



مركز البيان للدراسات والتخطيط
Al-Bayan Center for Planning and Studies

دراسة تقييمية لمشروع موازنة العراق الاتحادية للسنة المالية 2023

د. علي عبدالرحيم العبودي



سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركزٌ مستقلٌّ، غيرُ ربحيٍّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍّ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلولٍ عمليّةٍ جليّةٍ لقضايا معقدةٍ تهّمُ الحقلين السياسيين والأكاديميين.

ملحوظة:

لا تعبّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنما تعبّر عن رأي كاتبها.

حقوق النشر محفوظة © 2023

www.bayancenter.org

info@bayancenter.org

Since 2014

دراسة تقييمية لمشروع موازنة العراق الاتحادية للسنة المالية 2023

د. علي عبدالرحيم العبودي*

ا. الملخص

- إقرار الموازنة لثلاث سنوات متتالية يمثل ميزة جديدة، ولفتة يمكن أن تخلّص الحكومة من مشكلات عدم إقرار الموازنات، فضلاً عن أنّ قانون الموازنة تطبيق صريح للبرنامج الحكومي، كما أنّها تضمّنت تفصيلاً أكثر من مثيلاتها السابقة، وحنكة في موضوع الاقتراض الذي قصرته فقط على المشروعات الاستثمارية.

- جاءت نفقات الموازنة التخمينية بتقديرات مغالى فيها؛ ممّا ستلقي بظلالها على ارتفاع مستوى الأسعار، فضلاً عن زيادة رقعة الاقتراض الذي يفترض أن يكون بالحد الأدنى.

- تثبيت سعر البرميل على (70) دولاراً لثلاث سنوات يحمل معه أخطار التعرّض على الصدمات في أسعار النفط، فلا توجد دلائل على بقاء أسعار النفط على هذا المستوى للسنوات الثلاث المقبلة، ومن ثمّ فإنّ الانخفاض بمقدار (1) دولار عن السعر المثبت يعني تحمّل خسارة قدرها (1.3) مليار دولار، أي: (1.6) تريليون دينار عراقي.

- أعدت الموازنة بصيغة تعزّز من اقتصاد الرعاية في العراق، وتسخر جزءاً كبيراً من الإيرادات الحكومية إلى النفقات التشغيلية، وهو ما عكس فلسفة الاقتراض بغرض إكمال المشاريع الاستثمارية.

- يمثّل تثبيت النفقات التشغيلية ابتعاداً عن قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019.

- سيحتاج البنك المركزي إلى بيع نحو أكثر من (250) مليون دولار يومياً؛ لسد احتياجات الحكومة من الإنفاق بالدينار العراقي، مما سيؤدي إلى أحد الاحتمالين : أما الضغط على حجم احتياطي الحكومة أو الاضطرار إلى زيادة المعروض من النقد المحلي.

* باحث في الاقتصاد السياسي.

- سيعجز العراق للسنوات الثلاث المقبلة من اتخاذ خطوات جادة نحو تنفيذ موازنة البرامج؛ لأنَّ الإطار القانوني الحالي للموازنة «موازنة بنود» يحتم تنفيذها لثلاث سنوات مقبلة.

- نجد في الموازنة أنَّ هناك فقرة تستثني نسبة العجز المخطط على خلاف ما منصوص عليه في قانون الإدارة المالية، والتي تنص على «ألاَّ يجوز أن يزيد العجز المخطط في الموازنة عن نسبة (3%) من إجمالي الناتج المحلي» فيما بلغ العجز المخطط المقدر في مشروع الموازنة الحالي نحو (17%) من إجمالي الناتج المحلي للعراق.

- توجد بعض الأرقام المقدَّرة غير واضحة، ويصعب قراءتها قراءةً صحيحةً، فعلى سبيل المثال في فقرة القروض الميسرة من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (JICA)، والتي تمول بمبلغ قدره (2,1299) موزَّع على جدول، وفي الحقيقة هذا الرقم غير واضح، ويصعب قراءته، إمَّا أصبح هكذا ووفق خطأ مطبعي، والأصل هو (12,992) مليون دولار، أو أنَّ أصل الفارزة نقطة، والرقم الصحيح هو (1,299.2) مليون دولار. كما لم تُحدَّد العملة العراقية كأساس، وإمَّا وجدنا سلة من العملات غير مقربة إلى الدينار العراقي.

- يمكن إدراج الفقرة التالية في الموازنة: «في حالة انخفاض الإيرادات؛ بسبب انخفاض سعر برميل النفط المصدر تحت السعر المثبت في الموازنة للسنة المالية 2023، تُموَّل الفجوة عبر مصادر الاقتراض نفسها المبينة في الجدول المثبت في النقطة (ثانياً) من المادة رقم (2)، وبنسبة زيادة لا تتجاوز (5%) كحد أعلى من حجم الاقتراض المثبت».

- يمكن إدراج الفقرة الآتية: «مادة () عند الضرورة، واستناداً على النفقات والإيرادات الفعلية المتحققة نهاية السنة المالية 2023، تُراد النفقات التشغيلية بنسبة لا تزيد عن (10%)، وزيادة النفقات الاستثمارية بنسبة لا تزيد على (10%) أيضاً من حجم الإيرادات العامة المتحققة فعلياً نهاية سنة 2023».

II. المقدمة

تُعدُّ الموازنة العامة أهم وثيقة إستراتيجية للدولة، فهي بحق المرآة التي تعكس المركز المالي والاقتصادي للبلد، كما تُعدُّ الموازنة منهجاً عاماً لبناء اقتصاد الدولة وتنظيمه عن طريق الإفادة من الموارد المتاحة لها، إذ تستطيع الدولة عبرها مواصلة نفقاتها وجباية إيراداتها، وتسيير أنشطتها الاقتصادية، والاجتماعية، والسياسية كلها، بل بانتفائها ينتفي كل عمل تخطيطي تنموي. وتتفاوت الأهمية الاقتصادي للموازنات في العالم إلى الأوضاع الاقتصادية العامة، من القدرة الاقتصادية في السوق المحلي، ومقدار التنوع، فضلاً عن الأدوار التي تقوم بها الأعمال الخاصة في الاقتصاد الوطني، فكلما كانت تلك المشروعات الخاصة تعمل على تحريك الاقتصاد الوطني وتوجيهه بغض النظر عن الموازنة والدور الحكومي، كلما كان الاقتصاد بمنأى عن الأدوار التي يمكن أن تنهض به الموازنات العامة. ولكن هذه الحالة لم يصل إليها العراق، فبحكم الهشاشة التي تنتاب الاقتصاد العراقي، وعدم القدرة على الصمود؛ لعدم تنوعه، فإنَّ هذا الاقتصاد يعتمد في تحريك عجلته على ما تنفقه الدولة، كما أنَّ القطاع الخاص ينظر إلى أسباب نمو حركته إلى الإنفاق الحكومي عن طريق الموازنة السنوية.

وتبعاً لهذه الأهمية، ستركز هذه الورقة البحثية في دراسة مشروع موازنة العراق وتحليله وتقييمه للسنة المالية 2023، والوقوف على مواطن القوة والضعف في بنودها كلها من الناحية الاقتصادية، والمالية، والاجتماعية، والفنية، فضلاً عن تقديم مجموعة من المقترحات التصحيحية للبنود التي تحتاج ذلك.

III. ملخص مشروع الموازنة للسنة المالية 2023

صَادَقَ مجلس الوزراء على مسودة قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2023، ومن ثمَّ رُفِعَتْ إلى مجلس النواب العراقي بتاريخ 13/آذار 2023 للمصادقة عليه، وإكسابها الشرعية، إذ تبقى الموازنة مشروعاً غير قابل للتنفيذ حتى بُحِثَ من ممثلي الشعب (مجلس النواب). وتتلخّص أهم بنود مشروع موازنة العراق للسنة المالية 2023، المعروض أمام البرلمان بالنقط الآتية:

1. موازنة مالية مُعدَّة لثلاث سنوات (2023، 2024، 2025).

2. يتكوّن مشروع الموازنة من (67) مادة، موزَّعة على ثلاثة فصول، يختص الفصل الأول بمناقشة الإيرادات المخططة، فيما تختص مواد الفصل الثاني بتقدير النفقات، ونسبة العجز/الفائض، أمّا الفصل الثالث -والذي يُعدُّ الأوسع- فجاء ليضع الأحكام الختامية والعامّة لقانون الموازنة المالية.

3. أتت تقديرات الموازنة الاتحادية وُفق خمسة افتراضات رئيسة، وهي على النحو الآتي:

أ. زيادة نمو الناتج المحلي الإجمالي (GDP) بمعدل (4.5%) في عام 2023، يكون أسهم النفط في هذا النمو (1.5%)، أي: ما يعني أنّ أسهم القطاعات الأخرى في نمو الناتج المحلي الإجمالي ستصل إلى (3%) في عام 2023.

ب. السيطرة على مستوى التضخم في حدود (1 - 5%) في السنوات الثلاث المقبلة.

ج. تحديد متوسط سعر برميل النفط العراقي (70) دولاراً على مدى سنة 2023 والمثبت في الموازنة.

د. ستكون كميات صادرات النفط المخمّنة (3.5) مليون برميل يومياً من ضمنها (400) برميل يومياً عن كميات النفط المصدرة في إقليم كردستان إلى ميناء جيهان التركي.

هـ. ثبّت سعر الصرف ب(1300) دينار عراقي لكل واحد دولار.

4. تُقدَّر الإيرادات العامة للموازنة الاتحادية للسنة المالية 2023 بمبلغ (134,552,919,063) دينار عراقي، تصل مساهمة الإيرادات النفطية إلى أكثر من (87%) من إجمالي الإيرادات العامة.

5. تُقدَّر النفقات العامة بمبلغ إجمالي مخطط قدره (199,022,111,663) دينار عراقي، موزَّع على قسمين؛ الأول، النفقات التشغيلية، والمستلزمات الخدمية والسلعية، وصيانة الموجودات، والمنح وال إعانات، والتزامات ومساهمات خارجية، والرعاية الاجتماعية، فضلاً عن المديونية، والبرامج الخاصة للحكومة) على أكثر من (75%) من إجمالي نفقات الموازنة، أمَّا النفقات الرأسمالية فتستحوذ على نحو (24.8%) من إجمالي النفقات.

6. تكون الموازنة في حالة عجز مخطط وقدره (64,469,192,600) دينار عراقي، أي: ما يعني أنَّ الفجوة بين النفقات العامة والإيرادات العامة في الموازنة الاتحادية لسنة 2023 ستصل إلى نحو (32%).

7. تمول الفجوة المالية من مصادر داخلية وخارجية، أبرزها:

- الرصيد المدور في حساب وزارة المالية.

- سندات وطنية.

- حوالات الخزينة.

- قروض من المصارف الحكومية.

- قروض من المؤسسات المالية الدولية.

14. تقييم الموازنة من الناحية الاقتصادية والمالية والفنية

تضمّن مشروع موازنة العراق الاتحادية للسنة المالية 2023 كثيراً من الإيجابيات، ونظراً إلى تركيز هذه الورقة في البحث عن مواطن الضعف والخلل في مشروع الموازنة أكثر من تركيزها على مواطن القوة فيها، لذا سنقتصر هنا على ذكر أبرز إيجابيات مشروع الموازنة المعروض أمام البرلمان بالنقط الآتية:

1. موازنة مُعدّه ثلاث سنوات مالية: في الحقيقة جاء مشروع الموازنة الحالي بنقطة جديدة، وذي أهمية كبيرة، ألا وهي مقترح إقرار الموازنة لثلاث سنوات متتالية، إذ حاول المشرّع أن يتجاوز مشكلة عدم إقرار الموازنة العامة أو تأخرها في بعض السنوات لأسباب عديدة، وما ينطوي على ذلك من آثار اقتصادية ومالية واجتماعية على البلد.

2. جاء مشروع الموازنة الحالي متضمناً المنهاج الحكومي، وهذا ما لم تجده في الموازنات السابقة.

3. حصر الاقتراض؛ لتغطية العجز في نفقات المشاريع الاستثمارية فقط، مع تحمّل الجهة المقترضة نفسها تسديد القرض مع فوائده.

4. يُعدُّ مشروع الموازنة المعروض أمام البرلمان أكثر المسودات تفصيلاً من سابقتها، وأكثرها حبكة من ناحية الصياغة والتوزيع.

ومع هذه الإيجابيات، يحمل مشروع الموازنة للسنة المالية 2023، والمُعدُّ لثلاثة سنوات كثيراً من نقط الضعف من الناحية الاقتصادية، والمالية، والفنية، والتي ستعكس انعكاساً سلبياً على الوضع الاجتماعي للبلد.

1. من الناحية الاقتصادية والمالية: يمكن تحديد مواطن الإشكال والضعف في مشروع الموازنة من الناحيتين الاقتصادية والمالية وفقاً للنقط الآتية:

أ. جاءت نفقات الموازنة التخمينية بتقديرات مغالى فيها، فهي تُعدُّ النفقات الأكبر منذ إقرار أول موازنة في الدولة العراقية، ممّا ستلقي بظلالها على ارتفاع مستوى الأسعار، فضلاً عن زيادة رقعة الاقتراض الذي يفترض أن يكون بالحد الأدنى، ووفق ما جاء في البيان المالي للموازنة المعد من وزارتي التخطيط والمالية.

ب. إنَّ تثبيت سعر (70) دولاراً لبرميل النفط الواحد، مع افتراض زيادة في كمية التصدير لتصل إلى (3.5) مليون برميل يومياً، وقرار يحمل معه كثيراً من الآثار السلبية على مستوى الإيرادات المتحققة، ففي الوقت الذي تعتمد فيه الموازنة العراقية اعتماداً شبة كلي على الإيرادات المتأتية من بيع النفط، فإنَّ سعر بيع النفط يخضع لظروف السوق العالمية، وما يحيط بها من تغيرات سريعة وغير متوقعة، ممَّا يعني أنَّ أيَّ انخفاض في سعر برميل النفط تحت السعر المثبت في الموازنة، ولو بدولار واحد سوف تخسر الموازنة نحو (1.3) مليار دولار، أي: ما قيمته نحو (1.6) ترليون دينار عراقي، وينطبق الأمر إذا ما تحققت الكمية المستهدفة للتصدير.

ت. لم تختلف هذه الموازنة عن سابقتها من حيث توزيع نسبة النفقات بين النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية؛ إذ استمر الحال باستحواذ النفقات الجارية (التشغيلية) على النسبة الأكبر، والتي وصلت إلى أكثر من (75%) من إجمالي نفقات الموازنة المخططة، مع التقليل من أهمية النفقات الاستثمارية، التي تُعدُّ محور الموازنة العامة بوصفها منهجاً تخطيطياً غايته النهوض بالنشاط الاقتصادي والتنمية الاقتصادية الكلية للبلد، وهذا ما نصَّت عليه صراحة المادة (4/أولاً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل، بالمقابل فإنَّ تثبيت هذه النسب يُعدُّ ابتعاداً عن تطبيق منهاج الحكومة الحالية، والتي وعدت بإعادة هيكلة الموازنة العامة في إدارة المال العام، وتقليل ضغط الإنفاق الاستهلاكي لمناصرة المشاريع والبرامج الخاصة، وصولاً إلى الاستدامة المالية.

ث. حذو مشروع الموازنة الحالي حذو الموازنات السابقة في الاتكاء على الإيرادات النفطية، وجعلها دالة لتخطيط مستوى النفقات العامة، ممَّا يعني أنَّ النفقات العامة سوف تكون تابعة لمستوى الإيرادات المتأتية من بيع النفط، ومن ثمَّ سيؤدِّي بالنتيجة إلى تعميق تبعية الاقتصاد المحلي لأسواق النفط العالمية، وما تشهده من اضطرابات كثيرة.

ج. اقتربت النفقات العامة المخططة في مشروع الموازنة الحالي من (200) ترليون دينار، وبوصف أنَّ الحكومة العراقية تتعامل بالدينار العراقي محلياً فقط، وإذا استُبعدت النفقات المقدرة والتي سنُدفع بالدولار، والتي تصل إلى نحو (40%) من إجمالي نفقات الحكومة سنوياً، وفُرق تقارير البنك المركزي العراقي، فإنَّ المتبقي (60%) تلتزم الحكومة بدفعها بالدينار العراقي، ونظراً إلى أنَّ البنك المركزي الممول الرئيس لاحتياجات الحكومة من الدينار عبر آلية نافذة بيع العملة، فإنَّ البنك المركزي سيحتاج إلى بيع نحو أكثر من (250) مليون دولار يومياً؛ لسد احتياجات الحكومة من الإنفاق

بالدينار العراقي، ممَّا سيؤدِّي إلى أحد الاحتمالين: أمَّا الضغط على حجم احتياطي الحكومة أو الاضطرار إلى زيادة المعروض من النقد المحلي.

ح. نصَّت الفقرة (أ) من المادة (15) بإلزام وزارة المالية والوزارات كلها بإعادة أعضاء مجلس النواب، وأعضاء مجالس المحافظات والنواحي والأقضية ورؤساء الوحدات الإدارية إلى وظائفهم في الدرجة الأولى فما دون، واستحداث درجات أخرى لمن ليس لديهم وظيفة بعد انتهاء ولايتهم في مجلس النواب، واحتساب المدة التي قضاها المذكورين في هذه المجالس خدمة فعلية؛ لأغراض العلاوة والتقاعد، فضلاً عن رواتبهم التقاعدية في مجلس النواب، ممَّا سيترتب على ذلك نفقات مالية إضافية تتحمَّلها الموازنات اللاحقة.

1. من الناحية الفنية والقانونية: لا يمكن فهم مشروع الموازنة العامة وتقييمها للدولة وبنودها وتقسيماتها وآلية تحضيرها من دون وجود إلمام كافٍ بالقوانين والتعليمات واللوائح الخاص بعملية إعدادها وتنفيذها والرقابة عليها، وتبعاً لذلك ستُحدَّد مواطن الضعف والإشكال في بنود مشروع موازنة العراق للسنة المالية 2023 من الناحية الفنية والقانونية وفُق مجموعة من النقاط استناداً إلى الدستور العراقي لسنة 2005، وقانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019 المعدل، ومنهاج الحكومة الحالية، وعلى وفق الآتي:

أ. في الأصل تقوم الموازنة على دراسة حثيثة لمجمل الاقتصاد المحلي والدولي لثلاثة سنوات مقبلة، والتنبؤ بالأوضاع العامة، ومستوى نمو الاقتصاد المحلي والعالمي، وتوقع سقف مجمل الإيرادات والنفقات العامة للدولة، وهذا ما نص عليه صراحة قانون الإدارة المالية لجمهورية العراق رقم (6) لسنة 2019 في معظم فقراته، كما سمح القانون نفسه بإعداد موازنة لثلاثة سنوات، وهذا أمر جيد جيداً، لكن إنَّ إعداد موازنة عراقية لثلاثة سنوات مقبلة مع الإبقاء على الأسلوب نفسه (أسلوب البنود) في التحضير والتنفيذ والرقابة لا يعني شيء سوى التحوُّط من الظروف المستقبلية والهروب إلى الأمام، بل تكاد تكون أقرب إلى قانون الصرف (1/12).

ب. مع نصّ البيان المالي لوزارة المالية، وتعهُّد الحكومة بالانتقال إلى اتباع أسلوب جديد في عملية تحضير الموازنة العامة وتنفيذها والرقابة عليها، فضلاً عن منح قانون الإدارة المالية رقم (6) في المادة (53) لوزارتي التخطيط والمالية باتباع أسلوب حديث في إعداد الموازنات العامة، إلا أنَّ مشروع الموازنة الحالي جاء معتمداً على الأسلوب القديم في الإعداد والتنفيذ، وحتى في الرقابة، وهذا

ما تؤكد المادة (8/ثانياً) من مشروع الموازنة الحالي، إذ نصّت وبصراحة على استخدام الأساس النقدي في عملية الرقابة الذي يتلاءم مع موازنة البنود.

ت. لم تُخصّص فقرة لاحتمالية انخفاض سعر برميل النفط إلى أقل من (70) دولاراً للبرميل، فيما جاء في الفقرة (5/ب) من المادة (2) احتمالية ارتفاع برميل النفط إلى أعلى من (70) وآلية توزيعه.

ث. كذلك لم تُخصّص فقرة يبيّن وفّقها احتمالية زيادة الإيرادات الفعلية على النفقات الفعلية، وحدوث حالة فائض في الموازنة، مع نص المادة (19/ثانياً) من قانون الإدارة المالية على أهمية إنشاء صندوق سيادي؛ لذا فالغرض بعد تسديد مبلغ العجز الفعلي إن وجد.

ج. توجد فقرة غير قانونية في مشروع الموازنة، ففي الوقت الذي يجب أن تنظم الموازنة وفّق نصوص الدستور وقانون الإدارة المالية الاتحادية بوصفهما أعلى مرتبة من قانون الموازنة الذي يفقد إلزامه بعد نفاذ المدة المقرّرة (عادة ما تكون سنة واحدة) نجد أنّ هناك فقرة في الموازنة تستثني نسبة العجز المخطط على خلاف ما منصوص عليه في المادة (6/رابعاً) من قانون الإدارة المالية رقم (6)، والتي تنص على «ألا يجوز أن يزيد العجز المخطط في الموازنة عن نسبة (3%) من إجمالي الناتج المحلي» فيما بلغ العجز المخطط المقدر في مشروع الموازنة الحالي نحو (17%) من إجمالي الناتج المحلي للعراق.

ح. توجد بعض الأرقام المقدّرة غير واضحة، ويصعب قراءتها قراءةً صحيحةً، فعلى سبيل المثال لا الحصر، فقرة المحور الأول-القروض الميسرة النقطة (1) التي تنص بالاستمرار بالاقتراض من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (JICA) والتي تنص على تمويل مبلغ (1299,2) موزع على جدول، هذا الرقم غير واضح، ويصعب قراءته، إمّا أصبح هكذا وفّق خطأ مطبعي، والأصل هو (12,992) مليون دولار، أو أنّ أصل الفارزة نقطة، والرقم الصحيح هو (1,299.2) مليون دولار.

خ. كذلك يوجد خطأ فني في كتابة المبالغ، إذ إنّ أصل الموازنة العامة هي موازنة مقدرة بالدينار العراقي وليس بالدولار أو اليورو، إذ نجد أنّ مشروع الموازنة الحالي يحتوي على أرقام كثيرة مقيّمة بعملات مختلفة، ولم يعتمد معيار موحد لاحتساب التكلفة النهائية، ممّا سيؤدّي إلى حدوث خلل في عملية الرقابة في قبض الأموال وصرّفها، خصوصاً الاستثمارية.

د. جاء في المادة (14) من مشروع الموازنة تضمين مقترح لتسوية الخلافات بين الحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان فيما يخص الإيرادات النفطية، إذ نصت على أن يُنشأ حساب مصرفي واحد تودع فيه جميع الإيرادات المتأتية من تصدير النفط الخام ومشتقاته أو بيعها عن طريق الإقليم، ويخضع هذا الحساب للمراقبة المشتركة من ديوان الرقابة المالي الاتحادي الموجود في الإقليم، عبر التعاقد من شركة دولية متخصصة في هذا الشأن، لكن لم يُحدّد مَنْ الذي يُتعاقد مع الشركة الدولية، الحكومة المركزية أم حكومة الإقليم؟ وكيف تُحتسب تكاليف هذه الشركة وأجورها.

ذ. وُضِعَت مواضع بعيدة كل البعد عن موضوع الموازنة العامة للدولة التي تختص في عملية التخطيط وتقدير النفقات والإيرادات العامة، إذ جاءت الفقرة (ثانياً) من المادة (19) والفقرة (أولاً، وثالثاً) من المادة (2) في مشروع الموازنة؛ لتحديد مبلغ وعاء الرسوم والضريبة التي هي في الأصل موضوعه في قوانين أخرى مختص بها.

٧. التعديلات المقترحة على مشروع موازنة العراق الاتحادية للسنوات (2023، 2024، 2025):

استناداً لما سبق، ينبغي لمجلس النواب العراقي إجراء بعض التعديلات، والتصحيح لبعض مواد قانون الموازنة المعروض أمامه الآن، والذي يتخللها نوعاً من الضعف والإسهاب في التقدير والصياغة، وبما يؤدي إلى بلوغ الشفافية والإدارة المثلى للمال العام، والحد من الفساد الإداري والمالي. وفي ضوء ذلك يُمكن في هذه الورقة تقديم مجموعة من التعديلات المقترحة على مشروع الموازنة الحالي، وهي على وفق الآتي:

1. نظراً إلى صعوبة التنبؤ باتجاه أسعار النفط عالمياً، وما تحمله معها من آثار مباشرة على إيرادات الموازنة العراقية ونفقاتها، فينبغي تثبيت أحد المتغيرين الحاكمين لحجم إيرادات الموازنة العراقية، ألا وهما متوسط سعر برميل النفط والكمية المصدرة، لذا نقترح أن تعاد صياغة الفقرة (ب) من المادة (1)، على وفق الآتي:

- احتساب الإيرادات المخمّنة من تصدير النفط الخام على أساس معدل سعر (70) دولاراً للبرميل الواحد فيما تُثبّت الكمية المصدرة افتراضاً وفقاً للكمية المصدرة في عام 2022، والتي وصلت إلى نحو (3.2).

2. ينبغي ضغط النفقات التشغيلية التي نصت عليها المادة (2) من دون النفقات الاستثمارية وبما يتوافق مع المنهاج الحكومي الرامي إلى تحسين بيئة الاستثمار، وإعطاء دور ريادي للقطاع الخاص بما ينسجم مع التقليل من ربيعة الاقتصاد المحلي، وهنا نقترح أن تُزاد النفقات الاستثمارية من حصة النفقات العامة بما لا يقل عن (30%)، خصوصاً في السنة الأولى للموازنة لما لها من أهمية في تحقيق أهداف الموازنة العامة.

3. ينبغي إضافة فقرة بعد الفقرة (5/ب) من المادة (2) تعالج احتمال انخفاض أسعار النفط تحت الـ(70) دولاراً للبرميل، وهنا نقترح أن تصاغ الفقرة وفق النص الآتي:

- في حالة انخفاض الإيرادات بسبب انخفاض سعر برميل النفط المصدر تحت السعر المثبت في الموازنة للسنة المالية 2023، تُموّل الفجوة عبر مصادر الاقتراض نفسها المبينة في الجدول المثبت في النقطة (ثانياً) من المادة (2)، وبنسبه زيادة لا تتجاوز (5%) كحد أعلى من حجم الاقتراض المثبت.

4. نصّت المادة (14) من مشروع الموازنة على أن يُفْتَح حساب واحد يودع فيه إيرادات النفط المصدرة من إقليم كردستان، وجاء في الفقرة (ثانياً) من المادة نفسها بضرورة التعاقد مع شركة دولية متخصصة استثناءً من تعليمات وإجراءات التعاقد للإشراف والتدقيق على هذا الحساب، لكن لم تذكر هذه الفقرة جهة التعاقد مع الشركة، فهي الحكومة المركزية أم هي حكومة الإقليم، وعلى مَنْ سيقع أعباء التعاقد مع هذه الشركة.

5. ينبغي إعادة صياغة الفقرة (ج/ثانياً) من المادة (15)، بما يجعلها أكثر وضوحاً، إذ لم يتضح في هذه الفقرة، هل يقصد بنص إلزام وزارة المالية والوزارات كلها من إعادة درجات وظيفية وتوفيرها لأعضاء مجلس النواب، ومجالس المحافظات، والأقضية، والنواحي. فضلاً عن راتبهم التقاعدي الذي سيحصلون عليه بموجب قانون امتيازات مجلس النواب رقم (13) لسنة 2018 أم سوف يخير الأعضاء بين الوظيفة والمنصب الجديد والراتب التقاعدي. وهنا يمكن أن نقترح تكمله للفقرة نفسها وفق النص الآتي:

- تلتزم الوزارات، والجهات غير المرتبطة بوزارة بإعادة أعضاء مجلس النواب ومجالس المحافظات إلى الوظيفة ضمن السلم الوظيفي من الدرجة الأولى، فما دون توفير درجات مع إلزام وزارة المالية

بتوفير درجات وظيفية لغير المعينين منهم مع الأخذ بعين الاعتبار مستوى التحصيل الدراسي شريطة إلزامهم بالتنازل عن نصف مستحقاتهم التعاقدية التي سيتقاضونها وفقاً للمادة (13) من قانون امتيازات مجلس النواب وتشكيلاته رقم (13) لسنة 2018.

6. يحتاج وضع موازنة لثلاثة سنوات إلى تطبيق أسلوب يتلاءم مع هذا النهج، وإلا سوف لن تختلف عن قاعدة الصرف وفقاً لنسبة (1/12) من حيث التطبيق العملي، وهنا نقترح الآتي:

- وضع خطوط جريئة لتطبيق أسلوب البرامج والأداء على موازنة المشاريع الاستثمارية.

- تُطبَّق موازنة البرامج والأداء والأخذ بأساس الاستحقاق في التحاسب في كلٍّ من وزارة التخطيط والمالية في السنة المالية 2023، و2024، كخطوة أولى مع تعميمها على سائر الوزارات في موازنة 2025 والموازنات اللاحقة.

7. ينبغي إضافة فقرة افتراضياً لمعالجة موضوع زيادة الإيرادات الفعلية على النفقات الفعلية، وكيفية التصرف بها، بعد سداد جميع الديون، نظراً إلى أن معظم الموازنات السابقة تبدأ بعجز مخطط، وتنتهي بفائض فعلي.

8. إنَّ نسبة العجز الواردة في مشروع الموازنة التخطيطية نسبة كبيرة جداً، ولها انعكاساتها على الاقتصاد الوطني، لذا ينبغي لمجلس النواب إعادة النظر بها، وتقليل الفجوة المالية بين الإيرادات والنفقات بما ينسجم مع حجم الناتج المحلي الإجمالي.

9. ينبغي توحيد أرقام الموازنة، إذ وردت كثير من الأرقام المقدرة بالدينار، وفي حين أخرى بالدولار، وأخرى باليورو، إذ إنَّ هذا التعدُّد في التقدير يمكن من شأنه أن يؤدي إلى خلل في الحسابات النهائية، نظراً إلى اختلاف صرف العملات، وكذلك يمكن أن يضعف من عملية الرقابة والتدقيق المالي في نهاية السنة.

10. المادة (21) ليس لها داع، إذ حُشِرَت موضوعات ليس لها علاقة بموضوعة الموازنة العامة، لذا يمكن معالجتها وفقاً لقانون خاص بها.

11. ينبغي التأكد من صحة الجدول الوارد في فقرة القروض المستمرة ضمن المحور الأول من سد العجز المخطط، وتصحيح الأرقام الواردة فيه، إذ يحتوي على أرقام غير قابلة للقراءة.

21. من الضروري جداً وضع مادة منفصلة تُوضَع بها نسبة محددة من الزيادة أو النقصان التي يجب إضافتها على موازنات السنوات اللاحقة لسنة 2023، وهنا نقترح الآتي:

- مادة () عند الضرورة واستناداً على النفقات والإيرادات الفعلية المتحققة نهاية السنة المالية 2023، تُزاد النفقات التشغيلية بنسبة لا تزيد عن (10%) وزيادة النفقات الاستثمارية بنسبة لا تزيد على (10%) أيضاً من حجم الإيرادات العامة المتحققة فعلياً نهاية سنة 2023.