

## الموازنة المالية العامة لعام ٢٠١٤، المقدمة من قبل الحكومة الى مجلس النواب لإصدارها بقانون

### تقويم وتحليل

#### د. كامل العضاض

**مقدمة عامة:** يهدف هذا المبحث الى دراسة مشروع قانون الموازنة المالية العامة لعام ٢٠١٤، المقدمة من قبل الحكومة الى مجلس النواب لإقرارها كقانون. ومن أجل تقويمه وتحليله من منظور تنموي إقتصادي/ إجتماعي، لابد من الإبتداء بتوصيف حالة الإقتصاد العراقي، وخصوصا خلال العقد الماضي من الزمن، أي بعد سقوط النظام الديكتاتوري السابق في عام ٢٠٠٣، كخلفية لإبراز دور الموازنة المالية العامة في إنهاض الإقتصاد والمجتمع العراقيين، من أجل تحقيق تنمية مستدامة، ليس فقط لصالح الجيل الحاضر بل ولصالح الأجيال القادمة من أبناء شعبنا العراقي العزيز. فالموازنة، بهذا الخصوص، هي ليست مجرد قائمة بالإيرادات مبنوية حسب مصادرها والنفقات العامة، مصنفة حسب النشاطات أو الأوباب، أو ما يسمى بأوجه الصرف، إنما المفروض بها أن تكون ذراعا لتنفيذ أهداف خطط التنمية الوطنية، ولتحقيق غايات إستراتيجية، لتنويع الإقتصاد العراقي، ولتخليصه من حالة الريعية السائدة بسبب الإعتماد الأساسي على عوائد تصدير النفط الخام الذي هو، كما يعرف الناس، مورد طبيعي ناضب لا محالة، وذلك من خلال تنمية النشاطات الإنتاجية السلعية غير النفطية، وبالذات نشاطات الزراعة والصناعة التحويلية والتشييد والبناء، ولتوفير الفرص لتشغيل قوة العمل تشغيلًا كاملاً، وللخلاص من البطالة، ولتطوير البنى الإرتكازية، وغير ذلك من أهداف تنموية أساسية لإعادة بناء الإقتصاد العراقي. وعليه، إستنادا الى تشخيص المشاكل البنيوية المتفاقمة في هيكل الإقتصاد العراقي خلال السنوات العشر الماضية، سيرعرض هذا المبحث وصف الموازنة المالية لعام ٢٠١٤، المقدمة كمسودة قانون، ثم تحليل بنودها من الإيرادات حسب مصادرها، والنفقات، حسب أوجه صرفها وتخصيصاتها، ومن ثم الإشارة الى مسالة العجز وتمويله. ومن خلال تحليل التركيب النسبي للنفقات والإيرادات، سنحاول تشخيص الأهمية النسبية لكل منها، كما سنفسق تراتبية النفقات حسب أبوابها، أي سنبين مدى إنساق أولوياتها مع الأولويات التي تقتضيها خطط التنمية، على وفق أهداف وغايات تنموية إستراتيجية. وسنتطرق الى مناقشة منهجية إعداد الموازنة ومدى إستنادها الى دراسات كمية وعلمية بتفاصيل خلفية مناسبة لإعدادها إعدادا علميا حديثا بدرجة عالية من التيقن في تحقيق نتائجها التي ينبغي ان تصب في مسار تنمية إقتصادية وإجتماعية فاعلة. ونختتمه بخلاصة وبعض التوصيات الأساسية.

**أولا، خلفية:** من المعلوم، ان الإقتصاد العراقي الذي تشكل بعيد الحرب العالمية الأولى، كان، بالأساس، إقتصاد زراعي أولي، يقوم على مساحات زراعية واسعة ومتاحة تبلغ حوالي ٢٠% من مساحته الكلية البالغة حوالي ٤٢٠ ألف كيلو متر مربع، ويخترقه نهران عظيمان، دجلة والفرات، وروافدهما، وبحجم سكاني صغير لا يتعدى الخمسة ملايين نسمة في أربعينات القرن الماضي، ولكنه أخذ ينمو بسرعة عالية تتجاوز ال ٣% سنويا، مما جعله يصل اليوم الى ما يزيد على الثلاثين مليون نسمة، حسب تقديرات الجهاز المركزي للإحصاء. (١)

ولكن، في خمسينات القرن الماضي، جرى إكتشاف وإستخراج النفط الخام، من قبل شركات أجنبية، تقودها شركة البلي بي البريطانية. وشكل هذا المورد الطبيعي مصدرا متناميا للعملة الصعبة، حتى إبان هيمنة الشركات الأجنبية عليه لغاية مطلع السبعينات من القرن الماضي. ولا شك، كانت أساليب وفعالية إستثمار هذا المصدر الهام من الثروة الوطنية، قد تباينت وتأثرت بنوعية النظم السياسية الحاكمة وطبيعة سياساتها المتباينة. وليس هنا المجال للخوض في بحث مفصل للإقتصاد السياسي النفطي، ولكن الخلاصة التي أفرزتها تطورات الإقتصاد العراقي، تحت تأثير سياسات النظم الحاكمة، من الملكية الى الجمهورية، ومن ثم الى نظام الإستبداد الصدامي الذي إستمر لما يزيد على ثلاثين عام، لغاية سقوطه على أيدي الغزاة، الولايات المتحدة وحلفاؤها، في ٩ نيسان من عام ٢٠٠٣، هي خلاصة بانسبة بالمعايير الإقتصادية والإجتماعية والسياسية. وعلى رغم محاولات النظم الملكي في الخمسينات وتوظيف عائدات النفط، على تواضع حجمها، حينذاك، لإرساء البنى الإرتكازية، ولتوسيع خدمات الصحة والتعليم والمنافع العامة، ومنها الكهرباء والماء، الى جانب الإهتمام بتطوير الصناعة التحويلية ذات الطابع الإستهلاكي، ودعم الزراعة وتحسين الري وغير ذلك، وهذه كانت تطورات بالإتجاه الصحيح، لاسيما وإن الحكومة الملكية، آنذاك، قد أنشأت مجلسا للإعمار، وخصصت له ٧٠% من عائدات النفط؛ وهي نسبة خُفضت بعد ذلك الى ٥٠%. كما جرت محاولات في العهد القاسمي الجمهوري للتوجه نحو الإستثمار الوطني المباشر للنفط، بعيدا عن الشركات الأجنبية، من خلال إصدار القانون رقم ٨٠، الذي إنتزع أكثر من ٩٠% من الأراضي المعطاة، كإمتيازات للشركات النفطية الأجنبية، لإستثمارها ولإستكشاف وإستخراج النفط الخام. وإستمر بعد ذلك النظام العارفيان في محاولة لتنفيذ مشروع الإستثمار المباشر للنفط في الأراضي المنتزعة من يد الشركات الأجنبية. وإستمرت المحاولات لحين مجيء حزب البعث للسلطة عن طريق الإنقلاب، فتم تأمين شركات النفط الأجنبية في منتصف السبعينات، تحت القيادة البكرية وليست الصدامية، لسلطة البعث. وبعد صعود صدام للسلطة في أواخر السبعينات، فبدلا عن توظيف العوائد النفطية الهائلة التي توفرت بعد التأميم لبناء الإقتصاد العراقي ولتنويعه، ولتخليصه من الإرتهان للريعية القائمة على الإعتماد شبه الكلي على قطاع إستخراج وتصدير النفط الخام، زج البلاد في حرب ضروس لثمان سنوات مع إيران، الجارة الشرقية للعراق، مما سبب، ليس فقط هدرًا للموارد والإحتياطي من العملات النادرة، إنما ايضا الى تهشيم نسبة كبيرة من بنية الإقتصاد، مما أدى الى زيادة الإعتماد على قطاع تصدير النفط الخام. ومما زاد الطين بلة، هو قيام صدام بغزو الكويت، بقرار طائش، فهُزم، وتعرض العراق، بعد ذلك، الى حصار إقتصادي عالمي إستمر لثلاثة عشر عاما، اي لحين إسقاط النظام السابق، بغزو خارجي في نيسان ٢٠٠٣. (٢)

**ثانيا، هيكلية الإقتصاد العراقي وتشوّهاته القائمة:** يمكن إيجاز تركيبة الإقتصاد العراقي، بعد إكتشاف وتصدير النفط الخام، سواء كان ذلك تحت هيمنة الشركات الأجنبية أو تحت الإدارة الوطنية، وخصوصا بعد تأمين الشركات النفطية خلال عامي ١٩٧٢-١٩٧٣، بأن فائضا إقتصاديا مهما كان يتوفر ويوفر عوائد مالية كبيرة جدا لتمويل نمو النشاطات الزراعية والصناعية والقطاعات الأخرى غير النفطية، بما كان يمكن أن يؤدي الى تنويع الإقتصاد العراقي، والى تخفيف الإعتماد على صادرات النفط غير المستدامة، تدريجيا، لحينما تتكامل بنية إقتصاد إنتاجي متنوع وذو طبيعة مستدامة، حفاظا على مستقبل الأجيال القادمة، وللخلاص من حلقة التخلف والإستلاب. ولكن إستقراء تاريخ الإقتصاد العراقي، حتى ولو كان موجزا، يشير الى الفشل في تحقيق أية تنمية مستدامة، بل الى زيادة الحالة الريعية، حيث استخدمت العوائد النفطية أساسا لتمويل الإستهلاك والنمو

البيروقراطي غير المنتج في الأجهزة الحكومية، ناهيك عن الهدر والفساد، أو لتمويل حروب خارجية وداخلية، أو لغزو دولة أخرى، ولتسبب حصار جانر، دام لثلاثة عشر عاماً، ففادت فرص كبيرة لتنمية الاقتصاد العراقي ولتنويعه وللنهوض بمستويات العيش اللائق للشعب العراقي. وتقيد البيانات والمؤشرات الاقتصادية الرسمية المتاحة، وإن كانت غير كافية، إلى جملة من الحقائق الاقتصادية المزة:

- بينما كانت الزراعة في العراق في خمسينات القرن الماضي تستوعب ما يقارب نصف القوة العاملة، إنخفضت هذه النسبة إلى ١٥% في عام ١٩٩٧، ثم إلى ١١% في عام ٢٠١١، ودون ال ١٠% خلال العامين الماضيين. أما حجم الإستخدام في قطاع الحكومة العامة، فقد ارتفع من حوالي ٢٢% في عام ١٩٩٧، ثم إلى ٣٠% في عام ٢٠١١، ويقارب، خلال السنتين الماضيتين، ال ٤٢%، بإضافة القوات المسلحة والأمن. أما الصناعة، بضمنها النفط، فقد إنخفضت العمالة فيها من ٨% في عام ١٩٩٧ إلى ٦% في عام ٢٠١١، ولا تزيد حالياً على ٥% من قوة العمل المتاحة. وتكفي هذه النسب للتعبير عن حالة الإختلال والتشوّه في هيكل الإقتصاد العراقي. أما بقية قطاعات النشاط الإقتصادي، فهي في غالبيتها خدمية أو موسمية، وليست سلعية مادية، فقد إستوعبت ما يقرب من الثلث الباقي من قوة العمل العراقية المتاحة. وتسود اليوم بطالة تشكل حوالي ربع القوة العاملة المتاحة. (٣)

- أما لو نظرنا إلى مقدار مساهمات، كل من الزراعة والصناعة التحويلية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، ومقارنتها بنسبة مساهمة قطاع إستخراج وتصدير النفط الخام، لوجدنا خلا جوهرياً يؤكد على تضخم الحالة الريفية في الإقتصاد العراقي. ويلاحظ بان مساهمة القطاع النفطي تجاوزت ال ٥٠%، في عام ٢٠٠٣، ولم تنخفض دون ال ٤٣% في عام ٢٠٠٩، بل وتقدر النسبة حالياً بحدود ال ٥٠%. أما الزراعة فقد كانت نسبتها تقارب ال ١٤.٣% في عام ٢٠٠٣، فإنخفضت إلى ٥.٢% في عام ٢٠٠٩، وهي في تنني مستمر. أما الصناعة التحويلية، فقد إنخفضت مساهمتها من ٤.٢% في عام ٢٠٠٣، إلى ٢.٦% في عام ٢٠٠٩، أي إنخفضت مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الإجمالي بمقدار يقارب ١٠٠%! وتكفي هذه المؤشرات المستمدة من مصادر رسمية للتدليل على تشوّه هيكل الإقتصاد العراقي وحالته الريفية المتضخمة، أي بزيادة إعتماده على العوائد النفطية غير الدائمة وغير الموثوقة، بينما تدهورت النشاطات الإنتاجية المستدامة، وفي مقدمتها الزراعة، وهي نفط دائم، كما يقال، والصناعة التحويلية، وهي التي تضيف قيم حقيقية، إعتماداً على إنتاجية قوة العمل العراقية، لو تيسرت لها الإستثمارات الكافية. (٤)

- تشير بيانات البنك المركزي العراقي بأن إستيريات العراق قد تجاوزت ال ٤٠ مليار دولار في عام ٢٠١٢، حيث شكلت السلع الإستهلاكية والشخصية أو المنزلية ما يزيد على ٣٥% منها. ولاشك بأن تجميد العمل بقانون الحماية الجمركية أدى إلى فتح باب الإستيراد على مصريه، ليس فقط لتغذية الإستهلاك المتصاعد بسلع رخيصة وغير متينة، إنما أيضاً إلى تحجيم وإضعاف الصناعات المحلية وإخراجها من المنافسة، وبما أدى أخيراً إلى إغلاق أو توقّف المئات من الصناعات المحلية، بل وإلى تقليص الزراعة، فصار البلد يستور الخضروات والفواكه والحبوب وغيرها. وهذه الظاهرة شكلت وتشكل معولاً آخر لهدم وتقليص الإنتاج السلعي غير النفطي، وإلى تشويه الهيكل الإقتصادي العراقي، بما جعله يصبح أكثر إعتماداً على عائدات النفط لتمويل غذائه، وليس لتتويع إقتصاده.

- وعلى الرغم من زيادة الناتج المحلي الإجمالي، بسبب ارتفاع أسعار النفط وزيادة العائدات، وما تبعها من زيادة في معدل دخل الفرد السنوي إلى ما يتجاوز الألفين دولار، ولكن الحصيلة القائمة اليوم هي إن ما يقرب من ٢٣% من السكان يعيشون تحت خط الفقر أو قريباً له، أي دون خط الدولارين باليوم للفرد الواحد، كما إن حجم البطالة الظاهرة تراوح ما بين ٢٠% إلى ٢٥% من قوة العمل المتاحة، خلال السنوات الأخيرة، على وفق المسح الإجتماعي الذي أجراه الجهاز المركزي للإحصاء، بمعونة من البنك الدولي في عام ٢٠١٠. هذه الحالة تعززت بتقهقر الخدمات والمنافع العامة والبنى الإرتكازية، فولدت ردود فعل شعبية رافضة، تمثلت بالمظاهرات والإحتجاجات المتكررة في السنوات الأخيرة. (٥)

- ومما فاقم في الإختلال الهيكلي وساعد على ضياع فرص للنمو المستديم، جملة من العوامل السياسية والأمنية، فضلاً عن تقشي الفساد وإستبعاد الكفاءات في المؤسسات، وخصوصاً الإنتاجية منها، ليس فقط في مجال الإدارة بل وحتى في قيادة العملية السياسية، وخصوصاً في مجلس النواب. وذلك، لإن العملية السياسية أصبحت تحت هيمنة كتل سياسية وطائفية وعرقية، تشارك وتدير الحكم بأسلوب المحاصصة، مما ولد صراعات ومناكذات لا نهاية لها، بل وقاد، في غالب الأحوال، إلى فشل في مجال تشريع القوانين المناسبة والمهمة، مثل، قانون النفط والغاز وغيره الكثير، أو في مجال إعتماذ التخطيط الإستراتيجي العقلاني، أو في تنفيذ المشاريع الإستثمارية التي، على رغم تواضعها، لم تتجاوز نسب تنفيذها الفعلي، ال ٣٠% في أحسن الحالات، بل إن النسبة الأعظم من المشاريع في كثير من المحافظات لم تحظ بنسب تنفيذ تتراوح ما بين ٧% إلى ١٥% فقط. وإذا أضفنا عامل الإرهاب إلى جانب عدم الكفاءة وقصور التخطيط والتنفيذ، سنجد صوراً مأساوية للعجز عن القضاء على دمار الإرهاب، وعن حماية أرواح مئات الألوف من أبناء الشعب العراقي الأبرياء. فمما لا يقبل الجدل اليوم، بأن الإطار المؤسسي للدولة ومؤسساتها لتحقيق تنمية حقيقية ومستدامة في الإقتصاد العراقي، يتطلب معالجة عميقة، تقوم على مبدأ المواطن والمشاركة في المسؤولية، بعيداً عن المحاصصة والتشرذمات الفئوية، لاسيما وأن الوضع السياسي الإقتصادي أصبح طارداً للكفاءات العلمية إلى خارج البلاد. كما أن غياب القدرات الأمنية لمنع الصراعات الطائفية والموظفة سياسياً، وكذلك للقضاء على الإرهاب والتفجيرات التي يسببها إرهابيو منظمة القاعدة وأ/و فلول النظام السابق، وبدعم من بعض دول الجوار، أدى ويؤدي إلى عدم الإستقرار وإلى طرد الكفاءات وإلى هدر الموارد الناضبة أساساً. (٦)

**ثالثاً، مشروع الموازنة المالية لعام ٢٠١٤، وصف وتقييم:** المقصود بالموازنة العامة للدولة، (الحكومة)، في هذه الحالة، هو أن تخصص النسبة الأعظم من إيراداتها، قدر الإمكان، لتمويل التنمية، على وفق منظور تخطيطي إستراتيجي، مترجم إلى خطط تنموية، سنوية وقصيرة الأمد، تتضمن نفقات إستثمارية على المشاريع المستوحاة من خطة شاملة بعيد الأمد لكل سنة من سنوات الخطة. هذا من جانب، ومن جانب آخر هو أن تُخصص المبالغ المقدرة

لتغطية التكاليف التشغيلية لإجهزة الحكومة المركزية الاتحادية، والمحلية، وتشمل إقليم كردستان وبقية المحافظات أيضا لكل سنة، وبصورة متوازنة مع نمو الاقتصاد والمجتمع العراقيين. وتبوّب البنود المالية للموازنة أو الميزانية العامة للدولة الحالية، بنوعين من التبويب؛ الأول هو، حسب نوع الإيراد: نفطي، أو غير نفطي، كإيرادات ضرائب مباشرة وغير مباشرة وإيرادات أخرى ومنح وإعانات، إن وجدت. والثاني هو تبويب النفقات على نوعين أساسيين من النفقات؛ الأول، هو النفقات الجارية، لتغطية المصاريف التشغيلية والإدارية، والثاني، لتمويل الإستثمارات في المشاريع الإنتاجية والخدمية أو لتوسيع وتحديث القائم منها. ولكن وثيقة الموازنة لعام ٢٠١٤، موضوع دراستنا هذه، تضمنت أولا، عرضا موجزا للإيرادات من مصدرين، الأول اساسي وهو عوائد صادرات النفط الخام، والثاني ثانوي، ينال من الضرائب المباشرة وغير المباشرة، إن وجدت، إضافة الى الرسوم والمنح والتبرعات، كما أشرنا. وثانيا، عرضت تفاصيل النفقات التي يفترض أن تمول من الإيرادات المتوقعة، والتي سنرى لاحقا بانها لا تكفي لمقابلة النفقات الكلية، مما يستدعي تحقيق عجز، تقترح الموازنة سده عن طريق الاقتراض، المحلي والخارجي. ولكن النفقات جاءت مفصلة الى نشاطات أو اواب، يبلغ عددها ١٤ باب أو نشاط. وسنصل أدناه هيكل ومضامين الموازنة، ومن ثم نقوم بتقويمها وتحليل مضامينها.

١. في وصف الموازنة المالية، لعام ٢٠١٤، تتألف وثيقة الموازنة المالية الحالية من ثلاثة فصول، وتتضمن ثلاثين مادة تتفرع الى بنود، وبعض هذه الأخيرة يتفرع الى بنود فرعية، تتضمن تحديدات تفصيلية. ويُنظّم الفصل الأول بالمادة رقم ١، وهذه تتعلق بتقدير الإيرادات ومصادرها، حيث تشكل عوائد تصدير النفط الخام المصدر الطاعي فيها، إذ تبلغ قيمتها أكثر من ٩٠% من مجموع الإيرادات. وتبلغ قيمة الإيرادات الكلية، النفطية وغير النفطية، حوالي ١٣٩.٦٤١ تريليون دينار، أي ما يعادل حوالي ١٢٤.٠١٥ مليار دولار. وتتفرع المادة رقم ١ في هذا الفصل الأول بدورها الى خمسة بنود، ويتفرع البند الأول بدوره الى تفرعين أساسيين، يتضمنان؛ حجم الإيرادات الكلية، والثاني كيفية إحتساب الإيرادات من العوائد النفطية. أما بقية البنود فتتعلق بتعليمات حول إحتساب العوائد من المنح والتبرعات والإعانات، كمورد نهائي للخرزينة العامة الاتحادية. أما الفصل الثاني، فتتضمن المادة رقم ٢، والتي تتفرع الى بندين أساسيين، الأول يتعلق بتقدير النفقات العامة، الجارية والإستثمارية، والمقدرة بحوالي ١٦٣.٤١٨ تريليون دينار. وتخصيص مبلغ لتغطية النفقات الرأسمالية، ومبلغ أقل، مقدر، كإحتياطي عام لجدول النفقات، وذلك بموجب البنود الفرعية الأربعة، من أ الى د. أما البند الثاني في هذا الفصل، فيتضمن ثلاثة تفريعات؛ إذ يقدم في التفرع أ تقديرا للعجز المتوقع بمقدار ٢٣.٧٧٧ تريليون دينار، اي بما يعادل ٢١.١١٢ مليار دولار، ويشكل هذا العجز حوالي ١٥% من النفقات العامة، وحوالي ١٧% من الإيرادات المتوقعة. أما في التفرعين ب، ج، فيقدم تخويلات او صلاحيات الى وزير المالية الإتحادي ووزارة المالية الاتحادية والبنك المركزي لإقتراض مبالغ بالعملة الأجنبية من صندوق النقد الدولي ومن البنك الدولي ومن بنك التنمية الإسلامي، وسنشير لاحقا الى حجم الإقتراض الكلي، بما فيه الإقتراض المحلي في هذه الموازنة المالية. أما الفصل الثالث، فيتضمن ٢٨ مادة بتفرعات مختلفة، ومعظمها يتعلق بوضع ضوابط وتعليمات وصلاحيات صرف وتحويلات لتسجيل إيرادات من نشاطات تتعلق بفعليات على الحدود الدولية، أو لتوزيع عوائد أو إيرادات العتبات والأماكن المقدسة وغيرها، كما يتعلق بإشترطات إطلاق حصة إقليم كردستان، إذا ما التزم هذا الإقليم بتسديد كميات وعوائد النفط المستخرجة أو المصدرة من الإقليم بدون تنسيق أو موافقة الحكومة الاتحادية، بإعتبارها، وفقا للمادة ١١١ من الدستور، هي الجهة المخولة بإستخراج وإدارة وتصدير النفط والغاز، لإنهما ملكية عامة لجميع الشعب العراقي في جميع المحافظات والإقليم.

٢. في تقويم وتحليل تركيب الموازنة ومقدار إتساقها مع أهداف التنمية؛ يستند التحليل هنا الى بيان العلاقات النسبية بين بنود كل من الإيرادات، وبتفصيل أكبر، بين توزيعات النفقات ومجموعها الكلي المحتسب، وتقويم مقدار إتساقها مع متطلبات تنمية وتوزيع الإقتصاد العراقي، ومن ثم مناقشة حجم العجز ومسوغاته وربما أعباءه ومقدار الحاجة إليه.

أ- الإيرادات: قدرت الموازنة قيمة مجموع الإيرادات المتوقعة بحدود ١٣٩.٦٤١ تريليون دينار، بما يعادل ١٢٤.٠١٥ مليار دولار.\* وتغطي هذه الإيرادات ما يقرب من ٨٦% من النفقات المقترحة. على أن يغطي العجز عن طريق الإقتراض الخارجي والمحلي. وإستندت الموازنة في إحتساب الإيرادات من صادرات النفط الخام الى إعتبارين؛ الأول، هو إقتراض أن العراق سيصدر خلال عام ٢٠١٤، ثلاثة ملايين وأربعمئة ألف (٣٤٠٠٠٠٠)، برميل يوميا، والثاني هو إقتراض أن سعر البرميل المصدر سيباوي ٩٠ دولار للبرميل الواحد، مما يعطي إيرادات نفطية لكامل العام تساوي ١١٠.١٦ مليار دولار تقريبا، وحين تحسم منها نسبة ٥% لتسديد تعويضات الحرب مع الكويت، تبقى إيرادات بمقدار حوالي ١٠٤.٦٥ مليار دولار. وتقدر إيرادات الضرائب بأنواعها والرسوم وغير ذلك، بحدود ال ١٢.٤ مليار دولار. وعلى ذلك، سيكون مجموع الإيرادات التي يُقدّر إنها ستتوفر بمقدار ١٢٤.٠١٥ مليار دولار او ما يساوي ١٣٩.٤١٨ تريليون دينار تقريبا. في ضوء هذه المعطيات، ندرج أدناه ملاحظتنا المركزة؛

(١) لا يبدو أن إقتراض سعر البرميل الواحد سيكون مساويا ل ٩٠ دولار للبرميل المصدر الواحد، خلال عام ٢٠١٤، واقعبا، بل يمكن وصفه بالمتحفظ، لأنه لا يستند الى دراسات فنية متخصصة لسوق النفط العالمية، إذ تقدر وكالة الطاقة الدولية، بأن سعر برميل النفط الخام بالسوق العالمية ربما يظل يتذبذب فوق المنة دولار خلال هذا العام. ومع ذلك، هناك مخاوف من إحتمال إنخفاض أسعار النفط للبرميل الواحد عند نهاية العام الحالي.

(٢) يعكس تدني نسبة الإيرادات غير النفطية، من الضرائب والرسوم وماشابه، بأن حالة الإعتقاد على مورد أحادي، هو تصدير النفط الخام، تسير بنفس اتجاه تعزيز الحالة الريعية للإقتصاد العراقي، كما يعكس ضمور النشاطات الإنتاجية والإستثمارية في النشاطات أو القطاعات غير النفطية، وخصوصا في مجالي الصناعة التحويلية والزراعة. و يشير بعض بنود الفصل الثالث، في المادتين، ١٩ و ٢٠، من الموازنة الى تقديم إعفاءات ضريبية، وإعفاءات متعددة من دفع فوائد على القروض، مما يحرم الحكومة من زيادة إيراداتها غير النفطية. بل ويلاحظ أن ضريبة الدخل في العراق هي منخفضة أساسا، وهناك شرائح واسعة من أصحاب الدخل العالية، من أمثال النواب والوزراء وغيرهم، لا يدفعون أية ضرائب مهمة للحكومة. مما يعكس ميلا للحكومة الى

الإستمرار بالإعتماد على مصدر الإيرادات النفطية غير الدائمة، وهذه ظاهرة لا تتسق مع إقامة قاعدة للإنتاج المحلي والمجزي إقتصاديا.

(٣) ويعتبر تعليق تطبيق قانون التعريف الكمركية مثالية، لأنه يشرع الأبواب أمام الإستيرادات، وخصوصا من المواد الغذائية، ويسهل تحويل الأموال الى الخارج، ويحبط الإنتاج المحلي، ويحرم الحكومة من مصدر مهم من الإيرادات غير النفطية.

(٤) لو إتبعته الحكومة سياسة تشجيع وتطوير وتمويل الصناعات المحلية، وخصوصا الصغيرة والمتوسطة، ودعم القطاع الزراعي، من النواحي المالية والفنية والإعمارية، لصار بالإمكان تقليص الأستيرادات الغذائية والسلع الإستهلاكية الشخصية، مما يوفر نسبة مهمة من العملة الصعبة، كما سيوفر مصادر لا بأس بها للإيرادات عن طريق الضرائب المباشرة والرسوم، وماشابه.

(٥) إن عدم كفاية الإيرادات لمقابلة النفقات المقترحة جعل وثيقة الموازنة المالية تقترح سد العجز المحتمل عن طريق الإقتراض، وهذا أمر له آثاره المالية والإقتصادية، فمن جهة، سيترتب دفع فوائد بالعملة الصعبة للقروض الخارجية، ومن جهة ثانية، لا تكون القروض الخارجية مبررة إقتصاديا إلا إذا كان استثمارها يعطي مردودا مجزيا إقتصاديا. ومن غير الواضح من تفاصيل وثيقة الموازنة اين وكيف ستستخدم هذه القروض؟ فضلا عن هذا وذاك، فإن القروض التي يمنحها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي تنطوي، بالضرورة، على إشتراطات، مما يتيح المجال لهذه الهيئات الدولية للتدخل في إدارة الإقتصاد العراقي، مقابل قروض متواضعة أصلا!

ب - تحليل النفقات: تبلغ القيمة الكلية للنفقات التي تعرضها وثيقة الموازنة حوالي ١٦٣.٤١٨ ترليون دينار، أي بما يعادل حوالي ١٤٥.١٣٠ مليار دولار، موزعة على ١٤ باب، بضمنها الديون المحلية والخارجية الدولية والتي تشكل نسبة قدرها ٧.٣% من المجموع الكلي للنفقات. وسيكشف لنا الجدول التحليلي أدناه، أهم نقاط الضعف، ليس بمعايير القيم المطلقة للنفقات، بل بمعايير تركيبها وعلاقتها التناسبية، ومقدار إتساق أولوياتها مع متطلبات التنمية المستدامة التي تسعى الى تنويع الإقتصاد العراقي، والى تصحيح تشوهات الهيكلي، لما قد يمهّد للخروج من الركبة والإعتماد الشديد على قطاع أحادي نفطي ناضب في زمن ليس ببعيد. كما سيلتضح من خلال هذا الجدول بأن تفاصيل النفقات الموزعة على النشاطات أو الأبواب بأنها لم تتوّب حسب أغراضها، وبالذات لم يجر تقسيمها الى جارية وإستثمارية، على الرغم من وجود إشارة عامة الى إن النفقات الإستثمارية الكلية للمشاريع تشكل نسبة قدرها ٣٩% تقريبا، وإن النفقات الجارية تشكل ٦١% من مجموع النفقات. إن عدم الفصل هذا يشكل نقصا يجعل من الصعب تقويم توزيع الإستثمار على مستوى الأبواب أو النشاطات. ومع ذلك، يمكن إجمال ملاحظتنا على الجدول أدناه على الأساس التراتبي أو الأولويات، حسب النشاطات أو الأبواب الواردة في وثيقة الموازنة المالية العامة للحكومة العراقية، لعام ٢٠١٤.

جدول تحليلي لتركيبة النفقات في الموازنة، (الجارية والإستثمارية)، حسب النشاطات أو الأبواب الواردة

في وثيقة الموازنة المالية العامة للحكومة العراقية، لعام ٢٠١٤

أبواب النشاطات أو أوجه النفقات	التخصيصات بالترليون دينار	ما يعادلها بالمليار دولار	النسبة المئوية	ترتيب النفقات
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
١. نفقات الأمن والدفاع	٢٣.٦٩6	21.04٤	14.5	3
٢. التربية والتعليم	13.38٤	11.886	8.2	6
٣. الطاقة	32.126	28.531	19.7	1
٤. البيئة والصحة	6.6٨٠	5.93٣	4.1	8
٥. الخدمات الإجتماعية	25.95٤	23.049	١٥.٨	2
٦. الماء والمجاري والصرف الصحي	3.96٦	3.52٢	2.4	9
٧. النقل والمواصلات	2.30٢	2.044	1.4	12
٨. القطاع الزراعي	3.083	2.738	1.٩	11
٩. القطاع الصناعي	1.41١	1.25٣	1.0	14
١٠. التشييد والبناء	1.87٦	1.66٦	1.1	13
١١. الثقافة والشباب والأندية المحلية والإتحادات	3.11٢	2.76٤	1.9	10
١٢. الإدارة المركزية والمحلية	13.993	12.427	8.6	5
١٣. الديون المحلية والدولية	12.07٤	10.72٣	7.3	7
١٤. إقليم كردستان	19.76١	17.5٥٠	12.1	4
المجموع	163.41٨	145.1٣٠	100.0	//////

المصدر: وثيقة الموازنة المالية العامة لعام ٢٠١٤، المقدمة من قبل الحكومة الى مجلس النواب لتشريعها كقانون.

ملاحظتنا الأساسية: يعرض الجدول أعلاه توزيع النفقات، (بجزئها الجاري والإستثماري)، حسب النشاطات أو أوجه الإنفاق. وتم حساب النسبة المئوية للنفقات، لكل نشاط، بما فيها الديون، من المجموع الكلي للنفقات. وعلى أساس هذه النسب تم حساب الترتيب، اي تسلسل النشاطات، Ranking، مما يعكس ما يسمى بالأسبقيات أو الأولويات لكل نشاط ضمن مجموعة النشاطات الأربعة عشر في الجدول أعلاه المستمد من وثيقة الموازنة. وفي ضوء هذه المعطيات ندرج بعض الملاحظات الأساسية؛

(1) يعكس الجدول أعلاه حالة التباين الشديد بين حصص النشاطات المختلفة في مجموع النفقات البالغة ١٦٣.٤١٨ ترليون دينار. واضح أن حصة نشاط الطاقة يستأثر بالنسبة الأعظم من النفقات الإستثمارية. ومعلوم أن هذا النشاط يتركز في عمليات العقود النفطية الهادفة الى زيادة إستخراج النفط الخام لغرض التصدير أساسا،

ليصل الى ١٢ مليون برميل يوميا خلال عشر سنوات. وبعد ما يقرب من ثلاث سنوات لم يرتفع الإنتاج من النفط الخام الى أكثر من ثلاثة ملايين ونصف مليون برميل يوميا. وإعتبرات تسويقية وإستيعابية تراجعت وزارة النفط، بموجب خطتها الوطنية المتكاملة للطاقة، (The Integrated National Energy Strategy-INES)، للأعوام ٢٠١٣-٢٠٣٠، (٧)، لتضع هدفها لزيادة إستخراج النفط بحدود التسعة مليون برميل يوميا في عام ٢٠٢٠. ومع ذلك، فإن قدرا من الواقعية لتقدير حجم الإستثمار لزيادة حجم النفط المستخرج مطلوب، وذلك، من أجل أن يتسق الأمر مع عدد من العوامل، منها طاقات الخزن وطاقات الأنابيب، وحجم الطلب العالمي على النفط، وحجم الطاقة الإستيعابية لتوظيف العوائد المتوقعة من تصدير كميات ضخمة من النفط الخام. كما يقتضي الأمر موائمة زيادة النفط الخام مع القدرة على تصنيعه، أي برمجته مع أستثمارات لبناء صناعات كيميائية وصناعات تعتمد على إستهلاك الطاقة. وخالصة القول، إن تخصيص ما يقرب من ٢٠% من مجموع النفقات في عام ٢٠١٤، الواردة في الجدول، لقطاع واحد، يبدو مبالغاً به، حيث سيخصص ما يزيد على ٣٢ ترليون دينار، أي بنسبة ١٩.٧% من مجموع هذه النفقات لنشاط الطاقة وحده. وسيكون هذا الحجم من التخصيص، (الذي سيصعب تنفيذه بنسبة عالية)، على حساب ما يخصص من النفقات الإستثمارية للنشاطات أو القطاعات الأخرى غير النفطية المهمة، كالزراعة والصناعة. وستشكل حصة أونسبة النفقات الإستثمارية لقطاع الطاقة وحده الى مجموع النفقات المخصصة للإستثمار، في جميع النشاطات، بموجب الموازنة، والبالغة حوالي ٦٢.٩ ترليون دينار، بمقدار ٥١%، أي أن أكثر من نصف الإستثمارات ستركز في قطاع واحد، بينما تنن بقية النشاطات الإنتاجية غير النفطية، كالصناعة التحويلية والزراعة من ضومر حصتها من النفقات الإستثمارية، كما سنلاحظ أدناه.

(٢) وبمنظرة فاحصة الى الجدول أعلاه، سنجد إن تخصيص أو توزيع النفقات، بإفتراض أن نسبة المخصص منها للإستثمار في المشاريع تصل الى ٣٩%، لا يستند الى مفهوم تنموي متوازن، حيث أنه قد تركز في النشاطات الخدمية غير السلعية، على الرغم من وجود ما قد يبرر ذلك، ولكن ليس بهذه الدرجة الكبيرة التي تعكسها أرقام الموازنة، حيث يلاحظ بوضوح تدني الإستثمارات في النشاطات السلعية الإستراتيجية، مثل الصناعة التحويلية والزراعة والنقل والمواصلات والتشييد والبناء، وهذه هي، بالضبط، النشاطات التي ترسي التنمية المستدامة، والتي ينموها ستقلال الإقتصاد من حالته الريعية الإحادية الى تنمية وطنية تسير نحو الإكتفاء الذاتي أو الى الإستدامة، بعد نزوب أو ضومر أهمية تصدير النفط الخام، وخصوصا عندما يصار الى تصنيع النفط لا تصديره، كما فعلت وتفعّل الصين منذ أكثر من عقد من الزمن.

(٣) فضلا عن ذلك، إن تخصيص نفقات إستثمارية في المشاريع بمقدار ٦٢.٩ ترليون دينار، أي ما يعادل ٥٥.٩ مليار دولار يستلزم كفاءة تنفيذية في الأجهزة الحكومية ولدى الشركات والهيئات المنفذة. ولكن دراسات وزارة التخطيط أفادت بأن اعلى درجة تنفيذ لمشاريع الخطة الخمسية السابقة، ٢٠١٠-٢٠١٤، لم يصل في أية سنة الى أكثر من ٣٠%، وإن غالبية نسب التنفيذ للمشاريع الإستثمارية، تراوحت ما بين ٧% الى ١٧%! تستدعي الواقعية، أخذ القدرة على التنفيذ بالإعتبار الكامل، فما فائدة تكديس مبالغ الإستثمارات، بل والركون للإقتراض من الخارج مقابل اسعار فائدة تدفع، حينما تكون القدرات التنفيذية والإستيعابية ضعيفة، لإسباب فنية وأمنية ولشحة الكفاءات، ولضعف نظم المتابعة والمراقبة. ومن هنا نرى، بأن تخصيصات النفقات الواردة في وثيقة الموازنة المتعلقة بالإستثمار بالمشاريع ينبغي أن تراجع بروح علمية وواقعية. كما ينبغي عدم التعجل بالإقتراض، لإن تنفيذ المشاريع سيستغرق زمنا يتجاوز العام الحالي، علما، بأننا الآن في منتصف الشهر الثاني من السنة، ولم نتناقش أو تقرا وثيقة الموازنة في مجلس النواب بعد. ولتوضيح صورة الإختلال في توزيع النفقات بين النشاطات، نبين الجدول التراتبي الآتي؛

جدول يبين مقارنة لترتيب النشاطات أو ابواب النفقات، ما بين عالية ومتوسطة ومنخفضة

المرتبة	النشاطات منخفضة الترتيب	المرتبة	النشاطات متوسطة الترتيب	المرتبة	النشاطات عالية الترتيب
١١	القطاع الزراعي	٥	الإدارة المركزية والمحلية	١	الطاقة
١٢	النقل والمواصلات	٦	التربية والتعليم	٢	الخدمات الإجتماعية
١٣	التشييد والبناء	٧	الديون المحلية والخارجية	٣	نفقات الأمن والدفاع
١٤	القطاع الصناعي	٨	البيئة والصحة	٤	إقليم كردستان
////////	////////	٩	الماء والمجاري والصرف الصحي	////////	////////
////////	////////	١٠	الثقافة والشباب والأندية والإتحادات	////////	////////

يلاحظ، بوضوح، من نظرة سريعة على الجدول أعلاه بأن النشاطات أو القطاعات السلعية الأنتاجية الأساسية تأتي في أسفل سلم الأولويات في حصصها من النفقات الإستثمارية، بينما تقع النشاطات الخدمية الثلاثة؛ الخدمات الإجتماعية، ونفقات الأمن والدفاع وإقليم كردستان، في المراتب من ٢ الى ٤. وعلى الرغم من أهميتها النسبية، لكنها تحصل على الأسبقية الأعلى في الإستثمار. أما الأولوية الأولى، (ترتيب رقم ١)، المعطاة للطاقة، فهي رغم أهميتها الواضحة أيضا لجلب الإيرادات المطلوبة لإغراض التنمية الإقتصادية والإجتماعية، ولكنها حظيت بالنسبة الأعلى على حساب جميع بقية النشاطات، وخصوصا منها السلعية غير النفطية، كالصناعة والتشييد والبناء والنقل والمواصلات، حيث يلاحظ أن الصناعة التحويلية لم تحظ إلا بنسبة ١.٢٥% من مجموع قيمة النفقات، أي بضمنها النفقات الجارية، وهكذا بالنسبة لقطاع الزراعة، فلم يحظ إلا بنسبة ٢.٧٤%، وهكذا بالنسبة لبقية النشاطات السلعية منخفضة الترتيب. أما بقية النشاطات الخدمية، فتراوحت بمراتب ما بين ٥

الى ١٠، ويمكن اعتبارها متوسطة الترتيب أو الأسبقية في الإستثمار، ومع ذلك فقد حصلت على اسبقية على القطاعات الاستراتيجية السلعية ذات الترتيب الأدنى، مثل نشاط الثقافة والأندية والإتحادات، فحصل على تخصيصات أكبر من النشاطات السلعية منخفضة الترتيب. والخلاصة هي إن توزيع الإستثمار ينبغي أن يبنى على أساس تنموي إستراتيجي يتسق مع أهداف الخطط التنموية والأفق الزمني المناسب والقدرة التنفيذية الواقعية ضمن الأفق الزمني المخطط. فالموازنة المالية العامة يجب أن تكون ذراعا أساسيا لتنفيذ الأهداف الإستراتيجية لخطط التنمية الوطنية، وليس مجرد بيان للأموال المرصودة لتمويل نشاطات جارية ومشاريع إستثمارية، تُحدّد بدون أولويات إقتصادية.

ج - في تقويم العجز المتوقع: العجز هو حاصل الفرق بين الإيرادات المتوقعة والنفقات الكلية؛ وفي هذه الحالة فإنه يساوي، حسب أرقام وثيقة الموازنة، ٢٣.٧٧٧ تريليون دينار، أي بما يعادل ٢١.١١٢ مليار دولار، أي بنسبة ١٥% من مجموع النفقات الكلية، وبنسبة ١٧% من الإيرادات الكلية المتوقعة. وهو، على أية حال عجز كبير نسبيا. وتقرّح وثيقة الموازنة سده عن طريق الإقتراض من مصادر مالية دولية ومن مصادر محلية. والحقيقة التي لا بد من توضيحها هنا، بأن حجم العجز لا يمكن تقديره بدقة إلا إذا كانت الحكومة متيقنة من أن النفقات الكلية ستتفق بالكامل خلال العام الحالي، عام الموازنة، أي أن يكون هناك تيقن بأن نسبة تنفيذ المشاريع الإستثمارية، بصورة خاصة، ستكون بدرجة ١٠٠%، وهذه نسبة تنفيذ غير واقعية، لأن نسب التنفيذ للمشاريع، على إختلافها، لم تتجاوز ال ٣٠% خلال السنوات الخمس أو العشر الماضية! ولكن نسب تنفيذ النفقات الجارية هي، بلاشك عالية، وقد تصل نسبة ال ١٠٠% في بعض الوزارات والهيئات، لأن معظمها تذهب أجور ومخصصات للعاملين، وهذه لا يمكن التلكؤ في تنفيذها. وفي هذه الحالة، كان سيكون من الأصوب والأكثر عقلانية، أن تشير وثيقة الموازنة، بأنه في حالة ارتفاع نسب التنفيذ إلى درجات عالية؛ كأن تفوق ال ٨٠%، فإنها ستلجأ للإقتراض، وإنها ستحدد التوقيت المناسب للإقتراض في ضوء تقارير متابعة ومراقبة مستوى نسب التنفيذ في المشاريع الإستثمارية. والمفروض، علميا، أن تراقب وتتابع المشاريع تحت التنفيذ على وفق جداول دقيقة لسير التنفيذ كل ثلاثة أشهر، أو حتى شهريا، من قبل الوزارات والهيئات المناط بها هذه المشاريع. وعليه، ليس من الحكمة الإستعجال بإقتراض ما يقرب من ٢٠ مليار دولار، سواء من مصادر خارجية أو محلية، ثم تحمل دفع فوائد، قبل أن يتضح أين ومتى ستستخدم هذه القروض خلال هذا العام!

٣. في منهجية إعداد الموازنة المالية العامة: في إقتصاد، كالإقتصاد العراقي، حيث تستحوذ الحكومة على إيرادات النفط، باعتباره ثروة طبيعية مملوكة للشعب العراقي كله، يقع على عاتق هذه الحكومة توظيف هذه الإيرادات لتحقيق تنمية مستدامة لصالح الأجيال الحاضرة والقادمة، ذلك لإن النفط ثروة ناضبة. ولهذا الغرض لا بد من إعتدال التخطيط التوجيهي العلمي، وتبني خطط تنموية خمسية، مقرونة بمناهج إستثمارية سنوية، حيث تحدد فيها المشاريع الإستثمارية لكافة نشاطات الإقتصاد الوطني، وخصوصا منها النشاطات السلعية الإنتاجية غير النفطية، كالزراعة والصناعة التحويلية، ونشاطات التشييد والبنى الإنكازية والنقل والمواصلات. ولتنفيذ هذه الخطط التنموية تتحمل الحكومة وضع الإجراءات والأدوات الفنية والحسابية وأساليب تشخيص وتقويم المشاريع المقترحة على الصعيدين الجزئي والقطاعي، وكذلك على صعيد الإقتصاد الوطني بالنسبة للمشاريع الإستراتيجية الكبرى التي تخدم جميع القطاعات، كمشاريع الماء والكهرباء والنقل والمواصلات والخزن. وبدون الدخول في التفاصيل الفنية الهائلة بهذا الخصوص، سنركز على دور الموازنة المالية العامة التي تعدها الحكومة ويصادق عليها مجلس النواب. وهنا، سوف لا يقتصر دور الموازنة على تقديم بيان مالي عن الإيرادات والنفقات التي تقدرها لكل عام. بل يجب أن تعد الموازنة، على أسس دراسية مفصلة، وأن تستند إلى دراسات الجدوى الإقتصادية والإجتماعية والبيئية لكافة المشاريع المقترحة على كل الصعيد، ابتداء من المشاريع على المستوى الجزئي، صعودا للمستوى القطاعي، ثم صعودا للمستوى الكلي، الوطني. أي تبدأ بمرجحة إيراداتها ونفقاتها من أسفل إلى فوق، كما يقال بالأبداء التخطيطي. وبهذا، سوف لا يقتصر دور الموازنة على بيان المبالغ الكلية والقطاعية للإيرادات والنفقات. والوثيقة المعروضة لموازنة العام الحالي، ٢٠١٤، لا تتضمن أية تفصيل، تتعلق بشرح المعايير الإقتصادية والقياسية التي تم بموجبها تحديد سقف النفقات وتفصيلاتها الموزعة على النشاطات أو أوجه الصرف، أو تحديد تفاصيل مصادر الإيرادات، وخصوصا غير النفطية منها. وربما إستندت الحكومة إلى ما تضمنته خطة التنمية الوطنية، الثانية منذ عام ٢٠٠٣، للأعوام الخمسة، (٢٠١٣ - ٢٠١٧)، (٨)، بالنسبة للتوزيع القطاعي للإستثمارات المخططة لسنوات الخطة الخمسية، وربما إستندت إلى مقترحات الوزارات والهيئات القطاعية بشأن المشاريع الإستثمارية لسنة عام ٢٠١٤، كما قد تكون إستعانت بوزارة المالية لتحديد النفقات التشغيلية والإدارية، بما فيها الأجور والتعويضات لكافة العاملين في الأجهزة الحكومية، بل وربما إستندت إلى بعض الإستشارات والدراسات لتحديد دور القطاع الخاص في تنفيذ جزء مهم من هذه المشاريع. في كل الأحوال، لا تتضمن، وربما لا يمكن أن تتضمن وثيقة الموازنة مثل هذه التفاصيل الكثيرة. وعليه، يصعب على الباحث الخارجي الوقوف على الاسس المعتمدة لتحديد حجم كل من الإيرادات والنفقات، بنوعيتها الجاري والإستثماري. وبالتالي، فقد يضطر إلى دراسة مقدار إتساق مقترحات الموازنة لكل من الإيرادات والنفقات، بتفاصيلها، مع متطلبات تحقيق تنمية متوازنة ومستدامة، كما تستدعيها الدراسات الإقتصادية التحليلية لحالة وهيكلية الإقتصاد العراقي، وكما أشرنا، بإيجاز، في الصفحات السابقة من هذا المبحث. وخطة التنمية الوطنية الحالية المشار إليها تواء، إقترحت إستثمارات كلية تصل إلى حوالي ٩٠٠ تريليون دينار، خلال السنوات الخمس؛ ٢٠١٣ إلى ٢٠١٧. وإن حصة القطاع الخاص منها يبلغ ٨٨ تريليون دينار، أي بنسبة تقارب ال ١٠%، وإنها إقتضت، نمو للنشاطات غير النفطية بمقدار ٧.٥% سنويا، بينما إقتضت أن يكون معدل النمو للقطاع النفطي بمقدار ١٨.٧% سنويا. ولا يتسع المجال للدخول في نقاش تفصيلي لهذه الخطة، (انظر دراستنا الموجزة في الهامش ٨ في أسفل المقال)، ولكن نكتفي بخلاصة تقول، ان حجم الإستثمارات في القطاعات غير النفطية، كالزراعة والصناعة التحويلية والتشييد والبناء، والنقل والمواصلات لا يمكن ان تولد نمو بمقدار ٧.٥%، كما إقتضت الخطة، وإن نمو هذه القطاعات ما بين ٢٠١١ إلى ٢٠١٢، حسب موقع الجهاز المركزي للإحصاء العراقي في الإنترنت، هو دون ذلك بالأسعار الجارية، وإن نموها بأكثير بالأسعار الحقيقية الثابتة لعام ١٩٨٨. وبدون الدخول في تفصيل حسابات التقديرات الرسمية هنا، يصح لنا القول، بأن تقديرات النفقات الواردة بالموازنة لا تبدو أنها معدة بتنسيق مع بيانات ومؤشرات وزارة التخطيط. ويصح لنا أن نستنتج بأن الحكومة قدرت نفقاتها المقترحة في موازنة عام ٢٠١٤، في ضوء ما تتوقعه من إيرادات، وخصوصا النفطية منها، وإن التوزيع القطاعي يستند إلى التزامات مالية لمشاريع تحت التنفيذ، مضافا إليها بعض الجديدة لعام ٢٠١٤. وإن هكذا مخذل لتقرير حجوم النفقات وتقديرات العجز المحتمل يفتقر إلى قواعد علمية رصينة، وإن مدخلا كهذا لا يجعل من الموازنة المالية العامة ذراعا لتنفيذ خطط التنمية الوطنية، بل يفصرها على كونها بيان للإتفاق الجاري والإستثماري في ضوء ما يتوفر من إيرادات، نفطية. بصورة أساسية. ثمة موضوع آخر لا مجال لخوضه بالتفصيل هنا، هو الذي يتعلق بالسياسات المالية والنقدية المطلوبة لمعالجة التضخم المترتب عن ضخ كميات عالية من النقد، في ظل مستوى متدنّي من الإنتاج المحلي، مما سيجعل الإستيراد مخرجا لزيادة عرض البضائع وبعض الخدمات في السوق المحلي. وبهذا سيبقى الإقتصاد العراقي إقتصادا ريعيا إستهلاكيا، بدون آفاق تساعد على السير على جادة التنمية المستدامة وللخروج من ربقة الحالة الريبعية. وتشير لنا التحليلات السابقة، بأن إعداد الموازنة المالية العامة لا يجري بتنسيق وتكامل مع أجهزة التخطيط ولا مع السلطات المالية والمصرفية، والبنك المركزي في مقدمتها.

**رابعاً، خلاصة وبعض التوصيات:** قدم هذا المبحث مناقشة مركزة لإهم مضمين الموازنة المالية لعام ٢٠١٤، مركّزا على ما قدمته من تقديرات للإيرادات والنفقات المقترحة، ولم يبحث في أغلب مواد الموازنة المتبقية والتي تضع القواعد والضوابط والتعليمات وتخويلات الصلاحيات والمناقشات، وإشتراطات تدور في قضية الخلاف بين إقليم كردستان والحكومة الاتحادية المركزية حول شروط إطلاق حصة الإقليم من الموازنة المقدرة بنسبة ١٧% منها، فهذه أمور تستحق النقاش من زوايا إدارية ومحاسبية وتنظيمية وسياسية، لا مجال لها في هذا البحث.

إن المناقشات الواردة في الفقرات السابقة إنطلقت بالأساس من منظور تنموي إقتصادي، آخذة بالإعتبار مستلزمات تخليص الإقتصاد العراقي من حالته الربيعة، وإنحداره الجاري نحو الطبيعة الإستهلاكية، مما يجدر إعتماده المتزايد على مورد ناضب هو النفط، بدون تحسب مبكر لمستقبل الأجيال القادمة، حينما لم يعد تصدير النفط موردا لتمويل النشاطات الإقتصادية، أو لسد العجز في الإنتاج الغذائي والإستهلاكي في بلاد يزداد فيها السكان بمعدل نمو يعتبر من أعلى معدلات النمو في العالم. ونختم ببعض التوصيات المبسطة:

- (١) توصي الدراسة بتحسين منهجية إعداد الموازنة في ضوء الإعتبارات والمعالجات التي أشارت إليها عبر المناقشات.
- (٢) وأبانت الدراسة بأنه يستوجب إعداد موازنة مالية بصورة متكاملة مع الأهداف التنموية التي تضمنتها خطط التنمية الوطنية، ولاسيما خطة التنمية الأخيرة المشار إليها، أنفاً، وخطة الإستراتيجية المتكاملة للطاقة، وكذلك يتوجب التنسيق مع الأجهزة المالية والنقدية، من أجل وضع السياسات النقدية والمصرفية والمالية، والضريبية والإعانية والسعرية، في سبيل جعل دور الموازنة المالية متكاملًا مع أدوار أجهزة التخطيط السلعي والمالي والسعري وحتى الإداري، مما يعزز تحقيق الكفاءة والنجاح في تحقيق أهداف التنمية المستدامة.
- (٣) توصي الدراسة بأهمية الإرتقاء بمنهجية إعداد الموازونات المالية، فإعدادها يتطلب خبرات فنية تضطلع بدراسات مفصلة، كدراسات جدوى المشاريع، وتفصيل الحسابات القومية، ومن أهمها في هذا المجال إعداد مصفوفات للإقتصاد الوطني عن التدفقات النقدية والأدوات المالية، لدراسة آثار زيادة الضخ النقدي، مقابل التدفقات السلعية في الإقتصاد الوطني.

٢٠١٤/٢/١١

#### بعض المراجع:

\*ملاحظة: إستخدمنا معدل سعر صرف للدینار مقابل الدولار بمقدار ١١٢٦، نظر لتقلب هذا السعر خلال السنة الواحدة. وننوه الى اننا لإجل التبسيط، قرّنا الأرقام بالعملة العراقية الى التريليون وكسوره بالمليار دينار، اما بعملة الدولار، فقرّنا الأرقام الى المليار دولار وكسور المليار.

١. وزارة التخطيط- الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعات الإحصائية السنوية.
٢. Kamil Al-adhahd. -"The Optimum Oil Extraction Policy and Sustainable Development in Iraq. MEES- May- June, 2012."
٣. كامل العضاض؛ "هيكلية الإقتصاد العراقي والمسألة الربيعة – عوائق أمام تحقيق تنمية مستدامة في العراق. بحث مقدم الى ملتقى الإقتصاديين العراقيين الذي إنعقد في بيروت خلال ٣٠ آذار الى ١ نيسان، ٢٠١٣.
٤. المصدر السابق.
٥. المصدر السابق.
٦. وزارة التخطيط- الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠١٢.
٧. Kamil Al-adhahd; " Notes on the Integrated National Energy Strategy", addressed to Dr. Thamir Ghatban, Chief Adviser to The Prime Minister's office.
٨. كامل العضاض؛ ملاحظات أساسية حول خطة التنمية الوطنية، ٢٠١٣ – ٢٠١٧، شبكة الإقتصاديين العراقيين، ٢٠١٣.
٩. د. كامل العضاض؛ "خطة التنمية الوطنية، ملاحظات محددة؛ المنهجية والإتساق والتنفيذ والمتابعة"- شبكة الإقتصاديين العراقيين، ٢٠١٣.

