خلق التراكم الاقتصادي المطلوب، ويمكن أن يعزى سبب هذا الإخفاق في نسب التنفيذ إلى كثير من العوامل من أهمها واشدها خطورة هو تأخير اقرار الموازنة العامة ، وخصوصا اذا علمنا ان هناك فجوة زمنية ما بين اعتماد الموازنة العامة من البرلمان وبين إشعار وزارة المالية لإطلاق صرف مبالغ التخصيصات من جهة وبين إيداع تلك المبالغ في حسابات الوزارة من جهة أخرى ، وهذا الأمر قد يترك تأثيرا سلبيا على تنفيذ المشاريع وانجازها. وبذلك فقد شكل هذا التخلف في نسب التنفيذ قيودا اضعف من قدرة الاقتصاد القومي في تحقيق أهدافه الاقتصادية والاجتماعية والمالية بسبب الاختلال الحاصل في السياسة الاستثمارية والناجمة عن سوء توزيع الموارد الاستثمارية بين القطاعات الاقتصادية من جهة والى ضعف المعايير الاقتصادية في تحديد أولويات الاستثمار من جهة ثانية، ومن ثم في عرقلة جهود التنمية المستدامة، وهكذا فان دفعات الاستثمار التي ضختم إلى الاقتصاد خلال مدة الدراسة بدأت تضيف اختناقات وأعباء جديدة بدلا من ان تعمل على إزالتها بسبب الضغوط التي مارسها على الموارد المحلية(قوة العمل الماهرة، الطاقات الإنتاجية القائمة، المواد الأولية... الخ)، وهذا يعني ان التوسع في النشاط الاستثماري كان يفوق طاقة الاقتصاد القومي الاستيعابية بدرجة أدت إلى تخلف المنفذ عن المخطط كثيرا، فهو لم يراع إلا توافر عنصر واحد من عناصر التنمية ألا وهو المورد المالي ولما كان الأخير يعتمد على النفط الذي مثل المورد الأساس في تمويل الاستثمارات، فان الأمر الذي يتبين هو فشل السياسة الاقتصادية في جعل الأنشطة الاقتصادية قادرة على تمويل استثماراتها ذاتيا وعدم الاعتماد على مصدر واحد رئيس للتمويل(الموارد النفطية) .

الاستنتاجات

● تعليمات إعداد وتنفيذ الموازنة منذ عام 2003 الى عام 2012 لا تتضمن أي مبادئ وقواعد وإجراءات يمكن أن تؤدي إلى تخطيط موازنة الدولة بصورة أكفأ لتحقيق ترشيدا للإنفاق وتعظيما للإيرادات وتحفيزا لجميع قطاعات الاقتصاد الوطني خاصة الخدمية منها نحو الأفضل.

- الاعتبارات السياسية والائتبية والطائفية تقدم على الاعتبارات المهنية في اقرار الموازنة مما يضعف دورها الاقتصادي والاجتماعي المرسوم لها ، الى جانب ذلك افتقار الجهة التشريعية الى متخصصين بمستويات عالية للمساعدة على تحليل وفهم الموازنة ومن ثم اقرارها .
- تقدر النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة العامة العراقية بالاعتماد على بيانات السنة او السنوات السابقة ، اذ يتم زيادة الإنفاق عن السنة السابقة بشكل مقبول مركزيا والذي يكون عادة (10%) من النفقات العامة للموازنة السابقة دون الاخذ بنظر الاعتبار التغيرات الاقتصادية التي حدثت .
- الأسلوب المتبع في إعداد الموازنة العامة العراقية يرتكز بالأساس على المدخلات دون الاهتمام بالمرجات والعلاقة التي تربط بينهما ، وتقويم الأداء لهذه الموازنة وفق هذا الأسلوب يبنى على الالتزام بالتخصيصات السنوية وعدم تجاوزها، فالتجاوز يعطي مؤشرا على سوء تصرف الإدارة ، والالتزام مؤشرا على حسن التصرف حتى وان كان الإنفاق غير ضروري.
- وبالرغم من ان نظام البطاقة التموينية يمثل شبكة أمان ملائمة للفقراء إلا أن هذا النظام يعتبر غير كفوء الى درجة كبيرة إذ ان البطاقة التموينية تكلف الدولة (6.3) دولار لإيصال دولار واحد من المواد الغذائية ، اذن لابد من ايجاد بدائل لمساعدة الطبقات الفقيرة من المجتمع كأسلوب بديل لنظام البطاقة التموينية .
- عدم وجود معايير ثابتة موثوق بها يعتمد عليها عند توزيع التخصيصات المالية بين الأقاليم والمحافظات غير منتظمة بإقليم في مشروع قانون الموازنة العامة ، كمعيار عدد السكان ودرجة المحرومية الخ)
- افتقار العملية السياسية الى النضج وغياب الحس الوطني في مناقشة وإقرار مشروع قانون الموازنة العامة الأمر الذي يجعل مناقشتها مناسبة لتصفية الحسابات السياسية والمناطقية والقومية والطائفية بدلا من جعلها مناسبة لإجراء مراجعة معمقة حول الوضع الاقتصادي والأداء المالي.
- وعلى الرغم من بذل الجهود الكبيرة في العراق من أجل تحسين المناخ الاستثماري الا ان العملية الاستثمارية في العراق لا تزال تواجه العديد من المشاكل والمعوقات التي تحد من تدفق حركة الاستثمار إليها وفي مقدمة هذه المعوقات هي تأخير إقرار الموازنة العامة العراقية، إذ يؤثر تأخير الإقرار سلبا على المناخ الاستثماري في العراق فيؤدي التأخير الى ازدياد التجاذبات السياسية بين الكتل داخل قبة البرلمان مما ينعكس سلبا على الشارع العراقي الذي يؤدي بالنهاية الى زعزعة الاستقرار السياسي في البلد ومن ثم الى ارتفاع عنصر المخاطرة في المشاريع الاستثمارية التي من الممكن ان ترغب الشركات الاستثمارية الأجنبية دخولها.
- هناك مادة ثابتة هي المادة 22 ثانيا من الفصل الثاني – النفقات و العجز في جميع قوانين الموازنات العامة الاتحادية للسنوات 2009 والتي تلتها تنص على تغطية عجز موازنة سنة مالية معينة من المبالغ النقدية المدورة من السنة التي سبقتها، ومعظم هذه المبالغ المدورة تعود لتخصيصات الموازنة الاستثمارية التي لم تتمكن وحدات الانفاق من صرفها ..لتضاف في موازنة السنة التالية الى النفقات التشغيلية وبهذا يعزز الاسلوب المعتمد في تغطية عجز الموازنة العامة في العراق الميل الى تحويل التخصيصات الاستثمارية الى تخصيصات جارية.
- شهد الاقتصاد العراقي خلال المدة (2008 – 2014) موجات تضخمية ، ويعود سببها الى ارتفاع معدل نمو عرض النقد بنسبة اكبر من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي خلال كل سنة حيث تبدأ السنة بانخفاض عرض النقد بسبب تأخير اقرار الموازنة فيتوقف منح القروض وينخفض الانفاق الحكومي ، وينعكس ذلك على الطلب على الارصدة النقدية مع ثبات الناتج المحلي الاجمالي وعندها يدخل الاقتصاد حالة الركود ، اما في النصف الاخر من السنة حين يتم اقرار الموازنة العامة تتراد منح القروض ، فيزداد عرض النقد والذي ينعكس على شكل زيادة في الطلب الكلي المحلي دون أن يواكبها زيادة مناظرة في العرض السلعي فأنعكس ذلك بشكل مباشر على ارتفاع المستوى العام للأسعار .

التوصيات

● في الجانب السياسي لا بد ان تتحول النخب السياسية الحاكمة من حالة النزاع والانقسام وتغلب المصالح الخاصة الى حالة التأهيل والشراسة الوطنية وجعل المصالح الوطنية هي العليا والتي تسمو على جميع المصالح الاخرى، وعليه لا بد من العمل على خلق البيئة السياسية المناسبة من خلال استقرار النظام وتعميق الحكم الديمقراطي، اضافة الى تعميق قيم الشفافية واطلاع الشعب على جميع المفاصل سواء تعلق ذلك بشفافية الموازنة . التقارير المالية والمحاسبية، نظام المناقصات وغيرها، علاوة على تعميق دور مؤسسات المجتمع المدني فضلا عن اعطاء الدور للصحافة والاعلام كونها عين رقابية على العمل السياسي والاقتصادي .

● لتنمية القطاع الخاص في العراق توصي الدراسة اعتبار الالتزامات المالية الحكومية للقطاع الخاص هي تخصيصات تشغيلية او حجزها في القطاع المصرفي وعدم اعتبارها فوائض مالية لسنة سابقة. وتصرف للقطاع الخاص اما اسوة بتعويضات الموظفين والعاملين من 10/1 للسنة السابقة، او ترتبط بالقطاع المصرفي الحكومي وتصرف حسب نسب التنفيذ المتفق عليها بالعقود.

● اعادة النظر بالمعايير التي تعتمد في توزيع التخصيصات الاستثمارية على الاقاليم والمحافظات غير المنتظمة باقليم ، ويتحقق ذلك بالإسراع في اجراء التعداد السكاني او الاحصاء السكاني ، كذلك تحديد حدود المحافظات والاقاليم ، ليتسنى للمشرع معرفة تلك المعايير بصورة دقيقة والاعتماد عليها واختصار الوقت الذي يهدر في توضيح تلك المعايير حسب وجهات النظر المختلفة عند اقرار الموازنة.

● توصي الدراسة بضرورة الاهتمام بدور الجانب الاجتماعي في تخصيصات الموازنة، فتخصيص 17% من النفقات التشغيلية الى نفقات الدفاع والامن يعني ان الموازنة العامة تنصدي الى النتائج. فالجانب الاجتماعي له دور كبير في توفير بيئة مستقرة قابلة على معالجة الاسباب الكامنة وراء العنف المجتمعي والارهاب، من خلال تشريع قوانين لأليات تعالج البطالة في العراق خصوصا وان معدل البطالة في العراق بين الشباب هو 28%، وقانون الخدمة المدنية الذي ينصف حملة الشهادات وحفظ استحقاقهم .

المصادر

- 1- Richard P. Nathan, Budgeting: It's More Than Just Numbers, Journal of Governmental -1 Finance and Public Policy, New York State Division of the Budget and the Nelson A. Rockefeller Institute of Government, Volume 1, Number 1, July 2006,p 1
- 2- د. أعاد حمود القيسي ، المالية العامة والتشريع الضريبي ، ط 8 ، دار الثقافة ، عمان ، 2011 ، ص 89.
- 3- الجمهورية العراقية، وزارة المالية، مديرية المحاسبات العامة، قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة 1940 المعدل، المادة الثانية، ص1
- 4- قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (107) لسنة 1985، مجلة المالية، العدد 1، بغداد، دار الحرية للطباعة، 1986، ص164
- 5- جمهورية العراق، قانون 107 لسنة 1985 الموازنة العامة الموحدة للدولة ، الوقائع العراقية 3083 في 1986/2/3
- 6- جمهورية العراق، قانون رقم 48 لسنة 1990 م (المعدل) ، قانون الموازنة العامة الموحد . الوقائع العراقية 3320 في 1990/8/13
- 7- ماهر موسى العبيدي، نظام التخطيط، البرمجة، الموازنة، نظام فعال لتحديد قواعد تخطيط موازنة الدولة في العراق، مصدر سابق، ص207 .

- 8- سامي الأتروشي، دورة الموازنة العامة في العراق، ورقة مقدمة إلى ورشة عمل حول إعداد وإقرار موازنة العام 2008 في العراق، 29-30 نيسان 2008، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، بيروت، لبنان، 2008، ص1
- 9- قانون الإدارة المالية والدين العام، القسم (6)، الفقرة (2)، ص118
- 10- قانون الإدارة المالية والدين العام، القسم (6)، الفقرة (3)، ص118
- 11- المصدر السابق نفسة ص118
- 12- المصدر السابق نفسة ص118
- 13- المصدر السابق نفسة ص119
- 14- الامر 57، لسنة 2004، الصادر عن سلطة الائتلاف، القسم (1، 2)، الوقائع العراقية عدد (3982) في الشهر السادس 2004
- 15- مجموعة البنك الدولي، مساندة برنامج العراق للإصلاح الاقتصادي، 30 نيسان، 2012، ص، بدون
- 16- البنك الدولي، وحدة التنمية الاقتصادية والاجتماعية، دائرة الشرق الاوسط، دراسة لمستقبل نظام التوزيع العام في العراق، ص2
- 17- سعاد عبد الفتاح محمد، الفساد الاداري والمالي (مظاهره وسبل معالجته) بحث مقدم الى قسم الدراسات والبحوث، هيئة النزاهة العراقية، بغداد، 2011، ص9
- 18- إنصاف محمود رشيد وآخرون، فاعلية نظام الرقابة المالية واثره على الفساد المالي في العراق، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد (8)، مجلد (4)، 2012، ص323
- 19- المصدر السابق نفسة، ص323
- 20- وزارة التخطيط المجموعة الاحصائية لسنة 2005-2006، ص57
- 21- قانون الموازنة الفيدرالية في العراق لسنة 2005، الوقائع العراقية العدد 3996، ص7
- 22- قانون الموازنة الفيدرالية في العراق لسنة 2009، الوقائع العراقية العدد 4117، ص34
- 23- قانون الموازنة العامة 2009، مصدر سابق، ص13
- 24- ميسرة عبد الرحيم يوسف، نظام التقاعد العام في العراق، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، قسم المعلومات الفنية، بغداد، 2012، ص10
- 25- قانون الإدارة المالية رقم 94 لسنة 2004 (الوقائع، العدد 3984، حزيران 2004
- 26- ادوارد م جراهام. العمل معا: الاستثمار الأجنبي المباشر والتجارة، الموقع على الشبكة الدولية للمعلومات www.cipe-arbia.org
- 27- علي عبد الأمير علاوي، بيان حول الموازنة الفيدرالية لجمهورية العراق 2006، وزارة المالية العراقية، مكتب الوزير، 2005، ص11-15