



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK

www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

أ.د. نبيل جعفر المرسومي*: من ربح ومن خسر في موازنة العراق لعام 2019 ؟

نظام الموازنة العامة الحالي في العراق يعتمد على الأبواب والبنود ، إذ يركز على تحقيق الإيرادات دون أي اعتبار للتخطيط المتوسط أو طويل الأجل ، ولا يتم فيه تقييم عوامل الإنتاجية والأداء ، أما النفقات العامة فتحدد في ضوء الآثار المترتبة عليها بسبب عدم التركيز على الاستخدام الأمثل لهذه الموارد ، مما يؤدي إلى وجود هدر في هذه الموارد ، بمعنى آخر أن نظام الموازنة العامة في العراق وتحقيق الإيرادات يركز على القواعد والإجراءات واللوائح أكثر من تركيزه على الكفاءة الاقتصادية. وهذا يعني أن الموازنات العامة في العراق تقوم بنيتها على أساس أن النفقات العامة تصنف إدارياً، أي أن النفقات العامة توزع على الدوائر والوزارات التي تدخل موازنتها في الموازنة العامة على شكل اعتمادات أو مخصصات سنوية، ثم تُصنّف هذه المبالغ السنوية التي تخصص لكل وحدة إدارية في شكل نوعي، ووفق الغرض من النفقة التي تسمى بنود الإنفاق أو مواد الإنفاق وغالباً ما تكون متشابهة.

أما موازنة البرامج والأداء، التي تفتقد إليها الموازنات العراقية فتهتم بتبويب موازنات الوحدات الإدارية إلى وظائف ومهام، ثم برامج رئيسة ثم أخرى فرعية، يُربط بينها وبين البيانات المالية. أما موازنة الأداء، فتزوّد الإدارة بوسائل القياس الدقيقة مثل كلفة الوحدة، وقياس العمل ومعدلات الأداء . أن موازنة البرامج والأداء تركز على تأثير الإنفاق الحكومي على المواطن



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

من خلال تقديم الخدمات المختلفة ، أي مدى الفائدة التي انعكست على المواطن وعلى الاقتصاد الكلي، وأثرها على الرفاه الاجتماعي.

موازنة العراق الاتحادية لعام 2019 هي استنساخ لما درجت عليه الموازنات العامة في العراق منذ عام 2004 التي لا تختلف احداها عن الاخرى سوى في الارقام التقديرية للإيرادات العامة والنفقات العامة . يمكن توصيف الموازنات العراقية بانها موازنات توزيعية مهمتها الرئيسية توزيع إيرادات النفط العراقي على ابواب الصرف التقليدية دون ان تؤدي الى تغيير نوعي او هيكلي في بنية الاقتصاد العراقي ، والمثير للقلق في هذه الموازنة هو العجز الكبير فيها والممول اساسا من الاقتراض وبالذات الخارجي منه والذي ربما سيوقع العراق في فخ المديونية !!

على عكس المنطق الاقتصادي والتطورات العاصفة التي تشهدها اسواق النفط العالمية رفعت وزارة المالية العراقية في موازنتها المعدلة وفي خطوة غريبة حجم النفقات العامة في موازنة عام 2019 من 128 ترليون دينار الى 133 ترليون دينار لتصبح ثاني أكبر موازنة في العراق بعد موازنة عام ٢٠١٣ وثاني أكبر موازنة عربية بعد السعودية وهي ايضا ثاني أكبر موازنة ضمن اوبك بعد السعودية

وقت تم زيادة حجم الموازنة في النسخة الحكومية المعدلة في الوقت الذي شهدت فيه اسعار النفط تراجعاً كبيراً قد يؤدي لاحقاً الى تخفيض كبير في الإيرادات النفطية التي تشكل العمود الفقري للموازنة وقد ترتب على هذا الاجراء الغريب ارتفاع كبير في عجز الموازنة وهو العجز الأكبر في تاريخ الموازنات العراقية يمول اقله من الاقتراض الخارجي . إن مصدر الخطورة الحقيقية، كقاعدة عامة، يتأتى من الربط الوثيق بين نمو عجز الموازنة ونمو المديونية الداخلية والخارجية . وهذا الأمر قد يدخل الاقتصاد العراقي في حلقة مفرغة ذات آثار مدمرة للاقتصاد . إن اللجوء إلى الاقتراض الخارجي والبحث عن مصادر تمويل خارجية يحصل عندما لا تكفي



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

مصادر التمويل الداخلية في توفير متطلبات التنمية وليس لتغطية متطلبات الانفاق التشغيلي كما يحصل حاليا في العراق . توصف موازنة العراق لعام 2019 بالموازنة الانفجارية اذ انها تفوق كثيرا موازنة ايران لعام 2019 التي تبلغ 109.550 مليار دولار بموجب سعر الصرف الرسمي و نحو 47 مليار دولار بموجب سعر الصرف غير الرسمي المستخدم في السوق الحرة، وهي اقل من موازنة العراق التي تصل الى 118.962 مليار دولار .وقد اعتمدت ايران على سعر برميل مخطط قدره 54 دولارا للبرميل والصادرات 1.5 مليون برميل يوميا . ومع ان سكان ايران هو ضعف عدد سكان العراق إلا أن موازنة العراق لن يترتب عليها أي تغيير نوعي في الاقتصاد العراقي ولن تغير من الصفة الريعية الملاصقة له . اما موازنة دولة الإمارات العربية لعام ٢٠١٩ فقد بلغت ١٦ مليار دولار فقط ومع ذلك تأتي الإمارات بالمرتبة ٣٤ في دليل التنمية البشرية في العالم في حين ان موازنة العراق تزيد على موازنة الإمارات بنحو ٧ أضعاف ومع ذلك يأتي العراق في المرتبة ١٣٤ في دليل التنمية البشرية !

مفهوم الموازنة العامة

تعرف الموازنة العامة بانها تقدير مفصل ومعتمد للنفقات العامة والايرادات العامة لمدة مالية مستقبلية غالبا ما تكون سنة ، يبدو من هذا التعريف ان الموازنة العامة تتضمن عنصرين اساسيين هما التقدير والاعتماد ، الاول يتمثل في تقدير الايرادات العامة التي يتوقع ان تحصل عليها السلطة التنفيذية ، وكذلك النفقات العامة التي يتوقع انفاقها لغرض اشباع الحاجات العامة للشعب خلال مدة سنة . اما الاعتماد فيتمثل في حق السلطة التشريعية في الدول الديمقراطية في الموافقة او عدم الموافقة على توقعات السلطة التنفيذية المتعلقة بالإيرادات العامة والنفقات العامة ولذلك تظل الموازنة مجرد مشروع الى ان تحظى بموافقة المجلس النيابي أي السلطة التشريعية



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

خصائص الموازنة الحديثة

1- مؤشراتها التقديرية ذات دقة عالية

2- جداولها المقارنة اشمل واوسع

3- مدتها محدودة ولكنها ديناميكية

4- تنفيذها بأذن

5- أهدافها أوسع من الأهداف التي تتطلع اليها الموازنة التقليدية : اضافة اهداف جديدة الى اهدافها التقليدية كتحقيق الرفاهية الاجتماعية وإدارة المشاريع الاقتصادية منفردة بذلك او متعاونة مع القطاع الخاص ، فراحت تنفذ برامج استثمار تتولاها بنفسها في صورة قطاع الدولة ، حيث تستطيع ان تلعب دورا مباشرا في تخصيص الموارد . كما تتضح بعض ابعادها الاجتماعية المستقبلية في كونها تعبر بصورة غير مباشرة عن النشاطات والخدمات التي قامت او ستقوم بها مؤسسات القطاع العام من اجل رفع المستوى المعيشي والثقافي والصحي لافراد المجتمع .

6- دورها تدخلي

7- توازنها مرتبط بسلامة النشاط الاقتصادي .

قواعد الموازنة العامة

1- وحدة الموازنة

2- سنويتها



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

3- عموميتها

4- توازنها

اهمية الموازنة العامة

تعد الموازنة العامة اهم اداة سياسية اقتصادية اجتماعية تعكس توجهات واهداف القوى المهيمنة في المجتمع لأنها الوسيلة الأكثر فاعلية في ضمان تحقيق هذه التوجهات والاهداف. فالموازنة العامة ليست مجرد تخمينات رقمية مالية وحسابية لتمويل أنشطة وفعاليات الدولة وانما تمثل ترجمة عملية لمجمل اهدافها. وعليه فهيكल النفقات العامة وهيكل الإيرادات العامة وطبيعة ومضمون هذه الاهداف

الموازنة هي خطة أو برنامج عمل، تترجم فيه الحكومة سياستها الاقتصادية والاجتماعية إلى أهداف سنوية رقمية، وليست مجرد برنامج عمل خاص بوزارة المالية يبين الكفاءة في إدارة الأموال وحسب! ولا تتقرر فعالية الموازنة بذاتها فقط، بل ترتبط بأدوات التخطيط المالي الأخرى كسياسة التسليف وسياسة النقد الأجنبي، وتقاس بالنتائج الاقتصادية الاجتماعية وليس بالنتائج المالية فقط. والدور الاقتصادي والاجتماعي للموازنة العامة يكون أكثر فعالية في ظل الأنظمة الديمقراطية، مقارنة بالأنظمة الديكتاتورية والبيروقراطية التي تلعب فيها الموازنة العامة دوراً هامشياً وضعيفاً، من هذا المنطلق يمكن القول أن الموازنة العامة في العراق يمكن أن تلعب دوراً أساسياً في دعم نمو الديمقراطية.

الموازنة التشغيلية والموازنة الاستثمارية في العراق

1. الموازنة الجارية :- وهي موازنة يتم إعدادها لأغراض تمويل الإنفاق الجاري الحكومي، وتستهدف تقديم الخدمات المتنوعة لتنظيم النشاط الاقتصادي والاجتماعي والمحافظة على كيان المجتمع، مثل خدمات الدفاع والأمن والعدل والتعليم والخدمات الثقافية والاجتماعية وخدمات



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

المرافق العامة , وما ينفق في مجالات الأبحاث العلمية, فإن هذه النفقات بمجموعها تمثل إستهلاكاً للسلع والخدمات أي ما يسمى (الإستهلاك الحكومي)

2. الموازنة الإستثمارية: الموازنة التي تعبر عن نشاط الدولة في حقل التنمية الاقتصادية والاجتماعية فهي تمثل بوجه أساس التخصيصات التي تعتمد على تغطية الإنفاق الرأسمالي , وهي من الناحية المالية لا تختلف عن النفقات الرأسمالية في الموازنة الجارية إلا من خلال الحجم وطبيعة المشروعات التي تحتويها.

ملاحظات اولية على موازنة العراق لعام ٢٠١٩

الإيرادات العامة = 105.569 ترليون دينار

النفقات العامة = 133.107 ترليون دينار

النفقات الاستثمارية = 33.048 ترليون دينار

النفقات التشغيلية = 100.591 ترليون دينار

الإيرادات النفطية = 93.741 ترليون دينار

نسبة الإيرادات النفطية الى اجمالي الإيرادات العامة = 88.8%

العجز المخطط = 27.537 ترليون دينار

العجز يمول من الاقتراض الخارجي والداخلي والزيادة في اسعار النفط

سعر النفط المخطط = ٥٦ دولاراً للبرميل



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

معدل التصدير = 3.880 مليون برميل يوميا منها :

250 الف برميل يوميا من نفط كردستان

تخصيصات البترودولار = ترليون دينار

تخصيصات تنمية الاقاليم = 2 ترليون دينار

التخصيصات الاستثمارية للزراعة = 150 مليار دينار

التخصيصات الاستثمارية للصناعة = 90 مليار دينار

النفقات الاستثمارية للتعليم العالي = 134 مليار دينار

النفقات الاستثمارية للرئاسات الثلاث = 393 مليار دينار

اجمالي التخصيصات الاستثمارية للزراعة والصناعة في الموازنة = 240 مليار دينار

الحصة النسبية للزراعة والصناعة معا من الانفاق الاستثماري = 8.8%

النفقات الاستثمارية للرئاسات الثلاث تفوق ما مخصص للزراعة والصناعة والتعليم العالي معا

كيف يمكن ان يتطور البلد وهو يخصص اقل من واحد بالمئة من موازنته الاستثمارية للزراعة والصناعة؟؟ وهو ما يضع علامة استفهام كبيرة حول الكيفية التي ينبغي ان يتم بها تنويع الاقتصاد العراقي في ظل الاهمال المتعمد لهذين القطاعين التي تعبر عنه التخصيصات المتواضعة للصناعة والزراعية اللتان تعدان الاساس والمرتكز لاي سياسة اقتصادية تستهدف



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

التنوع الاقتصادي وتنوع مصادر الدخل وبدونهما يغدو الحديث عن التنوع الاقتصادي غير جدي ويفتقد الى المصداقية .

الايرادات العامة

المصدر الرئيسي للإيرادات العامة يتأتى من الإيرادات النفطية. وهذا يعني ان تقديرات الإيرادات العامة مرتبطة بتقديرات الكميات المتوقع تصديرها من النفط الخام اضافة الى تقديرات اسعار النفط العالمية المتوقعة وهي عوامل تتميز بالتقلبات واحيانا الشديدة ، مما يوجب الحذر عند تقدير كل من النفقات العامة (وخاصة النفقات التشغيلية الجارية) والإيرادات العامة . وتعكس هيمنة الإيرادات النفطية على الإيرادات العامة وتدني مساهمة الأنشطة غير النفطية طبيعة الاختلال الكبير والمستديم الذي تعاني منه الموازنات العراقية منذ عدة عقود والتي تؤثر بدورها مدى هشاشة الاقتصاد العراقي وتبعيته المتزايدة لسعة النفط . والملاحظ على سعر النفط المخطط في موازنة 2019 بانه ينسجم مع الاسعار النفطية المخططة في دول اوبك او يقترب منها اذ سعر برميل النفط المخطط في موازنات الدول النفطية لعام 2019 يبلغ في :

روسيا = 63.4 دولار

السعودية = 67 دولار

قطر = 55 دولار

ايران = 54 دولار

الجزائر = 50 دولار

الامارات العربية = 55 دولار



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

ما زالت الحكومة لا تعرف تقدير الصادرات النفطية من اقليم كردستان , حيث ثبت في الموازنة الصادرات (250 و 000) برميل يومياً وهذا ثابت منذ عام (2014) وفي حين هناك تصاعد وتسارع في الصادرات النفطية من الحقول النفطية الجنوبية التي بلغت نحو 3.6 مليون برميل يومياً في عام 2018.

اما الايرادات غير النفطية فهي شحيحة اذ لا تزيد عن 11.2% من اجمالي الايرادات العامة وتتمثل بالاستمرار بفرض ضرائب على كارتات الهاتف النقال وبنسبة 20% وفرض رسم مقداره 25 الف دينار على تذكرة السفر الخارجي و 10 آلاف دينار على تذكرة الطيران الداخلية مع فرض ضريبة مبيعات بنسبة 5% على السلع المباعة في المولات ومراكز التسوق والخدمات المقدمة في صالونات الحلاقة الرجالية والنسائية و ضريبة اخرى على شبكات الانترنت. فيما ارجع البرلمان العراقي الضريبة المفروضة على العقار الى 10% بعد كانت في النسخة الحكومية للموازنة 12%. فضلا عن اوجه الايراد التقليدية المتمثلة بضرائب الدخل وايرادات املاك الدولة والرسوم الجمركية وغيرها . وعلى العموم فإن معظم الايرادات غير النفطية كالضرائب والرسوم الكمركية مرتبطة اساسا بإيرادات النفط ، فالضرائب تفرض على دخول ممولة بإيرادات النفط والرسوم الكمركية هي الاخرى تفرض على السلع المستوردة الممولة بإيرادات النفط العراقية . وعلى ذلك فالنفط هو محور الموازنات العامة في العراق .

النفقات العامة

ازدادت النفقات العامة في موازنة عام 2019 بنسبة 23% عن موازنة عام 2018 فيما ارتفعت النفقات التشغيلية بنسبة 20.46% والنفقات الاستثمارية بنسبة 31.1% . بقيت النفقات التشغيلية المسيطرة على حجم الانفاق العام وبنسبة (75.2%) من اجمالي النفقات العامة في موازنة عام



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

2019 مقابل 24.8% للإنفاق الاستثماري وهي نسبة مرتفعة جدا وهذا ان دل على شيء انما يدل على ان ليس للحكومة من برامج انمائية واضحة المعالم من اجل دفع عملية النمو في الاقتصاد العراقي والحد من احادية الاعتماد على النفط. ان الارتفاع الكبير في الانفاق العام انصب على الانفاق التشغيلي الجاري بشكل اساس وهو ما يشكل مؤشرا خطيرا في دولة نامية كالعراق تحتاج الى موارد كبيرة وهائلة لإعادة اعمارها في كل المجالات ابتداء من البنى التحتية بما فيها التعليم والصحة والاسكان والطرق الى قطاعات النفط والصناعة والزراعة بالإضافة الى توفير الحد الأدنى لمستويات معيشة تليق بانسان في بلد متختم بالموارد. اما النفقات الاستثمارية فكانت بنسبة 24.8% لتغطية نفقات المشاريع الاستثمارية في الوزارات في حين لم يخصص سوى ثلاثة ترليونات دينار لإعمار وتنمية مشاريع الاقاليم. في حين يصل الانفاق العسكري في موازنة عام 2019 الى 25 ترليون دينار وهو ما يعادل 19% من اجمالي النفقات العامة ، وهو اكبر بنحو ثلاث مرات الانفاق الاجتماعي (الصحة والبيئة والتربية والتعليم) وهو رقم كبير لاسيما بعد تحقيق النصر النهائي على تنظيم داعش الارهابي ، وهو ما يضيف عليها صفة موازنة حرب اكثر من كونها موازنة اعمار . الملاحظ على الموازنات العامة في العراق ومنها موازنة عام 2019 انها خصصت 3.248 ترليونات دينار للأمن والدفاع وهو ما يعادل 10% من اجمالي النفقات الاستثمارية في العراق ضمن الموازنة الاستثمارية وليس التشغيلية مع ان معظمها مخصص لاستيراد الاسلحة والمعدات . وهو ما يتناقض مع المفهوم الحقيقي للاستثمار الذي يعني التوظيف المنتج لراس المال من خلال توجيه المدخرات نحو استخدامات تؤدي الى انتاج سلع وخدمات تشبع الحاجات الانسانية وترفع مستوى الرفاهية .

وحظيت وزارة النفط بموازنة كبيرة بلغت 18.457 ترليون دينار منها 14.737 ترليون دينار كنفقات استثمارية اي ما يعادل 45% من اجمالي النفقات الاستثمارية في الموازنة في حين انها لم تخصص لوزارات الزراعة والصناعة والنقل والاتصالات مجتمعة سوى 5.780 مليار دينار اي ما يعادل اقل من 4.2% من النفقات الاستثمارية فهذا يعني الحد من تنويع الاقتصاد العراقي



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

بل تأصيل وتجذير الصفة الريعية في الاقتصاد العراقي وتعميق احاديته من خلال تعاظم الاعتماد على النفط وهو مورد ناضب واهمال القطاعات الاخرى وخاصة القطاعات السلعية مما يؤدي في النهاية الى تفاقم البطالة نظرا لشحة فرص العمل التي يوفرها قطاع النفط كونه قطاع كثيف رأس المال من جهة والركود الاقتصادي الذي يضرب بقية القطاعات الاقتصادية من جهة اخرى

أن الانفاق الاستثماري في العراق غير فاعل اي انه غير موجه نحو الاستثمار في البنى التحتية والمشاريع الاستثمارية التي تزيد من الطاقة الانتاجية للبلد وتحسن من بيئته الاستثمارية. ويلاحظ ان موازنة عام 2019 تخلو من المشاريع الاستثمارية الاستراتيجية التي يترتب عليها احداث دفعة قوية للاقتصاد العراقي فلم تخصص موارد مالية كافية لتطوير الصناعة النفطية التحويلية وخاصة قطاعي التكرير والبتروكيماويات وقطاع الخدمات اللوجستية كالمطارات والموانئ وغيرها. ولذلك ينبغي الاعتناء بطبيعة الانفاق الاستثماري وتحديد اولويات الاستثمار بدقة من أجل توفير المقومات اللازمة للنهوض الاقتصادي وتعزيز الانتاج المحلي وتوفير الموارد المالية اللازمة لتسديد اقساط خدمة الدين الخارجي .

العجز المخطط في موازنة 2019

اجمالي العجز المخطط = 27,873 ترليون دينار

نسبة العجز الى اجمالي الموازنة = 17.8%

نسبة العجز الى الناتج المحلي الاجمالي = 11.7%

تمويل العجز :

7.758 ترليون دينار من الرصيد المدور في حساب وزارة المالية



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

875.940 مليار دينار سندات وطنية

444.432 مليار دينار قرض من المصرف العراقي للتجارة

18.795 ترليون دينار من الاقتراض الخارجي

الاقتراض الخارجي يسهم في تمويل 67.4% من عجز الموازنة

المثير للقلق في هذه الموازنة هو العجز الكبير فيها والممول اساسا من الاقتراض وبالذات الخارجي منه ، علما ان مديونية العراق تبلغ حاليا 117 مليار دولار منها 70 مليار دولار مديونية خارجية و 47 مليار دولار مديونية داخلية

مؤشرات كارثية عن الاقتراض الخارجي والداخلي في موازنة 2019

الدين الخارجي = 16.609 ترليون دينار

الدين الداخلي = 444 مليار دينار

اجمالي الدين = 17.053 ترليون دينار

مدفوعات الفوائد = 4.534 ترليون دينار

أقساط خدمة الدين (القسط الاصيلي + سعر الفائدة) = 10.792 ترليون دينار منها 3.178 ترليون دينار اقساط خدمة الدين الخارجي

لماذا يقترض العراق ويتحمل دفع الفوائد الكبيرة والموازنة فيه تحقق فائضا اذ حقق العراق في عام 2018 فائضا حقيقيا مقداره 7.758 ترليون دينار تم تدويرها الى موازنة عام 2019 ؟



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

وإذا كان البعض يدعي بان القروض المدرجة في الموازنات العراقية لا يجري تفعيلها وانما هي قروض حين الطلب فهو واهم لان مدفوعات الفوائد كانت 4.086 ترليون دينار عام 2018 ارتفعت الى 4.534 ترليون دينار في موازنة عام 2019 فيما ارتفعت اقساط خدمة الدين من 8.247 ترليون دينار عام 2018 الى 10.792 ترليون دينار عام 2019. وكل ذلك حصل بسبب الزيادة المستمرة في الاقتراض لتغطية العجز المخطط في الموازنة .

موازنة 2019 قيد جديد على حكومة عبد المهدي

لا توجد رؤية حكومية حول مسار وطبيعة الاصلاح الاقتصادي الذي تسعى الحكومة الى تحقيقه . وما اهم الاصلاحات المنفذة في العام 2018 ، ولم توضح الحكومة في موازنتها لعام 2019 عن الاجراءات المزمع اتخاذها لتنفيذ البرنامج المتكامل للإصلاح الاقتصادي الذي يهدف الى تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة ورفع معدلات التشغيل والاهتمام بالحماية الاجتماعية اذ ان الموازنة غاب عنها المؤشرات الكمية المتعلقة بمعدلات النمو والبطالة ، ومعدلات الدين الحكومي ، ومعدلات التضخم ، ومعدل نمو الاقتصاد العالمي . كما لم توضح الموازنة توجهات السياسة المالية في العراق والتحديات التي تواجهها . الموازنة هي خطة أو برنامج عمل، تترجم فيه الحكومة سياستها الاقتصادية والاجتماعية إلى أهداف سنوية رقمية، وليست مجرد برنامج عمل خاص بوزارة المالية يبين الكفاءة في إدارة الأموال وحسب ولا تتقرر فعالية الموازنة بذاتها فقط، بل ترتبط بأدوات التخطيط المالي الأخرى كسياسة التسليف وسياسة النقد الأجنبي، وتقاس بالنتائج الاقتصادية الاجتماعية وليس بالنتائج المالية فقط. ولذلك تمثل موازنة 2019 رؤية السيد حيدر العبادي وطاقمه الوزاري الذي يركز على الطابع التوزيعي للإيرادات العامة واهمال تام لضرورة تطوير القدرات الانتاجية للاقتصاد العراقي وضرورة تنويعه لاستيعاب البطالة الكبيرة للبلاد كما تعكس الموازنة سوء الادارة المالية في



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

العراق وعدم قدرتها على التصرف المنهجي في الموارد . ان موازنة 2019 تضع قيدا كبيرة على قدرات الحكومة القادمة في الحصول على الموارد المالية اللازمة لتحقيق التغيير الاقتصادي المنشود من تفاقم مشكلة المديونية الخارجية خاصة بعد ارتفاع اقساط خدمة الدين الى 10.792 ترليون دينار . كما ان المبالغة في تخصيص الاموال للأمن والدفاع لا سيما بعد القضاء على داعش وانحسار العمليات الارهابية بشكل ملحوظ سيلحق الضرر الكبير بالإنفاق المدني الموجه نحو تلبية الحاجات الاساسية للشعب اذ بلغت التخصيصات المالية للأمن والدفاع نحو 25 ترليون دينار وهي تمثل 19% من اجمالي النفقات العامة في لا يزيد المخصص للصحة والبيئة عن 3.291 ترليون دينار وهو ما يعادل 2% فقط من النفقات العامة فيما بلغ المخصص لوزارتي التربية والتعليم العالمي معا عن 5.053 ترليون دينار وبنسبة 3.8 % . ويزداد الامر سوءا عندما تخصص الموازنة للزراعة والصناعة معا نحو ترليون دينار فقط وهو ما يمثل 1.5% فقط من اجمالي الموازنة .

موازنة 2019: تخصيصات كبيرة ووظائف قليلة

بغية التقليل من حجم البطالة المرتفع جدا في العراق وبالذات بطالة الشباب وفرت الموازنة العامة الالاف من فرص العمل للتعيين في الادارة الحكومية وفي القطاع العام الحكومي مع انها منعت التعيين في دوائر الدولة بإسلوب التعاقد . ولم توضح الموازنة العدد المستحدث من الوظائف ولا نعلم مدى الدقة في الاخبار المستندة الى وزارة المالية والتي تشير الى 65 ألف وظيفة تم استحداثها في الموازنة . غير اننا بالاستناد الى الارقام الواردة في الجداول الملحقة في الموازنة توصلنا الى ما يلي : مجموع العاملين في الدولة لعام 2018 = 2.894.712 مليون

مجموع العاملين في الدولة في موازنة عام 2019 = 2.931.961 مليون



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

الزيادة المستحدثة في عدد العاملين في الدولة في موازنة عام 2019 = 37.249 ألف فرصة عمل . وبغض النظر عن اي الرقمين ادق فقد ترتب على استحداث هذه الوظائف ارتفاع تعويضات الموظفين (رواتب الموظفين والمتقاعدين والحماية الاجتماعية والمتقاعدين وغيرها) من 54.448 ترليون دينار عام 2018 الى 62.524 ترليون دينار عام 2019 بزياده قدرها 8.076 ترليون دينار ، وتشكل الرواتب نحو 46% من اجمالي النفقات العامة في العراق. ونظرا لارتفاع التخصيصات المالية لفقرة الرواتب بمقدار 8.076 ترليون دينار فإن الوظائف المستحدثة في الموازنة جدا قليلة اذ ان هذه الزيادة في التخصيصات كافية لاستحداث أكثر من 300 ألف وظيفة جديدة . وحسنا فعلت الحكومة عندما اطلقت هذه الوظائف لان العمل من ابسط حقوق الانسان وواجب على الدولة غير ان التوسع في عدد العاملين واستحداث الوظائف الجديدة لم يرافقها توسعة حقيقية في الطاقات الانتاجية والخدمية للقطاع العام والادارات الحكومية وكان من المفروض للدولة ان يكون لها برنامج واضح لتحديث القطاع العام واقامة بعض المشاريع الاستراتيجية الموفرة للعمل من اجل تنويع الاقتصاد العراقي والانتقال به من اقتصاد ريعي الى اقتصاد انتاجي بالتزامن مع تبني حزمة من الاجراءات الداعمة للقطاع الخاص الوطني وهو ما اغفلته الموازنة معززة بذلك من الصفة الريعية للاقتصاد وهو ما يحول دون تبني اجراءات حقيقية لمعالجة مشكلة البطالة في العراق .



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

الرواتب والاجور في موازنة عام 2019

المفردات	المبلغ المخصص في موازنة 2018 ترليون دينار	المبلغ المخصص في موازنة 2019 ترليون دينار	الاهمية النسبية لفقرة الرواتب الى اجمالي موازنة عام 2019
تعويضات الموظفين وما في حكمها ومنها :	54.488	62.524	45.97
1.الرواتب	36.076	41.849	31.44
2.التقاعد	10.842	11.790	8.86
3.اجور المتعاقدين	1.091	1.169	0.88
4.رواتب الشركات العامة	1.842	2.062	1.55
5.رواتب شبكة الحماية الاجتماعية	2.514	2.514	2.4
6.رواتب ومنح الدوائر الخدمية الممولة ذاتيا مثل الماء والمجاري وامانة بغداد والمؤسسات البلدية	1.402	1.573	1.2



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

تقييم الاضافات البرلمانية على موازنة عام ٢٠١٩

ما قام به مجلس النواب العراقي من استحداث وظائف جديدة وتخفيض الضرائب ومنع استيراد بعض السلع وزيادة مخصصات بعض الموظفين ووضع موازنات جديدة لبعض الهيئات وتحويل التخصيصات المالية من الوزارات الى المحافظات والتدخل في كيفية تمويل عجز الموازنة ، كلها ليست من مهام البرلمان العراقي وانما من مهام السلطة التنفيذية حصرا ولذلك سيبدأ الطعن بهذه الاضافات في المحكمة الاتحادية واول هذه الطعون جاء من وزارة الهجرة التي حول البرلمان ٤3٠ مليار دينار من تخصيصاتها المالية الى بعض المحافظات المتضررة !!

ان ايقاف الاقتراض الخارجي في موازنة عام ٢٠١٩ يتطلب تقليص النفقات العامة ومن ثم تقليص عجز الموازنة العامة وبدون هذا الاجراء يغدو هذا الايقاف لا قيمة عملية له لانه غير قابل للتنفيذ . ومن الغريب والمثير للدهشة ان يقرر مجلس النواب العراقي عدم تمويل عجز الموازنة العراقية لعام 2019 والبالغ 27.537 ترليون دينار بالاقتراض الخارجي والاقتصار على الفائض من موازنة عام 2018 والاقتراض الداخلي مع الابقاء على حجم النفقات العامة على حالها والتي تزيد عن 133 ترليون دينار علما ان النسخة المعدلة المرسلة من الحكومة العراقية قد تضمنت تدوير 7.758 ترليون دينار من موازنة عام 2018 واقتراضا داخليا بمقدار 1.319 ترليون دينار والمبلغ المتبقي من العجز والذي يصل الى 18.460 ترليون دينار يمول من الاقتراض الخارجي . ولذلك فإن توقف الاقتراض الخارجي يعني ان العراق يعتمد على ارتفاع اسعار النفط كما مذكور في الموازنة لتغطية العجز المتبقي وهو ما يعني ان العراق قد اعتمد ضمنا على سعر 71 دولارا للبرميل العراقي اي نحو 75 دولارا على اسعار خام برنت لتوفير المبلغ البديل عن الاقتراض الخارجي وهو امر مستبعد اذ ان افضل التوقعات لاسعار برنت خلال عام 2019 تدور حول 65 دولارا للبرميل واللافت ان اللجنة المالية البرلمانية قد



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

اعلنت اكثر من مرة بضرورة تخفيض سعر النفط العراقي المخطط في موازنة عام 2019 الى 45 دولارا للبرميل لكنها اليوم تقرر امرا آخر مناقضا. وكان الاجدر بالبرلمان العراقي ان يخفض حجم الانفاق العام وخاصة الانفاق التشغيلي بمقدار 18.460 ترليون دينار وهو ما يعادل الاقتراض الخارجي اذا كان جادا فعلا في مواجهة مشكلة الاقتراض والدين الخارجي بدلا من هذه الاستعراضات الاعلامية ومحاولة الايحاء للجمهور بالحرص على عدم وقوع العراق مجددا في فخ المديونية الخارجية !! وعلى العموم فقد ادت الاضافات البرلمانية الى زيادة الاعباء العامة على الدولة التي اصبحت اكثر ترهلا من ذي قبل فضلا عن إنها قد نسقت الاسس العامة والقواعد المالية التي بنيت عليها الموازنة اذ ان الكثير من الفقرات التي طرأت على الموازنة تؤثر بشكل مباشر على الايرادات العامة او النفقات العامة ومن ثم على عجز الموازنة ومنها ما هو متعارض مع القوانين النافذة في البلد وهو ما لم ينتبه اليه البرلمان خاصة وإن بعض التعديلات قد جرت على عجلة ومنها ما تم تعديله على منصة البرلمان . فضلا عن ذلك فإن الغاء المادة (14) من الموازنة والتي تنص على ما يلي : (تعمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات على التوسع في فتح باب الاستثمار الخاص والمشاركة مع القطاع الخاص بحدود اختصاصاتها على الا يترتب على ذلك اي اعباء مالية على الخزينة العامة للدولة) ، قد ادى الى اغلاق احد النوافذ المهمة في اصلاح وتطوير الاقتصاد العراقي من خلال منع الاستثمار المشترك بين القطاعين العام والخاص .

تنمية الاقاليم

بما أن هذا التوزيع يتم فقط بعد استيفاء احتياجات الحكومة الاتحادية والأقاليم، فمن المهم ان يتضمن توزيعا مناسباً للموارد المالية على المحافظات غير المنتظمة في إقليم. فإذا لم تحصل المحافظات غير المنتظمة في إقليم على حصة عادلة من الموارد الحكومية الاتحادية، ربما



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

يصبح لديها دافعا للإعلان في وقت سابق لأوانه عن إنشاء إقليم اتحادي لتحقيق موقعا أفضل في أولويات توزيع الموارد المالية الوطنية .

الإطار القانوني لتنمية الأقاليم

ان الدستور العراقي جعل سياسة التنمية الشاملة والتخطيط من الاختصاصات المشتركة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية فضلا عن انه حسم حالة الاختلاف التي قد تحصل في مسألة تخصيص الإنفاق الاستثماري في الموازنة العامة إذ افرد بندا في هيكل النفقات الاستثمارية لتنمية الأقاليم لغرض إعطاء فرصة للحكومات المحلية المنتخبة لإرضاء ناخبها. وقد اعتمد الدستور في هذا المجال معيار عدد السكان ودرجة المحرومية بسبب سياسات النظام السابق او التي تضررت بعد ذلك بما يؤمن تحقيق التنمية المتوازنة للمناطق المختلفة, غير ان المشرع العراقي حدد آلية لتوزيع الإعتمادات اذ عد حجم السكان هو المرجع الحاسم في هذا الأمر , وهي مسألة تخالف المعايير الدولية الشائعة اليوم , والتي تؤكد على الأهمية الحيوية لقياس درجات الحرمان الاقتصادي والاجتماعي للمجاميع السكانية كمؤشر سليم لتأمين العدالة بين السكان .

آليات تخصيص مبالغ تنمية الاقاليم

إن تخصيصات الأقاليم والمحافظات تعد ضمن التخصيصات الاستثمارية لكون الاعمال التي تقام تمثل مشاريع جديدة حسب ما جاء في الفقرة التعريفية لفقرة تخصيصات الاقاليم والمحافظات . وتعتمد المحافظات والأقاليم على مركزية التخصيص ولا مركزية التنفيذ ، ودعم القرارات الاتحادية في تنفيذ المشاريع الاستثمارية فيها. ويكون ذلك على أساس موازنات مستقلة تؤشر وتعكس التخصيصات المالية لإداء وتنفيذ المشاريع والخدمات لها . وتجدر



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

الإشارة الى ان طبيعة المشاريع التي تنفذها المحافظات تحت فقرة تنمية الأقاليم غالباً ما تكون من اختصاصات الوزارات الاتحادية مثل وزارة البلديات او النقل او الصحة ، كما ان اغلب تلك المشاريع هي ذات طبيعة خدمية مثل تخطيط وإنشاء الطرق او مشاريع الصرف الصحي ، والارصفة او هدم وإعادة بناء مراكز صحية او مدارس. ومع اهمية تلك المشاريع الخدمية الا ان اغلبها لاتعد مشاريع استثمارية بالمعنى الاقتصادي المتعارف عليه ، وهو ما يعني ان مشاريع البنى التحتية والخدمية حلت محل الاصول الانتاجية خاصة في القطاعات السلعية التي بإمكانها ايضاً ان توفر فرص عمل مباشرة ودائمة ، فضلاً عن زيادة الانتاج المحلي ، وهذا يعني ان نسبة مهمة من التخصيصات الاستثمارية التي هي بالاصل منخفضة تذهب الى المجالات التشغيلية .

ان الآليات المعتمدة في توزيع مبالغ تنمية الاقاليم التي بلغت في موازنة عام 2019 ترليوناً ديناراً من التخصيصات الاستثمارية لـ (اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات بضمنها اقليم كردستان) الذي تم توزيعه حسب عدد سكان كل محافظة. وينفذ على النحو الآتي :-

1- على المحافظ تقديم خطة إعمار المحافظة والاقضية والنواحي التابعة لها المصادق عليها من قبل مجلس المحافظة اعتماداً على الخطط الموضوعة من قبل مجالس الاقضية والنواحي الى وزارة التخطيط الاتحادية لغرض دراستها والمصادقة عليها على ان تراعى المناطق الاكثر تضرراً داخل المحافظة وعلى ان توزع تخصيصات المحافظة على الاقضية والنواحي المرتبطة بها حسب النسب السكانية بعد استبعاد المشاريع الإستراتيجية التي تستفيد منها اكثر من ناحية او قضاء على ألا تزيد كلفة المشاريع الاستراتيجية الجديدة عن 15% من تخصيصات المحافظة.

2- يتولى المحافظ حصرًا تنفيذ خطة الاعمار المقررة ويتولى مجلس المحافظة مسؤولية مراقبة التنفيذ.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

والملاحظ على موازنة 2019 هو ضآلة المبلغ المخصص لتنمية الاقاليم التي تبلغ ترليون دينار فقط والتي لا تمثل سوى 6% من اجمالي التخصيصات الاستثمارية و1.4% من النفقات العامة . وبالتالي فهي قاصرة عن تنمية الاقاليم والمحافظات وتطويرها وتعزيزها لنمط الادارة المركزية للاقتصاد العراقي

تخصيصات البترودولار

تخصص للمحافظات المنتجة للنفط والغاز والنفط المكرر نسبة 5% من عائدات النفط الخام المنتج في المحافظة و5% من ايرادات النفط المكرر في مصافي المحافظة و5% من ايرادات الغاز الطبيعي المنتج في المحافظة على ان تخير المحافظة في اختيار احدى المنتجة أنفا على ان يخصص مبلغ قدره ترليون دينار فقط وبنسبة 3% من التخصيصات الاستثمارية وبنسبة لا تتجاوز 0.7% من النفقات العامة لموازنة 2019.

الاطار القانوني لتخصيصات البترودولار

منح الدستور العراقي حقوقا للمحافظات التي تنتج النفط الخام ومشتقاته والغاز على ان ينظم بقانون وأعد قانون النفط والغاز منذ عام 2007 بوصفه القانون الذي يمثل تلك الحقوق لكنه لم يرى النور لحد الآن بسبب الخلافات بين المركز واقليم كردستان حول المواد ذات الصلة بتوزيع هذه الموارد . ارتبطت تخصيصات البترودولار بعاملين رئيسيين هما : الاول تعويض المحافظة المنتجة للنفط والغاز عن الإجهاد الذي تتعرض له البنية التحتية في تلك المحافظة نتيجة للعمليات النفطية . والثاني هو تعويض المحافظة المنتجة عن الضرر البيئي والتلوث الهائل المصاحب لاستخراج النفط وحرق الغاز .

ان مشروع البترودولار الذي يمثل حلا مؤقتا لتوزيع العائدات النفطية جاء استناداً الى المادة 43- اولا من قانون الموازنة لعام 2010 اذ تم المحافظات المنتجة للنفط دولارا واحدا عن كل



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

برميل نفط خام يستخرج من حقولها، ومثله عن كل برميل نفط خام يكرر في مصافيها، إضافة إلى دولار واحد مقابل استغلال كل 150 مترا للنفط مكعب من الغاز المصاحب. وبموجب قانون رقم (21) الصادر من مجلس النواب العراقي في 23 حزيران عام 2013 تم رفع هذه التخصيصات الى خمسة دولارات عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة، وخمسة دولارات عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة، وخمسة دولارات عن كل (150) مائة وخمسين متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة . ولم يتم العمل بها في موازنة عام 2014 . وفي موازنة عام 2015 تم اعتماد مبلغ يعادل (2) دولار عن كل برميل نفط خام منتج في المحافظة و (2) دولار عن كل برميل نفط خام مكرر في مصافي المحافظة و (2) دولار عن كل (150) متراً مكعباً منتجاً من الغاز الطبيعي في المحافظة . غير ان الموازنات العامة في العراق منذ ثلاثة سنوات قد تخلت عن احتساب تخصيصات البترول دولار المقررة في قانون 21 وحولتها الى نسبة 5% من الايرادات النفطية . ومع ذلك كان يفترض بوزارة المالية ان تخصص للمحافظات المنتجة للنفط 4.650 ترليون دينار نظير هذه النسبة التي تبنتها في هذه الموازنة بدلا من تخصيصها لترليون دينار للبترول دولار ، وهو احد اهم الانتقادات التي تتعرض لها الحكومة العراقية والبرلمان العراقي لانهما لم يلتزما بالقوانين التي يتم تشريعها في مجلس النواب العراقي .

ان تخصيصات تنمية الاقاليم والمحافظات والبترول دولار من الموازنة الاستثمارية لا تزال محدودة اذ شكلت مع نسبة قدرها 9% وتخفض الى 2.2% من النفقات العامة لموازنة 2019.

حصة اقليم كردستان

على الرغم من الإشارة فقط إلى إقليم كردستان، من المفترض أن يطبق هذا المستوى من التوزيع على أي أقاليم اتحادية أخرى يتم الإعلان عنها داخل العراق بموجب المادة 119 من



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

الدستور. وقد حددت حصة اقليم كردستان ب (17%) في عام 2004 استنادا الى المعادلة الآتية :

$$17\% = 18 / 3$$

اذ يشير الرقم (3) الى محافظات كردستان الثلاث : اربيل والسليمانية ودهوك في حين يشير الرقم (18) إلى إجمالي عدد المحافظات في العراق وبقسمة عدد محافظات إقليم كردستان على العدد الكلي للمحافظات في العراق نحصل على حصة كردستان في الموازنة العامة علما ان هذه الحصة لا تراعي عدد السكان في الإقليم وهو المعيار الوحيد المعتمد في توزيع إيرادات الموازنة العامة بين المحافظات والأقاليم ومن ثم فإن هذه الحصة هي موضع جدل كبير في العراق اذ جرى تخفيضها في موازنتي 2018 و 2019 الى 12.67% .

حصة كردستان بالأرقام في موازنة 2019

حصة الاقليم حسب النسبة السكانية 12.67% = 9.427 ترليون دينار

يضاف لها حصة الاقليم من تنمية الاقاليم = 253.400 مليار دينار

حصة الاقليم من المشاريع الممولة من القروض الاجنبية = 102.361 مليار دينار

رواتب البيشمركة = 842.048 مليار دينار

اجمالي حصة الاقليم = 10.625 ترليون دينار وبضمنها رواتب الاقليم البالغة 5.448 ترليون دينار . وهذا يعني ان حصة الاقليم في موازنة عام 2019 تصل الى ما يعادل 13.47% .

البصرة في موازنة 2019



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

حصة البترودولار في الموازنة العامة = 5% من إيرادات النفط الخام

اي انها تعادل 4.687 ترليون دينار

حصة البصرة المقررة قانونيا من البترودولار = 3.515 ترليون دينار

حصة البصرة من البترودولار في الموازنة = 750 مليار دينار

حصة البصرة من تنمية الاقاليم في الموازنة = 160 مليار دينار

تخصيصات البصرة عن البترودولار و تنمية الاقاليم في الموازنة = 910 مليار دينار .

حصة البصرة الحقيقية عن البترودولار و تنمية الاقاليم = 3.865 ترليون دينار

الفرق بين الحصة القانونية والفعلية = 2.955 ترليون دينار

حصة البصرة من الموازنة التشغيلية والاستثمارية = 2.142 ترليون دينار وبنسبة 2.9% من

الموازنة بعد طرح النفقات السيادية والنفقات الحاكمة

اما الفقرة المثبتة في الموازنة التي تنص على تخصيص 20% من المبالغ المتحققة من زيادة الإيرادات النفطية الفعلية عن المخططة الى المحافظات المنتجة كل ستة اشهر فهي لا تعني شيئا والغرض من ورودها في الموازنة للتغطية على عدم رغبة الحكومة المركزية في اطلاق الاموال المخصصة للمحافظات المنتجة للنفط وفي مقدمتها البصرة وهو ما سبق ان حصل في موازنة 2018.. كما لم تشر الموازنة الى كيفية تسديد مستحقات البصرة من البترودولار للسنوات السابقة . ولذلك ينبغي على نواب البصرة تحديدا ومجلس المحافظة والمحافظ الالتفات الى هذا الموضوع الخطير وتداركه قبل فوات الاوان .



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

الرابحون من موازنة 2019

1. إقليم كردستان : الذي سيحصل على 10.625 ترليون دينار من الموازنة الاتحادية من دون قيود او تعقيدات ادارية خاصة مقابل تسليم 250 الف برميل يوميا للحكومة الاتحادية لا تزيد قيمتها عن 5.728 ترليون دينار فيما يصدر الاقليم لحسابه الخاص نحو 250 الف برميل اخرى فضلا عن عائدات المنافذ الحدودية . وعندما لا يسلم الاقليم حصته من النفط البالغة 250 الف برميل يوميا يستلم الفرق بين حصة الاقليم الكلية وقيمة النفط الذي يجب ان يسلمه الى المركز وقد اشارت المادة 10 ثانيا من قانون الموازنة الى انه في حال عدم التزام الاقليم بتسليم 250 الف برميل يوميا الى الحكومة الاتحادية يتم استقطاع قيمة هذه الكمية من نسبة الاقليم وارسال المبلغ المتبقي الى كردستان والمتعلق برواتب الموظفين وهو ما يعني ان الاقليم سيحصل من الحكومة المركزية في هذه الحالة على 4.897 ترليون دينار وهو ما يكفي تقريبا لتسديد رواتب موظفي الاقليم وهي نقطة جدا مهمة للإقليم يضمن من خلالها الحصول على رواتب موظفي الاقليم بغض النظر عن الخلافات السياسية التي يمكن ان تنشأ بين المركز والاقليم وتحول دون تسليم الاقليم نفطه . ونظرا لان حصة الاقليم من الموازنة تعتمد على الانفاق الفعلي وليس الانفاق المخطط وعادة ما يكون الانفاق الفعلي في الموازنات العراقية اقل بكثير من الانفاق المخطط بسبب التلكؤ في اطلاق الاموال المخصصة للجانب الاستثماري الامر الذي يؤدي الى تخفيض حصص كل المحافظات العراقية ومن ضمنها كردستان بأكثر من 20% من الاموال المقررة في الموازنة مما يعني ان كردستان لن تستلم في هذه الحالة (وكما حصل في السابق) اكثر من 8 ترليون دينار فيما لو سلمت للمركز 250 الف برميل يوميا في حين انها ستحصل على نحو 5 ترليون دينار كرواتب لموظفي كردستان والبيشمركة عندما لا يسلم الاقليم نفطه الى المركز ثم تقوم كردستان ببيع نفطه المقرر تسليمه للمركز والبالغ 250 الف برميل لحسابه الخاص لكي يحقق عائدات اكبر من تلك التي يحصل عليها عندما يسلم نفطه الى بغداد .



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

2. الاحزاب السياسية : التي ستنتعش مكاتبها ولجانها الاقتصادية وستحصل على المزيد من العقود والمقاولات من الانفاق الحكومي الكبير .

3. رجال الاعمال السياسيين : وهم كثر وينتشرون في المجالس النيابية ومجالس المحافظات ويمتلكون العديد من الشركات الخاصة بهم التي ستحصل على العديد من العطاءات والمقاولات .

4. العاملون بصيغة العقود الذين سيثبتون على الملاك الدائم .

الخاسرون من موازنة 2019

1. العراق : سيخسر الاقتصاد والمجتمع العراقي كثيرا من هذه الموازنة لأنها ستبدد جزءا مهما من ثروته النفطية دون ان يترتب عليها اي تغيير نوعي في بنية الاقتصاد العراقي ولن تسهم في تقليص معدلات البطالة المرتفعة في العراق ولن يتحسن كثيرا مستوى الخدمات وسيغرق العراق في الديون وستزداد الاعباء العامة على الدولة لان هذه الموازنة كسابقاتها تخلو من الاستثمار الانتاجي الحكومي في المشاريع المولدة للسلع والخدمات وفرص العمل وغير داعمة للقطاع الخاص الوطني ولن تحسن من البيئة الاستثمارية الجاذبة للاستثمار الاجنبي .

2. البصرة (وبدرجة اقل المحافظات الاخرى المنتجة للنفط) : اذ تمول البصرة نحو 80% من ايرادات الموازنة العامة في العراق لكنها لم تحصل سوى على 2.142 ترليون دينار وهو ما يعادل 2.9% من الموازنة بعد طرح النفقات السيادية والنفقات الحاكمة في حين ان حصة كل محافظة من محافظات كردستان في الموازنة بلغت نحو 3.6 ترليون دينار مع ان الاقليم لا يسلم سوى نصف انتاجه النفطي وفي المقابل لا تعطي الموازنة البصرة استحقاقاتها القانونية من البترو دولار التي تبلغ اكثر من 3.5 ترليون دينار للتخفيف من المعاناة الناجمة عن العمليات



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

النفطية التي الحقت الضرر البالغ بالبيئة والصحة العامة في البصرة فضلا عن التدمير الذي تلحقه العمليات النفطية بالبنية التحتية في البصرة .

التحديات التي تواجه موازنة عام 2019

1. والمقصود بالحساب الختامي بانه بيان يتضمن النفقات العامة التي انفقت والايرادات العامة التي حصلت خلال فترة مالية غالبا ما تكون سنة ، ولذلك فان الاختلاف المحوري يتمثل في ان الموازنة العامة تتضمن ارقاما تقديرية في حين ان الحسابات الختامية تتضمن ارقاما حقيقية فعلية ، ويلاحظ ان لكل موازنة عامة حسابا ختاميا يصدر عن الفترة ذاتها التي تكون قد نفذت فيها الموازنة العامة . وبمقارنة ارقام الموازنة العامة بارقام الحساب الختامي يمكن معرفة مدى صحة ارقام الموازونات العامة ومطابقتها للواقع .

2. لاتوجد رؤية حكومية حول مسار وطبيعة الاصلاح الاقتصادي الذي تسعى الحكومة الى تحقيقه . وما اهم الاصلاحات المنفذة في العام 2018 ، ولم توضح الحكومة في موازنتها لعام 2019 عن الاجراءات المزمع اتخاذها لتنفيذ البرنامج المتكامل للإصلاح الاقتصادي الذي يهدف الى تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة ورفع معدلات التشغيل والاهتمام بالحماية الاجتماعية اذ ان الموازنة غاب عنها المؤشرات الكمية المتعلقة بمعدلات النمو والبطالة ، ومعدلات الدين الحكومي ، ومعدلات التضخم ، ومعدل نمو الاقتصاد العالمي . كما لم توضح الموازنة توجهات السياسة المالية في العراق والتحديات التي تواجهها .

3. سوء الادارة المالية في العراق وعدم قدرتها على التصرف المنهجي في الموارد

4. تخطيط النفقات في العراق : إن اقتراح وضع الايرادات ما هو إلا عملية تقديرية تقوم بها جهة إعداد مشروع الموازنة ابتداء ، ومن ثم فإن هذه التقديرات لا تمثل صورة حقيقية للنفقات التي سيتم أنفاقها فعلا أو الإيرادات التي سيتم تحصيلها في السنة القادمة ، ومن هنا تبرز الحاجة



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

إلى دقة ووضوح هذه التقديرات. وخاصة فيما يتعلق بسعر النفط المخطط الذي بعد الاساس في تقدير العائدات النفطية للبلد .

5. لم تصمم الموازنات المنفذة خلال الفترة 2004-2019 على اسس ترقى إلى المعايير الدولية المعتمدة من قبل صندوق النقد الدولي المتعلقة بشفافية الموازنة ، و يحددها الصندوق بأربعة مجالات أساسية وهي وضوح الأدوار والمسؤوليات، توفر المعلومات للجماهير، تحضير منفوح للموازنة وتطبيق منفوح لها وضمانات النزاهة

6. لم تبعد المالية العامة العراقية طوال السنوات الماضية عن دائرة التناقض بين مسألة الكفاية الانتاجية وبين مسألة العدالة في توزيع ثمار الناتج المحلي الاجمالي للبلاد ، فكفة العدالة في توزيع عوائد الموازنة قد هيمنت على مسألة الكفاية الانتاجية

7. تقتضي الضرورة ضغط النفقات التشغيلية الى ادنى حد ممكن وخاصة فقرة الرواتب التي تشكل جانبا مهما من النفقات التشغيلية من خلال الغاء القوانين التي تسمح للمواطن العراقي ان يتقاضى اكثر من راتب واحد والغاء الرواتب التقاعدية للذين ليس لهم خدمة وظيفية لا تقل عن 15 عاما وكما هو ساري المفعول على الموظفين الاخرين

8. مشكلة الفساد المستشرية في العراق والتي تحول دون تنفيذ مشاريع الموازنة بشكل كفوء وتقديم الخدمات العامة بشكل مقبول ومن أجل إصلاح الموازنة والحد من الفساد فيها يجب العمل بالآتي :-

أ. تأسيس مكتب خاص بالموازنة من شأنه توفير المعلومات الخاصة بالموازنة بشفافية تامة وبما يسمح للسلطة التشريعية والمواطنين من معرفة الكيفية التي تنفق فيها الأموال مما يفسح المجال لمحاسبة المخلين والحد من الفساد.



شبكة الاقتصاديين العراقيين

IRAQI ECONOMISTS NETWORK
www.iraqieconomists.net

أوراق في السياسة المالية

ب. منح ديوان الرقابة المالية والمؤسسات الرقابية الأخرى ، مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها ، وبما يمكنها من اكتشاف مكامن الخلل والفساد الذي يحصل في الموازنة ومعالجته.

ج.مراجعة ودراسة الانفاقات المتعلقة بالمشاريع التنموية والاستثمارية لغرض ملاحظة أوجه الصرف ومواطن الهدر والضياع وتوجيه الأموال نحو النفع العام.

د.تعزيز العلاقة بين السلطة التشريعية والمؤسسات الرقابية والتعاون فيما بينها من أجل تعزيز الشفافية في الموازنة العامة للدولة وتحقيق الأهداف المشتركة التي تسعى إلى استخدام الموارد العامة بكفاءة عالية لبلوغ تنمية مستدامة ومتنوعة.

هـ. عند إقرار الموازنة يجب أن يودع جميع ما يقبض من الإيرادات كالضرائب والرسوم والأرباح وعوائد الدولة من إدارة أملاكها ونشاطها في الخزينة العامة للدولة ، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة أو الإنفاق منها لأي غرض لم يدرج ضمن بنود الإنفاق في الموازنة مهما كان نوعه .

9. 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 .

(*) أستاذ علم الاقتصاد في جامعة البصرة

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين. يسمح بأعادة النشر بشرط
الإشارة الى المصدر. 1 شباط/ فبراير 2019

<http://iraqieconomists.net/>