



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

أ. د. كامل علاوي كاظم: * قراءة في الموازنات الاتحادية في العراق للأعوام 2015-2019

أولاً: المقدمة

يشير قانون الادارة المالية للدولة العراقية ذي الرقم 94 لسنة 2004 الى أن اعداد الموازنة العامة يعتمد على خطط التنمية والسعي الى استقرار الاقتصاد الكلي والعمل على ضمانات تقوية الوضع المالي للعراق وتقليل التذبذب بالإنفاق العام وتحقيق تراكم في الدخل الإجمالي، ويجب أن تستند الموازنة على تنبؤات دقيقة لإيرادات الدولة من النفط والمنتجات النفطية والضرائب وإيرادات الكمارك، ولا بد من التعاون مع الجهات ذات العلاقة عند اعداد الموازنة بخاصة البنك المركزي العراقي والوزارات الأخرى.

وتبدأ الموازنة بإعداد تقرير من قبل وزير المالية في شهر أيار من كل عام يحدد به أولويات السياسة المالية وحدود الانفاق الاجمالي ولكل وحدة من وحدات الانفاق مع نهاية كل عام لتنتهي بإرسالها الى مجلس النواب في العاشر من شهر تشرين الاول من كل عام لغرض المصادقة عليها واصدارها بقانون. وعلى ضوء ذلك فإن موازنة 2019 تقع ضمن الحدود الزمانية في اعداد الخطة. وهنا تكمن المشكلة إذ تشير التجربة التاريخية أن اقرار الموازنة يمر بتوافقات سياسية أكثر مما هي اقتصادية ومالية وخارج الحدود الزمانية المنصوص عليها في القانون المذكور. بيد أنه مع انخفاض اسعار النفط خفت حدة الجدل بين الكتل السياسية وأصبحت الموازنة يصادق عليها بسرعة حتى لا تتحمل الكتل السياسية النتائج السلبية التي تنتج عند تنفيذها.

من جهة أخرى، فقد حافظت الحكومة على اتجاهات العجز منذ عام 2003، لكن من المتوقع أن تتأثر الإيرادات النفطية والتي تمثل حوالي 90 في المائة من اجمالي الموازنة بأوضاع سوق النفط العالمية وحركة الاسعار التي تشير التوقعات بأنها في حالة ارتفاع.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

إن الموازنة العامة لعام 2019 تعطي انطباعاً بأن الحكومة لم تدرك حجم الأضرار التي لحقت بالاقتصاد نتيجة سياستها المالية منذ التغيير وحتى الآن، وادخالها الاقتصاد في ركود خانق أثر في مجمل النشاط الاقتصادي وضيق الفرص أمام نمو القطاع الخاص وازدهاره. والموازنة العامة ما تزال ترسخ الاعتماد على النفط، وتبعية الاقتصاد للريع الناشئ عنه، فضلاً عن أن تدني الإنفاق الاستثماري ينذر بتبعات سلبية لكونه لا يلبي متطلبات النهوض بالاقتصاد العراقي ويهدد نموه من جهة أخرى.

وتستعرض الورقة الجوانب المختلفة لعملية الموازنة العامة في العراق منذ عام 2015، والمشكلات التي رافقت أعداد الموازنة وتنفيذها، عبر الفقرات الآتية:

ثانياً: الإيرادات العامة

حددت الإيرادات النفطية المخططة في موازنة 2015 بمبلغ قدره (78649032) مليون دينار وهي تشكل 83.6 في المائة من إجمالي الإيرادات المخططة وبسعر 56 دولار للبرميل الواحد، وبدأت الإيرادات المخططة بالانخفاض إلى أن وصلت إلى (77160393) مليون دينار في موازنة 2018 وبسعر تقديري قدره 46 دولار للبرميل الواحد وبنسبة 84.2 في المائة من الإيرادات الكلية المخططة، إلا أنها عادت قدرت بشكل مرتفع فقد بلغت (937741110) مليون دينار في موازنة 2019 وبنسبة 88.8 في المائة من الإيرادات المخططة، وبنسبة تغير قدرها 21.5 في المائة عن سنة 2018 وعلى أساس احتساب الإيرادات المُتحققة من تصدير النفط الخام على أساس معدل سعر 56 للبرميل الواحد (ينظر الجدول 1).

نرى أن أسعار النفط المخططة تتباين من سنة إلى أخرى بحسب ظروف سوق النفط الدولية، بيد أننا نجد عند انخفاض الأسعار يتم تقديرها في الموازنة أعلى من السعر الفعلي وهذا يشكل خطراً كبيراً في أعداد الموازنة التي يجب أن تعد بسعر تحفظي وأقل من الأسعار الفعلية السائدة مع الأخذ بنظر الاعتبار توقعات الأسعار. ففي ظل تدهور سعر النفط في عامي 2015 و 2016 قدر سعر البرميل أقل من السعر الفعلي، ولكن عندما بدأت الأسعار بالارتفاع منذ عام



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

2017 حدد سعر تحفظي في الموازنة، والجدول (2) يبين تطور اسعار النفط المتوقعة بالموازنة والمتحققة والفرق بينهما.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

جدول (1) الإيرادات المخططة في الموازنات العامة للمدة 2015-2019

النمو بين 2019-2018	2019		2018		2017		2016		2015		التفصيل
	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	النسبة	المبلغ	
32.4	88.8	93741110	84.2	77160393	86	67950255	85.4	69733400	83.6	78649032	الإيرادات النفطية والثروات المعدنية
(23)	3.6	3841808	5.5	5010369	4.4	3451162	3.8	3103283	2.1	1941904	الضرائب على الدخول الثروات
(29)	2.4	2492352	3.8	3514002	2.5	1995201	3.2	2589748	3.7	3475073	الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج
(27)	0.5	536975.8	0.8	743046.6	0.9	688766.8	0.8	688770	0.9	823474.8	الرسوم
197	2.6	2761349	1	927000	1.1	886935	3.7	3002071	3.4	3235167	حصة الموازنة من ارباح القطاع العام
(63)	0	45075.2	0.1	121000	0.2	125123.5	0.2	125123.5	0.1	86420.36	الإيرادات الرأسمالية
(88)	0.2	254677.4	2.3	2062677	3.6	2809607	0.4	339807.3	2.2	2081450	الإيرادات التحويلية
(10)	1.8	1896339	2.3	2105180	1.4	1104401	2.5	2078600	4	3755843	إيرادات اخرى
15	100	105569687	100	91643667	100	79011451	100	81700803	100	94048364	المجموع

المصدر: الوقائع العراقية: اعداد متفرقة
الارقام بين الاقواس سالبة



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

جدول (2) اسعار النفط المقدرة في الموازنة والمتحققة والفرق بينهما للمدة 2015-2019

السنة	الاسعار الفعلية	النمو في الاسعار في الفعلية	الاسعار المقدرة	الفرق بين الاسعار الفعلية والمقدرة	النمو في الاسعار المقدرة
2015	47.9	—	56	(8.1)	—
2016	39.4	(17.7)	45	(5.6)	(19.6)
2017	51.9	31.7	42	9.2	(6.7)
*2018	66.9	28.9	46	20.9	9.5
2019	—	—	56	—	21.7

- وزارة النفط العراقية

- الأرقام بين قوسين تعني سالبة

* متوسط لمدة تسعة أشهر

المصدر: منظمة الاقطار العربية المصدرة للبتروول، التقرير الشهري، اعداد متفرقة.

وقد تصاعدت كميات النفط المصدرة من 3300 ألف برميل عام 2015 الى 3880 ألف برميل عام 2019، تضمنت 250 ألف برميل من اقليم كردستان في الموازنات 2015-2019، ولم يذكر التصدير من نفط كركوك في موازنة 2018 و 2019 كونه أصبح من مهمة الحكومة الاتحادية، بيد أن واقع الحال يشير الى أنه لم يتم تصدير أي كمية من نفط كركوك. إن الإيرادات النفطية في الموازنات تحدد على وفق القيمة الاجمالية وتستخرج من خلال ضرب كمية الصادرات في الاسعار المتوقعة في الموازنة، بمعنى أنها تتجاهل تكاليف الانتاج التشغيلية والرأسمالية والتي تقدر بحوالي 10.9 دولار للبرميل الواحد وكما في الجدول الآتي.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

جدول (3) تكاليف إنتاج النفط الخام في العالم في عام 2015

الدولة	تكلفة الإنتاج التشغيلية	التكاليف الرأسمالية	إجمالي تكلفة إنتاج البرميل الواحد
إيران	6.9	5.7	12.6
الكويت	3.7	4.8	8.5
السعودية	4.5	5.4	9.9
العراق	4.8	5.9	10.9
عمان	5.3	6.0	11.3
الإمارات	6.6	5.7	12.3
قطر	6.8	5.8	12.6
الجزائر	13.2	7.2	20.4
فنزويلا	9.6	13.9	23.5
ليبيا	16.6	7.2	23.8
كازاخستان	16.3	11.5	27.8
النرويج	24.0	12.10	36.1
أمريكا	21.5	14.8	36.3
كندا	18.7	22.4	41.1
البرازيل	17.3	31.5	48.8
بريطانيا	21.8	30.7	52.5
المكسيك	18.3	10.7	29.0
الصين	15.6	14.3	29.9
نيجيريا	16.2	15.3	31.5
كولومبيا	15.5	19.8	35.3
أنجولا	18.8	16.6	35.4

المصدر: الخليج أون لاين.

وفي ضوء أسعار النفط والكميات المصدرة منه وأسعار الصرف يوضح الجدول الآتي الإيرادات النفطية والإيرادات الكلية وفق المعطيات المذكورة في الموازنات العامة:

جدول (4): الصادرات والسعر على وفق افتراضات الموازنات العامة 2015-2019

النمو بين 2018-2019	2019	2018	2017	2016	2015	البيان
21.7	56	46	42	45	56	معدل سعر النفط (دولار)
0	1182	1182	1182	1182	1166	سعر الصرف
(0.2)	3880	3888	3750	3600	3300	معدل التصدير (ألف برميل يوميا)
(0.2)	1416200	1419120	1368750	1317600	1204500	إجمالي الصادرات (ألف برميل)
21.5	79307200	65279520	57488	59292	67452	إجمالي العائدات



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

						النفطية (مليون دولار)
21.5	93741110	77160393	67950225	70083144	78649032	إجمالي العائدات النفطية (مليون دينار)
(18.3)	11828576	14483275	11061196	11927403	15399332	إيرادات غير نفطية (مليون دينار)
15	105569687	91643667	79011421	82010547	94048364	الإيرادات الكلية المتوقعة (مليون دينار)

المصدر: من عمل الباحث بالاستناد الى الموازنات 2015-2019
الارقام بين الاقواس سالبة

يشير الجدول أعلاه أن الإيرادات غير النفطية قد انخفضت من 15399332 مليون دينار سنة 2015 الى مبلغ قدره 11828576 مليون دينار وبنسبة انخفاض سنوي قدره 5.8 في المائة خلال المدة 2015-2019، يقابل ذلك ارتفاع في الإيرادات النفطية من 78649032 مليون دينار عام 2015 الى 93741110 مليون دينار وبمعدل نمو سنوي قدره 4.8 في المائة للمدة نفسها أعلاه.

إن من أهم السلبيات في مجال الإيرادات العامة هو انتهاك الموازنة لمبدأي وحدة الموازنة وعموميتها، إذ أن هناك إيرادات لا تدرج في الموازنة مثل عوائد إنتاج وبيع النفط المحلي، وإيرادات الهاتف النقال واستخدام الفضاء الخارجي والمنافذ الحدودية وغيرها، فضلاً عن ضعف في جباية رسوم الخدمات العامة الأساسية (الكهرباء والماء والهاتف والصرف الصحي).

ثالثاً: النفقات العامة:

بدأت النفقات العامة بالانخفاض منذ موازنة 2015 كما يوضحها الجدول (5) بسبب تدهور أسعار النفط حتى موازنة 2018، التي بدأت معها النفقات بالارتفاع بسبب التحسن النسبي بأسعار النفط، وارتفعت بشكل أكبر في الموازنة التقديرية لعام 2019 التي بلغت 128443052 مليون دينار خصص منها مبلغ 11188062 مليون دينار لتسديد



أوراق في السياسة المالية العامة

أقساط الدين الداخلي والخارجي، ولم تذكر فقرة تسديد الاقساط صراحة ضمن النفقات إلا في موازنة 2017 والتي بلغت 5608898 مليون دينار.

جدول (5): تقديرات حجم النفقات العامة والنفقات الجارية والاستثمارية للمدة 2015-2019 (مليون دينار)

التفاصيل	2015	2016	2017	2018	2019	النمو بين 2018- 2019
النفقات العامة	119462429	105895723	100671161	104158184	128443052	23.3
النفقات الجارية	78248392	80149411	75217142	79508072	95851678	20.6
النسبة	65.5	75.5	74.7	76.3	74.6	
النفقات الاستثمارية	41214037	25746312	25454108	24650112	32591374	32.2
النسبة	34.5	24.5	25.3	23.7	25.4	

المصدر: الموازنات العامة 2015-2019

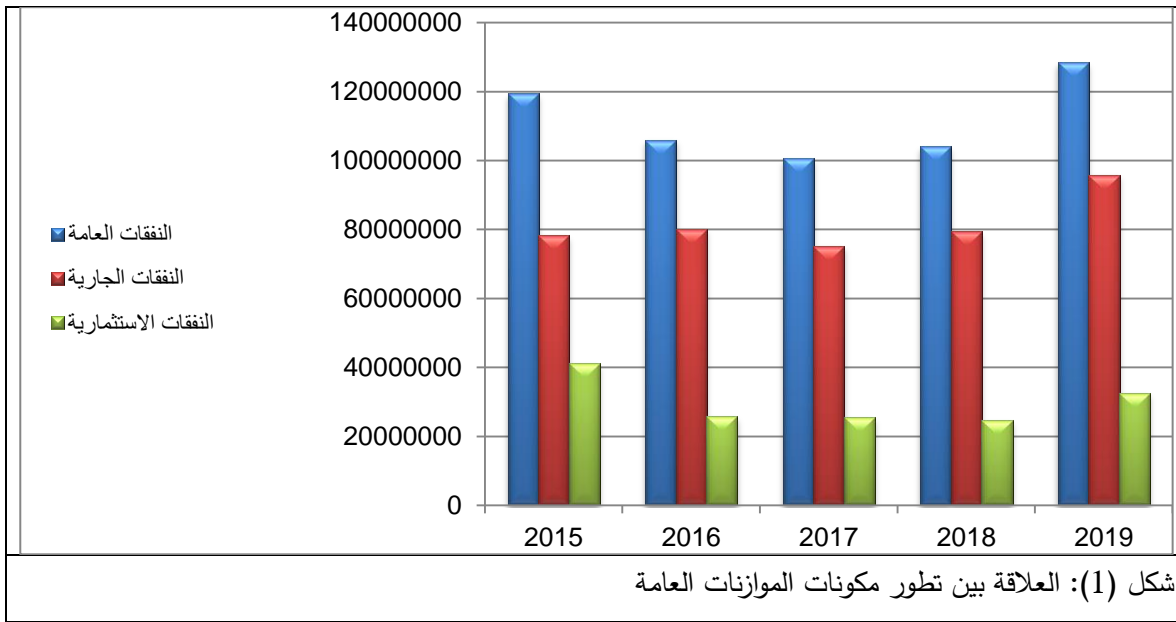
- النسب من احتساب الباحث

وعند تحليل الموازنات العامة للمدة 2015-2019 نجد أن هناك ضغطاً مقبولاً على النفقات الجارية فقد بلغت 78248392 مليون دينار عام 2015 وهي تشكل ما نسبته 65.5 في المائة من إجمالي النفقات البالغة 119462429 مليون دينار وهو اتجاه مرغوب به في تخفيض النفقات الجارية لوجود اتفاق جاري غير مبرر مما يعني أن هناك هدراً بالموارد المالية، إلا أنها عادت وارتفعت في عام 2016 من حيث النسبة والقيمة فقد بلغت قيمتها 80149411 مليون دينار وبنسبة 75.5 في المائة من إجمالي النفقات، في الوقت الذي يفترض فيه الاستمرار في تخفيض النفقات الجارية والتوسع بالإتفاق الاستثماري للظروف التي مر بها البلد من دمار وتوقف مشاريع التنمية بسبب احتلال داعش لثلث الأراضي العراقية. وقد ارتفعت النفقات الجارية في تقديرات موازنة 2019 الى 95851678 مليون دينار وهي تشكل نسبة 74.6 في المائة، ومما تجدر الإشارة اليه أنها



أوراق في السياسة المالية العامة

ارتفعت من حيث القيمة الا أنها من حيث النسبة انخفضت بسبب التقديرات المرتفعة للنفقات العامة. إن التوسع في الانفاق الجاري كان على حساب الانفاق الاستثماري الذي بلغت نسبته 34.5 في موازنة 2015 وبقيمة 41214037 مليون دينار، لتتخف من حيث القيمة والنسبة في الموازنات اللاحقة، فقد بلغت 32591374 مليون دينار وبنسبة 25.4 في المائة في الموازنة التقديرية لعام 2019. والشكل الآتي يوضح العلاقات بين تطور مكونات الموازنات العامة.



وقد تضمنت النفقات العامة منذ 2017 نفقات تسديد اقساط الدين الداخلي والخارجي فضلاً عن تضمين النفقات الاستثمارية القروض الاجنبية التي تعد من الإيرادات، إلا أنه طبقاً للقاعدة الذهبية للاستدامة المالية فإن الاقتراض يجب أن يكون للنفقات الاستثمارية وليس للجارية لذلك جاء هذا التقييد. والجدول الآتي يبين اقساط الدين الداخلي والخارجي والقروض الخارجية الخاصة بتمويل النفقات الاستثمارية.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

جدول (6) اقساط الدين الداخلي والخارجي والقروض الاجنبية للمدة 2017-2019

التفاصيل	2017	2018	2019
التفقات العامة	100671161	104158184	128443052
اقساط الدين الداخلي والخارجي	5608898	8246899	11188062
نسبة الاقساط /التفقات العامة%	5.57	7.92	8.71
التفقات الجارية	75217142	79508072	95851678
التفقات الاستثمارية	25454108	24650112	32591374
القروض الاجنبية	4254018	5516318	5374672
نسبة القروض/الاستثمارية %	16.71	22.38	16.49

المصدر: الموازنات العامة للأعوام 2017-2019

رابعاً: العجز

اعدت الموازنات العامة بعد 2003 بعجز ظاهري واستمرت بهذه الحالة الى موازنة 2019، والجدول الآتي يوضح تطور العجز المخطط خلال الموازنات 2015-2019، فقد بلغ 25414065 مليون دينار انخفض بشكل كبير الى 12514516 مليون دينار في موازنة 2018 إلا أنه عاد وارتفع بشكل حاد الى 22873366 مليون دينار في موازنة 2019، ويغطي هذا العجز من الوفرة المتحقق من زيادة أسعار النفط أو زيادة الصادرات النفطية، أو من الاقتراض الخارجي والداخلي، والجدول الآتي يوضح العجز خلال مدة البحث:

جدول (7) العجز المخطط خلال المدة 2015-2019 (مليون دينار)

السنة	2015	2016	2017	2018	2019
العجز	25414065	24194919	21659740	12514516	22873366
العجز/التفقات العامة%	21.3	22.8	21.5	12	18
نسبة العجز /الناتج %	3	11.9	9.6	8.3	9.7

المصدر: الموازنات العامة للمدة 2015-2019.

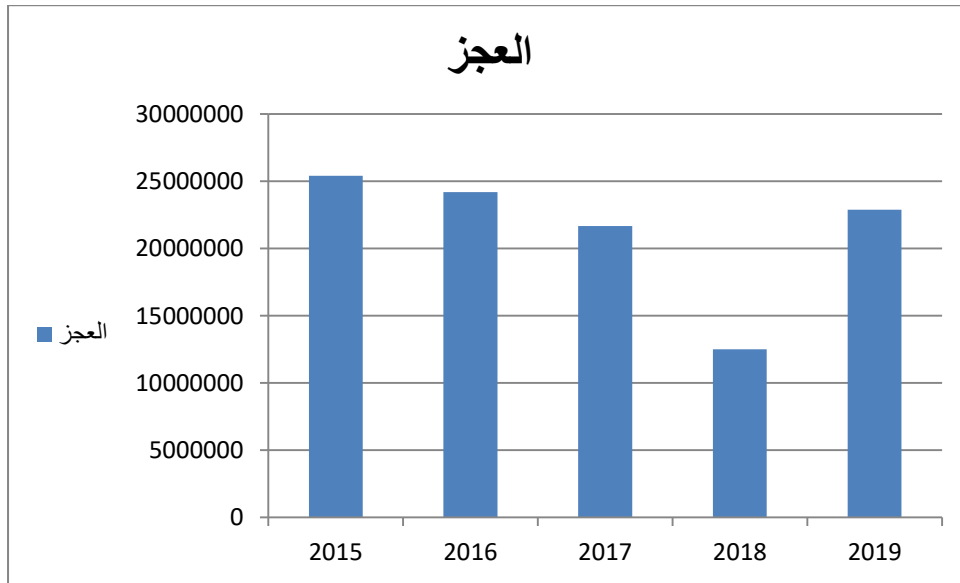
نسبة العجز / الناتج احتسبت من قبل الباحث عدا 2018 و 2019 من مسودة قانون الموازنة لعام 2019

يشير العجز المخطط بأنه دالة بإيرادات النفط وحركة الاقتصاد ويسير باتجاه معاكس للدورة الاقتصادية ففي الوقت الذي يعاني الاقتصاد من ركود، نجد أن الحكومة عملت على



أوراق في السياسة المالية العامة

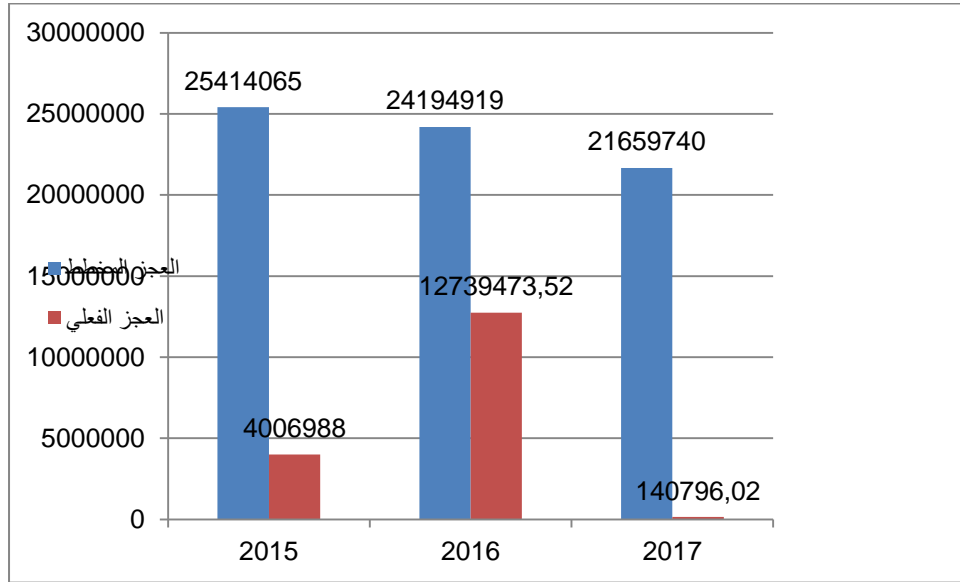
تخفيض العجز المخطط والذي يفترض أنت تقوم الحكومة بخلق عجز للتأثير في النشاط الاقتصادي. والشكل البياني الآتي يبين تطور العجز المخطط. ويشير أن نسبة العجز الى الناتج كانت في عام 2015 ضمن الحدود المسموح بها إذا أخذنا النسبة المتفق عليها في معاهدة ماستريخت كمعيار للنسبة المقبولة في حين نجدها قد ارتفعت بشكل كبير، ويرجع هذا الارتفاع الى انخفاض الناتج المحلي الاجمالي بسبب الظروف الامنية التي مر بها البلد وسيطرة داعش على ثلاث محافظات عراقية فضلاً عن تدهور أسعار النفط في السوق العالمية، وليس الى العجز نفسه.



شكل (2) العجز المخطط للمدة 2015-2019

يشير الشكل الآتي مقارنة بين العجز المخطط والعجز الفعلي والذي يظهر التباين الكبير بينهما بخاصة في عام 2017 وهذا يستدعي اعادة النظر بسياسة الاقراض الذي تتخذها الحكومة لتمويل العجز.

أوراق في السياسة المالية العامة



شكل (3): مقارنة بين العجز المخطط والعجز الفعلي

رابعاً: مشكلات الموازنة العامة

1- إنتاج النفط وأسعاره:

لم يتخلص الاقتصاد العراقي من صفة الريعية منذ مناصفة الارباح مع الشركات النفطية في عام 1952 وبقيت هذه الصفة ملازمة له على الرغم من الدعوات التي تثار باستمرار بتنويع مصادر الإيرادات، لكن ظلت الإيرادات النفطية هي المهيمنة على إيرادات الموازنة وكما موضح في الجدول (1). يفترض من الحكومات المتعاقبة بعد 2003 أن تستخدم إيرادات النفط لتخفيض الاعتماد عليها من خلال استخدام إيراداتها في بناء قاعدة إنتاجية متنوعة تستوعب جزءاً من مشاكل الاقتصاد العراقي مثل البطالة. ويتطلب الأمر من جهة أخرى تطوير القطاع النفطي واستخدام التكنولوجيا الحديثة بغية زيادة الإنتاج مع الأخذ بنظر الاعتبار العلاقة مع منظمة البلدان المصدرة للنفط وحاجة السوق النفطية العالمية، بغية المحافظة على مستويات الاسعار الحالية. نرى أن اختيار سعر الصرف لم يخضع الى اعتبارات اقتصادية، بل الى املاءات من قوى خارجية بخاصة صندوق النقد الدولي، ففي القت الذي تدهورت به اسعار النفط



أوراق في السياسة المالية العامة

في عام 2015، نجد أن الموازنة اعتمدت سعر 56 دولار للبرميل الواحد والاسعار الفعلية هي 47.9 دولار للبرميل الواحد وفي الموازنة الحالية 2019 تم تقدير سعر البرميل 56 دولار وان الاسعار تتأرجح حول 70 دولار. إن اختيار هذا السعر سوف يجعل من العجز المخطط أقل مما هو مقدر في الموازنة، وبذلك عندما ينسب الى الناتج سوف تتخفف النسبة ويكون وضع الاقتصاد من الناحية الصورية أفضل ويمكن له الاقتراض ببسر.

2- كفاءة التنفيذ

تشير البيانات الواردة في الجدول الآتي أن نسب تنفيذ الموازنة منخفضة خلال المدة 2015-2017. بسبب عدم توفر البيانات عن نفقات الوزارات والهيئات غير المرتبطة بوزارة وعن إيراداتها، تم اللجوء الى التخصيصات المقررة في الموازنات العامة للسنوات 2015-2017، وحساب الحكومة المنشور من قبل وزارة المالية على موقعها، وتم استخراج نسب التنفيذ على مستوى الوحدات الادارية وعلى مستوى الموازنة العامة ككل. ويوضح الجدول (8) أن نسب تنفيذ الموازنة الاجمالي قد ارتفعت من 58.9 بالمائة عام 2015 الى 75 بالمائة عام 2017، ونسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية بلغت 45 بالمائة 2015 ارتفعت الى 64.6 بالمائة عام 2017 ويرجع هذا الانخفاض الى توجيه جهود الدولة لمحاربة التنظيمات الارهابية، لكن هذه النسب تخفي في طياتها تبايناً حاداً في نسب التنفيذ على مستوى الوحدات المنفذة، فعلى سبيل المثال، نسب تنفيذ الموازنة الاستثمارية كانت نسب منخفضة جداً، مثلاً 0.6 بالمائة نسبة تنفيذ وزارة المالية عام 2015، و 0.5 بالمائة وزارة الدفاع، وفي موازنة عام 2017 بلغت نسبة تنفيذ الموازنة الاستثمارية في وزارة الدفاع 0.2 بالمائة و 3.2 بالمائة في وزارة الاتصالات، لكن ما يشير أن نسب التنفيذ لوزارة الرياضة والشباب كانت مرتفعة جداً إذ بلغت 6151 بالمائة بعد أن كانت 65.7 بالمائة في موازنة 2016، ويرجع السبب في ذلك الى تخصيص مبالغ اضافية الى الملاعب. ومما تجدر الاشارة اليه هو عدم توفر البيانات عن اقليم كردستان.

أما عن نسب تحقق الإيرادات الفعلية فقد تباينت ما بين نسب تحقق مرتفعة ونسب تحقق منخفضة بسبب عدم التقدير الصحيح لتلك الإيرادات، ويوضح جدول (9) تفاصيل الإيرادات



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

الذي يشير الى زيادة الايرادات المتحققة من الضرائب والرسوم والايادات الاخرى وذلك بسبب الازمة المالية التي يمر بها البلد بسبب انخفاض اسعار النفط، وهذا أدى بالحكومة اللجوء الى مصادر التمويل غير النفطية، بيد أن هذا الاجراء لا يخلو من تأثير سلبي على الاقتصاد بسبب حالة الركود التي يمر بها الاقتصاد، التي تقترض سياسة مالية توسعية. وعلى الرغم من ارتفاع الايرادات غير النفطية في تكوين الايرادات الا أن نسب مساهمتها قد انخفضت بسبب ارتفاع اسعار النفط التي ادت الى ارتفاع الايرادات النفطية على حساب الايرادات غير النفطية.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

جدول (8):

2017			2016			2015			الوزارة
الموازنة الاجمالية	الموازنة الاستثمارية	الموازنة الجارية	الاجمالي	الموازنة الاستثمارية	الموازنة الجارية	الاجمالي	الموازنة الاستثمارية	الموازنة الجارية	
99.8	5.1	102.9	87.3	4.8	92	68.3	3.9	72.9	مجلس النواب
83.4	0	83.9	74.4	0	75	76.7	0.01	77.6	رئاسة الجمهورية
77.8	53.7	86.6	75.3	83.6	72.4	58.1	38.4	70	مجلس الوزراء
41.3	0	41.6	47.9	2	48.5	58.8	10.2	60	وزارة الخارجية
80.4	7.6	80.5	67.7	1.1	68.1	63.6	0.6	64.7	وزارة المالية
95	4.2	99.8	96.9	60	98.7	73.6	7.1	85.6	وزارة الداخلية
97.3	43	97.4	51.1	32.1	51.3	62.5	41.8	63.1	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية
76.1	26.4	77.5	62.5	97.9	61.4	59.9	26.4	62.1	وزارة الصحة
62.2	0.2	96.7	79.7	0.7	94.8	50.9	0.5	107.9	وزارة الدفاع
103.4	554.4	101.7	90.1	172.3	88.3	96.5	28.9	102	وزارة العدل
122.3	0.4	122.7	96.9	12.5	97.4	95.4	30.6	96.3	وزارة التربية
230.5	6150.9	78.9	91.1	65.7	97.3	53.9	28.6	97.4	وزارة الشباب والرياضة
46.8	15.5	46.8	9.4	165.4	9.3	36.1	20	36.2	وزارة التجارة
86.1	71.2	86.1	69.3	30.8	70	77.1	65.5	78	وزارة الثقافة
47.1	17.3	56	67.2	37.3	85.3	65.4	52.8	103.4	وزارة النقل
104.5	128.4	93.3	6.8	37.3	0.2	41.2	18.8	53	وزارة البلديات والاشغال
						63.5	68.9	53.6	وزارة الاعمار والاسكان
26	6.5	27.6	26.6	8.8	28	57.1	31	59.7	وزارة الزراعة



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

2017			2016			2015			الوزارة
الموازنة الاجمالية	الموازنة الاستثمارية	الموازنة الجارية	الاجمالي	الموازنة الاستثمارية	الموازنة الجارية	الاجمالي	الموازنة الاستثمارية	الموازنة الجارية	
58	17.6	91.5	124.6	233.9	83.8	77.2	66.3	91.3	وزارة الموارد المائية
89.4	90.8	74.4	76	84.6	14.6	96.4	97.7	77.9	وزارة النفط
99	46.4	102.9	63	14.2	73.2	87.3	43.4	100.7	وزارة التخطيط والتعاون الانمائي
115.8	802	105	104.5	250.8	97.8	174	209.8	90.2	وزارة الصناعة والمعادن
91.6	46	91.7	76.7	10.3	79.1	82.6	38.4	85.5	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
111.8	186.4	82.1	61.5	58	63.6	26.6	21.9	34	وزارة الكهرباء
						93.2	60.7	95	وزارة العلوم والتكنولوجيا
73.8	3.2	98.2	15.2	89.6	11	93.3	97.6	88	وزارة الاتصالات
						69.7	32	73.5	وزارة البيئة
20.2	17.5	20.2	14.9	2.3	14.9	6.2	3.2	6.2	وزارة المهجرين والمهاجرين
						76.6		73.3	وزارة حقوق الانسان
0	0	0	0	0	0	16.9	0.8	26.4	حكومة اقليم كردستان
101.5	79.2	104	45.5	25.9	91.6	38	31.7	85.4	دوائر غير مرتبطة بوزارة
94.3	13.4	94.4	83.2	8.7	83.4	95.4	37.5	96.3	مجلس القضاء الاعلى
						64.3	93.8	64.2	وزارة السياحة والاثار
75	64.6	78.5	63.3	61.7	63.8	58.9	45	66.2	المجموع العام

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على حسابات الدولة المنشورة على موقع وزارة المالية



أوراق في السياسة المالية العامة

جدول (9) نسبة الإيرادات الفعلية الى الإيرادات المخططة للسنوات 2015-2017 (نسب مئوية)

التفاصيل	2015	2016	2017
الإيرادات النفطية والثروات المعدنية	65.2	63.4	95.8
الضرائب على الدخل والثروات	83.4	104.1	131.4
الضرائب السلعية ورسوم الانتاج	11.4	24.4	88.4
الرسوم	73.7	97.1	114.4
حصة الموازنة من أرباح القطاع العام	32.3	22.7	79.0
الإيرادات الرأسمالية	96.1	31.3	45.5
الإيرادات التحويلية	103.4	887.3	78.4
إيرادات أخرى	244.3	86.3	200.8
المجموع	70.6	66.5	97.9

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على حساب الدولة المنشور على موقع وزارة المالية.

3- التوقيت:

أما من حيث التوقيت، ينص قانون الادارة المالية على أن مجلس النواب يبدأ بمناقشة الموازنة العامة وقرارها في تشرين الاول من كل سنة، لكن نرى أن الموازنات وبسبب الصراع السياسي لم تقر في مواعيدها المحددة في القانون، لا بل أن موازنة عام 2014 لم تقر ولم تصدر وزارة المالية في حساباتها النفقات الفعلية والإيرادات الفعلية حتى يتم معرفة نسب الصرف والاتجاهات الى صرفت فيها وهذه الحالة تحدث لأول مرة ولم يكن لها أي مبرر سوى الصراع السياسي لكونها سنة انتخابات ويكون الصراع بين الكتل من خلال الموازنة، فضلاً عن ذلك عند تراجع اسعار النفط فإن المدة التي استغرقت للمصادقة على الموازنة ليست كذلك المدة في حالة الوفرة المالية. والجدول الآتي يوضح تاريخ اقرار الموازنات للمدة 2015-2018.

جدول (10): الوقائع العراقية مدة تأخير الموازنات الاتحادية للمدة 2015-2018

السنة	الوقائع العراقية	تاريخها	أيام التأخير
2015	4352	2015/2/16	47
2016	4394	2016/1/18	18
2017	4430	2017/1/9	9
2018	4485	2018/4/2	92

المصدر: الجدول من اعداد الباحث.



أوراق في السياسة المالية العامة

ويعود سبب التأخير في موازنة 2018 الى اعادة ترتيب العلاقة مع اقليم كردستان، إذ عدلت النسبة التي كانت تمنح في الموازنات السابقة والبالغة 17 في المائة بعد استبعاد النفقات السيادية، فضلاً عن عملية تصدير النفط وسيطرة الحكومة الاتحادية على آبار النفط في كركوك والتي تطالب حكومة الاقليم بإعادة السيطرة عليها، مع العلم أن منشورات وزارة النفط خلت من أي كميات تصدير من حقول كركوك أو حقول الاقليم.

أما من حيث اتجاه الموازنة العامة نجد أنها صممت بالتناقض مع حال الاقتصاد، ففي الوقت الذي يمر الاقتصاد بحالة من الركود والذي يتطلب سياسة مالية توسعية ويكون هناك عجز مخطط يستوعب حركة الاقتصاد، نجد أن السياسة المالية تعمل على تعميق حالة الركود وتأتي بموازنة تقشفية بخاصة في الجانب الجاري فقد فرضت عدداً من الضرائب التي تحد من الطلب الفعال، وهي بذلك تتناقض مع السياسة النقدية التوسعية التي استوعبت حركة الاقتصاد، وأن العجز في الموازنة العامة هو نتاج شحة الموارد وليس نتاج سياسة مالية توسعية. كان من المفترض أن يتم تخفيض النفقات الجارية غير الضرورية والتي ليس لها مساس بحياة المواطنين.

4- الموازنة العامة وسعر الصرف

تعرض الاقتصاد العراقي الى صدمة حقيقية مزدوجة بعد 2014 تمثلت بتدهور أسعار النفط وباحتلال داعش ثلث الاراضي العراقية، ولمواجهة تلك الصدمة يتطلب التخلي عن سعر الصرف الثابت الذي يصر البنك المركزي الدفاع عنه مما تسبب هدر جزء كبير من الموارد من العملة الاجنبية حتى يتم استيعاب الآثار السلبية لها والتقليل منها والتحول الى سعر الصرف المرن، وبما أن التكاليف الاجتماعية المترتبة على التعويم عالية، لذا يجب أن يكون التعويم مُداراً وبشكل تدريجي بخاصة اذا علمنا أن هناك فرق بين سعر الصرف الاسمي وسعر الصرف الموازي، وهذا من شأنه أن يخفف من الآثار السلبية ويقلل من العجز المفترض في الموازنة لأن إيراداتها ونفقاتها تحدد من خلال سعر صرف الدينار مقابل الدولار، إلا أن صندوق النقد الدولي



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

ينصح باتباع سعر الصرف الثابت مع العلم انه يقر بأهمية اتباع نظام الصرف الحر⁽¹⁾.
والجدول الآتي يوضح حال العجز إذا تم اعتماد صرف الصرف الموازي.

¹ صندوق النقد الدولي بيان صحفي ذي العدد 17/323 في 9 آب 2017، المراجعة الثانية لاتفاقية الاستعداد الائتماني.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

جدول (11): سيناريوهات العجز بافتراض تغير سعر الصرف 2015-2019

موازنة 2019		موازنة 2018		موازنة 2017		موازنة 2016		موازنة 2015		التفاصيل
السعر المتوقع 1200	سعر الصرف 1182	سعر الصرف الموازي 1201.0	سعر الصرف 1182	سعر الصرف الموازي 1251	سعر الصرف 1182	سعر الصرف الموازي 1303	سعر الصرف 1182	سعر الصرف الموازي 1216	سعر الصرف 1166	
56.0	56.0	46.0	46.0	42.0	42.0	45.0	45.0	56.0	56.0	معدل سعر النفط (دولار)
3880.0	3880.0	3888.0	3888.0	3750.0	3750.0	3600.0	3600.0	3300.0	3300.0	معدل التصدير (ألف برميل يوميًا)
1416200.0	1416200.0	1419120.0	1419120.0	1368750.0	1368750.0	1314000.0	1314000.0	1204500.0	1204500.0	اجمالي الصادرات (ألف برميل)
79307200.0	79307200.0	65279520.0	65279520.0	57487500.0	57487500.0	59130000.0	59130000.0	67452000.0	67452000.0	اجمالي العائدات النفطية (ألف دولار)
	93741110.0	78400704.0	77160393.0	71916862.0	67950225.0	77046390.0	69891660.0	82021632.0	78649032.0	اجمالي العائدات النفطية (ألف دينار)
11828576.0	11828576.0	14483275.0	14483275.0	11061196.0	11061196.0	11967403.0	11967403.0	15399332.0	15399332.0	ايرادات غير نفطية (ألف دينار)
	105569686.0	92883979.0	91643668.0	82978058.0	79011421.0	89013793.0	81700803.0	97420964.0	94048364.0	الايادات (ألف دينار)
128443052.0	128443052.0	104158184.0	104158184.0	100671171.0	100671171.0	105895723.0	105895723.0	119462430.0	119462430.0	التفقات (ألف دينار)
	-	-11274205.0	-12514516.0	-17693113.0	-21659750.0	-	-	-	-	العجز (ألف دينار)
	22873366.0					16881930.0	24194920.0	22041466.0	25414066.0	
	-17.8	-10.8	-12.0	-17.6	-21.5	-15.9	-22.8	-18.5	-21.3	العجز %
	-19351.4	-9387.3	-10587.6	-14143.2	-18324.7	-12956.2	-20469.5	-18126.2	-21795.9	العجز (مليار دولار)



أوراق في السياسة المالية العامة

سادسا: الموازنة والاستثمار في القطاع النفطي

خُدد إنتاج النفط في موازنة 2015 بنحو 3300 ألف برميل يومياََ ازداد الى 3880 ألف برميل يومياََ في موازنة 2019، ولم تصل الصادرات النفطية الى ما هم مقرر في الموازنة، ففي موازنة 2018 بلغ المعدل اليومي لشهر آب 3583 ألف برميل يومياََ، ولم تنشر وزارة النفط إنتاج النفط من قبل الشركات العاملة بموجب جولات التراخيص. وبالنظر لمنح تلك الشركات أفضل الحقول النفطية فإن هذا يستوجب أن تنخفض التخصيصات الموجهة الى القطاع النفطي لكن نجدها شكلت أكثر من نصف اجمالي التخصيصات الاستثمارية. وكما موضح بالجدول الآتي:

جدول (12) التخصيصات الاستثمارية لوزارة النفط للمدة 2015-2019

السنة	تخصيصات وزارة النفط	اجمالي التخصيصات	النسبة
2015	14000000	41214037	34.0
2016	14000000	25746312	54.4
2017	13750826	25454018	54.0
2018	13495132	24650112	54.7
2019	15852510	32591374	48.6
النمو بين 2018-2019	17.5	32.2	

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الموازنات العامة للأعوام 2015-2019

عرضت الحكومة العراقية خلال المدة 2008 - 2012 خمس جولات تراخيص الا انها نفذت أربع منها بغية استثمار الثروة النفطية. وتعد الجولتان الاولى والثانية أهم الجولات لأنها عرضت أغلب الحقول النفطية المكتشفة والتي تقع في المنطقة الجنوبية. أما الجولة الثالثة فقد غلب عليها الحقول الغازية مع حقول نفطية صغيرة. وشملت الجولة الرابعة عقود استكشافية غازية ونفطية. وقد كان من المؤمل أن يزداد إنتاج النفط إلى 13.5 مليون برميل يومياََ بحلول عام 2020.



أوراق في السياسة المالية العامة

ومن جهة أخرى، فإن الموازنات للأعوام 2015-2018 أعطت الحق لوزير المالية بناءً على طلب وزير النفط اصدار سندات بقيمة 12 مليار دولار وعلى شكل اصدار واحد أو عدة اصدارات على أن تعرض على مجلس النواب (رفعت هذه الجملة في موازنة 2018)، وقد خلت موازنة 2019 من هذه المادة لتحسن الذي طرأ على أسعار النفط.

الآثار الاقتصادية للموازنة

تهدف السياسة المالية الى التأثير في النشاط الاقتصادي من خلال استخدام أدواتها (السياسة الإيرادية والسياسة الإنفاقية)، ومن إحدى مشاكل الاقتصاد العراقي هي اختلال هيكل الانتاج والاعتماد على القطاع النفطي، ولمواجهة هذه المشكلة يتطلب الامر تنشيط القطاع الصناعي والزراعي وتوجيه أكبر قدر من الانفاق نحوهما، بيد أن واقع الحال يشير الى أن الانفاق الاستثماري الموجه اليهما لا يتناسب مع أهميتهما والجدول الآتي يوضح ذلك:

جدول (13) الانفاق الاستثماري في القطاعين الزراعي والصناعي وأهميتهما النسبية للمدة 2015-2019 (ألف دينار)

السنة	اجمالي التخصيصات	الزراعة	النسبة	الصناعة	النسبة
2015	41214037106	80000000	0.19	110000000	0.27
2016	25746311538	59280000	0.23	49400000	0.19
2017	25454018000	50188000	0.20	16820000	0.07
2018	24650112138	42154445	0.17	54865598	0.22
2019	32591374023	100325975	0.31	90574798	0.28

المصدر: الموازنات العامة للأعوام 2015-2019

- النسب من عمل الباحث

يشير الجدول الى أن التخصيصات الاستثمارية لم تصل حتى الى نسبة الواحد في المائة في حين تجاوزت التخصيصات الموجهة الى القطاع النفطي أكثر من نصف



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

التخصيصات، وهذا يشير الى مدى التخلف الذي سيبقى ملازماً لهذين القطاعين، وهذا يحتاج الى اعادة النظر في السياسة الاقتصادية الحكومية تجاه أهم قطاعين رئيسيين، لكون لا الحكومة قادرة على النهوض بهما ولا البيئة الاستثمارية جاذبة للاستثمار فيهما لعدة اسباب لا مجال لذكرها في هذا البحث.

وفي مجال آخر والذي له مساس بحياة المواطنين وهو بعض النفقات الحاكمة، إذ يشير الجدول (14) الى النفقات الحاكمة فقد بلغت تخصيصات البطاقة التموينية 2500 مليار دينار في موازنة 2015 والادوية 1533 مليار دينار ودعم شراء محصول الحنطة والشعير 1782 مليار دينار، وقد انخفضت تلك التخصيصات الى 1500 و 900 و 1520 مليار دينار للفقرات أعلاه على التوالي.

جدول (14) النفقات الحاكمة للأعوام 2015-2019 مليون دينار

التفاصيل	2015	2016	2017	2018	2019
البطاقة التموينية	2500000	2470000	2470000	1500000	1500000
نفقات استيراد الطاقة الكهربائية	562500	395200	385200	405000	424600
نفقات دعاوى نزاعات الملكية	67000	24700	24700	6175	50000
نفقات استيراد الوقود لمحطات توليد الطاقة الكهربائية	590200	395200	395200	920787	
الادوية	1533465	1515063	1515063	900000	1100000
دعم شراء محصول الحنطة والشلب	1782144	1760758	1760758	1520758	1520758
هياة الحج والعمرة	14500	14326	14326		
التعداد العام للسكان					94560
المجموع	7049809	6575247	575247	5252720	4689918

المصدر: الموازنات العامة للأعوام 2015-2019



أوراق في السياسة المالية العامة

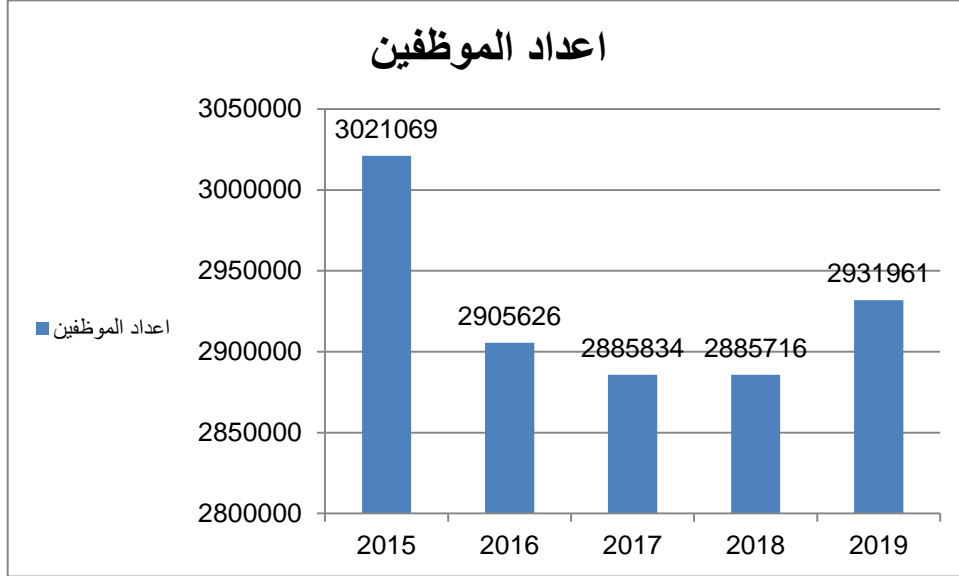
وفي مجال التأثير في قوة العمل لم نلاحظ في الموازنة أي استهداف لتقليل البطالة سواءً عن طريق السعي لخلق بيئة ملائمة لعمل القطاع الخاص وتقديم الدعم لإنشاء مشاريع جديدة قادرة على استيعاب جزء من العمالة، أم خلق قطاع انتاجي حقيقي حكومي يستوعب فائض العمالة في القطاع العام بخاصة إذا علمنا أن هناك 400 ألف موظف يتقاضون رواتب وينتسبون الى مشاريع متوقفة. أما الجهاز الوظيفي للدولة فهو يعاني من ترهل، فقد أكد صندوق النقد الدولي في تقريره عن المراجعة الثانية لاتفاقية الاستعداد الائتماني على ضرورة اتباع سياسة التقشف وتخفيض حجم القطاع العام تبدأ من عملية تعويض الموظفين الذين يحالون على التقاعد أو يتركون الوظيفة بتعويض كل خمسة متقاعدين بموظف واحد⁽²⁾. الا أن حركة الاحتجاجات الاخيرة والضغط الشعبي فرض على الحكومة التخلي عن الالتزام بهذا الاجراء، وهذا الاجراء إن أتبع فإنه سوف يزيد من التكاليف الاجتماعية، لكون القطاع الخاص غير مستوعب للعمالة والقطاع العام يعاني من الترهل والاقتصاد يمر بحالة من الركود لهذه الاسباب فإن تخلي الدولة سوف يضاعف من مشكلة البطالة.

² صندوق النقد الدولي، تقرير خبراء الصندوق حول مشاورات المادة الرابعة، المراجعة الثانية لعام 2017، ص 25 يوليو/ تموز 2017، ص 24.



أوراق في السياسة المالية العامة

شكل (3) تطور أعداد العاملين في الجهاز الإداري للدولة للأعوام 2015-2019



يشير الشكل الى انخفاض اعداد القوى العاملة خلال السنوات الاربعة الاولى، استجابة لرأي الصندوق، بيد أنها عادت وارتفعت في الموازنة المتوقعة لعام 2019. وإذا أضفنا الى القوى العاملة عدد المتقاعدين الذين يقدر عددهم حوالي 2500 ألف متقاعد، وإضافة الذين يستلمون الرواتب من شبكة الحماية الاجتماعية والرعاية الاجتماعية والحشد الشعبي ويقدر عددهم حوالي مليون شخص يكون مجموع الذين يستلمون رواتب من الدولة بحدود 6.5 مليون، وإذا علمنا أن عدد افراد الاسرة 6.6 شخص، يمكن القول إن افراد الشعب العراقي جميعهم يعتمدون على الدولة، وهذا ما يسمى بدولة الرعاية.

ويمكن تتبع تعويضات العاملين التي شكلت 56 في المائة عام 2018 من النفقات الجارية وحوالي 43 في المائة من اجمالي الانفاق، بيد أنها انخفضت الى 42 و 31 في المائة في الموازنة الحالية على التوالي. أنظر الجدول الآتي.

جدول (15) تعويضات الموظفين ونسبتها الى اجمالي الانفاق والنفقات الجارية للأعوام 2015-2019

مليون دينار



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

السنة	تعويضات المشتغلين 1	الانفاق الاجمالي 2	الانفاق الجاري 3	نسبة 2:1	نسبة 3:1
2015	38550630	119462429	78248392	32.27	49.27
2016	36145464	105895723	80149411	34.13	45.10
2017	35772754	100671161	75217142	35.53	47.56
2018	44706464	104158184	79508072	42.92	56.23
2019	40048342	128443052	95851678	31.18	41.78

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الموازنات العامة للأعوام 2015-2019

الجدول (16) يوضح النفقات الجارية والاستثمارية في بعض الوزارات والذي يبين الزيادة الحاصلة في التخصيصات بشقيها في قطاع الكهرباء في موازنة 2019 عما عليه في الموازنات السابقة، فضلاً عن الزيادة في وزارات الدفاع والداخلية والمالية، في حين لم تزداد تخصيصات وزارة الصحة بالشكل الذي يتلاءم مع تدهور القطاع الصحي في العراق. ومما تجدر الإشارة إليه أن قطاع التربية والتعليم لم ينل الاهتمام الكافي بخاصة في مجال الانفاق الاستثماري.

جدول (16): النفقات الجارية والاستثمارية (تريليون دينار)

النفقات	الكهرباء	التعليم	التربية	الدفاع	الداخلية	المالية	الصحة	النسبة
جارية	1.910	2.590	7.273	5.058	11.053	17.336	5.137	78.248
استثمارية	3.000	0.168	0.100	5.723	2.000	0.308	0.346	41.214
اجمالي	4.910	2.758	7.373	10.781	13.053	17.644	5.483	119.462
جارية	1.959	2.792	7.273	6.182	9.976	17.765	4.981	80.149
استثمارية	1.186	0.010	0.040	1.186	0.494	0.114	0.148	25.746
اجمالي	3.145	2.802	7.312	7.367	10.470	17.879	5.129	105.896
جارية	2.117	2.435	1.458	5.637	10.213	19.089	1.462	75.217
استثمارية	0.844	0.010	0.005	3.144	0.545	0.011	0.041	25.454
اجمالي	2.961	2.445	1.463	8.781	10.758	19.099	1.504	100.671
جارية	3.147	0.272	1.706	5.143	9.723	24.209	1.821	79.508
استثمارية	3.148	0.039	0.010	2.344	0.344	0.091	0.098	24.650
اجمالي	6.295	0.311	1.716	7.487	10.067	24.300	1.919	104.158
جارية	6.746	2.665	1.925	5.842	10.817	29.648	2.240	95.852
استثمارية	3.987	0.060	0.141	2.099	0.434	0.168	0.316	32.591
اجمالي	10.733	2.725	2.066	7.940	11.251	29.816	2.555	128.443

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الموازنات العامة للأعوام 2015-2019



أوراق في السياسة المالية العامة

فقد هيمن قطاع الكهرباء ووزارتي الداخلية والدفاع على اغلب التخصيصات والجدول الآتي يبين نسبة كل وزارة من التخصيصات الجارية والاستثمارية والاجمالية.

جدول (17): نسبة النفقات الجارية والاستثمارية من الاجمالي لكل قطاع (%)

الصحة	المالية	الداخلية	الدفاع	التربية	التعليم	الكهرباء		
6.56	22.15	14.12	6.46	9.29	3.31	2.44	جارية	2015
0.84	0.75	4.85	13.89	0.24	0.41	7.28	استثمارية	
4.59	14.77	10.93	9.02	6.17	2.31	4.11	اجمالي	
6.21	22.16	12.45	7.71	9.07	3.48	2.44	جارية	2016
0.58	0.44	1.92	4.60	0.15	0.04	4.60	استثمارية	
4.84	16.88	9.89	6.96	6.91	2.65	2.97	اجمالي	
1.94	25.38	13.58	7.49	1.94	3.24	2.81	جارية	2017
0.16	0.04	2.14	12.35	0.02	0.04	3.32	استثمارية	
1.49	18.97	10.69	8.72	1.45	2.43	2.94	اجمالي	
2.29	30.45	12.23	6.47	2.15	0.34	3.96	جارية	2018
0.40	0.37	1.40	9.51	0.04	0.16	12.77	استثمارية	
1.84	23.33	9.66	7.19	1.65	0.30	6.04	اجمالي	
2.34	30.93	11.29	6.09	2.01	2.78	7.04	جارية	2019
0.97	0.52	1.33	6.44	0.43	0.18	12.23	استثمارية	
1.99	23.21	8.76	6.18	1.61	2.12	8.36	اجمالي	

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الموازنات العامة للأعوام 2015-2019

وقد تباينت التخصيصات في كل وزارة، فقد هيمنت بشكل كبير التخصيصات الجارية في وزارة التربية والتعليم والداخلية والمالية اذ شكلت أثر من 90 في المائة، في حين كانت بين 60-70 في المائة في وزارتي الكهرباء والدفاع لخصوصية هاتين الوزارتين.

جدول (18): نسبة النفقات الجارية والاستثمارية في كل قطاع من تخصيصاته (%)

الصحة	المالية	الداخلية	الدفاع	التربية	التعليم	الكهرباء		
65.5	93.7	98.3	46.9	98.6	93.9	38.9	جارية	2015
34.5	6.3	1.7	53.1	1.4	6.1	61.1	استثمارية	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	اجمالي	



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

75.7	97.1	99.4	95.3	83.9	99.5	99.7	62.3	جارية	2016
24.3	2.9	0.6	4.7	16.1	0.5	0.3	37.7	استثمارية	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	اجمالي	
74.7	97.3	99.9	94.9	64.2	99.7	99.6	71.5	جارية	2017
25.3	2.7	0.1	5.1	35.8	0.3	0.4	28.5	استثمارية	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	اجمالي	
76.3	94.9	99.6	96.6	68.7	99.4	87.5	50.0	جارية	2018
23.7	5.1	0.4	3.4	31.3	0.6	12.5	50.0	استثمارية	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	اجمالي	
74.6	87.6	99.4	96.1	73.6	93.2	97.8	62.9	جارية	2019
25.4	12.4	0.6	3.9	26.4	6.8	2.2	37.1	استثمارية	
100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	اجمالي	

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الموازنات العامة للأعوام 2015-2019

الخاتمة

- الالتزام بقانون الادارة المالية أو أي قانون يحل محله من حيث الالتزام بالتوقيتات الزمنية من الاعداد الى المصادقة والتنفيذ، وتحديد الاهداف التي تسعى الموازنة الى تحقيقها، فضلاً عن ربط التقرير عن الوضع الاقتصادي عما يكون عليه حال الاقتصاد العراقي لسنتين لاحقتين عن الموازنة. فضلاً عن ارفاق مشروع الحسابات الختامية للميزانية الفيدرالية ابتداءً من السنة الماضية.
- تعد عملية الموازنة التقليدية أهم مشاكل السياسة المالية الملحة التي تحتاج الى حلول استثنائية وفعالة، والتي تبدأ من التخلي عن موازنة البنود التي تعد بها الموازنة منذ تشكل الدولة العراقية والتحول الى موازنة البرامج والاداء أو الموازنة الصفرية.
- اتباع قواعد الشفافية والافصاح عن البيانات حتى تسهل للباحثين التعامل معها، والاستفادة منها في اعداد الدراسات بغية تجاوز السلبيات وتعميق الايجابيات.
- تعزيز الحوار بشأن الموازنة والاستفادة من اراء الجامعات ومراكز الأبحاث وملاحظاتها.
- العمل على الضبط المالي بخاصة ضبط الانفاق غير الضروري والعمل بتوصيات الصندوق فيما يخص التوقف عن منح الحقوق التقاعدية لغير مستحقيها، وترشيق جهاز



أوراق في السياسة المالية العامة

- الدولة بالتزامن مع دعم القطاع الخاص ليستوعب الأيدي العاملة الفائضة. ومعالجة مشكلة موظفي المنشآت المتوقفة.
- لابد من تعظيم الإيرادات من خلال فرض الضرائب على بعض السلع الكمالية المستوردة واصلاح النظام الضريبي واصلاح نظام الجباية في الكهرباء والماء والصرف الصحي وغيرها.
 - توجيه الاستثمارات نحو القطاعات الانتاجية بخاصة الزراعة والصناعة وتوفير الدعم اللازم لهما، حتى ولو تطلب الامر فرض الحماية المؤقتة لمنتجاتهما، مع الاهمية والتأكيد على شعار "صنع في العراق".
 - الدقة في تحديد سعر برميل النفط لكون يمثل أهم المؤشرات التي تقوم عليها الموازنة، بالاستفادة من توقعات الاسعار لمنظمة البلدان المصدرة للنفط وتوقعات صندوق النقد الدولي واختيار سعر تحفظي لمواجهة التقلبات التي تحدث في الاسعار.
 - التنسيق مع السياسة النقدية في اختيار سعر الصرف الاجنبي والسعي من خلال مجلس النواب للتأثير في اصرار البنك المركزي على اتباع سعر الصرف الثابت، فلو تحرك السعر الى ما هو سائد في السوق لأدى ذلك الى تخفيض العجز في الموازنة.
 - إن ضبط الانفاق العام يجب أن لا يتم من خلال الضغط على النفقات الاستثمارية بل لابد من ترشيح النفقات الجارية وبسبقتها التشغيلي لكونه من النفقات التقديرية.
 - اعطاء أولوية للجانب الاستثماري في وزارات معينة وبشكل استثنائي كوزارة التربية والتعليم.
 - دعم الاجهزة الرقابية بخاصة ديوان الرقابة المالية للحد من ظاهرة الفساد، والعمل على التحول الى موازنة البرامج والبنود من العام القادم لكون الموازنة الحالية (موازنة البنود) تستند على سلامة الصرف من حيث الانظمة والتشريعات القائمة.

(*) أستاذ في الاقتصاد الكلي في جامعة الكوفة / كلية الادارة والاقتصاد



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية العامة

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بإعادة النشر بشرط الإشارة إلى المصدر. 9 تشرين الثاني/نوفمبر 2018

<http://iraqieconomists.net/ar/>