

*Iraq Institute for
Economic Reform*

المركز العراقي للاصلاح الاقتصادي

ملاحظات على
موازنة الدولة لعام 2005:
ما لها وما عليها

ورقة اعدت لاجراء اللجنة الاقتصادية بالمجلس الوطني

V.4

تموز 2005

المركز العراقي للاصلاح الاقتصادي

2005-1-4

الفهرس

- 1- كيف تعد ميزانية الدولة؟
- 2- ماهي خصائص الميزانية القادمة؟
- 3- ماهي ابواب الصرف؟
- 4- ماهي اوجه الدعم الحكومي؟
- 5- ماهية نسبة الانفاق الاستثماري؟
- 6- ماهي تخصيص الوزارات؟
- 7- ازاء محدودية الميزانية، ماهي الاجراءات التي يمكن للدولة ان تتخذها؟
- 8- هل لسياسة الدعم الحكومي اثار سلبية؟
 - أ. البطاقة التموينية
 - ب. اسعار الوقود
- 9- كيف نقيم ما للميزانية وما عليها؟

2- كيف تعد موازنة الدولة؟

تعد موازنة الدولة سنوياً باشتراك الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة مع وزارة المالية بموجب خطوات ثابتة تتضمن اعتماد موازنة العام السابق واجراء بعض التغييرات عليها والتي تتلائم مع تطلعات الوزارة او الدوائر غير المرتبطة بوزارة بينها وبين وزارة المالية اتفاق بشأنها ويكون الاتفاق بحيث لا تكون مصاريف الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة تتجاوز على المواد المتوقعة للدولة وهذا ما تم فعلاً في هذا العام.

3- ماهي خصائص موازنة عام /2005؟

كوصف اولي لموازنة عام/2005 تقدير ايرادات الدولة بحدود (28,958) مليار دينار عراقي وتشكل الإيرادات النفطية ما مقداره (88%) بينما تم تقدير النفقات بحدود(35,98) مليار دينار وبهذا يكون مقدار العجز المتوقع في الموازنة المذكورة ما مقداره (7023) مليار دينار. أنظر الى الرسم البياني (1, 2, 3).

4- ماهي ابواب الصرف؟

تتلخص ابواب الصرف في موازنة عام/2005 كما في الجدول (1) :

5- ماهي اوجه الدعم الحكومي؟

كما هو واضح من الجدول رقم (1) بان (16.6%) من موازنة الدولة مخصصة للبطاقة التموينية و(10%) لنفقات استيراد الوقود، و(1.3%) نفقات استيراد الطاقة الكهربائية، و(3.5%) لدعم الهيئات والشركات العامة و(0.8%) لدعم المزارعين وعلية فان (31.4%) يمثل مقدار الدعم الحكومي للموضوعات سابقة الذكر. أنظر الى الرسم البياني (4)

6- ماهية نسبة الانفاق الاستثماري ؟

اما الانفاق الاستثماري فمقداره (7550) مليار دينار ويمثل بالنسبة لاجمالي الانفاق (21%). ان مقدار الاستثمار المطلوب هو اقل بكثير مما يجب عليه، فهذا المقدار لن يساعد في اعادة اعمار العراق على المدى القريب أو المتوسط. فتقديرات الامم المتحدة والبنك الدولي تشير الى مقدار بحدود (54000) مليار دينار للفترة (2004 - 2007)، وعليه فان حجم الاستثمار المقترح يمثل 42% من الاستثمار المطلوب للعام القادم.

7- ماهي تخصيصات الوزارات؟

لغرض مناقشة التخصيصات ينبغي تناولها من حيث قدرتها في تحقيق عدالة توزيع الموارد وتحقيق الكفاءة الاقتصادية. ونظراً لكثرة التحديات وتنوع الحاجات بالنسبة للموارد المحدودة، ينبغي اعطاء اولوية للقطاعات التي لها عطاء اوفر وعدالة اكبر. في هذا السياق نتوقع قطاع النفط والكهرباء والماء والصحة والتربية والدفاع والامن تحتل الصدارة. وبالدرجة الثانية الزراعة والصناعة ومن ثم بقية القطاعات. من خلال جدول (3) نجد ان التخصيصات اعطيت بحسب الاولويات التالية:

المجموعة الاولى: تضم النشاط العام للدولة والنفط والدفاع والصحة والتربية والداخلية والكهرباء.

والمجموعة الثانية: الإسكان، الموارد المائية، التعليم، الأشغال، النقل، الاتصالات والعمل.

و المجموعة الثالثة: تضم التخطيط، الخارجية، الزراعة، المالية، العلوم، الثقافة، التجارة، الشباب، الصناعة، البيئة، حقوق الإنسان والمهاجرين.

وإذا ما تمعنا في الرسم البياني (5) - الوجبة الاولى نجد ان تخصيصات المشاريع الرأسمالية كانت في محل الصدارة للوزارات التالية: النفط، الكهرباء، الاسكان، الموارد

المائية، الاشغال، الاتصالات، النقل، المالية، التربية، الداخلية والصحة على التوالي وجميع هذه التخصيصات ضرورية لاعادة البنية التحتية.

في مجال النفقات التشغيلية نجد ايضاً موضحة في الرسم البياني (5) - الوجبة الاولى. فعلى سبيل المثال نجد ان نسبة المستلزمات الخدمية عالية في وزارتي النفط والنقل، وان نسبة نفقات الموظفين عالية لوزارتي الاتصالات والتجارة، وان نسبة النفقات التحويلية عالية لدى وزارة التخطيط .

ان عدم التجانس في النسب لاشك ما يبرره ولكن تستدعي التساؤل لغرض الوقوف على المبررات. وبنفس الصورة يمكن تناول النفقات التشغيلية للوجبة الثاني كما هو موضح في الرسم البياني (5) - القسم الاعلى. حيث يلاحظ ضعف التخصيصات الراسمالية للصحة هذا ما يدعو الى القلق (على الرغم من ان هذه الوزارة من الوزارات المجموعة الاولى ذات التخصيصات الكبيرة).

اما القسم الاسفل من الرسم البياني (5) الوجبة الثانية فهو يوضح نسبة الانفاق للتخصيصات التشغيلية، حيث يلاحظ مثلاً ضخامة الانفاق على الموظفين في الزراعة والتربية. والذي يدعو للاستفسار هو ضخامة نسبة المستلزمات السلعية لوزارة العدل. اما عدالة التوزيع بين المناطق او الاقاليم المقترحة فقد تعذر تناولها لعدم وجود المعلومات الضرورية. نأمل من وزارة الماية توفيرها حتى تتحقق الشفافية المنشودة. فقد يكون مرغوباً مثلاً مقارنة تخصيصات بغداد باقليم كردستان او المنطقة الجنوبية مثلاً.

7- ازاء محدودية الموازنة, ماهي الإجراءات التي يمكن للدولة ان تتخذها؟

بعض الحكومات التي تعاني من قلة مواردها تقوم بحكوماتها بتمويل التنمية بخصخصة المشاريع الحكومية غير الكفوءة (بخصختها كليا او جزئيا) في محاولة لرفع ادائها. وقد وجدت هذه السياسات قبولا كبيرا, حيث حولت المواطنين من اجراء الى مالكين (اصحاب رأسمال) كما مكنت هذه السياسة من امتصاص السيولة النقدية المتداولة في السوق ومنعت احتمالية حصول تضخم في الاقتصاد. في ظل هذه الظروف والمعانات الاقتصادية لابناء الوطن, ينبغي للدولة ان تقوم باجراءات تتمثل:

أ- في تخفيف معانات المواطنين (من خلال الاستثمار في المشاريع البنية التحتية ومن ثم توفير العمل).

ب- خصخصة بعض المشاريع والتخلص من عبء الدعم المالي للمشاريع غير الكفوءة (غير المربحة) عندما تتوفر المقدمات الضرورية. من ايسر مشاريع الخصخصة بهذا الصدد هو القطاع الزراعي الحكومي الذي يشكل نسبة 70% من الارض الزراعية. كما ان هناك فرص استثمار جديدة في الصحراء الغربية ينبغي العمل بها حالا لخلوها من التعقيدات الادارية.

ج- تمكين القطاع الخاص من اداء دور ورفع التعقيدات الادارية وتمكينه من الحصول على القروض. في هذا الصدد ينبغي تشكيل لجنة متصلة مباشرة بالسيد رئيس الوزراء تتولى هذا الامر.

ان للدولة ممتلكات كثيرة وغير مستغلة استغلالاً كفوءاً. ان خصختها للمواطنين سوف يرفع من كفاءة ادائها الاقتصادي وبنفس الوقت تحصل الدولة على الموارد النقدية الضرورية لمعالجة العجز في الموازنة او سد احتياجات ضرورية.

8- هل لسياسة الدعم الحكومي اثار سلبية؟

اذا ان سياسة الدعم الاقتصادي توضح لنا ما يلي:

أ. ماهي الاثار السلبية للبطاقة التموينية:

صحيح ان البطاقة التموينية بشكلها الحالي تعمل على توفير المواد الغذائية الاساسية للسكان الا انها لا تحفز المزارعين على التوسع في الانتاج الزراعي (فقد تكون تكاليف انتاج المحاصيل يتجاوز قيمة نظيرتها المتضمنة في البطاقة التموينية). وعلى الصعيد الصناعي فان البطاقة التموينية ادت الى توقف بعض المشاريع الصناعية كصناعة الزيوت النباتية والصابون للسبب نفسه. ان ظمور هذه النشاطات الاقتصادية ادى الى غياب الحوافز الامامية والخلفية لتلك النشاطات ومن ثم تعطيل جوانب اخرى اقتصادية. اما على صعيد تنمية القطاع الخاص فان البطاقة التموينية ادت الى ضمور القطاع الخاص في قيادة العملية الاقتصادية، واخيراً عمدت البطاقة التموينية الى هدر الثروة الوطنية المتمثلة بالفساد الاداري والمالي ولهذه الاسباب ولاسباب اخرى ينبغي على الحكومة التفكير بطريقة اخرى لضمان مستوى المعيشة او تحسينها كان يكون تحويل التوزيع من توزيع عيني الى توزيع نقدي لما لتوزيع النقدي (اذا ما توفرت متطلباته) من اثار ايجابية في تحفيز الاقتصاد العراقي.

ولتوضيح مقدار الهدر الناجم في الاستخدام الحالي للبطاقة التموينية، دعونا نحتسب الفرق بين القيمة الاسمية للفرد بالشهر الواحد: والتي تساوي (18,868) دينار (المبلغ الكلي المخصص من الدولة(6000) مليار دينار على عدد السكان (26,500) والقيمة السوقية لمفردات البطاقة والتي تقدر 8,853 الف دينار . الجدول التالي يوضح احتساب الهدر اخدين بنظر الاعتبار امكانية ان يكون السعر الحقيقي للبطاقة اعلى من سعر السوق بـ (5%، 10%، 15، 20%، 25%، 30%) على التوالي. من الواضح بان مقدار الهدر المحتسب يتراوح بين (2- 3) مليار دينار انظر الى جدول رقم(2).

أ- ماهي الآثار السلبية لدعم اسعار الوقود؟

فقد ادى هذا الدعم الى الاسراف في استخدا الوقود واختناق الطرق مما نجم عن تعطيل في المهام والاعمال كما شجع الدعم الحكومي هذا على تهريب الوقود الى دول اخرى وخلق اختناقات في السوق العراقية ولهذا ينبغي على سياسة الدولة المقبلة الحد من ظاهرة الدعم والاستفادة من تجارب الشعوب التي سبقتها في هذا المضمار.

وعليه يتضح مما تقدم ان مجموع ما خصص في ميزانية الدولة كدعم هو (31.4%) فاذا كان ظاهر هذا الدعم هم زيادة منفعة المواطنين فان باطن الامر هو الحاق الضرر بالاقتصاد الوطني ومن ثم المواطنين. (فلم تكن في يوم من الايام المهدأت علاجاً).

9- كيف نقيّم ما للموازنة وما عليها؟

أ. اذا ما اردنا العودة لتشخيص ما للموازنة وما عليها فاننا نقول بان الموازنة في شكلها الحالي تعمل على تسديد حقوق ومستحقات يصعب تجاوزها متمثلة برواتب موظفي الدولة والمتقاعدين ونفقات تشغيلية اخرى.

ب. ان الموازنة في شكلها الحالي عاجزة عن تلبية الحاجة الملحة للاقتصاد المتمثلة: ببناء النسيج الاجتماعي، وزيادة فرص عمل، وتشجيع الاستثمارات الضرورية لاغراض النمو.

اولاً: بناء النسيج الاجتماعي:

هناك حاجة ملحة لاعادة الثقة المتبادلة بين الفرد والدولة فان الدولة مدعوة لتؤمن للفرد الحماية لحقوقه والحرص على سلامته كما وان الفرد مدعو الى احترام حقوق الملكية العامة وعدم التجاوز عليها. ان غياب هذه العلاقة المتبادلة نجم عنهاخروق خطيرة وغير مالوفة عند شعوب العالم المتمدن، وما حالات الفساد الاداري والمالي الاتجسيدا لهذه الحالة. ان الاستثمار في هذا المرفق

سياتي بثمار وعوائد كبيرة. كما ان عدم الاستثمار في هذا المرفق يفرغ النشاطات الاقتصادية من محتواها وفعاليتها.

ان مشكلة الاقتصاد العراقي ليست بغياب التكنولوجيا الحديثة ولا بنقص رؤس الاموال (مع حاجتنا لهما), بل بفقدان النسيج الاجتماعي واختلال التوازن بين المصلحتين الخاصة والعامة.

فالدولة مدعوة لتنمية الثقة المتبادلة من خلال الاستثمار في المؤسسات الاجتماعية والدينية لاشاعة الاعراف والقيم الانسانية لخلق التوازن المطلوب بين المصلحة الخاصة والمصلحة العامة.

ثانيا: خلق فرص العمل:

ان نسبة البطالة نسبة عالية وغير مقبولة وقد سببت في مشكلات انسانية متعددة. ورغم مرور اكثر من عام على التغيير في العراق الا ان المجتمع لم يلمس من الدولة الدور الرئد في حل هذه المشكلة. فالمطلوب سياسة اقتصادية تعمد على تشغيل اليد العاطلة ومن اوضح مجالات تطبيق هذه السياسة هي مجالات البناء والعمران وبناء البنية التحتية لاقتصاد.

جـ. القطاع الخاص والاستثمارات الاجنبية: ازاء نقص الموارد وفساد الجهاز

الحكومي ولاعتبرات تكنولوجية، عمدت كثير من الدول الى اعطاء القطاع الخاص دوراً اكبر في قيادة التنمية الاقتصادية ، ونجحت في تحقيق معدلات نمو ما كان لها ان تتحقق بدون تبني هذه السياسة.

فالعراق مدعو الى الاستفادة من تجارب العالم ومعايشتها. وعليه يجب ان تعمل موازنة الدولة على التأكيد على تنمية القطاع الخاص واعتماد السبل لتشجيع الاستثمارات الخارجية.

ومن ابرز الخطوات في هذا المجال ان تساعد المصارف العراقية على تحويل الملكيات ورؤوس الاموال الجامدة وغير منتجة الى راس مال متحرك ومنتج (رهن العقارات على سبيل المثال).

فهنالك قدر كبير من الثروة عند المواطنين (متمثلة بالمساكن وبقية الاملاك)
تنتظر الفرصة الملائمة لكي تكون وقود لتشغيل الماكنة الاقتصادية. واذا ما تم
ذلك فسوف فرصة تتشابك النشاطات وتتكامل.

جدول (1): ابواب النفقات

النسبة المئوية %	تقديرات سنة 2005 (مليار دينار)	المفردات	ت
21.10%	6000	نظام توزيع العام للبطاقة التموينية	1
24.97%	7100	النفقات التشغيلية الاعتيادية للوزارات	2
5.48%	1557.4	احتياطي الطوارئ	3
0.96%	273.2	منح الادارات المحلية	4
0.82%	233	احتياطي الرواتب	5
1.15%	326.8	مشاريع البناء الوطني	6
3.05%	867	الادوية	7
4.51%	1283	تعويضات حرب الكويت	8
4.42%	1256.8	دعم الهيئات والشركات العامة	9
3.65%	1036.6	رواتب قائلين كردستان	10
4.04%	1149.9	تشغيلية اقليم كردستان	11
0.00%	0	مشاريع اقليم كردستان	12
6.40%	1820.5	الرواتب والمكافآت التقاعدية	13
1.32%	375	بدلات العسكريين	14
1.06%	300	دعم المزارعين	15
0.53%	150	فوائد حوالات الخزينة	16
0.96%	273	اجور تصدير المنتجات النفطية	17
0.07%	20	نفقات الحج	18
0.11%	30	نفقات مشروع ازالة الالغام	19
0.02%	6.7	برامج التدريب (اعادة الهيكلة الاقتصادية)	20
0.00%	0.4	تدابير اخرى	21
1.13%	322.5	هيئة دعاوى الملكية العراقية	22
1.58%	450	نفقات استيراد الطاقة الكهربائية	23
12.66%	3600	نفقات استيراد الوقود	24
100%	28431.8	المجموع	

**جدول (2) الفرق بين القيمة الاسمية والقيمة الحقيقية
للبطاقة التموينية (بالدينار العراقي)**

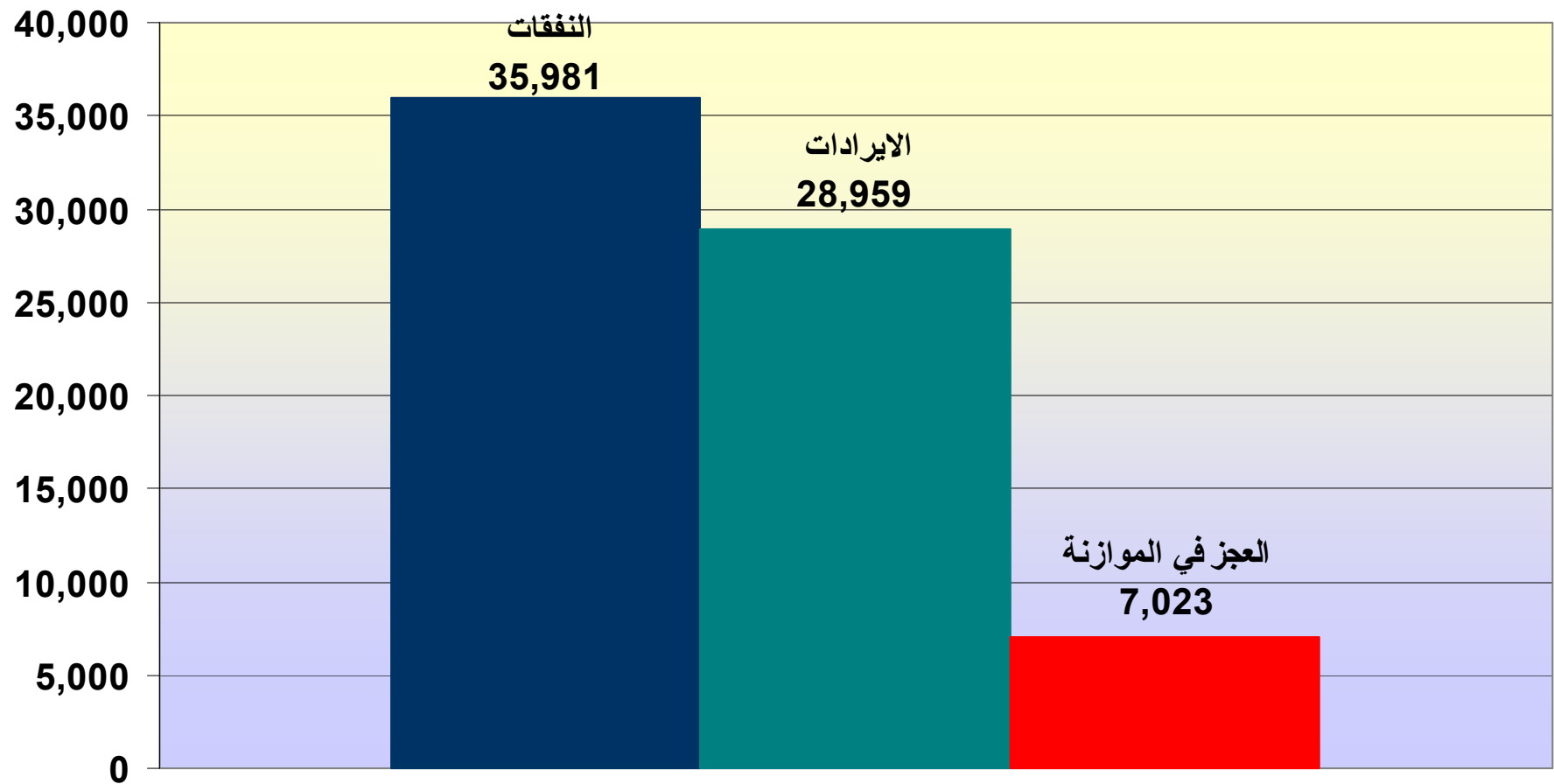
قيمة الحصة التموينية المصروفة من قبل الحكومة (لقيمة الاسمية)	قيمة السوق للحصة التموينية	نسبة الزيادة المقترحة للاسعار	الزياد المقترحة	سعر الحص التموينية المعدل 4+ 2	الفرق بين القيمة الاسمية وسعر السوق المعدل 5-1 شهريا	الفرق بين القيمة الاسمية وسعر السوق سنوي (للفرد)	القيمة السنوية للهدر (لكل العراق) بالمليار
1	2	3	4	5	6	7	8
18,868	8,853	5%	443	9,296	9,572	114,867	3.04
18,868	8,853	10%	885	9,738	9,130	109,555	2.90
18,868	8,853	15%	1,328	10,181	8,687	104,244	2.76
18,868	8,853	20%	1,771	10,624	8,244	98,932	2.62
18,868	8,853	25%	2,213	11,066	7,802	93,620	2.48
18,868	8,853	30%	2,656	11,509	7,359	88,308	2.34

الجدول اعلاه يوضح مقدار الهدر في التخصيصات الحكومية المقترحة للبطاقة التموينية وبالباغة (6000) مليار دينار .

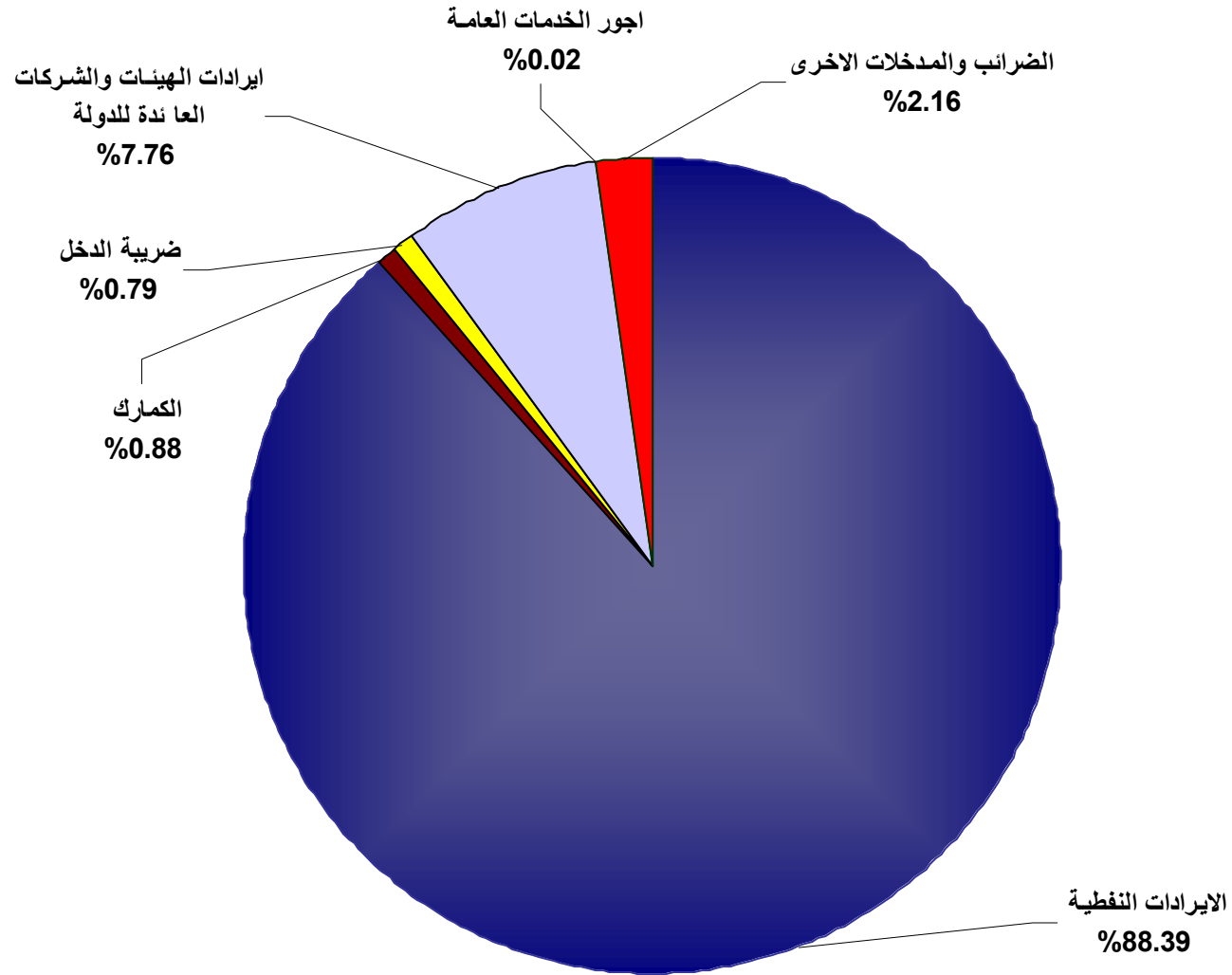
الجدول (3): تخصيصات الوزارات

المفردات	نفقات الموظفين	المستلزمات الخدمية	المستلزمات السلعية	صيانة الموجودات	النفقات الراسمالية	النفقات التحويلية	الالتزامات الخارجية	الرواتب والمكافآت التقاعدية	النفقات التشغيلية	المشاريع الاستثمارية واعداد الاعمار	المجموع
النفط	4261.5	72123	495	2255	1777	0	0	0	80911.5	4,500,000	4,580,912
الاتصالات	7633	377	295	369	609	0	0	0	9283	200,000	209,283
الاسكان	43224	1011	837	21630	4078	0	0	0	70780	365,000	435,780
الاشغال	27612	13376	3504	3672	3606	250	0	0	52020	251,704	303,724
الكهرباء	47404	41933	10087	5222	5350	0	0	0	109996	440,000	549,996
المائية	43175	5775	1621	25665	369	0	0	0	76605	276,000	352,605
البيئة	3440	5222	656	361	371	0	0	0	10050	11,000	21,050
النقل	26253	94632	3484.5	3415	5088.5	72	0	0	132945	145,450	278,395
التخطيط	5941	5054	1539	1929	3908	30010	0	0	48381	45,000	93,381
التجارة	18962.25	1134.75	618	693	3877	0	0	0	25285	20,000	45,285
الثقافة	14741	4132	778	5226	1017	0	0	0	25894	20,000	45,894
الشباب	9715	1989	3017	3076	2449	1200	0	0	21446	14,000	35,446
الزراعة	35338.5	1785	1476	2945	5061	0	0	0	38314	25,800	64,114
العلوم	27798	2068	1570	721	5917	240	0	0	21073	13,879	34,952
الصناعة	14893	4860	120	480	720	0	0	0	125920	7,252	133,172
العمل	26804	7130	5150	11750	12200	6000	0	56886	14076.5	27,000	41,077
حقوق الانسان	3129	4044.5	518	316	6069	0	0	0	4635.5	3,000	7,636
المهجرين	1142.5	1293	1100	200	900	0	0	0	99480	800	100,280
العدل	28593	12860	48301	4599	5127	0	0	0	294814	17,000	311,814
التعليم	242743	10314	9150	11397	21210	0	0	0	72363	50,000	122,363
الخارجية	10058	49671	2208	4544	4542	1340	0	0	1167830	8,500	1,176,330
التربية	1103048	28553	26310	3109	6560	250	0	0	1153924	100,000	1,253,924
الداخلية	595334.5	44604	55763	39318	300104	118800	0	0	1477118	61,800	1,538,918
الصحة	398405	41140	942022	52446	43105	0	0	0	17752083	60,000	17,812,083
المالية	27341	14247	1971	3191	7630	14248780	1310309	2138614	2000000	102,848	2,102,848
الدفاع	588740	7975	105513	2030	1295742	0	0	0	0	0	0
الجمعية الوطنية	600	35	38	38	430	-	-	-	1141	-	1141
ديوان الرئاسة	9300	62781	829	381	2158	32272	-	-	107721	-	107721

الرسم البياني (1)
الميزانية العامة (مليار دينار)
النفقات، الإيرادات، العجز في الميزانية

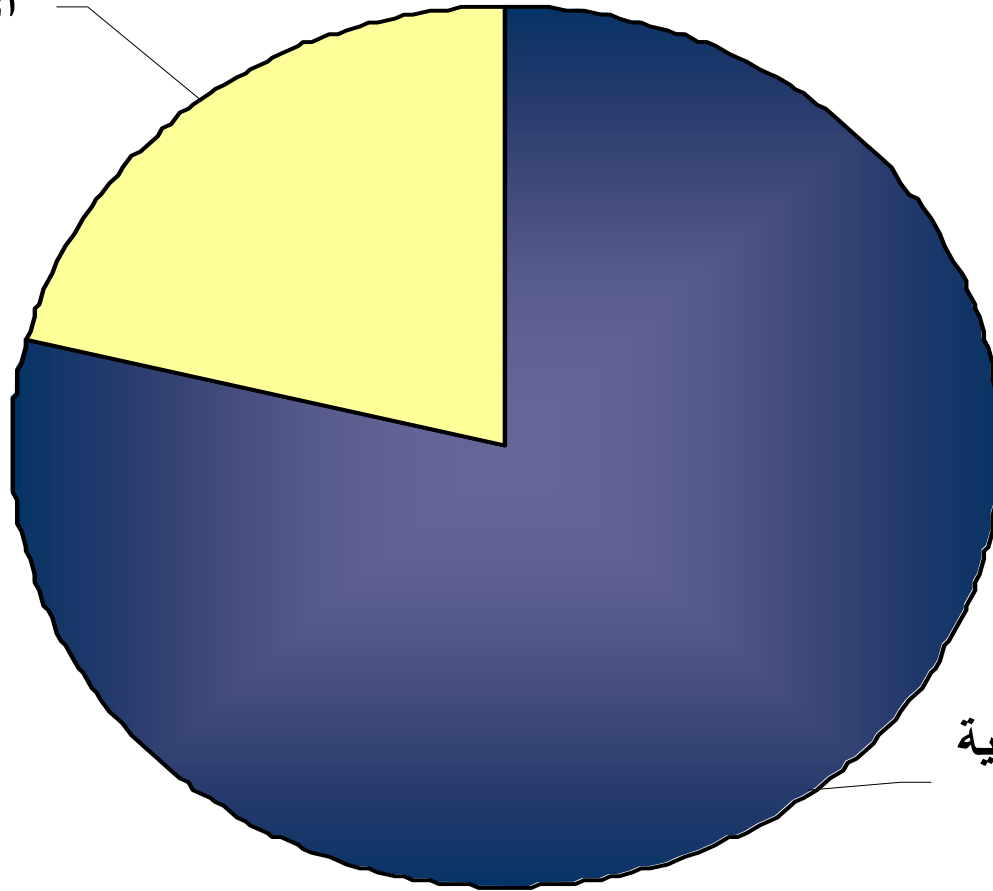


الرسم البياني (2):
الإيرادات تقديرات سنة 2005



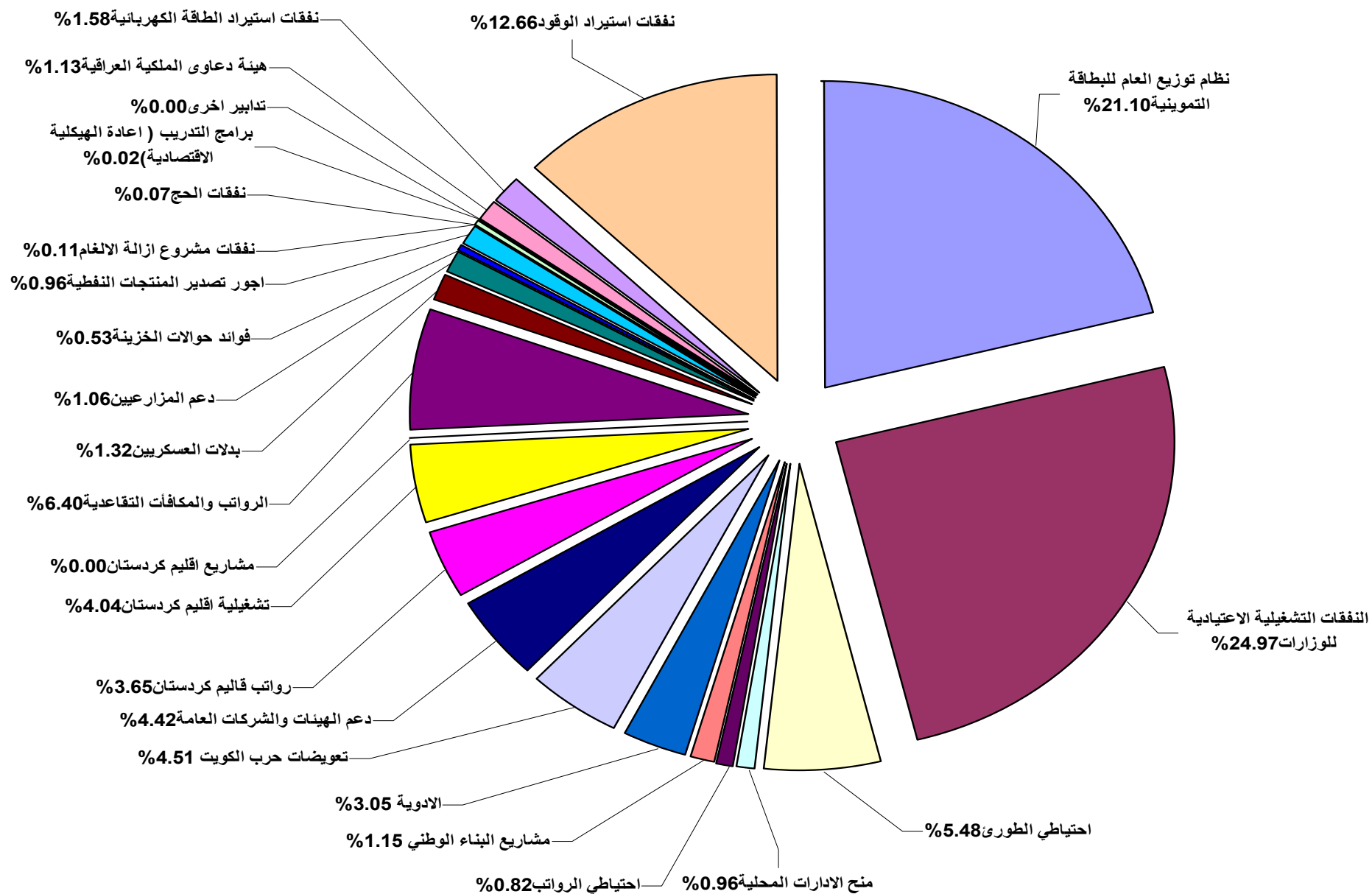
الرسم البياني (3):
النفقات والاستثمارات
تقديرات سنة 2005

نفقات المشاريع
الاستثمارية
%21

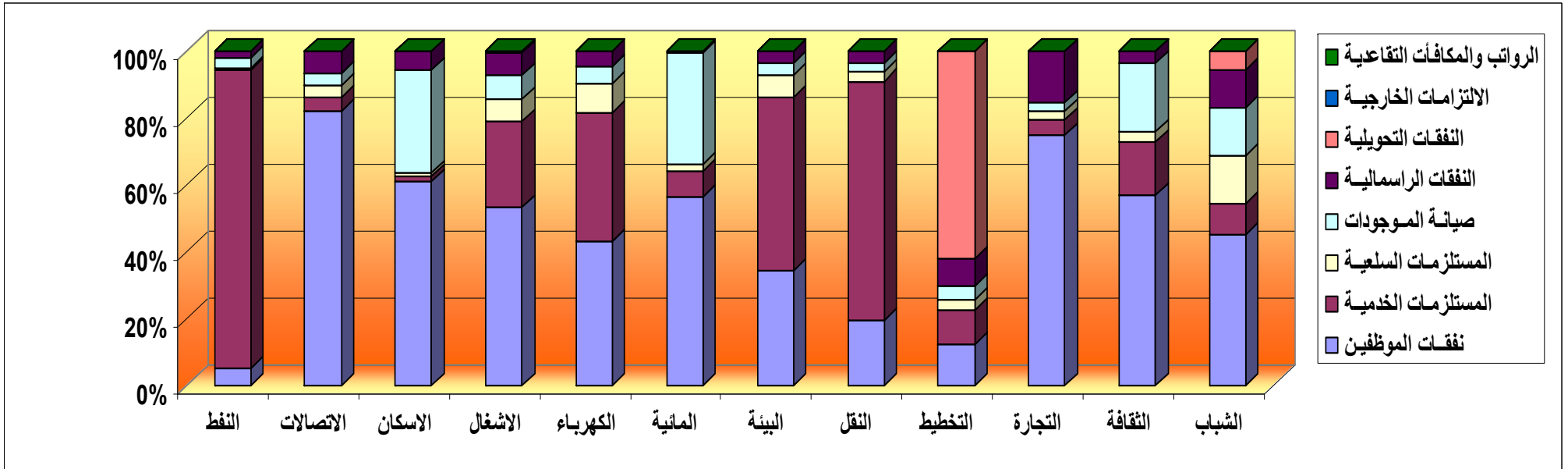
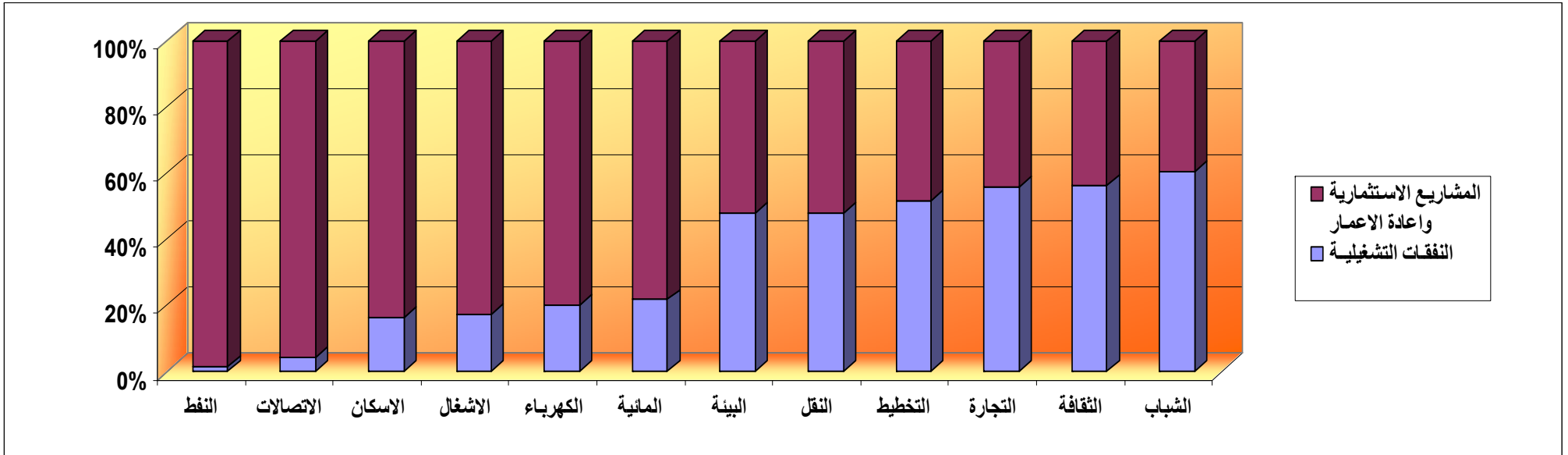


النفقات التشغيلية
%79

الرسم البياني (4): ابواب توزيع النفقات في الميزانية العامة.



الرسم البياني (5): المجموعة الاولى : النسبة المئوية لتوزيع التخصيصات الوزارية



الرسم البياني (5): المجموعة الثانية النسبة المئوية توزيع المخصصات الوزارية

