



تحليل العلاقة بين موازنة العراق الاتحادية

للعام 2019 والبرنامج الحكومي

أ.د. يسرى مهدي حسن
م.م. غصون توفان مدلول
جامعة الفراهيدي / كلية الإدارة والإقتصاد

المستخلص

تمثل الموازنة العامة الخطة المالية لعمل الحكومة، والتي تترجم فيها سياساتها وبرامجها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الى أهداف رقمية، وتزداد أهمية الموازنة العامة في كونها اداة بيد الدولة لتوجيه الإقتصاد الوطني، وفي العراق تضع الحكومة الموازنة العامة لخدمة المجتمع في مختلف قطاعاته، لذلك تستخدم الموارد المالية المتولدة من تصدير النفط الخام لتمويل الإنفاق العام بشقيه التشغيلي والإستثماري، وموازنة 2019 جاءت مواكبة للبرنامج الحكومي المعلن في بداية الدورة الإنتخابية، ولتنفيذ ماجاء من محاور في المجال المالي والإقتصادي والإجتماعي، لابد من الوقوف على اهم نقاط الإلتقاء بين بنود الموازنة العامة ومتطلبات البرنامج والموائمة بينهما. ومن هنا تاتي أهمية البحث في تحليل العلاقة بين موازنة 2019 والبرنامج الحكومي.

Abstract

The general budget of the fiscal plan for the government's work, in which its economic, social and political policies and programs are translated into numerical goals and the significance of the public budget as a tool for the State to guide the national economy and in Iraq, the government is putting the public budget to serve the community in various sectors. As a result, the financial resources generated by the export of crude oil are used to finance the public expenditure of its operational and investment. The budget of 2019 came in line with the government program announced at the beginning of the electoral cycle and the implementation of the financial, economic and social aspects of the field must be identified the most important points of prevention between the provisions of the general budget and the requirements of the program and the harmonization between them.

المقدمة

تمثل الموازنة العامة الوثيقة المالية لعمل الحكومة بجانبها الإيرادي والإنفاقي وما يترتب على هذه الوثيقة من أهداف إقتصادية وإجتماعية من خلال تحققها يمكن للحكومة إشباع حاجات المجتمع المتعددة والمتزايدة ومن ضمنها الأمن والإستقرار الداخلي والخارجي المرتبط بالإنتفاق السياسي. إن موازنة العراق للعام 2019 يمكن أن تتواءم مع البرنامج الحكومي المعلن بداية الدورة الإنتخابية فيما لو وجهت الأموال المخصصة للإنتفاق بجانبه التشغيلي والإستثماري في مجالات منتجة تولد موارد مالية تعوض عن موارد النفط الناضب والمرتبطة أسعاره بالسوق العالمية، فتتويع مصادر الدخل حتماً سينعكس على الجوانب الإقتصادية والإجتماعية سيما السياسية والآثار الإيجابية تخدم البلد وتحقق مصالح المجتمع العراقي.



أهمية البحث:

تتمثل أهمية البحث في كون الموازنة العامة جزء مهم من الموازنة القومية او بالأحرى من البرنامج الحكومي خاصة في العراق وما يحتاجه الإقتصاد من موارد مالية لتمويل حاجات المجتمع المتعددة، وكيفية توزيع تلك الموارد بالشكل الأمثل الذي يحقق التوازن الإقتصادي والإجتماعي والأمني ولمختلف القطاعات وبجانبتها الإستثماري والتشغيلي، وأن أعتقاد الموازنة العامة على الأيرادات النقدية بات يشغل فكر المخطط العراقي لذلك تجد البرنامج الحكومي وضع ضمن أولوياته تطوير القطاعات المنتجة كالصناعة والزراعة وتفعيل دور القطاع الخاص وهذا ماتضمنته تخفيضات موازنة عام 2019.

مشكلة البحث:

للبرنامج الحكومي محاور عديدة إقتصادية وإجتماعية وسياسية وإدارية، إن محاولة الموازنة بين الموازنة العامة والبرنامج يفترض محاربة الفساد المالي والإداري وتحقيق الإتفاق السياسي، إضافة الى تقليل الإعتماد على النفط كمورد رئيسي لتمويل الموازنة العامة والمرتبطة أسعاره بالسوق الدولية وما يترتب عليها من تقلبات.

فرضية البحث:

يمكن أن تحصل الموازنة بين موازنة 2019 والبرنامج الحكومي في بعض ماجاء من محاور البرنامج، كالجوانب المالية والإقتصادية والإجتماعية.

وقد توصل البحث من خلال تحليل عناصر الموازنة العامة لعام 2019 ومحاور البرنامج الحكومي الى العديد من الإستنتاجات والتوصيات، وإعتمدت الباحثتان في كتابة البحث على مجموعة من المصادر العربية والأجنبية، إضافة الى بعض القوانين المتعلقة بالموازنة العامة ومواقع الأنترنت، وأستكمل البحث بالتحليل المنطقي لواقع الإقتصاد العراقي ومتطلبات المرحلة في المجال المالي والإقتصادي والإجتماعي.

الهدف من البحث: يهدف البحث الى:

- 1- الوقوف على نقاط الإلتقاء بين بنود الموازنة العامة ومتطلبات البرنامج الحكومي والموازنة بينهما من خلال بناء القاعدة الصحيحة لتحقيق الإتفاق السياسي.
- 2- السعي لتقليل الإعتماد على النفط كمورد رئيسي لتمويل الموازنة العامة في العراق وذلك من خلال تنوع مصادر الدخل.

المبحث الأول: التعريف بالموازنة العامة وأساليب اعدادها فقها ووضعا

أولاً: تعريف الموازنة العامة

تعددت التعاريف التي تناول موضوع الموازنة العامة من قبل الكتاب المتخصصين في المالية العامة إلا انه لم يخرج أي منهم عن الخصائص العامة التي يجب توافرها في الموازنة العامة فتعرف الموازنة العامة للدولة على إنها " عبارة عن التصور المقترح من الحكومة لأعمالها المالية خلال عام قادم وهي بمعنى آخر تلخص العلاقة المالية بين الدولة أو الحكومة والمجتمع خلال عام قادم". (النجار، 8:2011).



كما وتعرف الموازنة العامة بأنها " وثيقة تبين كيف تتفق الهيئات العامة الموارد المالية المتاحة لها من اجل تحقيق أهداف عامة محددة، وكذلك هي خطة كمية بمصطلحات نقدية أعدت وتم الموافقة عليها خلال مدة محددة من الزمن وعادة ما تبين الإيرادات المخطط تحصيلها والنفقات المخطط إنفاقها خلال تلك المدة وتستخدم لتحقيق أهداف معينة. (Mirriam ph., 2005, P: 15).

مما تقدم يمكن القول أن الموازنة العامة هي " بيان تفصيلي تقديري معتمد لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة، وتجاز بواسطة السلطة التشريعية قبل تنفيذها بإصدار قانون الموازنة العامة والذي يجيز للهيئات العامة بتنفيذ الموازنة بجانبها الإيرادي والإنفاقي لتحقيق أهداف وبرامج الدولة المالية والاجتماعية والإقتصادية ".

ثانياً: أساليب إعداد الموازنة العامة فقها

مرت الموازنة أثناء تطورها بعدة مراحل، لذا ظهرت عدة أنواع منها ما هو تقليدي وما هو حديث ونذكر أهمها حسب التسلسل التاريخي كالآتي:

1- موازنة البنود (التقليدية)

تهتم هذه الموازنة بالإنفاق الحكومي مبوباً وظيفياً على شكل برامج وتبويب إقتصادي للتمييز بين النفقات الجارية والرأسمالية وبموجبها يتم حصر النفقات ذات الطبيعة الواحدة في مجموعات متجانسة رئيسة وفرعية بغض النظر عن الإدارة الحكومية التي تقدمها وهي تهتم بالجانب الرقابي أكثر من اهتمامها بالخدمات نفسها والتي يتم الإنفاق من أجلها ومدى كفاءة تلك الخدمات في تحقيق أهدافها. (بني عامر، 2014، 120).

وتعتبر موازنة البنود عن الشكل التقليدي لإعداد الموازنات وتهتم ببنود الصرف وعناصر الإنفاق العام والتركيز على مدى التزام الوحدات الحكومية بما جاء في موازنتها وتمتاز موازنة البنود بسهولة الإعداد عند تقدير النفقات والإيرادات لكل وحدة من الوحدات الحكومية وذلك بسبب وجود نماذج وتعليمات واضحة تساعد على تجميع البيانات، وسهولة الرقابة عند صرف أو إنفاق المال العام، وسهولة إجراء الدراسات والمقارنات بين الإيرادات والنفقات العامة، في حين يعاب عليها عدم وضوح أهداف النفقات العامة وذلك لان بنود الإنفاق غالباً ما تكون غير مرتبطة بخطة أو برنامج عام للتنمية، وهي تقتصر إلى وسائل للمتابعة لمعرفة ما تم تنفيذه من أعمال ومشروعات وتكلفة ذلك ومدى تحقيقه للنتائج المستهدفة، أما في حالة الرقابة على الإنفاق فإنها تقتصر على الناحية الحسابية للتأكد من عدم تجاوز الإعتمادات المخصصة. (كوميلى، 2003، 3-5). والعراق من البلدان التي تعتمد في إعداد موازنتها العامة على هذا الأسلوب الذي يقتصر على الرقابة دون متابعة تحقيق الأهداف التي من أجلها صرفت النفقة العامة.

2- موازنة البرامج والأداء

إن التقدم في العلوم الإدارية والسلوكية والكمية المتعلقة باتخاذ القرارات والتقدم بالأساليب الرياضية والإحصائية الأثر الأكبر في التحول بأهداف الموازنة العامة من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء للتأكد من قيام الحكومة بتنفيذ واجباتها بكفاءة وفعالية ولاسيما في مجال الرقابة والتخطيط وتقييم الأداء الخاص بالوحدات الإدارية المختلفة، وتضمن موازنة البرامج والأداء عدد من الجوانب التطبيقية: (الغيطاني، 2012، 8).



أ. ربط النتائج المتوقعة بالأهداف الإستراتيجية.

ب. تحديد الأهداف الفرعية التي تخدم الهدف العام وتقسيمها إلى برامج.

ج. تقسيم البرامج إلى مشروعات (ترتبط بتكاليف رأسمالية) وأنشطة (ترتبط بمصروفات جارية).

د. تحديد التكاليف والعوائد المتوقعة لكل مشروع ونشاط، وتحديد مصادر التمويل المرتبطة به.

هـ. وجود نظام للمتابعة والتقييم المستمر لدراسة وتعديل أي إنحراف قد يحدث سواء كان إنحرافاً ناتجاً عن التقدير أو الأداء والذي يرتبط بوجود مؤشرات لتقييم الأداء.

و. ربط بين المدخلات من الموارد والمخرجات، حيث تركز هذه الموازنات على المخرجات أكثر من المدخلات.

3- موازنة التخطيط والبرمجة

هي نظام إداري متكامل يركز على الأماكن التي يتم استخدام تحليل البرامج لإستغلال الموارد المتاحة واتخاذ القرارات المناسبة. (P.A.DonVito , 1969 , P: 3).

وتقوم موازنة التخطيط والبرمجة على مجموعة من المسلمات الأساسية وهي:

أ. إن تبويب الموازنة وتصنيف نفقاتها يجري على أساس الخطط أو البرامج وليس على أساس البنود.

ب. إن إتخاذ القرارات بخصوص الموافقة أو رفض خطة أو برنامج معين يتم على أساس مقاييس وتحليلات معينة مثل تحليل الكلفة - المنفعة.

ج. إن هذه الموازنة تتطلب الحصول على تقارير عن سير الأعمال في المشاريع المنفذة أو تحت التنفيذ التي بدأ تنفيذها وبهذا فهي تمارس الرقابة عليها.

د. استخدام التخطيط لعدة سنوات من أجل تصحيح نتائج الفترة السابقة وإتخاذ القرارات الصحيحة للمستقبل. (Raduski , 2010 , P: 26).

وبصورة عامة فإن أهم المزايا التي تحققها هذه الموازنة هي مساعدة مديري الوحدات الحكومية على وضع أهداف واقعية، ورسم السياسات المستقبلية التي تضمن تحقيق الأهداف واخذ الإحتياجات اللازمة للظروف المحتملة والتكيف معها، فضلاً عن إنها تعد أداة في التنسيق والإتصال والرقابة على أوجه الأنشطة المختلفة وتقييم الأداء بمقارنة النتائج الفعلية بالتقديرات المدرجة بالموازنة وتحفيز العاملين وحثهم على تحقيق الأهداف، وأيضاً إستقرار النشاط والإستمرارية عن طريق الدراسة المستمرة ومحاولة حل المشاكل قبل حدوثها. (الدوري، 1999، 223).

4- الموازنة الصفرية

هي نظام للمراجعة والتقييم والتحليل، يركز على جميع أوجه الإنفاق المقترحة وليس فقط الزيادات على معدلات الإنفاق الحالية أو إنها " نظام يفترض عدم وجود أي خدمة أو نفقات في البداية والأخذ في الاعتبار الحد الأدنى للتكلفة أو أكثر الطرق فعالة للحصول على مجموعة من المخرجات ووضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقويم فاعلية مستويات النفقات الجارية وفقاً لهذه الإعتبارات ". (آل علي، 2004، 351).

ومن هذه التعاريف يتضح لنا إن نقطة البداية عند مناقشة البرامج والمشاريع هي نقطة الصفر، ويرى أنصار الموازنة الصفرية بأنها تتمتع بالخصائص الآتية: - (Snell, 2012, p:2).



- أ. القضاء على إفتراض إن الأنشطة الحالية تمول تلقائياً وبشكل مستمر مع إجراء تغييرات طفيفة فقط (الإضافية) عن طريق إعادة النظر في كل نشاط والطلب على الموارد.
- ب. تشجيع إنهاء البرامج غير الفعالة، من خلال تركيزها على التحليل والمقارنة بين البرامج وإعادة تخصيص الموارد من البرامج أو الأنشطة ذات الأولوية الأدنى إلى تلك ذات الأولوية الأعلى.
- ج. تحسين مهارات المديرين على جميع المستويات، وزيادة إتصالاتهم مع صناع القرار وتشجيع مناقشة القضايا والمشاكل الرئيسية.

5- الموازنة التعاقدية

هي إعادة تشكيل الموازنة العامة على إنها نظام عقد صفقات بين الجهة المنفذة والحكومة بمعنى أن تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام الجميع (قطاع خاص وقطاع عام) بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج بأقل كلفة ممكنة شرط أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها. (المهاني، 2007، 115).

وتتلخص أهم مزايا الموازنة التعاقدية في إنها عقد في الموازنة العامة والذي يجب أن يكون قابلاً للتحقيق في الوقت الذي تم التفاوض عليه، وكذلك تحديد وسائل تنفيذ العقود والخضوع للمساءلة والعقاب في حالة الفشل في الوفاء بشروط العقد، وإن فكرة الموازنة التعاقدية تقوم على أساس مشاركة المواطنين في الموازنة من خلال التزاماتهم بالعقود ومن ثم سوف يكون لهم دور في التأثير على قرارات كيفية إنفاق المال العام. (Allen , 2011, p:2).

6- الموازنة بالمشاركة

تعرف الموازنة بالمشاركة بأنها " المشاركة النشطة من جانب المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني الناشطة في صياغة الموازنة لضمان تخصيص مستحقات الأقليات في الموازنة العامة، وللتأكد من إن المال العام ينفق وبشكل جيد و لصالح الفقراء " وللموازنة بالمشاركة مميزات عدة ومنها: (Emily,2009,p:11).

- أ. التقريب بين أفراد المجتمع المتنوع ودعم تماسكه وزيادة درجة الديمقراطية والمساءلة المجتمعية في عملية الإدارة العامة من أجل تنفيذ السياسات العامة للدولة.
- ب. تساعد أفراد المجتمع على تحسين فهم تعقيدات إعداد الموازنة العامة وزيادة درجة الوعي لدى الأفراد بأهمية المشاركة ومناقشة الأوليات.
- ج. تحسين كفاءة وفعالية الخدمات على المستوى المحلي، فالموازنة المصاغة بالمشاركة تسمح بتنفيذ المشروعات التي تتواءم مع اختيارات الأفراد والمجتمع بصورة أكثر كفاءة.

7- موازنة النوع الاجتماعي

يعرف مجلس الإتحاد الأوربي موازنة النوع الاجتماعي " تطبيق يعمم مراعاة بين الجنسين في عملية إعداد الموازنة العامة، وهذا يعني تقويم الموازنة العامة على أساس نوع الجنس وإدماج النوع الاجتماعي على جميع المستويات من عملية إعادة هيكلة الإيرادات والنفقات في الموازنة العامة من أجل تعزيز المساواة بين الجنسين " (Amaliija Jovanovikj,2010,p:21). وتعرف أيضا بأنها " الموازنة الحساسة لحالة النوع الاجتماعي والتي ترمي إلى تحويل المواضيع الاجتماعية والإحتياجات الخاصة



للنوع الاجتماعي (سيما النساء) إلى جزء لا يتجزأ من عملية إعداد وتحضير وإقرار الموازنة العامة، أي محاولة الوصول إلى حالة توزع فيها الموارد المالية بشكل عادل ويتعامل مع الاحتياجات الخاصة للنوع الاجتماعي من حيث توزيع المصروفات العامة والمدخولات (كالضرائب) فضلا عن إتاحة المجال لتلك الفئات للمشاركة في بناء وتصميم وتوزيع الموازنات الحكومية " (زعيبي، 2011، 21).

تقسيم الإنفاق العام في العراق وضعيا

قسم القانون العراقي (مجلة الوقائع العراقية، 2004، 71). النفقات العامة إلى قسمين أساسيين بقوله إن النفقات العامة تتألف من:

أ. النفقات الجارية لغرض دفع المرتبات والتخصيصات الأخرى ونفقات البضائع والخدمات والتحويلات الجارية بما فيها نفقات رواتب المتقاعدين والضمان الاجتماعي المدفوعة نقداً أو الصادرة عينا ودفع الفوائد والتحويلات العينية.

ب. النفقات الرأسمالية المخصصة لشراء الموجودات الثابتة والمخزونات والأصول المعنوية والأصول المالية والتحويلات الرأسمالية المدفوعة عينا والمنح. وأضاف أيضا أنواع أخرى من النفقات تمثلت بـ:

ت. إجمالي الإقراض.

ث. النفقات الأخرى التي تتم وفقا لقوانين الحكومة الفيدرالية.

ج. التحويلات إلى البنك المركزي العراقي بموجب النصوص ذات الصلة في قانون البنك المركزي.

ح. التحويلات إلى الشركات العامة.

خ. تحويلات من حكومات الأقاليم والمحافظات والبلديات والحكومات المحلية بما فيها أموال الخزينة العامة.

إن قوانين الموازنة العامة بعد عام 2003 لم يضع موازنة جارية وأخرى استثمارية كلا على حدى كما كان معمولا به في قانون الموازنة السنوية الموحدة (107) لسنة 1985 الملغى (الوقائع العراقية، 2004)، وهذا ما كان معمولا به في المدة السابقة لعام 2003، ولكن بعد عام 2003 فان قانون الموازنة العامة جعل النفقات الإستثمارية- التي كانت تسمى الموازنة الإستثمارية- ضمن الموازنة العامة للدولة وذلك استنادا إلى قانون الإدارة المالية النافذ.

ولا يخفى إن وضع موازنة جارية وأخرى استثمارية بصورة مستقلة الواحدة عن الأخرى يشير إلى إن كلا منهما تتضمن جانبا للنفقات كما تتضمن جانبا للإيرادات في الوقت الذي لم يشر به قانون الإدارة المالية إلى الإيرادات المتأتية من المشاريع أو النفقات الرأسمالية بل ترك الأمر إلى جانب الإيرادات و وضع حقول وجداول تشير إلى إيرادات الدولة التي يضم بعضها إيرادات عن مشاريع استثمارية.

وقد بين قانون الإدارة المالية في العراق نوع التبويب المعتمد بالنفقات العامة بقوله (نظام التبويب الوظيفي، يعني ترتيب أسس الموازنة ونفقاتها وسائر بيانات الموازنة وفق الغرض العام المخدوم، على سبيل المثال، الزراعة، الدفاع الوطني أو النقل) (الوقائع العراقية، 2004، 110).



ولو نظرنا إلى جداول النفقات العامة في قانوني موازنة 2005 و 2006 على سبيل المثال لوجدناهما قد أخذتا بهذا النوع من تبويب النفقات وذلك بتقسيم الإعتمادات المالية على وزارات الدولة وبتقسيم الإعتمادات المالية المخصصة لكل وزارة بين الإنفاق الجاري والإستثماري. ويتم عرض البيانات المتعلقة بالإنفاق بالأساليب التالية: (المهايبي، 2008، 7).

_ وفقا للأساس الاقتصادي: وتقسم إلى:

- النفقات التشغيلية
- النفقات الإستثمارية

_ وفقا للأساس الإداري: ويتم وفق هذا الأساس تقسيم نفقات الموازنة العامة إلى مجاميع رئيسية تمثل كل مجموعة نفقات وزارة معينة كالخارجية والمالية والزراعة الخ.. , بالإضافة إلى الجهات غير المرتبطة بوزارة مثل مجلس النواب, مجلس الوزراء, الخ..

_ وفقا لنوع النفقة: ويتم وفق هذا التبويب توزيع نفقات الوزارة الواحدة إلى حسابات إجمالية متجانسة تمثل نوع النفقة المتخصصة, وهذا التبويب يسهل على المخطط المالي الحصول على البيانات والمعلومات المتعلقة بتوجهات إنفاق الحكومة من جهة وتعمل على ضبط مالية الدولة حيث تنقيد الإدارات بالتخصيصات المعتمدة لها من جهة أخرى (حمود، 1989، 37). ويشمل هذا التبويب:

- تعويضات الموظفين, أي الرواتب و الأجور والمخصصات التي تدفع للعاملين في دوائر الدولة.
- السلع والخدمات, وتتضمن كافة نفقات المستلزمات السلعية والخدمية وصيانة الموجودات.
- الفوائد, وتشمل الفوائد المستحقة على الدين العام وفوائد الحوالات والسندات وديون الخارج.
- الإعانات, أي تخصيصات الدعم المقدم لشركات القطاع العام.
- المنح, وتشمل تخصيصات الإلتزامات الخارجية (العربية والدولية) والمنح المقدمة إلى المؤسسات الخدمية والثقافية والإنسانية, إضافة إلى تسديد رأسمال البنك المركزي.
- المنافع الإجتماعية, وتضم تخصيصات البطاقة التموينية وشبكة الحماية الإجتماعية وبدلات العسكريين (منتسبي وزارة الدفاع المنحل) بالإضافة إلى نفقات الإغاثة والمعونة لمهجرين.
- المصروفات الأخرى, وتشمل على إحتياطي الطوارئ والمبالغ التي ستترتب على تعديل سلم رواتب الموظفين وبدلات الأرزاق لمنتسبي وزارة الداخلية وصندوق التقاعد وتعويضات حرب الكويت والتعويضات الأخرى.

إن الغاية من تقسيم أو تبويب النفقات العامة هو عرضها بشكل ترتيبي يؤمن إعطاء معلومات وتوفير البيانات عن حجم النفقات لكل باب من الأبواب ومعرفة تخصيصات كل إدارة موزعة اقتصاديا ونوعيا لغرض التأكد من عدم تجاوز التخصيصات المقررة لكل وحدة إدارة (حمود، 1989، 137). وهذا يؤكد إن الموازنة العامة في العراق تنظم على أساس موازنة الرقابة بعيدة عن معايير قياس الفاعلية والكفاءة لتحقيق الهدف من الإنفاق الحكومي.



المبحث الثاني: عرض لحوار البرنامج الحكومي لدولة العراق

تناول المبحث بعض فقرات البرنامج الحكومي المتعلقة بالجوانب المالية والإقتصادية والإجتماعية حيث تم إنتقاء تلك الفقرات التي تخدم إنجاح عملية التنمية الشاملة في العراق والقطاعات المساندة مثل الأمن والإستقرار ومحاربة الفساد وذلك بوجود الإتفاق السياسي.

المحور الأول: حفظ امن العراق وسيادته وترسيخ نظامه الديمقراطي

1. إنهاء الفوضى التشريعية (تصفيه القوانين وغربلتها).

2. إنهاء الفوضى العامة وإنتشار السلاح.

3. لا يمكن القبول إلا بالدولة القوية (دولة واحدة).

4. معالجة جذور الفساد وذلك من خلال:

- معالجة جذور الفساد بتشيف منابعه من خلال مراجعة منظومة القوانين والأنظمة والتعليمات والضوابط النافذة والتي تسمح للمفسدين باستغلال الثغرات والتناقضات, وإعادة بناء منظومة شفافة وفاعلة تأسس لبيئة عمل تعزز النزاهة وتحارب الفساد.

- ملاحقة المفسدين والتضييق عليهم بكافة السبل المشروعة وكشفهم مهما كانت مواقعهم ومواقبتهم.

- وضع معايير, أو تفعيل قوانين وأنظمة عمل نافذة, للوصول إلى مواصفات ومقاييس واضحة لوصف جميع الوظائف والعقود والأعمال والخرائط والمخططات والأنظمة والإجازات والأعمال والمنشآت والسياقات والمخالفات والتطبيقات وغيرها, بما يتناسب مع المعايير المعمول بها في اغلب دول العالم وعدم ترك الأمور للاجتهادات أو للفوضى والابتزاز والفساد وتطبيقات بالية ومتخلفة لتنظيم الحياة العامة في كافة الشؤون والمصالح. وليتسنى للمواطنين والمصالح الخاصة والعامة حماية حقوقهم بعيدا عن التلاعب وعن المزاجية والرشاوى وتعسف المسؤول أو المتحكم والمتسلط بعناوينه المختلفة. (متوسط)

- تمكين مجلس النواب ودوائر الرقابة والنزاهة والمحاسبة القيام بواجباتها, وفق معايير واضحة. ووضع جدول زمني لإنهاء كل أشكال الفوضى في عمل الوزارات والمؤسسات والمصالح الخاصة والعامة. (متوسط)

المحور الثاني: المالي والاقتصادي والتنموي

- تعزيز مبدأ "صنع في العراق" ومشاريع ب (أيد عراقية) وتقليل الإستيراد عبر سياسات بدائل الإستيراد, وتشجيع الصادرات, وإستعادة الثقة بأنفسنا وخبراتنا وجامعاتنا لتنفيذ المشاريع بطاقات عراقية, مع الإستعانة كلما اقتضت الحاجة بالخبرات الأجنبية.

- إعادة النظر بفلسفة الموازنة العامة والعمل أن تكون موازنة 2020 موازنة مشاريع وأداء والإسراع بتقديم حسابات الأرباح والخسائر والحسابات الختامية, هذا ما سيركز عليه البحث في تقييمه للعلاقة بين الموازنة العامة والبرنامج الحكومي المقترح.

- تطوير النظام المصرفي العراقي وتعزيز ثقة المواطنين به وتعزيز دورها (الاقتراض لغرض التنمية).

- مراقبة الدين الداخلي والخارجي والحيلولة دون تجاوزه حد معين وربط الديون بالمشاريع الإستثمارية.

- تشجيع الإستثمار الزراعي والحيواني بتوفير القروض الميسرة لضمان الإنتاج.



المحور الثالث: التنمية المستدامة والخدمات الاجتماعية

- تقديم رؤية متكاملة لإستثمار طاقات العراقيين من مغتربين ومقيمين بالخارج واعتبارهم جزء أصيل من المجتمع العراقي.
- دراسة وضع البطاقة التموينية ومفرداتها والشرائح الأساسية المستفيدة فيها.
- التأسيس لمشروع تشغيل الشباب وتشجيعهم على تأسيس شركات صغيرة ومتوسطة وتقديم تسهيلات مصرفية ميسرة بهدف الحد من البطالة والمساهمة في التنمية.
- تأهيل وبناء ودعم مركز التدريب المهني التي تعلم المهن والحرف المطلوبة في سوق العمل والمجتمع.
- تشجيع التعليم الأهلي بمعايير وجودة عالمية.
- البدء ببناء وحدات سكنية لصالح العوائل المسجلة تحت خط الفقر.

المحور الرابع: الإعمار والبنية التحتية

- العمل فوراً لإتخاذ كل التدابير اللازمة لتخفيض وطأة نقص الكهرباء خلال 2019.
- الاستمرار بتطوير الطاقات الإنتاجية للنفط الخام وإنتاج الغاز الطبيعي.
- المساهمة بتطوير الصناعات المشتقة كالبتروكيمياويات والأسمدة والكبريت (لتتويج صادرات جديدة غير النفط).
- الإنتقال إلى الحوكمة الإلكترونية بشكل كامل.
- السعي لتشريع قانون لمجلس الأعمار وتحديث قانون الإستثمار وهيئة الإستثمار.

المحور الخامس: الأداء الحكومي والإصلاح الإداري

1. إعتتماد تطبيقات الحوكمة الالكترونية في مؤسسات الدولة وتعزيز مبادئ الشفافية والمساءلة ومكافحة الفساد.
2. إصلاح النظام الإداري ورفع كفاءة الأداء المؤسسي.
3. الإصلاح التشريعي في المجالات كافة وفق فلسفة وسياسات الدولة الحديثة.
4. تحسين موقع العراق في التصنيف الدولي لشفافية الموازنة.
5. وضع سياسة ترشيد استخدام الطاقة الكهربائية وخفض الضائعات الإدارية والفنية.

المحور السادس: الاتفاق السياسي

- يمكن أن تؤكد ان أهم الصعوبات التي تحول دون تحقيق بعض التشريعات والبرامج والمشاريع هي الحاجة الى إتفاق سياسي.
- إن الإتفاق السياسي سيتيح للحكومة إتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمعالجة التحديات وإنشاء مؤسسات الدولة، وتحفيز الإستثمار والإقتصاد، والتصدي لمعاونة بعض فئات المجتمع، وترسيخ سيادة القانون وحقوق الأناسن.



المبحث الثالث: موازنة العراق الاتحادية لعام 2019 بين العجز ومتطلبات البرنامج الحكومي

يشير قانون الإدارة المالية للدولة العراقية ذي العدد 94 لسنة 2004 إلى إن إعداد الموازنة العامة يعتمد على خطط التنمية والسعي إلى إستقرار الإقتصاد الكلي والعمل على ضمان تقوية الوضع المالي للعراق.

وتبدأ الموازنة العامة بإعداد تقرير من قبل وزير المالية في شهر مايس من كل عام يحدد به أولويات السياسة المالية وحدود الإنفاق العام مع نهاية كل عام لتنتهي بإرسالها إلى مجلس النواب في العاشر من تشرين الأول من كل سنة لغرض المصادقة عليها وإصدار قانون الموازنة العامة، لذلك نجد إن موازنة 2019 تقع ضمن الحدود الزمانية لإعداد الخطة.

أولاً: عناصر الموازنة العامة وحجم العجز لعام 2019

1. الإيرادات العامة في موازنة 2019

قدرت إيرادات الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية 2019 بمبلغ (106) ترليون دينار. (الوقائع العراقية، 2019، السنة الستون).

وتحتل الإيرادات النفطية نسبة 89% من إجمالي إيرادات الموازنة العامة، وعلى أساس احتساب الإيرادات المحققة من تصدير النفط الخام عند سعر (56) للبرميل الواحد وبكميات تقدير حددت 3.9 ألف برميل خلال عام 2019 أما عن الإيرادات غير النفطية لعام 2019 فقد قدرت بـ ما يقارب (12) ترليون دينار وبنسبة إنخفاض سنوي قدره (5.8%) خلال المدة من (2015-2019) علماً إن هناك بعض الإيرادات لا تدرج في الموازنة مثل عوائد إنتاج وبيع النفط المحلي، إيرادات الهاتف النقال واستخدام الفضاء الخارجي والمنافذ الحدودية، إضافة إلى التلكؤ في جباية رسوم بعض الخدمات العامة (الكهرباء، الماء، الهاتف، الصرف الصحي)

2. النفقات العامة في موازنة 2019

قدرت النفقات العامة لعام 2019 بمبلغ مقدار أكثر من (132) ترليون دينار من ضمنها مبلغ أقساط الدين الداخلي والخارجي البالغ أكثر من (11) ترليون دينار. (الوقائع العراقية، 2019، السنة الستون).
توزع على:

أ. النفقات الاستثمارية: مبلغ وقدره أكثر من (34.5) ترليون دينار وبضمنها مبلغ (5.5) ترليون دينار عن طريق القروض الأجنبية ومبلغ قدره تقريبا (4.5) مليار دينار عن طريق الإقتراض من المصرف العراقي للتجارة.

ب. النفقات الجارية (التشغيلية): مبلغ قدره (97.7) ترليون دينار، يخصص منه مبلغ مقداره (200) مليار دينار إحتياطي طوارئ.

3- العجز في موازنة عام 2019

إن عجز الموازنة قدر بـ (26.7) ترليون دينار لعام 2019. (الوقائع العراقية، 2019، السنة الستون). وهذا يعني إن نسبة العجز إلى النفقات العامة 18% في حين مبلغ العجز إلى الناتج 9.7% على أن يغطي هذا العجز من الوفرة المتحقق من زيادة أسعار النفط أو زيادة الصادرات النفطية أو من الإقتراض الخارجي (قرض البنك الدولي، صندوق النقد الدولي، قرض الوكالة اليابانية، قروض الصندوق السعودي للتنمية، قرض مؤسسة ضمان الصادرات البريطانية..) والإقتراض الداخلي (إصدار حوالات



الخبزينة، إصدار سندات وطنية للجمهور، إصدار سندات وحوالات للمصارف الحكومية تخصم لدى البنك المركزي العراقي، قروض من المصارف التجارية).

هذا إضافة إلى إعفاء كافة القروض والسندات الخارجية والمشاريع الممولة بالقروض من الضرائب والرسوم الكمركية وفقا للنصوص الواردة من إتفاقيات القروض.

تهدف الموازنة العامة بجانبها الأيرادي والإنفاقي إلى التأثير في النشاط الإقتصادي، لذلك تحدث بعض الإقتصاديين عن ضرورة إحداث عجز لتحريك النشاط الإقتصادي، بالمقابل نجد إن زيادة العجز ليس هو الحل لاقتصاد العراق، إلا إذا وجهت المبالغ للإنفاق الإستثماري من خلال إعادة تأهيل البنى التحتية وإقامة قاعدة إنتاجية بدل المدمرة، ثم دعم المشاريع الإقتصادية العامة ومشاريع القطاع الخاص (يعني العودة إلى خطط السنوات السابقة ومجلس الأعمار). وهذا ما لم نلاحظه في تخصيصات موازنة 2019 بالرغم من تضمينها في البرنامج الحكومي، فأختلال هيكل الإنتاج والاعتماد على القطاع النفطي من أهم مشاكل الإقتصاد العراقي، ولمواجهة هذه المشكلة يتطلب تنشيط القطاع الصناعي والزراعي وتوجيه مبالغ أكثر للإستثمار في هذين القطاعين، نجد إن ما خصص لا يتناسب مع أهميتها وكما موضح في الجدول (1)

جدول (1) الإنفاق الاستثماري في القطاعين الزراعي والصناعي وأهميتهما النسبية لسنوات متفرقة (ألف دينار)

السنة	إجمالي التخصيصات الاستثمارية	الزراعة	النسبة	الصناعة	النسبة
2015	41.214.037.106	80.000.000	0.19	110.000.000	0.27
2017	25.454.018.000	50.188.000	0.20	16.820.000	0.07
2019	32.591.374.023	100.325.975	0.31	90.574.798	0.28

المصدر: دائرة الموازنة العامة للأعوام 2015، 2017، جريدة الوقائع العراقية للعام 2019/ العدد 4529، السنة الستون / شباط 2019

النسب من عمل الباحثين

كذلك التفكير بوضع كفاءة الشعب الإنتاجية من خلال التدريب والتأهيل والإنفاق على التربية والتعليم والبحث العلمي وصحة المجتمع بإعتباره احد أهم مقومات التنمية الاقتصادية بشكل عام والتنمية البشرية على وجه الخصوص، وإذا عقدنا المقارنة بين مطالبات البرنامج الحكومي وما خصص لقطاعات التربية والتعليم والصحة في موازنة 2019 نجدها لا تتناسب مع طموحات البرنامج المقترح والجدول (2) يوضح ذلك:

جدول (2) النفقات الجارية والاستثمارية لقطاعات التربية والتعليم والصحة (ترليون دينار) لسنوات متفرقة

السنة	النفقات	الصحة	التربية	التعليم
2015	جارية	5.137	7.273	2.590
	استثمارية	0.346	0.100	0.168
2017	جارية	1.462	1.458	2.435
	استثمارية	0.041	0.005	0.010
2019	جارية	2.240	1.925	2.665
	استثمارية	0.316	0.141	0.060

المصدر: دائرة الموازنة العامة للأعوام 2015، 2017، جريدة الوقائع العراقية / العدد 4529 / السنة الستون / شباط 2019



أما في الجانب الاجتماعي فلم ترد في موازنة 2019 أي إشارة أو إستهداف لتقليل البطالة من خلال خلق قطاع إنتاجي حقيقي حكومي ليستوعب فائض العمالة في القطاع العام (خاصة إذا علمنا إن هناك 400 ألف عامل وموظف يتقاضون أجور ورواتب لكونهم ينتمون إلى مشاريع متوقفة منذ عام 2003) أو السعي لخلق بيئة ملائمة لعمل القطاع الخاص، أو تقديم الدعم لإنشاء مشاريع جديدة قادرة على إستيعاب جزء من العمالة العاطلة. (علاوي، 2010، 24).

إن موازنة 2019 أبقت دولة العراق دولة (رعاية) فهي مسؤولة عن تسليم رواتب لموظفيها ومتقاعديها ورواتب شبكة الحماية الاجتماعية والحشد الشعبي والبالغين 6.5 مليون شخص والجدول (3) يوضح تعويضات المشتغلين وكالاتي:

جدول (3) تعويضات المشتغلين ونسبتها إلى الإنفاق الجاري لسنوات متفرقة (مليون دينار)

السنة	تعويضات المشتغلين (1)	الإنفاق الجاري (2)	نسبة (2/1)
2015	38.550.630	78.248.392	49.27
2017	35.772.754	75.217.142	47.56
2019	4.048.342	95.851.678	41.78

المصدر: دائرة الموازنة للأعوام 2015، 2017، جريدة الوقائع العراقية للعام 2019 / العدد 4529، شباط، السنة الستون. النسب من عمل الباحثين

ثانياً: أولويات لتحقيق المواءمة بين الموازنة العامة والبرنامج الحكومي

يمكن أن نفعّل البرنامج الحكومي في بعض فقراته الإقتصادية والإجتماعية والمالية من خلال بعض الأولويات والسعي لتحقيقها من خلال تخصيصات الموازنة العامة ومتابعة تنفيذ صرفها والتي أهمها:

1. تنمية القطاعات المنتجة: يمكن أن نحدد بعض القطاعات في الإقتصاد العراقي والتي يمكن من خلال التخطيط لتتميتها ومتابعة تنفيذ تلك الخطط بشفافية وبعيدة عن الفساد الإداري والمالي، والنجاح في تحقيق النمو للإقتصاد القومي ويمكن تحديد القطاعات

أ - القطاع الصناعي:

إن واقع القطاع الصناعي في العراق مشحون بالإستراتيجية الصناعية لوزارة الصناعة والمعادن فمثلاً نجد: (وزارة الصناعة والمعادن، موقع الكتروني، 5-6).

- إن شركات القطاع العام تمثل العمود الفقري للقطاع الصناعي، إذ إنها مسؤولة عن إنتاج 90% من إجمالي الإنتاج الصناعي على الرغم من إن القطاع الخاص يمثل 98.3% من إجمالي عدد الوحدات الصناعية العاملة في العراق، في مقابل 1.5% مملوكة للدولة و0.2% ذات ملكية مشتركة.

- إن نسبة مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي الإجمالي تصل في المتوسط إلى 2.4% خلال السنوات (2008 - 2011)، وإنخفاض القيمة المضافة الصناعية لتصل إلى قيم سالبة في عدد من الشركات وذلك لتدهور الإنتاجية وإرتفاع نسبة الطاقة العاطلة لدى الوحدات الإنتاجية والخدمية في القطاعين العام والمختلط، فهي تعمل فقط بنسبة 30% - 50% في طاقتها التصميمية.

- لا تلعب الصناعة دور في تشغيل الأيدي العاملة في العراق، إذ قدر عدد العاملين في الصناعة (عام، مختلط، خاص)، 500 ألف عامل تقريباً، وإن 40% من شركات القطاع العام تعتمد على المعونات الحكومية لسداد أجور العاملين.



هنا لا بد من إستغلال الفوائض المالية التي مصدرها الربيع النفطي بشكل أمثل في تنمية هذا القطاع من خلال زيادة التخصيصات الإستثمارية التي تتسم بإنخفاضها، فضلاً عن إنخفاض نسب التنفيذ، إذ بلغ متوسط نسبة الإنفاق الفعلي إلى التخصيصات الاستثمارية 67.4% خلال المدة من (2004 - 2015).

ب. القطاع الزراعي:

- يعاني القطاع الزراعي في العراق من تدهور وانخفاض إنتاجية لعدة أسباب أهمها: (العيبي، بلا،).
 - إهمال القطاع الزراعي وذلك لإعتماد الإقتصاد العراقي على النفط كمصدر وحيد للثروة.
 - شحة المياه وحالة التصحر نتيجة حالة المناخ والظروف الجوية.
 - عدم توفر المكننة الزراعية الحديثة.
 - عدم توفر الأسمدة الكيماوية الحديثة، إضافة إلى عدم توفر البذور الحيدة والتي تساهم في رفع الإنتاجية كما ونوعاً.
 - ضعف الترابط القطاعي، خاصة بين القطاع الزراعي والصناعي.
 - السياسة السلبية التي تمارسها الدول المجاورة التي تتبع منها الأنهار العراقية.
 - قلة التخصيصات المالية من الحكومة المركزية والحكومات المحلية لدعم القطاع الزراعي.
 - عدم توافق القوانين الحالية وخاصة قوانين الأراضي مع التطور الزراعي وبالأخص قوانين الملكية وقانون (177) وقانون التآجير.
 - الفساد الإداري المتفشى في معظم مرافق مؤسسات الدولة والدوائر الزراعية الذي يعيق عملية النهوض بالقطاع الزراعي.
- هذا إضافة إلى أسباب أخرى كثيرة، جعل نسبة مساهمة هذا القطاع في الناتج المحلي الإجمالي لا يتجاوز 4.1% في عام 2012 مما أدى إلى زيادة معدلات الفقر والهجرة الداخلية من المناطق الريفية، وللنهوض بواقع القطاع الزراعي لا بد من وضع سياسة زراعية فاعلة، وزيادة التخصيصات الاستثمارية في الموازنة العامة ومتابعة تنفيذ تلك السياسة وتعميم أداؤها سنوياً لضمان صرف التخصيصات المالية في تنمية القطاع الزراعي وزيادة مساهمته في الناتج.

2. تفعيل دور القطاع الخاص من خلال:

- إن ضعف مساهمة القطاع الخاص من الناتج المحلي حيث بلغت 31% عام 2012. (الزبيدي، 2015، 132). يتطلب تدخل الدولة في رفع مساهمته بالناتج من خلال:
- توفير المناخ الملائم والمساعد على النمو والتطور في الأداء من خلال جملة السياسات التي تقرها الحكومة.
- توفير وتطوير البنى التحتية والتي لها دور في تطور نشاط القطاع الخاص.
- الحد من الدور المتزايد للقطاع العام في النشاط الإقتصادي إلى القدر الذي لا يؤثر سلباً على نشاط القطاع الخاص (خلق الشراكة بين القطاع العام والخاص).

3. الإيرادات السيادية:

إيجاد مصادر أخرى للإيرادات غير الإيراد النفطي وذلك من خلال:



- زيادة الحصيلة الضريبية: فقد تضمنت موازنة 2019 استمرار فرض ضريبة المبيعات على خدمة الهاتف النقال بنسبة 20%، ضريبة 5% على كافة السلع المباعة في المولات ومراكز التسوق وصالونات الحلاقة، ضريبة مبيعات على الخدمة المقدمة في المطاعم والفنادق كافة ورسم مطار (25000) دينار على السفر الخارجي و(10000) دينار على السفر الداخلي هذا إضافة إلى الضرائب المفروضة بموجب قانون ضريبة الدخل 113 لسنة 1982 وتعديلاته وقانون التعريف الكمركية رقم 22 لسنة 2010. (الوقائع العراقية، 2010).

4. تفعيل دور القرض العام:

إن للقرض العام آثار اقتصادية تخدم الاقتصاد العراقي فيما لو اعتمد كأداة مهمة من أدوات السياسة المالية، حيث يمكن من خلال إصدار السندات الحكومية سحب السيولة الزائدة من النشاط الإقتصادي وتخفيف حدة التضخم خاصة إذا وجهت مبالغ القرض إلى إستثمارات منتجة تساهم في زيادة المعروض السلعي والإستغناء عن الاستيرادات التي تستنفذ معظم العملة الأجنبية الواردة إلى البلد من تصدير النفط، ولتشجيع المكتتبين على الإكتتاب بالقرض العام لابد من خلال منح مزايا إضافة إلى سعر الفائدة كأن تكون مكافأة تسديد أو ربط مبلغ القرض العام بمال عيني. (حشيش، 1996، 197). (يفضل ربط مبلغ القرض العام بالرقم القياسي للأسعار).

- إنشاء صندوق ضبط الإيرادات (صندوق ثروة سيادي):

إن الصناديق السيادية ليست ظاهرة جديدة بل يعود تاريخ بعضها إلى العام 1953 حيث أن أول صندوق سيادي في العالم أنشأته الكويت تحت إسم الهيئة العامة للإستثمار والصندوق السيادي عادة مملوك للدولة، ويتكون من أصول مثل الأراضي أو الأسهم أو السندات أو أجهزة إستثمارية أخرى، ويمكن وصفه ككيان يدير الفوائض المالية للدولة من أجل الإستثمار في الأسهم او السندات. (حسن، 2011، 11).

والإقتصاد العراقي بحاجة ماسة إلى هكذا صناديق حفاظا على الثروة النفطية للأجيال القادمة وكذلك إستخدام الفائض من الإيراد النفطي في سنوات الرخاء (إرتفاع أسعار النفط) إلى أيام العجز وحاجة الدولة إلى إيرادات لإشباع حاجات المجتمع المتزايدة كما هي في حالة النرويج حيث تمتلك أكبر صندوق سيادي في العالم تقارب قيمته ترليون دولار. (Ministry of Finance , 2015 , p:14).

ويعتبر هذا البلد إن النفط مورد طبيعي هو ملك الشعب النرويجي غير انه يفترض أن تستفيد منه أيضا الأجيال القادمة، وحين تنضب الحقول النفطية، سيستمر النرويجيون في جني ثمارها بفضل المكاسب المالية التي حققها " الصندوق التقاعدي الحكومي الشامل " بحسب تسميته الرسمية وإضافة إلى إن أموال الصندوق غير متاحة إطلاقا للسياسيين، باستثناء قرار النرويج في 2001 انه من الممكن استخدام الصندوق لدواعي الميزانية، ويتولى البنك المركزي إدارة الصندوق.

- تحديث نظام الموازنة العامة:

لابد من إعادة النظر في أسلوب إعداد موازنة العراق الاتحادية والمعتمدة على موازنة البنود أو الرقابة والتي هي مجرد (موازنة إضافة)، أي إعتماد الحكومة على تكرار الأعمال التي قامت بها في السنة السابقة.



ولهذا لا بد من إدخال تعديلات تتضمن قياس أداء تنفيذ الموازنة العامة وذلك من خلال تنظيم الموازنة على مجموعتين: (السامرائي، 2015، 5).

أولاً: الموازنة التشغيلية للقطاع الحكومي (الإنفاق الجاري)، ويتم فيها الإعتماد على المزج بين موازنة البنود وموازنة الأداء والبرامج.

ثانياً: الموازنة الإستثمارية وتشمل الإنفاق الإستثماري، ويتم تنظيمها وفق الموازنة التعاقدية، حيث تقوم الحكومة بطرح مشاريعها وبرامجها المستقبلية أمام (القطاع العام والخاص)، بغرض الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع أو البرامج بأقل كلفة ممكنة، وفي الوقت المناسب، بشرط أن تحقق تلك البرامج والمشاريع الأهداف المخطط لها، على أن يتم البدء من الصفر للإستثمارات الجديدة، أما الإستثمارات القديمة فيتم تصنيفها حسب مردودها، فإما تستكمل أو تلغى إذا لم يتناسب العائد مع كلفة تنفيذها.

وبغية إنجاح هذا الأسلوب تكلف لجنة إستثمارية تخصصية بموجب قانون تحديد الإستثمارات حسب حاجة الإقتصاد العراقي ومتابعة تنفيذها وفي عكسها يتم معاقبة رئيس وأعضاء اللجنة عقوبات رادعة تتناسب وحجم المسؤولية الموكلة إليهم.

الإستنتاجات والتوصيات

أولاً: الإستنتاجات

1- إختلال هيكل الإيرادات العامة، إذ تسهم الإيرادات النفطية في التكوين الأكبر من الإيرادات العامة في ظل تراجع أهمية الإيرادات الأخرى خاصةً الضريبية، حيث بلغ نسبة مساهمة الإيرادات النفطية 89% من مجمل الإيرادات العامة.

2- على الرغم من زيادة التخصيصات الإستثمارية الموجهة نحو القطاعات الإقتصادية كالصناعة والزراعة إلا إن نسبة الإنفاق الفعلي (التنفيذ) لم تكن متناسبة ومنسجمة مع هذه التخصيصات مما يشير الى وجود عجز في كفاءة الأجهزة المشرفة على تنفيذ البرامج.

3- بالرغم من كثرة التشريعات الضريبية إلا أن الحصيلة الضريبية منخفضة وذلك بسبب التهرب الضريبي الناجم عن ضعف كفاءة الجهاز الضريبي ونقص الوعي لدى المكلفين بأهمية الضريبة وإنتشار الفساد المالي والإداري بين أجهزة الدولة كافة والضريبية على وجه الخصوص.

4- أن الوضع الراهن والمعقد يستلزم الإنتقال من أعداد الموازنة العامة من الموازنة التقليدية (موازنة البنود) الى موازنات أكثر تطوراً وحدائث، وهذا لا يمكن تحديده إلا بعد توفير المتطلبات اللازمة لذلك، أي قاعدة إدارية وأقتصادية ومحاسبية على درجة عالية من الكفاءة والشفافية والقدرة على إتخاذ القرارات وبعيدة عن الضغوط السياسية والتشريعية.

5- أن محاور البرنامج الحكومي متشعب وكثير التفاصيل والأقتصاد العراقي بحاجة ماسة الى هكذا برامج ولكن موازنة العراق لعام 2019 غير كافية لتغطية متطلبات البرنامج وعليه يحتاج العراق الى إستراتيجية تمتد الى أربع سنوات بعمر الحكومة وبموازنات تمتلك فائض لإستيعاب كل محاور البرنامج وتنفيذه بنية صادقة وبعيدة عن المصالح الفئوية والفساد المالي والأداري.



ثانياً: التوصيات

- 1- إنتهاج سياسة أقتصادية تهدف الى تنويع مصادر الدخل بالإعتماد على تطوير القطاعات الأقتصادية سيما القطاع الصناعي والزراعي، ودعم القطاع الخاص وتوفير البيئة التشريعية الملائمة لإزدهاره.
- 2- ضرورة إنشاء صندوق يقوم بتجميع الفائض المتحقق في الموازنة العامة وإستخدام تلك الأموال في تمويل المشاريع الإقتصادية والبنى التحتية (صندوق سيادي) وفي نفس الوقت يضمن حق الأجيال القادمة بالمورد النفطي الناضب.
- 3- الإهتمام بإدارة الضرائب وتطويرها بهدف تحسين التحصيل الضريبي وإعادة النظر في سياسة الإعفاءات الضريبية والتأكد من أن الإعفاء له مبرراته الإقتصادية الإجتماعية.
- 4- تفعيل دور الرقابة الخارجية وذلك لمراقبة البرامج والمشاريع التنموية عند تنفيذها من قبل الوزارات، وكذلك دعم الرقابة الداخلية وذلك لتقليل فرص سرقة المال العام.
- 5- إعطاء دور أكبر للإقتراض العام الداخلي من خلال رفع الوعي لدى المواطنين بطرق الإكتتاب العام وبدون مخاطرة فالعائد ثابت ومستمر والمتمثل بسعر الفائدة أضافة الى

المصادر

المصادر العربية:

- 1- آل علي، رضا صاحب أبو أحمد، 2002، المالية العامة، البصرة، دار الجامعة للطباعة والنشر والترجمة.
- 2- بني عامر، عامر وآخرون، 2014، تقييم الأداء في مناقشات وتصويت موازنة السنة المالية 2014، عمان، مركز الحياة لتنمية المجتمع المدني.
- 3- حسن، رافع أحمد، 2011، الصناديق السيادية في الدول النفطية ودورها في تحقيق الإستقرار المالي، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد.
- 4- حشيش، عادل أحمد، 1996، أساسيات المالية العامة، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للإقتصاد العام، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعة.
- 5- حمود، أعاد علي، 1989، موجز في المالية والتشريع المالي، الكتاب الأول، مطابع التعليم العالي، مديرية الكتب العامة.
- 6- الدوري، مؤيد عبد الرحمن، طاهر موسى الجنابي، 1999، إدارة الموازنات العامة، الطبعة الأولى، عمان، دار زهران للنشر والتوزيع.
- 7- الزبيدي، شيماء فاضل، 2015، الآفاق المستقبلية لموازنة العراق الاتحادية في ظل تنويع مصادر الدخل، قسم الإقتصاد، كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد.
- 8- زعبي، لينه ابو مخ، امطانس شحادة، 2011، الدليل لموازنات حساسة جندياً، الجمعية العربية القطرية للبحوث والخدمات الصحية، بدعم من الإتحاد الأوربي، فلسطين.
- 9- السامرائي، 2015، الإتجاهات الحديثة في إعداد الموازنة العامة وخيارات موازنة العراق الاتحادية، ندوة كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة بغداد.
- 10- علاوي، د. كامل، 2010، قراءة في الموازنات الاتحادية في العراق، أوراق في السياسة المالية، شبكة الإقتصاديين العراقيين.



- 11- العبيبي، د. ميثم، بلا، مشكلات وحلول للقطاع الزراعي في العراق، مركز حوكمة السياسات العامة منظمة مسجلة في دائرة المنظمات الغير حكومية.
- 12- الغيطاني، إبراهيم، 2012، الموازنة العامة: إشكاليات مصرفية وحلول إماراتية، المركز المصري للدراسات والمعلومات، القاهرة).
- 13- كوميلية، إيمانويل، 2003، الإنتقال من ميزانية المدخلات الى ميزانية المخرجات، الإمارات العربية المتحدة.
- 14- المهاني، محمد خالد، حسن عبد الكريم سلوم، 2008، الموازنة الفيدرالية للعراق الإتجاهات ومعدلات النمو للإنفاق والإيرادات للفترة 2004 – 2007، مجلة العلوم الإدارية والإقتصادية، الجامعة المستنصرية، العدد 68.
- 15- المهاني، محمد خالد، حسن عبد الكريم سلوم، 2007، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ (دراسة ميدانية للموازنة العراقية)، مجلة كلية الإدارة والإقتصاد، جامعة المستنصرية، العدد الرابع والمستون.
- 16- النجار، أحمد السيد، 2011، عدالة الموازنة العامة للدولة، سلسلة العدالة الإجتماعية، القاهرة، المركز القومي لحقوق الإقتصادية والإجتماعية.

التقارير والنشرات اليومية:

- 1- الوقائع العراقية، مجلة، 2004، قانون الإدارة المالية رقم 94.
- 2- الوقائع العراقية، جريدة، 2019، قانون الموازنة العامة، العدد 4529، السنة الستون.
- 3- وزارة الصناعة والمعادن، الإستراتيجية الصناعية في العراق، www.industry.gov.iq.pdf.
- 4- الوقائع العراقية، مجلة، 2010، السنة الثانية والخمسون، العدد 4170.

المصادر الأجنبية:

- 1- Allen Schick ,2011, Repairing the Budget Contract between Citizens and the state , OECD, journal on Budgeting.
- 2-Amalija Jovanovikj , Vesna ovanova , Neda Maleska , Slobodanka Markovska 2010 , Gender – budget analysis of active employment policies and social protection in republic of Meconia , ministry of labour and social policy , the United Nation Development Fund for Women (UNIFEM).
- 3-Emily Fennell and Karin Gavelin & Ruth Jackson ,2009, Participatory budgeting and the arts the Findingof research undertaken for Art Council England.
- 4- Mirriam Ph. Shabalala, 2010 , Budet Allocation and expenditures of Government With SPECIFIC REFERANCE TO GOVERNMENT COMMUNICATION AND INFORMATION SYSTEM (GICIS) FOR THE PERIOD 1998 – 2001 , MASTERS IN PUBLIC ADMINISTRATION , University of south Africa.
- Ronald Snell NCSL Fiscal Brief: Zero -
- 5.Sasa.Raduski , 2010 ,The Planning , Programing Budgeting System And Implementation in the Serbian Ministry Of Defense , Journal of Defense Resources Management.
- 6-P.A.Don Vito , 1969 , the Essentials of Planning Programing Budgeting System , Santa Monica , The Corporation , California.
- 7-Ministry of Finance , 2015 , the National ,Budget 2016 ,Asummary olso.