



## إصلاح الموازنة العامة للدولة العراقية: جدل السياسة والاقتصاد

الإستاذ المتمرس الدكتور كامل علاوي كاظم<sup>1</sup>

## المستخلص

تعتبر السياسة المالية عن الدور الاقتصادي للدولة، لذا تسعى الأحزاب والكتل السياسية الى استعمال الموازنة العامة للدولة لتحقيق أهدافها بتعظيم الأصوات الانتخابية التي تحصل عليها من خلال برنامجها الاقتصادي الذي يتجسد في الموازنة العامة للدولة، لذا يظهر الصراع السياسي حول الموازنة العامة، فنجد أن الموازنة لا تقر بمواعيدها المحددة في قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019، وخلو الموازنات من الأهداف العامة التي تسعى الى تحقيقها، وأن الموازنات تعد بعجز تخطيطي وتنتهي أغلبها بفائض، ولا زالت الموازنة تعد وفق أسلوب البنود الذي رسمه الاحتلال البريطاني بعد احتلال العراق في العشرينيات من القرن الماضي، وهذه تعد أهم المشاكل التي تعاني منها الموازنات وتحتاج الى معالجة جديّة، وإصلاح للسياسة المالية.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، الإصلاح، الجدل الاقتصادي والسياسي

## Reforming the Public Budget of the Iraqi State: Controversy of Politics and Economics

Prof. Emeritus Dr. Kamil Allawi Kadhim Fatlawi<sup>1</sup>

## Abstract

Fiscal policy expresses the economic role of the state, so the political parties seek to use the state's general budget to achieve their goals by maximizing the electoral votes they obtain through their economic program that is embodied in the state's general budget, so the political conflict appears over the general budget, so we find that the budget does not approve with their deadlines specified in the Financial Management Law No. 6 of 2019, and that the budgets are devoid of the general objectives that they seek to achieve, and that the budgets are considered a planning deficit and most of them end up with a surplus, and the budget is still prepared according to the style of items drawn by the British occupation after the occupation of Iraq in the twenties of the last century, These are the most important problems that budgets suffer from and need serious treatment and reform of fiscal policy

Keywords: public budget, reform, economic and political debate

## أولاً: المقدمة:

تتضمن عملية إعداد الموازنة العامة للدولة جانباً سياسياً فضلاً عن كونها عملية اقتصادية، لذا تسعى أغلب الأحزاب السياسية الحاكمة الى ترجمة الموازنة العامة في تحقيق وعودها الى الجمهور أثناء حملاتها الانتخابية، لكون السياسة المالية تعبر عن الدور

الاقتصادي للدولة باستخدام أدواتها الفرعية (السياسة الايرادية والسياسة الإنفاقية) لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية العامة الموضوعة من قبل الجهاز التنفيذي للدولة. وفي الدول الديمقراطية لا بد من الإشارة الى مسألتين مهمتين، الاولى: استخدام الموازنة العامة من قبل الأحزاب والكتل السياسية

## انتساب الباحث

<sup>1</sup> كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة، العراق، النجف الاشرف، 54001

<sup>1</sup> Alfatlawikamel@gmail.com

## المؤلف المراسل

## معلومات البحث

تاريخ النشر: آب 2023

## Affiliation of Author

<sup>1</sup> College of Administration and Economics, University of Kufa, Iraq, Najaf, 54001

<sup>1</sup> Alfatlawikamel@gmail.com

## Corresponding Author

## Paper Info.

Published: Aug. 2023

أعطى جون مينارد كينز دوراً أساسياً للسياسة المالية بالتأثير في النشاط الاقتصادي وأصبح حجم الموازنة يتحدد حسب الوضع الاقتصادي القائم [2]، وهذا ما يسمى بالمالية التعويضية [3].

إن الظروف التي أعقبت الحرب العالمية الثانية وآثار الدمار الذي سببته واستقلال الدول النامية أوجبت تحول الدور الاقتصادي للدولة إلى أن يكون دوراً منتجاً [4]، حيث ساعد تعاضم نفوذ الاتحاد السوفيتي السابق في تعميق هذا الدور، إلا أن انهيار الاتحاد السوفيتي وبروز ظاهرة العولمة والمناداة بالعودة إلى الفكر الكلاسيكي قلص دور الدولة إلا في حدود النشاطات الداعمة لتفعيل قوى العولمة، وفي مقدمتها تسهيل دخول الشركات متعددة الجنسية عبر اعتماد شروط البنك والصندوق الدوليين [5].

وما دامت الموازنة العامة لأي دولة هي تعبير عن النشاط المالي لها، فهذا يتطلب في إعدادها أن يتم وفق المعايير الدولية المعتمدة على مبادئ الشفافية والوضوح، بغية تحقيق الأهداف العامة التي تسعى الدولة في تحقيقها من خلال الموازنة، ويمكن أن نُجمل الأهداف التي تسعى الموازنة في تحقيقها بثلاثة أهداف رئيسية [6]، تتعلق الأولى بتوفير السلع والخدمات العامة التي بمقتضاها توزع الموارد بين الاستخدامات في السلع الخاصة والعامة، وثانيهما يتعلق بالوظيفة التوزيعية بغية تحقيق "العدالة" في التوزيع، وأخيراً، تسعى إلى تحقيق معدل نمو مرتفع يصاحبه حالة من التشغيل ومستويات منخفضة من البطالة مع الأخذ بنظر الاعتبار متطلبات التوازن الداخلي والخارجي.

### ثالثاً: السياسة المالية في العراق: نظرة تاريخية

إن تتبع الموازنة العامة للدولة العراقية ومنذ تشكلها فإنها مرت بخمسة أدوار: امتد الدور الأول من عام 1921 لغاية 1958، إذ كان دورها تنظيمياً لمجريات الحياة الاقتصادية، وتوج هذا الدور في مجلس الإعمار الذي تشكل في عام 1951. أما المرحلة الثانية، فقد ابتدأت من نهاية المرحلة الأولى إلى نهاية الثمانينات من القرن الماضي، وكان دور الدولة فيها انمائياً ساعد في ترسيخه الزيادة في أسعار النفط وتكون فوائض مالية كبيرة استلزم معها القيام بهذا الدور، ووضعت ثلاث خطط خمسية بعد 1970 فقط انتهت مع عام 1985، بعدها أصبحت الموازنات سنوية، فضلاً عن ذلك فإنها سعت إلى هذا الدور لتدعيم ديمومة بقائها، ولانعدام الديمقراطية فإن الموازنات العامة للدولة كانت تُقر من قبل النظام وتصدر بقانون ملزم بالتنفيذ بالنسبة إلى مؤسسات الدولة. وتجدر الإشارة إلى أن نشوب الحرب العراقية الإيرانية وما ترتب عليها من تغيرات اقتصادية ومجتمعية فرضت على الدولة التخلي عن هذا

في تحقيق أهداف سياسية كي تعظم أصواتها الانتخابية، ومن جهة أخرى لجوء الناخبين إلى تعظيم منافعهم. والمسألة الثانية: هو بعد الوصول إلى سدة الحكم تستخدم الأحزاب الموازنة العامة في التأثير في النشاط الاقتصادي وفق متطلبات الاقتصاد من جهة وتحقيق رغبة ناخبها من جهة أخرى.

إن التمثيل الديمقراطي للمالية العامة قد رسمها الاقتصادي جوزيف شومبيتر الذي بنى نموذجاً على وفق الرجل الاقتصادي Homo Economics الذي يفترض أن المشتركين بالعملية السياسية سواء كانوا سياسيين أم ناخبين فإنهم يتصفون بالرشاد (العقلانية). ويتصرف الكل وفق مصالحهم.

إن المشكلة الأساسية في الموازنة الاتحادية في العراق في إنها لا تعد وفق المعايير الاقتصادية، بل تعد وفقاً للاعتبارات السياسية أكثر منها للاعتبارات الاقتصادية، إذ لازالت تعد وفق أسلوب البنود الذي غادرته أغلب الدول، فضلاً عن تأخر المصادقة على الموازنة وفق الأطر الزمنية المحددة، فضلاً عن خلوها من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

يسعى البحث إلى تشخيص الآثار السلبية الناجمة من إعداد الموازنة وفق الإطار التقليدي، ومن ثم وضع رؤية إصلاحية لما ينبغي أن تكون عليها الموازنة.

وينطلق البحث من فرضية مفادها ((أن الموازنة العامة في العراق يمكن أن يكون لها دور في التأثير في النشاط الاقتصادي)).

وللتحقق من فرضية البحث وتحقيق أهدافه فقد قسم إلى عدة فقرات: بدأت بمقدمة وانتهت بخاتمة.

### ثانياً: الموازنة العامة: إطار فكري وتاريخي

تعتبر السياسة المالية عن النشاط المالي للدولة الذي يتمثل بإفناق ما تحصل عليه من موارد مالية لإشباع الحاجات العامة التي تتحدد حسب طبيعة وفلسفة النظام الاقتصادي والاجتماعي القائم، وإذا كان دور الدولة محدد بنشاطها المالي فإن هذا الدور تحدده كل من الطبيعة الاجتماعية والسياسية للدولة وطبيعة المرحلة التي بلغها المجتمع. وفي ضوء ذلك يعكس تطور المالية العامة مراحل تطور الدور الاقتصادي للدولة، الذي ابتدأ بالدولة الحارسية الذي نادى به المدرسة الكلاسيكية التي اقتصر وظائفها على الأمن والدفاع وبعض الخدمات العامة والعدالة التي يعزف القطاع الخاص الدخل فيها. لذا كانت تقر بحيادية الموازنة وكان أفضلها أقلها حجماً [1]، ولكن بعد الأزمة المالية الكبرى جرى تحول بالدور الاقتصادي للدولة، إذ أصبح دورها تصحيحياً. ولم تقتصر وظائفها على ما ذكر أعلاه بل عليها أن تسد النقص الحاصل بالطلب الفعال لذا

## رابعاً: الموازنة العامة: مظاهر التسييس

إن تحديد الموازنة العامة يتضمن عملية سياسية، إذ يشارك الجمهور في عملية صنع القرار المالي من خلال التقييض إذا كان نوع الحكم ديمقراطياً [7] ، أما في الأنظمة الديكتاتورية فإن إقرارها وتنفيذها يتم من قبل الحكومة، وكما أوضحنا أنه في إطار العملية الديمقراطية يسعى السياسيون إلى تعظيم مصالحهم الخاصة في البقاء بالسلطة التشريعية بينما يسعى الناخبون إلى تعظيم المنافع التي يحصلون عليها من خلال مشاركتهم بالعملية السياسية التي تعكسها النفقات العامة في الموازنة التي يجب أن تتجاوز التكاليف التي يتحملونها من الإيرادات العامة [8]، ولكن الديمقراطية المالية ليست واقعة تماماً إلا أنه يبقى موجهاً لعمل القطاع العام، ويزداد الأمر تعقيداً في حالة الديمقراطية التوافقية كما هو الحال في العراق، إذ إن أي موازنة يجب أن تنطلق من الأولويات الوطنية وهنا تكمن المشكلة كون تلك الأولويات غير متفق عليها، لذا نجد أن الموازنة في العراق لا تعدو أن تكون برنامجاً مالياً يقر من قبل مجلس النواب سنوياً لا يمد بصلته إلى الأوضاع الاقتصادية السائدة في البلد، ذلك أن الأنظمة الديمقراطية التي هي في بداياتها تكون عاجزة عن تشجيع التنمية الاقتصادية حسب ارثر لويس لان المطالب الشعبية قد تفرض تحويل الموارد إلى الاستهلاك الفردي وخدمات الرعاية الاجتماعية للحد من البطالة والفقر..... التي ترثها من الأنظمة السابقة لها، وبالمقابل فإن الأنظمة الديكتاتورية قد تهدر الموارد [9]، كما حدث في العراق إبان الحكم المباد.

لكن غالباً ما تغدو الموازنة موضوعاً سياسياً، يخضع لتوافقات الكتل البرلمانية وتفاهماتها، لذا فلا غرابة أن تقر الموازنة بعد أشهر من بداية السنة المالية، لا بل إن بعض الكتل السياسية استغلت نفوذها لتحقيق مكاسب خاصة بها مناطقياً، واستغلالها لأغراض انتخابية بعيداً عن الأهداف الاقتصادية. وفي مرحلة العسر المالي يكون الوضع أكثر وضوحاً عندما لم تقر موازنة 2014 خوفاً من توظيفها سياسياً، ولم يتم اعداد الموازنة الاتحادية لسنة 2020 بسبب الازمة الثلاثية التي مر بها البلد، فضلاً عن أنها لم تقدم موازنة 2022 بسبب عدم الاتفاق السياسي على تشكيل الحكومة لكون حكومة السيد الكاظمي أصبحت حكومة تسيير الاعمال اليومية ولا يحق لها تقديم الموازنة، ونجد سرعة المصادقة على موازنات (2015، 2016، 2017) حتى لا تتحمل الكتل السياسية آثارها السلبية على الجمهور. والجدول الآتي يوضح تاريخ الموازنات الاتحادية، وكما مبين في الجدول (1).

الدور في 1987، والقيام بتسريح موظفي القطاع العام بحجة ترشيح جهاز الدولة المتختم فعلياً، مع العلم أن الظروف الاجتماعية كانت لا تسمح بهذا الإجراء، لكن القبضة الحديدية للنظام تجاوزت المحنة التي سببتها سياسة الترشيق، ولهذا تحول الدور الاقتصادي للدولة إلى دور تصحيحي مغالطة بذلك المؤسسات الدولية المتمثلة بالصندوق والبنك الدوليين وبشكل غير مباشر. ولكن إفراتات الحرب تطلب من النظام التخلي من الدور الإنمائي إلى الدور التصحيحي.

لم يستمر الوضع طويلاً إذ سرعان ما دخل النظام مغامرة جديدة، فأدى غزو الكويت إلى فرض العقوبات الاقتصادية التي أثرت على نواحي الحياة كافة، وهنا شهد التاريخ المالي المرحلة الثالثة التي امتدت ما بين عامي 1990-2003، التي اتسمت باشتداد العسر المالي ومحاوله الدولة الاعتماد على الإيرادات المحلية، بعدما توقف الإيراد النفطي بفعل العقوبات الاقتصادية التي فرضها مجلس الأمن الدولي. وأصبح الأمر أكثر سوءاً فقد ازداد العجز في الموازنة بشكل كبير جداً ولم تغط الإيرادات العامة سوى 12% من المصروفات في عام 1994 بعد أن كان 73.5% سنة 1987، ولتوقف صادرات النفط بسبب العقوبات الاقتصادية كان تمويل ذلك العجز يتم عن طريق الإصدار النقدي الذي ولد معدلات مرتفعة من التضخم إلى الحد الذي فقدت فيه النقود إحدى أهم وظائفها كمخزن للقيمة.

تبدأ المرحلة الرابعة مع انهيار النظام السابق، وتأسيس التجربة الديمقراطية، منذ عام 2003، التي أدت إلى أحداث تغييرات بنوية في الأسس والمؤسسات. فالدمار الذي لحق بالاقتصاد العراقي جراء العمليات العسكرية التي أدت إلى سقوط النظام في 2003/4/9 والإرث الاقتصادي الثقيل استلزم من الدولة أن تؤدي دوراً انمائياً وتصحيحياً للنهوض بالاقتصاد العراقي، إلا أن المشكلة الأمنية وعدم الاستقرار السياسي كانت عائقاً أمام السياسة المالية في تأدية وظائفها، إذ لازالت الموازنة تعتمد بشكل أساس على إيرادات النفط التي تشكل بالمتوسط 90 بالمائة من مصادر تمويل الموازنة، فضلاً عن ان الموازنات لم تعد وفق الأطر الزمنية المقررة قانوناً. أما المرحلة الخامسة فهي مرحلة العسر المالي التي امتدت منذ عام 2014 إلى عام 2021 بسبب تراجع أسعار النفط وتضخم حجم الدولة فضلاً عن محاربة الإرهاب وما يتعلق به من آثار بخصوصية النازحين والمهجرين، وفي عام 2022 عاد اليسر المالي بسبب ارتفاع أسعار النفط.

جدول (1) : يبين مدة تأخير إقرار الموازنات العامة للدولة العراقية

| السنة | الوقائع العراقية | تاريخها   | مدة التأخير | الملاحظات       |
|-------|------------------|-----------|-------------|-----------------|
| 2010  | 4145             | 2010/2/22 | 53          |                 |
| 2011  | 4180             | 2011/3/14 | 73          |                 |
| 2012  | 4233             | 2012/3/21 | 71          |                 |
| 2013  | 4272             | 2013/3/25 | 84          |                 |
| 2014  |                  |           |             | لم تفر الموازنة |
| 2015  | 4352             | 2015/2/16 | 47          |                 |
| 2016  | 4394             | 2016/1/81 | 18          |                 |
| 2017  | 4430             | 2017/1/9  | 9           |                 |
| 2018  | 4485             | 2018/4/2  | 92          |                 |
| 2019  | 4529             | 2019/2/11 | 42          |                 |
| 2020  |                  |           |             | لم تفر الموازنة |
| 2021  | 4625             | 2021/4/12 | 102         |                 |
| 2022  |                  |           |             | لم تفر الموازنة |

المصدر: الوقائع العراقية سنوات مختلفة.

#### خامسا: الموازنة العامة: الإعداد والأهداف

لقد حدد قانون الإدارة في الاحكام الختامية المادة 51 الالتزام بمبادئ الموازنة (شفافية الموازنة، شمولية الموازنة، وحدة الموازنة، سنوية الموازنة).

إن الأهداف التي تسعى الموازنة الاتحادية إلى تحقيقها التي يتطلب خلق البيئة السياسية الملائمة والقادرة على إدارة المال العام بكفاءة ونزاهة، وبالنظر للظروف التي يمر بها البلد فان الأمر يتطلب ضبط العلاقة بأحكام بين الموازنة ومجمل الفعاليات الاقتصادية التي يمكن إجمالها بالاتي: [11]

- 1- استقرار الاقتصاد الكلي
- 2- أداء الحكومة لواجباتها السيادية
- 3- النمو المستدام والحفاظ على الموارد الطبيعية وتنميتها
- 4- تنويع الاقتصاد
- 5- الاهتمام بالعدالة التوزيعية
- 6- تمويل قطاع الخدمات العامة
- 7- إعطاء أولوية لقطاع الطاقة وخاصة الكهرباء والمنتجات النفطية

ينص قانون الإدارة المالية ذو الرقم 6 لسنة 2019 في المادة 4-4- أولاً بان « تعد الموازنة العامة الاتحادية على أساس تقديرات التنمية الاقتصادية والسعي لاستقرار الاقتصاد الكلي والتنمية المستدامة والسياسة الاقتصادية والتطابق مع البرنامج الحكومي والتحديات التي تواجه الاقتصاد الوطني والمخاطر المتوقعة لضمان تقويم الوضع المالي في العراق وتقليل التقلبات في الإنفاق الحكومي والانجاز الكفوء لتحصيل الإيرادات في ظل تنبؤات معتدلة لأسعار النفط والإنتاج النفطي .....» [10] ويقوم وزير المالية بإعداد مشروع الموازنة الاتحادية ويقدمه إلى مجلس الوزراء الذي يتولى مناقشة قانون الموازنة الاتحادية وإقرار وتقديمه إلى مجلس النواب قبل منتصف تشرين الأول من كل سنة بموجب المادة 11 من قانون الإدارة المالية المذكور آنفاً. ويلزم القانون التشاور مع وزير التخطيط حول الأولويات والتخمينات والتمويل وإجراءات الموازنة الاستثمارية، ويقوم البنك المركزي بإعداد موازنة النقد الأجنبي وخطة عرض النقد وتعد وزارة التجارة موازنة التجارة الخارجية، وتعد وزارة النفط تنبؤاتها حول أسعار النفط وكمية النفط المنتج والمصدر والتكاليف.

## سادسا: الموازنة الفيدرالية: استعراض موجز

العقد الاجتماعي بحيث أصبحت الدولة المالك والمدير لأموال النفط، ومن ثم المهيمنة على توزيعها، فقلل الحاجة إلى فرض الضرائب وقوض إمكانية محاسبة المجتمع للدولة [13].

إن البنية المالية التي تتوافر عليها الدولة الريعية أدت إلى شخصنة عملية الإنفاق العام، وكرست مفاهيم تقليدية للسلطة، وأدت إلى تسييس الإنفاق العام، وتعزيز ميول السياسيين لطلب الربح. وقد انعكس ذلك على مناهج التخطيط المالي في البلد، والإغراق في تبني المناهج التقليدية في إعداد الموازنة العامة القائمة أساساً على القبول بعجز متنام في الموازنة دون اعتبار للأولويات الإستراتيجية الأمر الذي أبعده الموازنة العامة عن ترجمة أهداف السياسة الاقتصادية إلى واقع ملموس [13]. والجدول الآتي يوضح أهم المؤشرات المتمثلة بنسبة تحقق النفقات العامة والإيرادات العامة والعجز المخطط والفعلي ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي الذي يعد من أهم المؤشرات في معرفة الوضع المالي للبلد، وكما مبين في الجدول رقم (2).

توفرت بعد عام 2003 فرصة فريدة للتكيف مع الواقع السياسي الجديد، وهيات الآليات الديمقراطية الانتخابية بالذات. فرصة للغالبية التي تكيفت مع الواقع السياسي الجديد من سياسيين وعسكريين، إذ هيات الانتخابات فرصة المشاركة السياسية بامتلاكهم القدرة المالية حفاظاً على مصالحهم باستثناءات قليلة جداً تتبنى الديمقراطية منهاجاً وأسلوباً [12]. أما الطبقة الوسطى فقد تأثرت إيجاباً بالإجراءات التي اتخذتها سلطة الائتلاف المؤقتة مع زيادة رواتب وأجور الموظفين، غير أن تلك الإجراءات لم تشجع هذه الطبقة على التفكير بالديمقراطية، فالظروف الأمنية السيئة والوضع الاقتصادي الراكد يؤثر في الاهتمام سلباً إزاء الديمقراطية. أما النشاط التجاري فقد توسع كثيراً لصالح الاستهلاك على حساب الإنتاج المحلي، والتفكير بالربح أولاً هذا من جهة وتعطيل مشاريع القطاع العام أدى إلى ضعف هذه الطبقة من جهة أخرى [12].

لقد هيا توافر إيرادات النفط إمكانية تحقيق استقلالية أكبر للدولة عن المجتمع، بل والاستغناء عنه، ومهد ذلك لإعادة صياغة

جدول (2): يبين النفقات والإيرادات الفعلية والمخططة ونسب التحقق للسنوات 2015-2021 (مليار دينار)

| السنة                                     |         | 2015   | 2016  | 2017  | 2018   | 2019   | 2020  | 2021   |
|---|---------|--------|-------|-------|--------|--------|-------|--------|
| النفقات<br>(تريليون<br>دينار)             | المصدقة | 119.4  | 105.8 | 96.6  | 102.7  | 128.0  |       | 129.9  |
|   | الفعلية | 70.3   | 67.0  | 75.4  | 80.8   | 111.7  | 76,0  | 116.4  |
| نسب التحقق (%)                            |         | 58.93  | 63.33 | 78.12 | 78.69  | 87.28  |       | 89.55  |
| الإيرادات<br>(تريليون<br>دينار)           | المخمن  | 94.0   | 81.7  | 79.0  | 91.6   | 105.5  |       | 101.3  |
|   | الفعلي  | 66.4   | 54.4  | 77.4  | 106.5  | 107.4  | 63,1  | 109.0  |
| نسب التحقق (%)                            |         | 70.68  | 66.6  | 97.99 | 116.29 | 101.81 |       | 107.66 |
| العجز<br>(الفائض)                         | المخطط  | -25.41 | -24.1 | -17.6 | -11.1  | -22.4  |       | -28.6  |
|   | الفعلي  | -3.9   | -12.6 | 1.9   | 25.6   | -4.2   | -12,8 | -7.3   |
| الناتج المحلي الإجمالي<br>(تريليون دينار) |         | 266.3  | 194.6 | 196.9 | 221.1  | 262.2  | 201.1 | 301.4  |
| نسبة العجز (أو الفائض)<br>/الناتج (%)     |         | -1.47  | -6.5  | 0.98  | 11.59  | -1.61  | -6.4  | -2.4   |

المصدر: وزارة المالية، مستندات الموازنة المفتوحة <http://mof.gov.iq/obs/ar/Pages/obsDocuments.aspx>.

الاستثمار الحقيقي ما لم تقدمه الحكومة بصورة منحة، إذ يعبر عن ذلك بحلول ظاهرة التطور السريع لتجارة السلع الاستهلاكية والتمويل الاستهلاكي في أقصى صورته وتدني النشاط الإنتاجي الخاص إلى اخفض نقطة في تاريخ البلاد الإنتاجي.

ويغرز سلوك الموازنة تعميق حالة الفساد الذي يمثل العقبة الأساسية التي تواجه صناعات القرار، وهذا يتطلب رفع كفاءة الجهات المسؤولة عن الرقابة على المال العام والمتمثلة في (الهيئة العامة للنزاهة، ديوان الرقابة المالية، والتدقيق الداخلي) لكون الفساد تحول من ظاهرة عمت أغلب فئات المجتمع الى بنية تنخر في مؤسسات الدولة ويؤيد ذلك تقارير المنظمات الدولية ذات العلاقة التي وضعت البلد في أسفل تصنيفاتها والجدول الاتي يوضح تسلسل العراق وفقاً لمؤشر مدركات الفساد، وكما مبين في الجدول رقم (3).

لقد اتجهت الدولة إلى تقديم المزيد من السلع العامة من خلال وظائفها الأساسية والوسيلة للسكان عموماً وللسكان المدن خصوصاً، وبهذا تجري مقايضة الصوت الانتخابي بالسلعة العامة، ويصبح الصوت الانتخابي بمثابة ريع يدفعه سكان المدن لقاء حصولهم على السلع العامة [13]. وهذا ما أوجد نوعاً من المهادنة السياسية حيث المجتمع محيط بـ«الدولة» ينتظر نتائج تحركها الخارجي. وقيل الأغنياء هذا العقد حيث لم يكن أمامهم بديل جيد، فحظيت مدن معينة بالثروة أكثر من غيرها وأصبحت هناك فئات محظية لأنها قريبة من السلطة. [14]

إن سلوك الموازنة العامة يظهر طغيان نفقاتها التشغيلية وسيادة الطابع الاستهلاكي الحكومي الممول من موارد النفط الربعية، مما جعل النشاط الخاص شديد الصلة بالنشاط الاستهلاكي للحكومة والتحصيل السريع للربح ومبتعداً عن ولوج مجالات تنمية

جدول (3): يبين تسلسل بعض الدول العربية في مدركات الفساد(\*)

| السنة | تسلسل العراق | قيمة مؤشر مدركات الفساد | عدد الدول المشتركة |
|-------|--------------|-------------------------|--------------------|
| 2005  | 170          | 22                      | 194                |
| 2010  | 175          | 15                      | 178                |
| 2015  | 165          | 16                      | 169                |
| 2019  | 162          | 20                      | 180                |
| 2020  | 160          | 21                      | 180                |
| 2021  | 157          | 23                      | 180                |

Source :www.icgg.org: transparency international (TI) corruption perception index(cpi).

السنين فيها فائض، علماً أن الموازنات أجمعها بعد 2003 تعد بعجز مخطط، وكما هو مبين في الجدول رقم (4).

يوضح الجدول الآتي تطور النفقات العامة والإيرادات العامة وصافي الموازنة للمدة 2004-2021، ويظهر مدى التباين فيهما بسبب التغيرات في أسعار النفط، حيث يظهر الجدول أن أغلب

جدول (4): يبين الموازنة العامة للدولة العراقية للمدة 2004-2021 (مليار دينار)

| السنة | النفقات الفعلية | الإيرادات الفعلية | العجز/الفائض الفعلي |
|-------|-----------------|-------------------|---------------------|
| 2004  | 31522           | 32983             | 1461                |
| 2005  | 30831           | 40503             | 9672                |
| 2006  | 37495           | 49056             | 11561               |
| 2007  | 39308           | 54965             | 15657               |

|         |        |        |                   |
|---------|--------|--------|-------------------|
| 13364   | 80641  | 67277  | 2008              |
| (346)   | 55244  | 55590  | 2009              |
| 44      | 70178  | 70134  | 2010              |
| 30060   | 108807 | 78747  | 2011              |
| 14677   | 119817 | 105140 | 2012              |
| (5288)  | 113840 | 119128 | 2013              |
| (7864)  | 105610 | 113474 | *2014             |
| (3927)  | 66470  | 70397  | 2015              |
| (12658) | 54409  | 67067  | 2016              |
| 1932    | 77422  | 75490  | 2017              |
| 25697   | 106570 | 80873  | 2018              |
| (4157)  | 107567 | 111724 | 2019              |
| (12882) | 63200  | 76082  | *2020             |
| (7433)  | 109081 | 116514 | 2021              |
|         | 13.57  | 15.86  | معدل النمو السنوي |

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

- وزارة المالية، الموازنة المفتوحة.

\* لم تفر الموازنة.

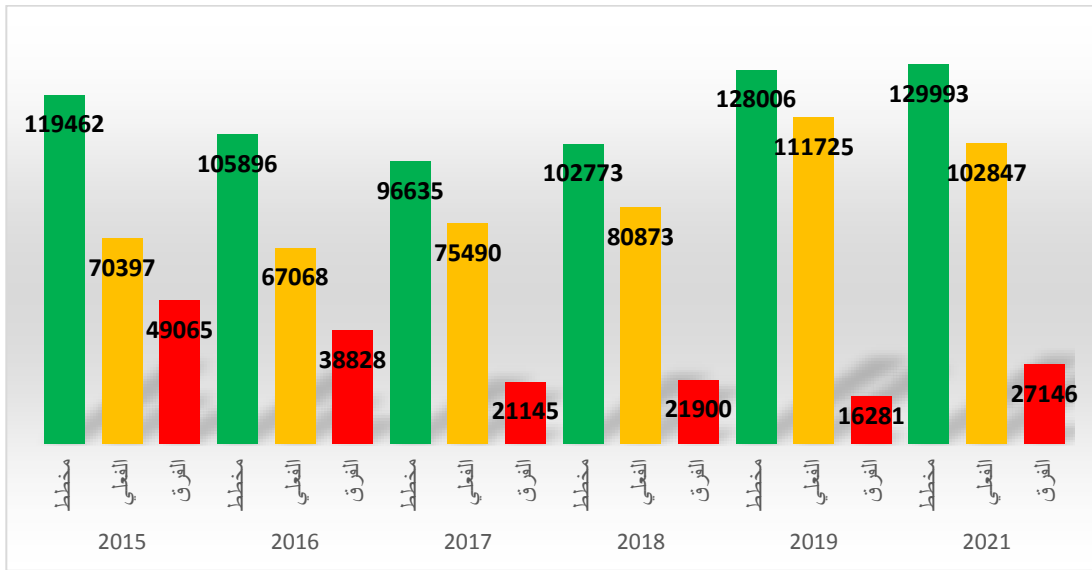
وفيما يأتي تحليل لكل من النفقات العامة والايرادات العامة:

#### 1- النفقات العامة

وتشير الاشكال البيانية الآتية التباين بين النفقات المخططة والنفقات الفعلية والفرق بينهما، وهذا دليل على عدم الدقة في اعداد الموازنة، والجدير بالذكر أن السنوات 2014، 2020، 2022 لم تفر بها الموازنة لذا فإن قانون الادارة المالية رقم 6 لسنة 2019 يجيز الصرف بنسبة 12/1 من الموازنة الجارية في حال عدم اقرار الموازنة، فضلاً عن الفقرة ثالثاً من المادة نفسها التي تنص (في حال عدم إقرار الموازنة الاتحادية لسنة مالية معينة تعد البيانات المالية النهائية للسنة السابقة اساساً للبيانات المالية لهذه السنة وتقدم الى مجلس النواب لغرض إقرارها)، وفي سنة 2022 فإن أساس الصرف يكون سنة 2021، وسوف تسير الحكومة على وفق ما عملت به في عام 2020 عندما قدمت قانوني الاقتراض وقانون تمويل العجز لتوفير الغطاء القانوني للإنفاق؛ بعد أن فشلت في

تمرير مسودة الموازنة التي قدمتها في أيلول/ سبتمبر 2020 بحجم 148 ترليون لكن سرعان ما تم سحبها بعد أن تسربت الى وسائل الاعلام، وللظروف الاستثنائية التي عصفت بالاقتصاد العالمي على أثر الحرب الروسية الأوكرانية وارتفاع أسعار الغذاء عالمياً بخاصة أسعار الحنطة لجأت حكومة تصريف الاعمال الى تقديم قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية وإجمالي تخصيصات قدرها 25 ترليون دينار [15]. وتكمن المشكلة في تقديم موازنة 2023 في موعدها المحدد التي يفترض أن تناقش في مجلس النواب بعد منتصف تشرين الأول من كل سنة بحسب المادة 11 من قانون الإدارة المالية. وهذا جعل حكومة السيد السوداني تعمل في مبدأ الصرف 12/1 لعدم وجود الوقت الكافي، فضلاً عن لم يبق وقت من سنة 2022 حتى تقدم به الموازنة. ولا تشذ سنة 2023 في إقرار الموازنة فإنها من المتوقع أن تفر في آذار 2023. كما يبين الشكل (1) النفقات العامة المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

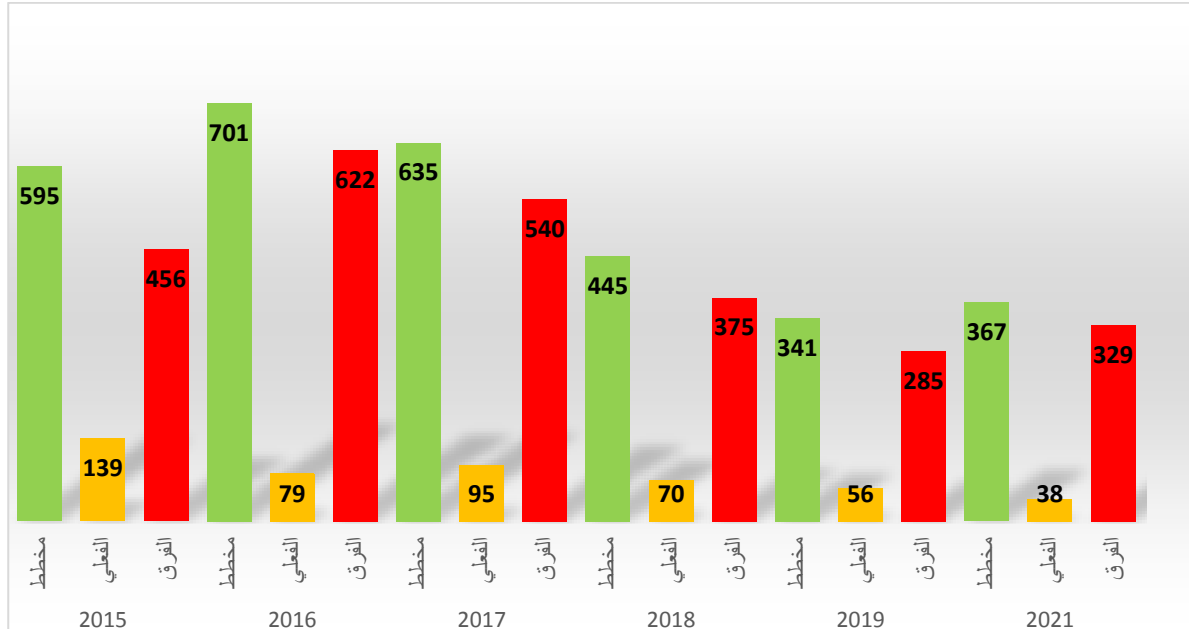




شكل (1) : يوضح النفقات العامة المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

يبين الشكل (2) الالتزامات والمساهمات والمساعدات الخارجية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

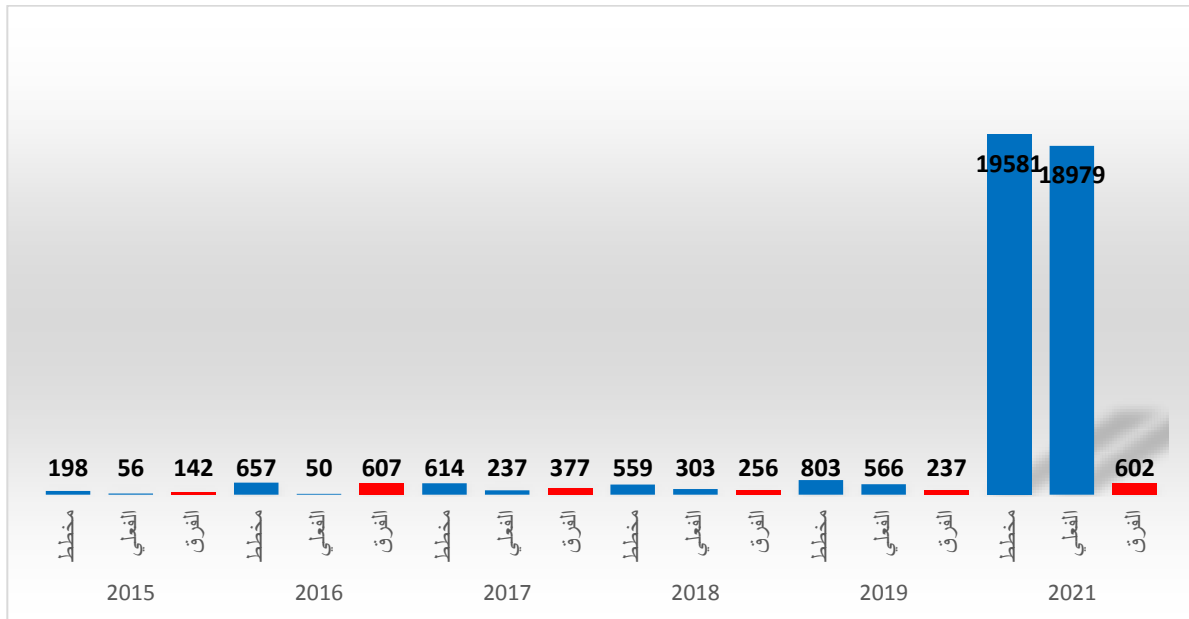


شكل (2) : يوضح الالتزامات والمساهمات والمساعدات الخارجية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.



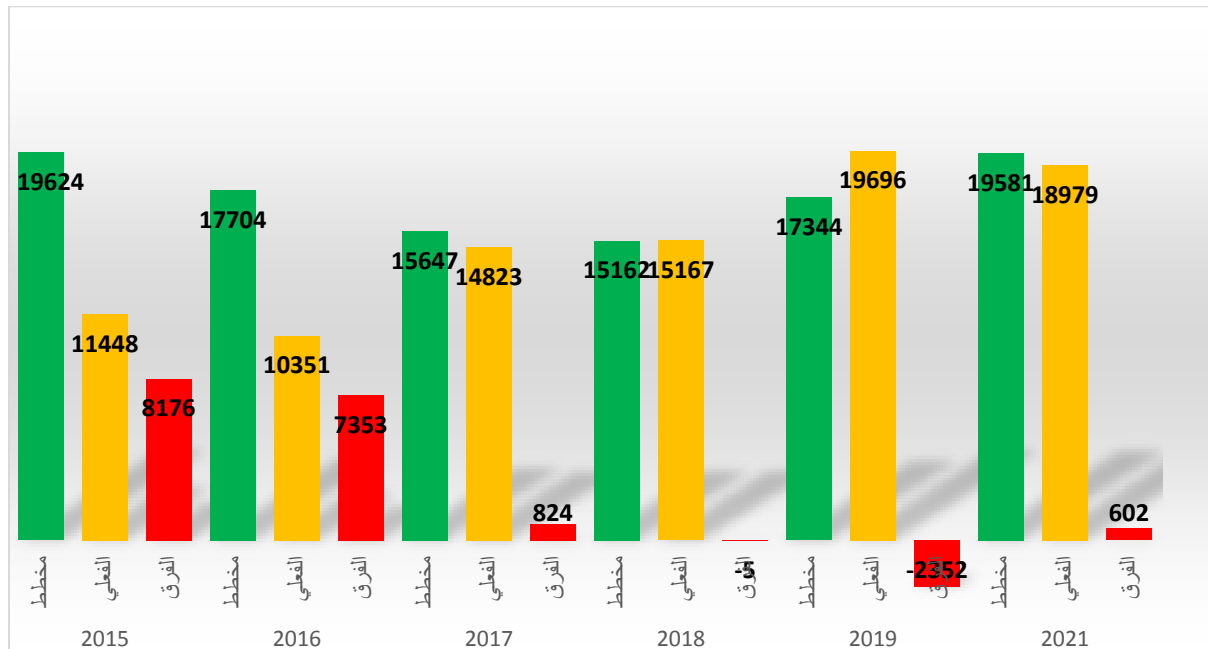
يبين الشكل رقم (3) النفقات على البرامج الخاصة المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (3) : يوضح البرامج الخاصة المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

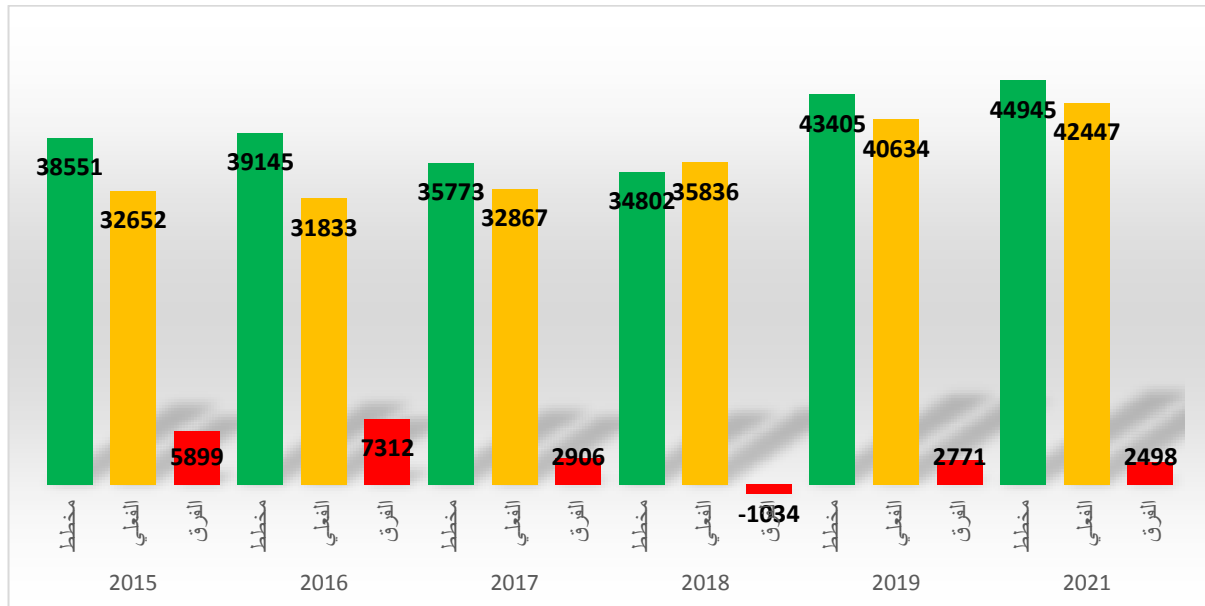
يبين الشكل رقم (4) النفقات على الرعاية الاجتماعية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (4) : يوضح الرعاية الاجتماعية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

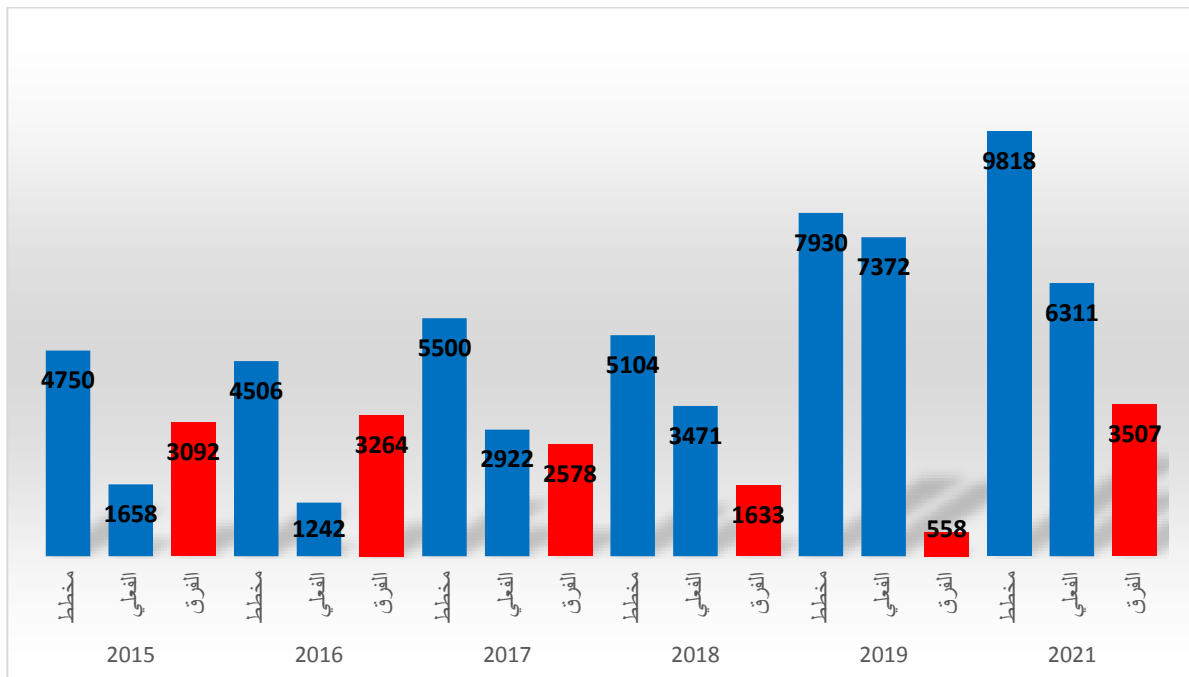
يبين الشكل رقم (5) النفقات على تعويضات الموظفين المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (5) : يوضح تعويضات الموظفين المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

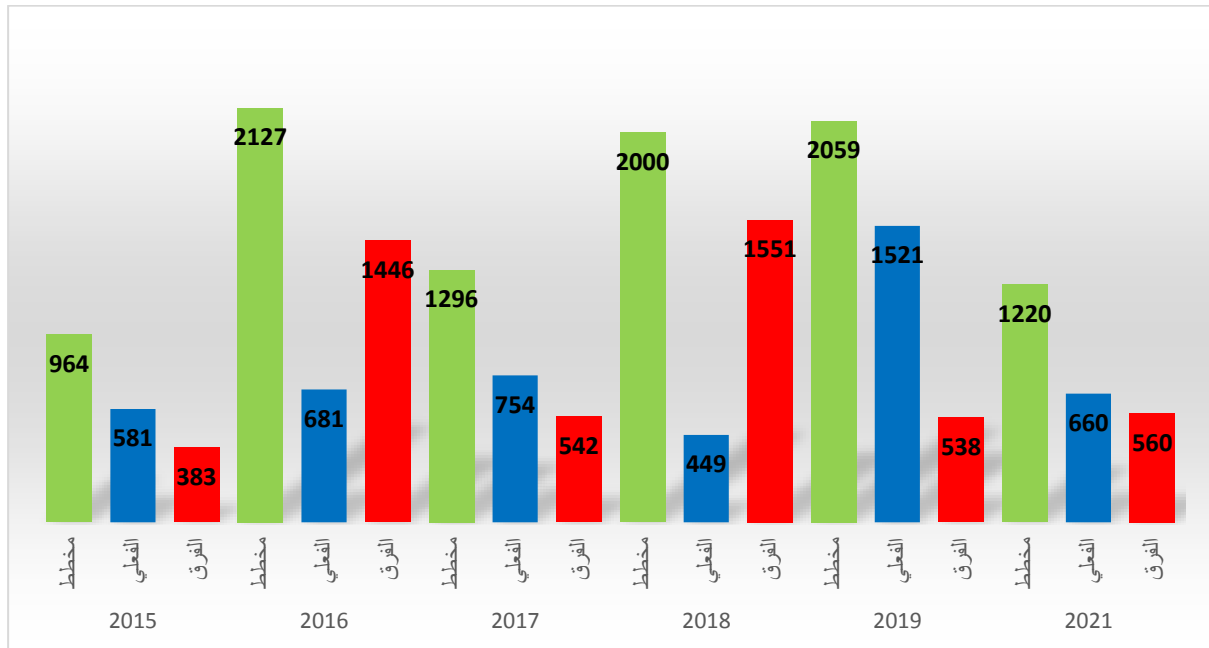
يبين الشكل رقم (6) النفقات العامة على المستلزمات السلعية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (6) : يوضح المستلزمات السلعية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

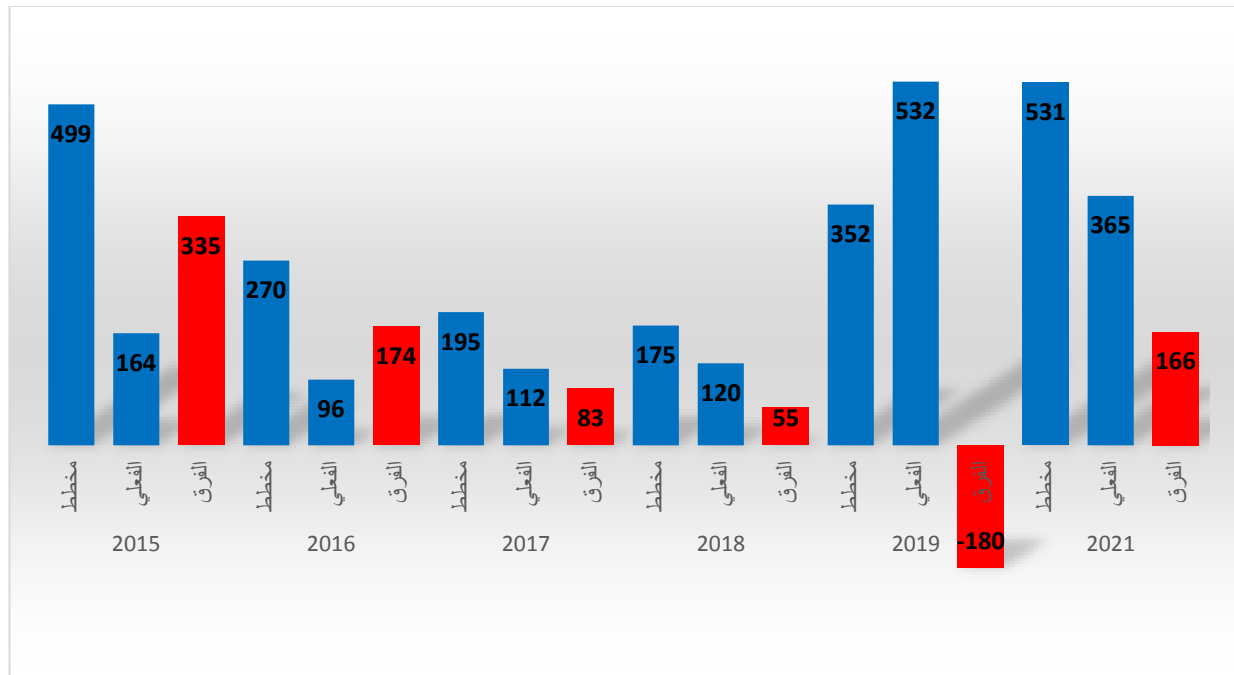
المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

يبين الشكل رقم (7) النفقات العامة على المستلزمات الخدمية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



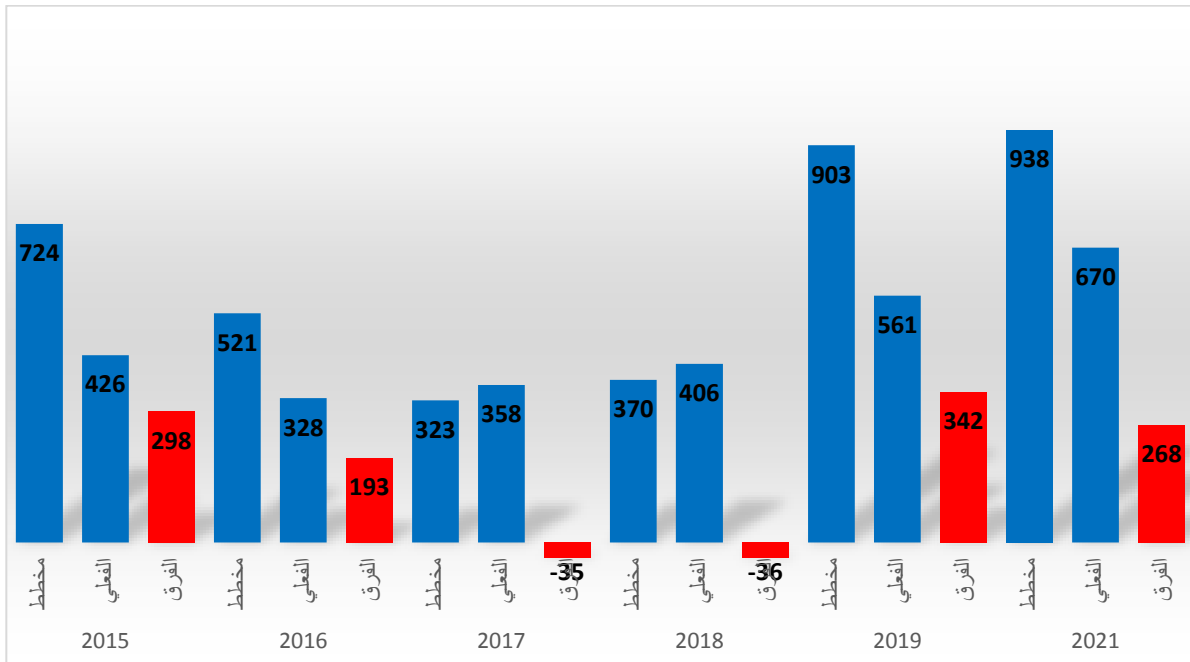
شكل (7) : يوضح المستلزمات الخدمية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021  
المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

يبين الشكل رقم (8) النفقات الرأسمالية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (8) : يوضح النفقات الرأسمالية المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021  
المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

يبين الشكل (9) النفقات العامة لصيانة الموجودات المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



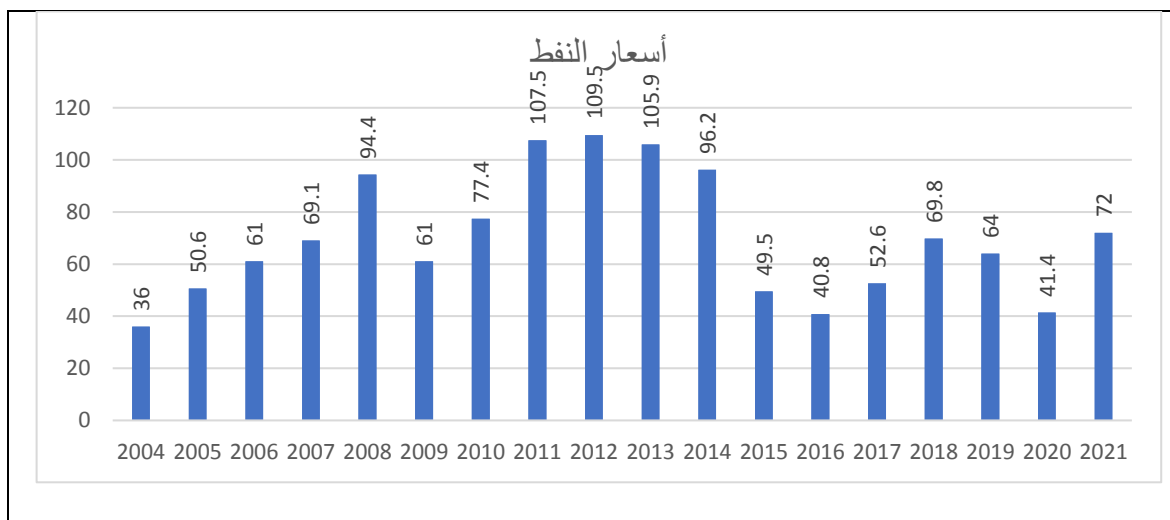
شكل (9) : يوضح صيانة الموجودات المخططة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

اسعار النفط من دون ان تكون ناجمة عن زيادة الانتاج في القطاع الحقيقي، اي ان موازنة العراق تعتمد في تمويلها بشكل اساسي على الايرادات النفطية والتي تتأثر بدورها بأسعار النفط عالمياً. والشكل البياني رقم (10) يوضح تطور أسعار النفط للمدة 2004-2021

## 2- الايرادات العامة

تتسم موازنة العراق الاتحادية بسيادة الموارد النفطية على مجمل الايرادات العامة حيث تصل نسبة مساهمتها الى حوالي 90 في المائة وهذا يعني ان الاقتصاد العراقي اقتصاد يسهم القطاع النفطي بحوالي نصف الناتج المحلي الاجمالي وان اي زيادة تتحقق في هذا الناتج تكون ناجمة عن زيادة الصادرات النفطية او ارتفاع

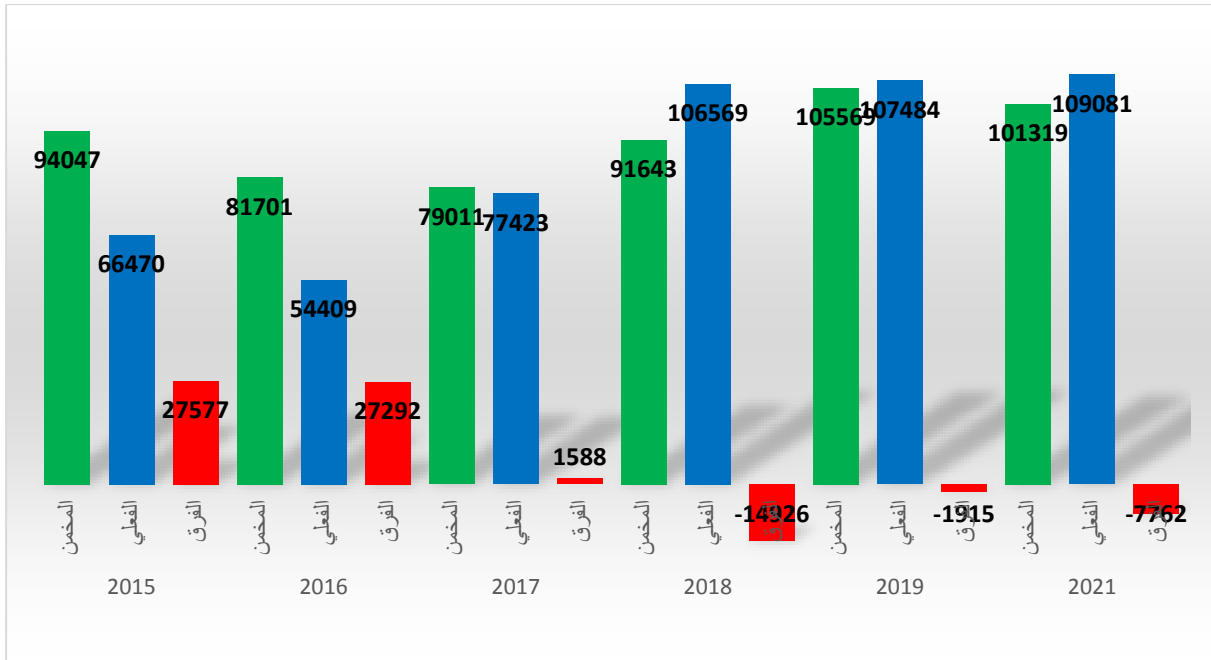


شكل (10) : يوضح أسعار النفط الخام للمدة 2004-2021

المصدر: <https://cbiraq.org/SubCategoriesTable.aspx?SubCatID=98>

البيانية الآتية تشير الى تفاصيل الإيرادات العامة بحسب التصنيف الاقتصادي للمدة 2015-2021.  
كما يبين الشكل (11) الإيرادات الكلية المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

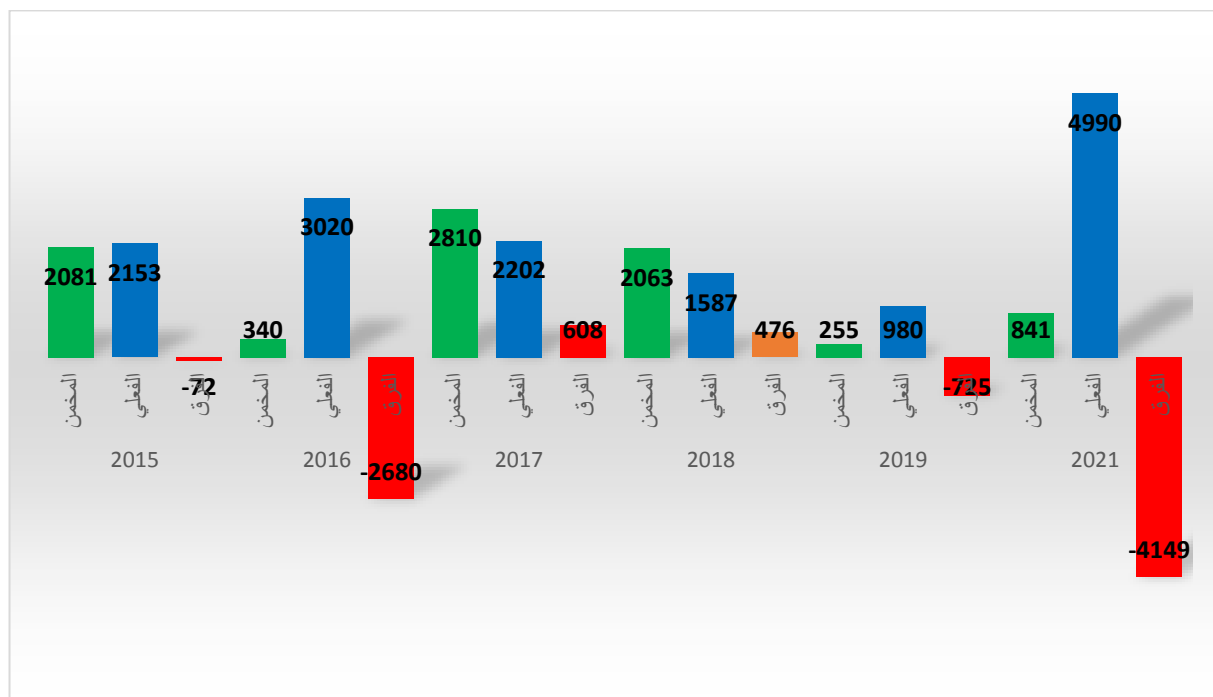
ان ذلك يمثل خلا جوهريا في هيكل الموازنة في جانبها الايرادي، فالاعتماد على مورد ناصب امر غير مرغوب فيه، وان اي حالة استثنائية ستعكس على النشاط الاقتصادي والتوازن الاجتماعي لأفراد المجتمع وهذا ما عاناه العراق خلال مده العقوبات، والاشكال



شكل (11) يوضح الإيرادات الكلية المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

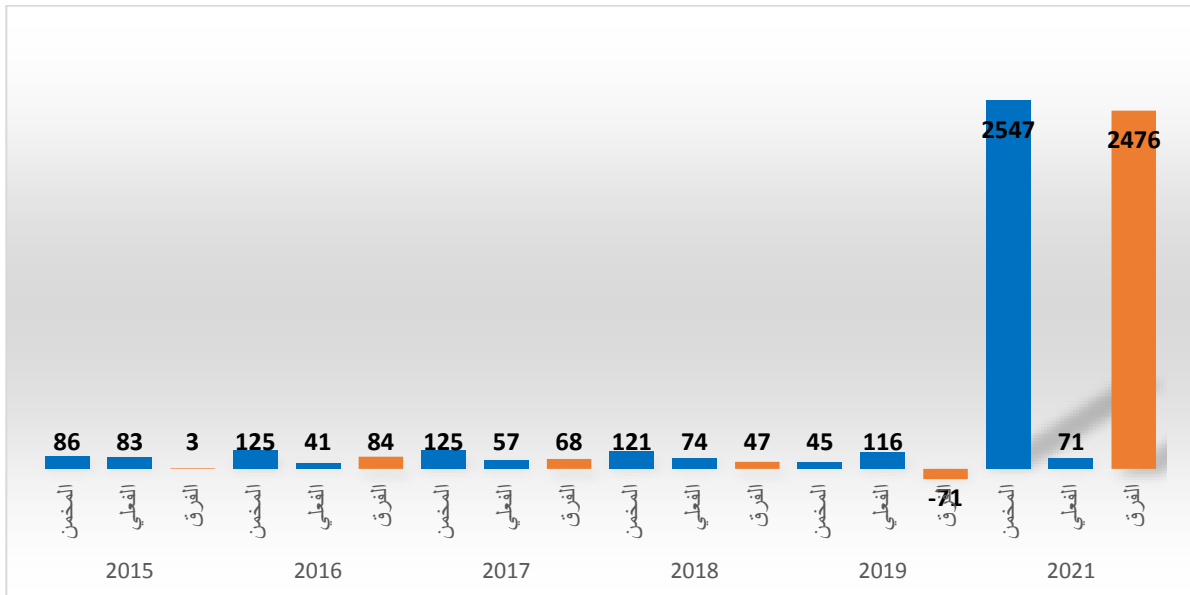
يبين الشكل (12) الإيرادات التحويلية المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (12) : يوضح الإيرادات التحويلية المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

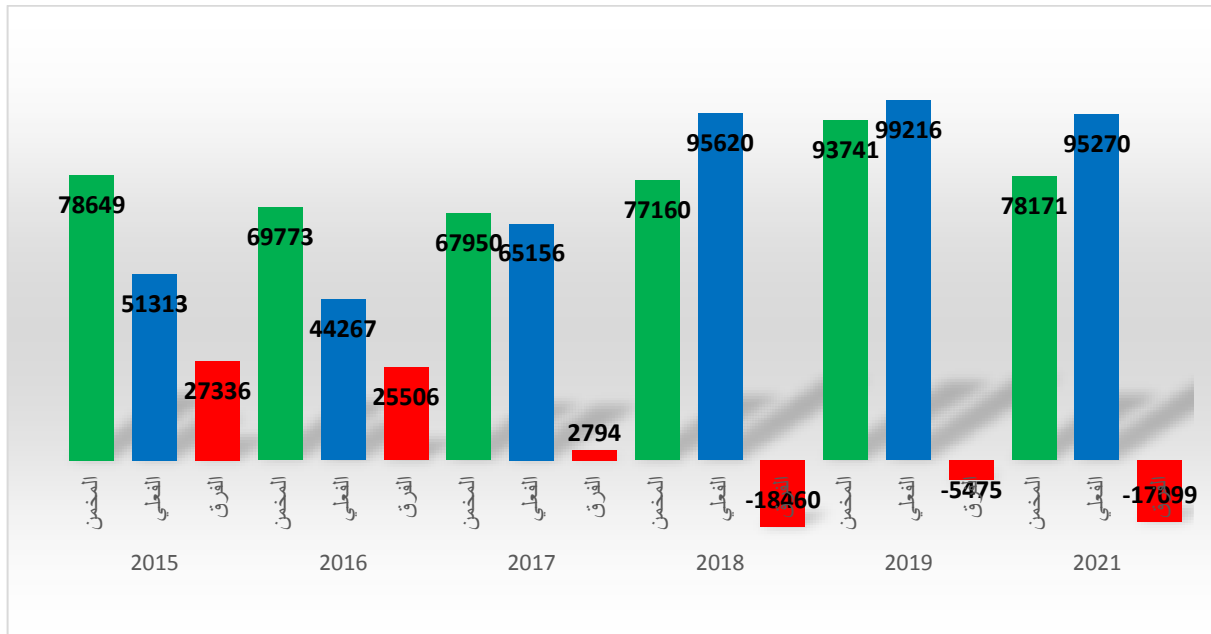
يبين الشكل (13) الإيرادات الرأسمالية المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (13) : يوضح الإيرادات الرأسمالية المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

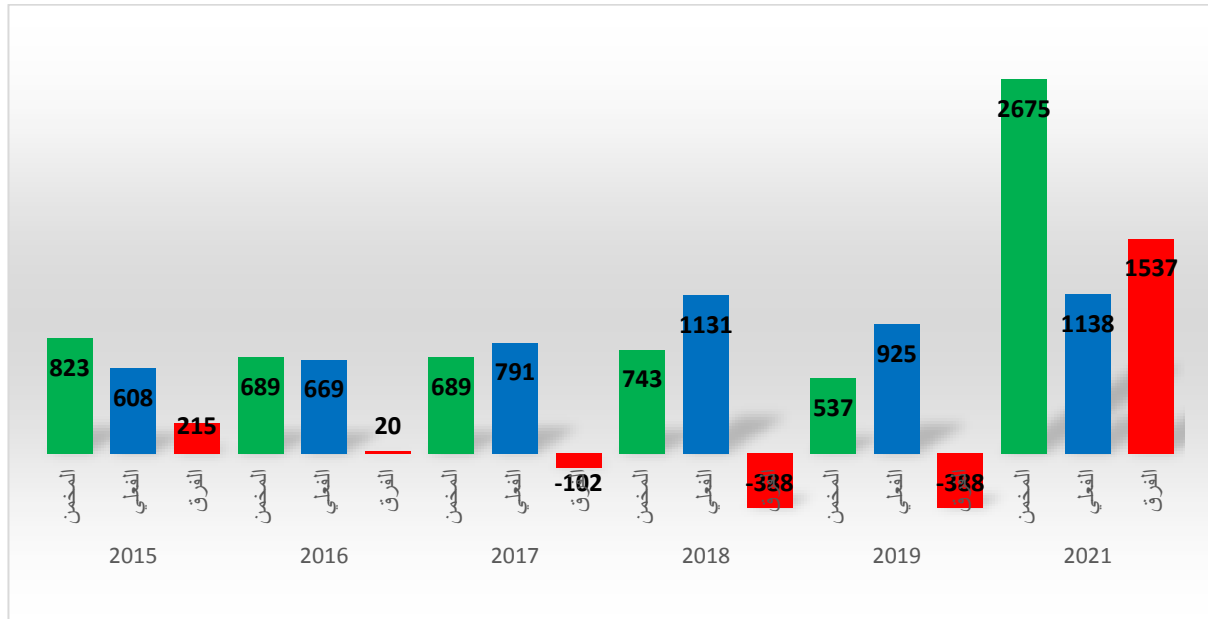
الشكل (14) الإيرادات النفطية والثروات المعدنية المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (14) : يوضح الإيرادات النفطية والثروات المعدنية المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

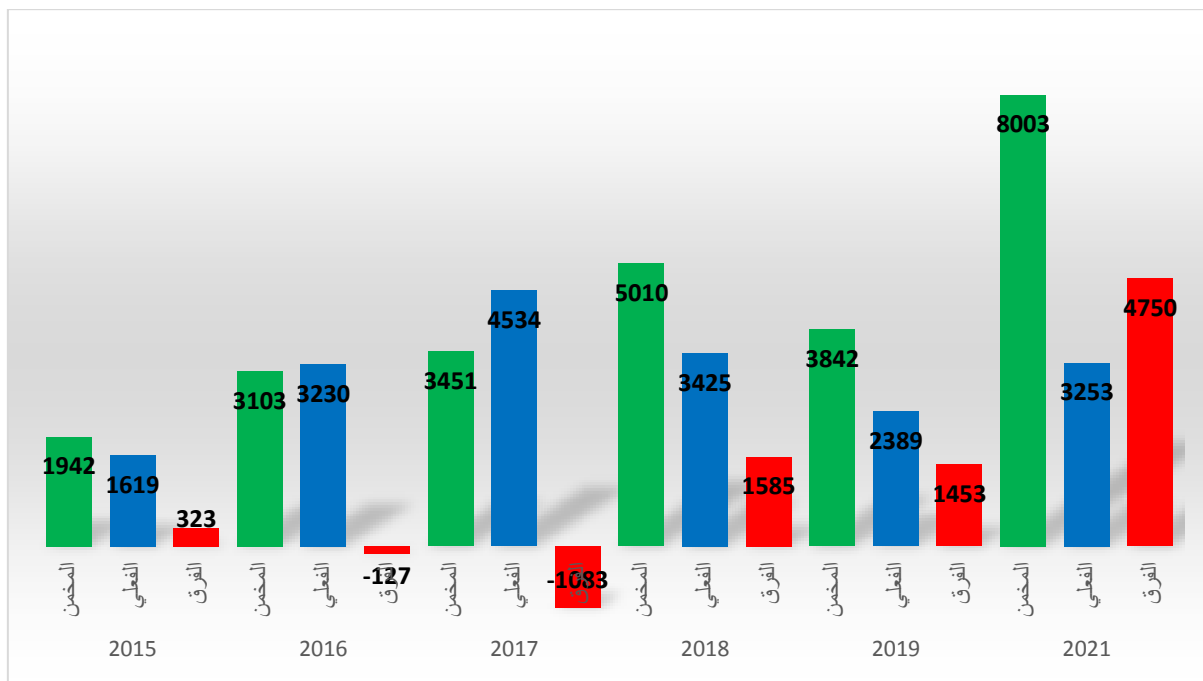
يبين الشكل (15) الإيرادات من الرسوم المخمئة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (15) : يوضح الرسوم المخمئة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

الشكل (16) يبين الإيرادات من الضرائب على الدخل والثروات المخمئة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

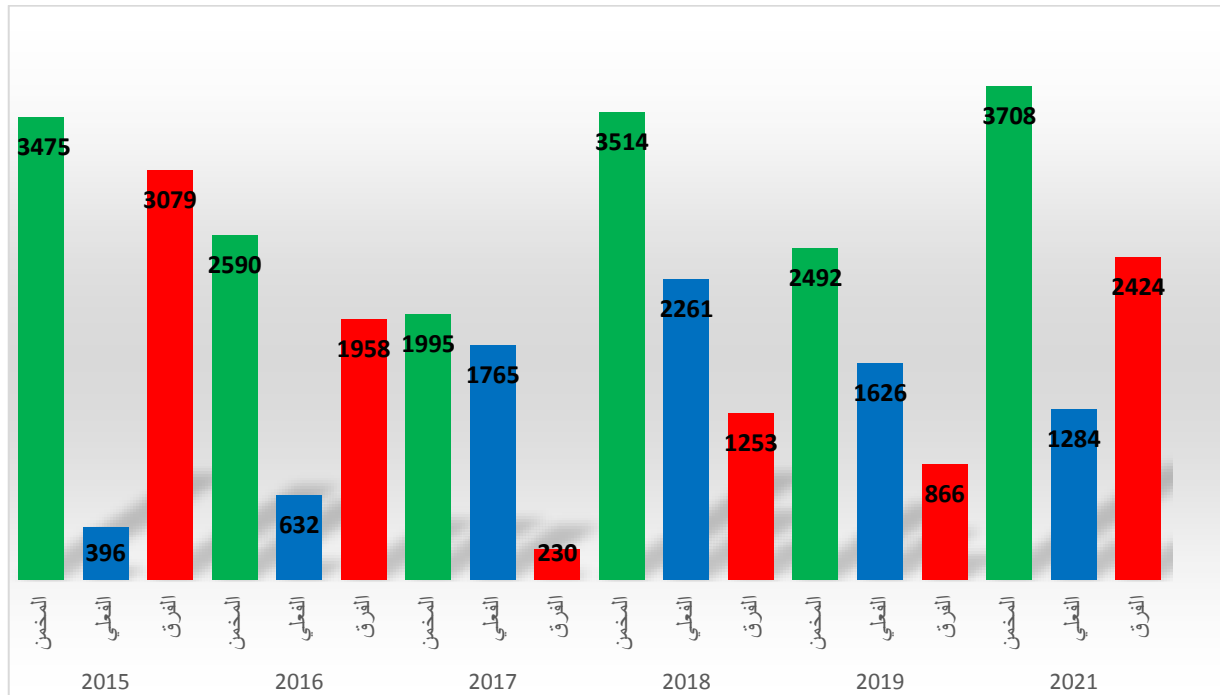


شكل (16) : يوضح الضرائب على الدخل والثروات المخمئة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.



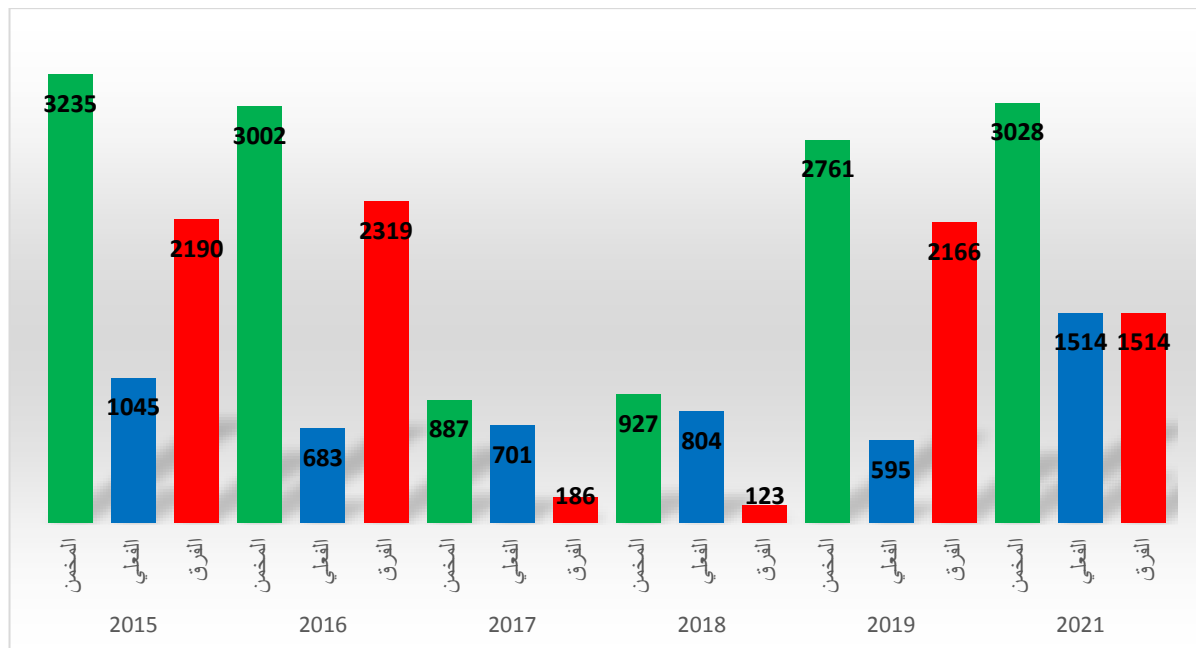
يبين الشكل (17) الضرائب على السلع ورسوم الانتاج المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (17) : يوضح الضرائب على السلع ورسوم الانتاج المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

يبين الشكل (18) حصة الموازنة من ارباح القطاع العام المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021



شكل (18) : يوضح حصة الموازنة من ارباح القطاع العام المخمنة والفعلية والفرق بينهما للمدة 2015-2021

المصدر: - البنك المركزي العراقي، الموقع الاحصائي.

- ج- وكأجراء مؤقت فرض ضرائب عالية ولتصل الى 300 بالمائة على الاستهلاك الترفي مثل أجهزة الهاتف النقال ذات التقنيات العالية والسيارات الفارهة وغيرها.
- ح- اعتماد ضريبة البيئة بهدف تحسين البيئة وحمايتها، سينعكس بشكل ايجابي على الايرادات الضريبية.
- خ- ضرورة العمل على تطبيق قانون التعريف الكمركية المرقم (22) لسنة 2010، لما له من اثار ايجابية سواء من الناحية المالية ام من الناحية الاقتصادية ام الاجتماعية وسيكون مستوى ما يقدمه من حماية مرتبطا بمدى فاعلية وشمول جداول تعريف الرسوم الكمركية والروزنامة الزراعية الملحقه.
- د- اعادة العمل بضرريبة الارض الزراعية مع البقاء على اعفاء الدخل الزراعي من ضريبة الدخل وذلك لإلزام اصحاب الاراضي على زراعتها لتسديد الالتزامات المالية التي تترتب عليه بعد فرض الضريبة.
- ذ- تأكيد البعد الوطني للضريبة بوصفها وسيلة لتحسين التكافل الاجتماعي داخل المجتمع المعاصر، فهي ليست مجرد جباية اموال مفروضة بقوة القانون بمعنى نقل الضريبة من فكرة الجباية المجردة الى فكرة المواطنة، ويمكن في هذا الإطار التركيز على ان المقابل غير المباشر للضريبة لا يقتصر على خدمات محسوسة للمواطن وانما يتعداه الى مضمون اشمل يتعلق بالتضامن الاجتماعي.
- ر- العمل على أتمتة نظام الضرائب بخاصة الضرائب الكمركية.

وبشكل عام فإن حجم الضرائب بأنواعها تنخفض في وقت الربيع النفطي ويتم الاهتمام بها في وقت العسر المالي.

#### سابعاً: الموازنة الفيدرالية: نظرة نقدية واصلاحية

1. ما دام أن السياسة المالية تعبر عن النشاط الاقتصادي للدولة، إلا أن هذا الدور لم يكن واضحاً ومحددأ في دستور 2005 الذي تنص فيه المادة 25 منه على "تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة بما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"، هذه الصياغة لم تحدد من يقود الاقتصاد لكنها فسرت على أنها التحول الى اقتصاد السوق.

أن وضع الايرادات في حالة العسر المالي التي يمر بها البلد تتطلب تنوع مصادر الدخل وتفعيل دور الموارد السيادية وزيادة مساهمتها كإيراد للموازنة وفي مقدمتها الضريبة كما موضح في الأشكال السابقة، إذ تظهر عدم الدقة في تقديرهما للتباين الكبير بين ما هو مخمن وما هو متحقق منها فعلاً، ذلك الايراد الذي يجبي بدون مقابل ولا يشكل عبئاً على الحكومة وفي الوقت نفسه هي اداة تحقق مجموعة اهداف اقتصادية واجتماعية تنعكس على النشاط الاقتصادي بالاستقرار وعلى طبقات المجتمع بالتوازن والتكافل الاجتماعي. لذا لا بد من تفعيل النظام الضريبي بشكل يضمن العدالة ويحقق أهداف اقتصادية واجتماعية ولا ينظر اليها كأداة تمويل فقط، وعليه لا بد من تفعيل دور الضرائب من خلال مجموعة تشريعات وإجراءات ادارية وفيه يمكن اعتبارها سياسة اصلاح ضريبي يتواكب مع المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي يعيشها الاقتصاد العراقي ويتحقق ذلك من خلال:-

- أ- اعتماد الرقم الضريبي لكل مكلف لتسهيل عملية الجباية
- ب- التعامل مع التهرب الضريبي كمحدد يقرر مستوى الايرادات الضريبية من خلال تفعيل دور الجهة المكلفة بتنظيم العلاقة بين المكلف والسلطة المالية ومد جسور فهم مشترك ومتبادل بين الطرفين لأهمية ذلك في تحقيق الامتثال الطوعي.
- ت- رفع كفاءة وفاعلية الادارة الضريبية في حصر وتقدير وتحصيل الضريبة من خلال:
  - مواكبة الادارة للتطورات الحديثة المطبقة في العالم مثل استحداث الية جباية الضرائب من خلال المصارف.
  - العمل على تأهيل الجهاز الضريبي بعناصر متميزة من قوة العمل الادارية والمتخصصة لبناء قدراتهم والقيام بالمهام بكفاءة وإتقان.
  - الاخذ بهيكل مناسب من الحوافز المقدمة لموظفي السلطة المالية.
  - تفعيل هيئات الرقابة الداخلية في مؤسسات الدولة لاستكشاف الانحرافات والسلبيات في العمل.
- ث- تطبيق ضريبة القيمة المضافة (Add Value Tax) في نظام الضرائب غير المباشرة كونها تحقق ايرادات ضريبية عالية على ان تبدأ هذه الضريبة بأسعار معتدلة، والتميز في المعاملة الضريبية بين السلع وفقاً للأهداف الاقتصادية والاجتماعية.

المتحققة، كما أكد قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019 في المادة 19/ثانياً [10].

9. لم تنشر الموازنة العامة إلى العلاقة بين أهدافها وأدواتها وعلاقتها مع السياسات الاقتصادية الأخرى، ففي الوقت الذي تشير فيه المعطيات الاقتصادية بأن الاقتصاد يمر بحالة الركود الذي يتطلب وفقاً لمبادئ سياسات الاقتصاد الكلي بأن تكون السياسة المالية توسعية ويكون العجز مخططاً، نجد الموازنة العامة تقشفية وتهدف إلى تخفيض الطلب الكلي الذي يعد حافزاً للنهوض بالاقتصاد، لكن التساؤل الذي يثار هل هناك قاعدة إنتاجية كفيلة بامتصاص الطلب الفعال، حال الاقتصاد يظهر بعدم وجود الطاقات الإنتاجية التي تستوعب الطلب مما يعني أن المضاعف يعمل لصالح الخارج لكن يمكن أن تكون التجارة الخارجية محفزة للنمو لو ضبطت علاقتها مع حال البلد الاقتصادي، فضلاً عن أن الطلب الفعال يمكن أن يكون حافزاً لتنمية القطاع الخاص.

10. إن مصادر تمويل الموازنة يعتمد بشكل أساسي على إيرادات النفط التي تكون متحصلاتها بالدولار وتقوم وزارة المالية ببيع الدولار إلى البنك المركزي العراقي للحصول على الدينار العراقي، وبما أن بعض المدفوعات تتم بالدولار، لذا يفضل أن تكون هناك موازنة للمدفوعات الخارجية يتم إعدادها بالدولار لتغطية تلك الالتزامات خاصة وأنها التزامات سيادية، فضلاً عن أن قانون الإدارة المالية رقم 6 لسنة 2019 يلزم البنك المركزي بإعداد خطة للنقد الأجنبي.

11. إن الظروف التي يمر بها البلد والدمار الذي لحق به يتطلب أن يتم إعداد موازنة استثمارية منفصلة عن الموازنة التشغيلية، تلحق بها دراسة عن المشاريع المزمع إنشاؤها والمشاريع قيد التنفيذ ودراسات الجدوى الخاصة بها. التي يجب أن تكون محكومة بضوابط صارمة فيما يتعلق بالسعر العادل وفترة التقريخ اللازمة لتحاشي تجميد النفقات الاستثمارية لمدة أطول. مع إعطاء أولوية لمشاريع الطاقة الكهربائية.

12. هناك مشكلة في احتساب بعض النفقات وبعض الإيرادات مثلاً نفقات استخراج النفط لا يوجد لها تبويب مستقل حتى يكون هناك وضوح عن نفقات الشركات المساهمة في جولات التراخيص.

13. لم تكن هناك إشارة إلى مستحقات الحكومة على شركات الهاتف النقال والتي قدرها أحد البرلمانيين بحوالي 3.7 مليار دولار، وبحسب رئيس هيئة الاتصالات والإعلام فإن على الشركات أن تدفع 2.3 مليار دولار سنوياً.

2. يلزم قانون الإدارة المالية لسنة 2019 بأن يتم إعداد الموازنة الفيدرالية وفق مبادئ الشفافية، إلا أن الملاحظ تصدر الموازنة وتناقش من دون الإعلان عن الجداول الملحقة بها من دون الوضع الاقتصادي. وهذا ما يعطي صورة ضبابية عن الوضع المالي، فضلاً عن ذلك أن الدراسات العلمية التي يمكن أن يستفيد منها المخطط المالي لا تكون بالمستوى المطلوب. وهذا الوضع يتكرر في كل الموازونات.

3. الإسراع بإكمال الحسابات الختامية وإنهاء ملف السلف المعلق.  
4. إعادة النظر في المخصصات لكونها تشكل الجزء الأكبر من تعويضات الموظفين بخاصة مخصصات الرئاسات الثلاث.  
5. وضع استراتيجية للموازنة واضحة المعالم والأهداف.

6. لم تقر وتعد الموازنة بالتوقيعات المحددة لإعدادها وإقرارها في ظل الوفرة المالية لوجود الصراعات السياسية إلى الحد الذي لم تقر فيه موازنة 2014، وموازنة 2020 وموازنة 2022 في حين أقرت الموازونات في ظل العسر المالي (2017، 2016، 2015) بأسرع ما يمكن حتى يتصلب السياسيين من أي خلل يحدث في الموازنة أمام ناخبيهم، وهذا يعكس الصراع السياسي للنخب الحاكمة بعيداً عن مصالح الجمهور. أو حتى مصالح ناخبيهم.

7. إن الخطوة الأساسية في إصلاح الموازنة العامة هو التخلي عن موازنة البنود التقليدية التي اتبعت في إعداد الموازنة منذ الاحتلال البريطاني و لازالت مستمرة لحد الآن والتي تعد أهم ابواب الفساد لكونها تركز على سلامة الصرف وفقاً للأنظمة والقوانين السارية فقط دون النظر بالأهداف التي تتحقق من خلال الإنفاق العام، لذا لا بد من التحول في الأقل إلى موازنة البرامج والأداء، التي تركز على الهدف ذاته والهدف من ذلك الحد من الهدر بالمال العام والحد من ظاهرة الفساد من خلال التركيز على البرامج وإداء الوحدات الحكومية المنفذة، بمعنى التركيز على التكلفة للبرنامج المنفذ دون النظر إلى الوحدات المنفذة، ومن الجدير بالذكر قد شكلت لجان لأغراض التحول إلا أنها لم تر النور وظل الوضع على ما هو عليه.

8. إن الموازونات التي تم إعدادها ومنذ سقوط النظام السابق تعد بعجز وينتهي أغلبها بفائض كما مر آنفاً. وهذا يشير إلى الخلل في إعداد الموازونات في العراق، فضلاً عن أن هذا الفائض لم تتمكن الحكومة في استخدامه لأغراض التنمية فنجدتها توسعت في الإنفاق غير الضروري بخاصة في مسألة التوظيف إلى أن أصبح عدد العاملين في الدولة يشكل عبئاً ثقيلاً على الاقتصاد، وهذا يؤكد أهمية تأسيس صندوق سيادي توضع فيه الفوائض

**المصادر:**

- [1] محمد لبيب شقير " علم المالية العامة" مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 1973.
- [2] جيمس جوارتن وريجارد استروب "الاقتصاد الكلي، الاختيار العام والخاص ترجمة وتعريب عبد الفتاح واخرون، دار المريخ، الرياض، 1988.
- [3] يونس احمد البطريق: المالية العامة" دار النهضة العربية، بيروت 1984.
- [4] التقرير الاستراتيجي العراقي 2008، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 2008.
- [5] بول هيرست وجراهام طومبسون " ما العولمة؟ الاقتصاد العالمي وامكانيات التحكم" ترجمة فالح عبد الجبار، بغداد، 2009.
- [6] مايكل ايدجمن " الاقتصاد الكلي، النظرية والسياسات" ترجمة وتعريب محمد ابراهيم منصور، دار المريخ، الرياض، 1988.
- [7] ريتشارد موسجراف وبيجي موسجراف " المالية العامة في النظرية والتطبيق" تعريب وترجمة محمد حمدي السباخي وكامل سلمان العاني، دار المريخ، الرياض، 2010.
- [8] كيث هارتلي وتيسدل "السياسة الاقتصادية الجزئية" ترجمة عبد المنعم السيد علي، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 1981.
- [9] ارنت ليههارت " الديمقراطية التوافقية في مجتمع متعدد" معهد الدراسات الاستراتيجية، الفرات للنشر والتوزيع، بغداد، 2006.
- [10] الوقائع العراقية العدد 4550 في 2019/8/5.
- [11] احمد بريهي العلي " الاقتصاد السياسي لعجز الموازنة العامة ومضمونه النقدي" المحاضرة الافتتاحية للمؤتمر العلمي لكلية الادارة والاقتصاد -جامعة القادسية، 2009.
- [12] عبد العظيم جبر حافظ، التحول الديمقراطي في العراق: الواقع والمستقبل، دار مصر المرتضى، بغداد، 2011.
- [13] حسن لطيف الزبيدي، ثلاثية النفط والديمقراطية والتنمية في العراق، مركز العراق للدراسات، بغداد، 2014.
- [14] غسان سلامة، الدولة والمجتمع في المشرق العربي، ط 2، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 1995.
- [15] الوقائع العراقية العدد 4681 في 2022/7/4

14. ضعف جباية رسوم الخدمات العامة الأساسية (الكهرباء والماء والهاتف والصرف الصحي) وهذا يعني عدم الدقة في تقدير إيراداتها.

15. عدم وضوح العلاقة في المجال النفطي مع اقليم كردستان، وعدم التقيد بالاتفاقات التي تبرم بين المركز والاقليم، وتنتأرجح العلاقة وتتأزم تبعاً لأسعار النفط.

16. الإسراع بتأسيس الصندوق السيادي العراقي تخصص له نسبة من إيرادات النفط والفوائض التي تتحقق في الموازنات العامة.

**ثامناً: الخاتمة:** ان الموازنة العامة لأي دولة تمثل نشاطها الاقتصادي، من خلال السياسة الإنفاقية التي تتعلق ما يقرر المجتمع القيام به على اسس غير سوقية، و السياسة الايرادية التي تتعلق بالقوة الشرائية التي لا تكون تحت التصرف المباشر لأفراد المجتمع، لذا لا بد من اعداد الموازنة بشكل يضمن تأثيرها المباشر وغير المباشر على النشاط الاقتصادي، عند مرحلة الاعداد للموازنة او عند تحليل اثار الموازنة بعد تنفيذها واعداد الحسابات الختامية لتقييم الموازنة و مدى تنفيذها وتحقيقها للأهداف الموضوعية من قبلها، وعلى الرغم من عدم توفر الحسابات الختامية منذ 2013 إلا ان نسب التنفيذ لم تكن كما مخطط لها بالموازنة، وهذه دلالة على ان الموازنات لم تعد وفق أسلوب علمي كون ان النفقات المخططة لم تكن بمستوى الأجهزة التنفيذية وخاصة بالنسبة إلى موازنة الاستثمارية، مما ولد حالات من الفساد المالي والإداري كون ان المبالغ المخصصة تفوق إمكانيات التنفيذ، وهذا لم تستشعر له وزارة المالية بخفض النفقات غير المبررة، وفي قانون الدعم الطارئ أن تنمية الأقاليم خصص لها ثمانية ترليون وهو ضعف ما خصص في الموازنة العامة لعام 2021.

ان الموازنة في العراق يجب ان تعد وفق ثلاثة مسارات منفصلة، الاول يتضمن النفقات التشغيلية التي يجب ان تبوب تفصيلاً حتى تسهل عملية التحليل والمقارنة بين التكاليف والاداء، والمسار الثاني هو مسار المدفوعات الخارجية التي تدخل ضمن المدفوعات التحديدية التي هي واجبة الدفع بالعملة الاجنبية، والمسار الثالث هو الموازنة الاستثمارية التي يجب ان تشمل على دراسة تفصيلية عن المشاريع القائمة والمشاريع الجديدة.

**الهوامش:**

(\*) مؤشر مدركات الفساد: يقيس درجة إدراك الفساد الموجود في أوساط المسؤولين العامين والسياسيين. وتتراوح قيمة تصنيفاته من 10 (الأقل فساداً) إلى صفر (الأكثر فساداً).