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

جدلية التحول من الموازنة الهشة إلى المرنة في ظل الإيرادات غير المستدامة

صادق طعمة خلف البهادلي

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرُّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حولَ قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ، ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليلٍ مستقلٍّ، وإيجاد حلول عمليَّة جليَّة لقضايا معقدة تهمُّ الحقليْنِ السياسي والأكاديمي.

ملحوظة:

لا تعبِّر الآراء الواردة في المقال بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وإنَّما تعبِّر عن رأي كتابِها.

حقوق النشر محفوظة © 2024

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

جدلية التحول من الموازنة الهشة إلى المرنة في ظل الإيرادات غير المستدامة

صادق طعمة خلف البهادلي*

المقدمة

تعد الحاجة اليوم ملحة لتطوير الموازنة التقليدية الرخوة والهشة إلى موازنة مرنة ذات برنامج يحقق أهداف الموازنة الاتحادية في ظل هوية اقتصادية واضحة المعالم، موازنة مرنة تنموية تحقق أهداف التنمية المستدامة في تحقيق التحول الهيكلي والإصلاح المالي وتنويع مصادر الدخل القومي من أجل إعطاء فرصة أكبر للقطاع الخاص، إن بقاء المستويات العالية من الهشاشة والصراع والفساد، والاعتماد على النفط كمورد وحيد والإيرادات غير المستدامة يعيق تقدم البلاد نحو اقتصاد مستدام متنوع.

تناقش هذه الورقة البحثية جدلية التحول من الموازنة الهشة إلى الموازنة المرنة وكيفية تمويل النفقات المستدامة في ظل الإيرادات غير المستدامة وضرورة إعداد الموازنة العامة المرنة التي تأخذ بنظر الاعتبار التقلبات في أسعار النفط وزيادة التخصيصات المالية من أجل تنويع مصادر الدخل القومي والعمل على الرقمنة الضريبية والتحول الرقمي في التحصيل الضريبي من أجل مساعدة وزارة المالية في توزيع تخصيصاتها في ظل أولوية الشراكة بين القطاع العام والخاص، يهدف لك إلى تأسيس اقتصاد يلعب فيه القطاع الخاص دوراً أكبر في إدارة النشاط الاقتصادي.

الورقة البحثية تقدم مجموعة من المقترحات والتوصيات لصانعي السياسة المالية، بهدف تحقيق التنويع الاقتصادي وتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية، علما أن الاتجاه الحالي للموازنة العامة يكرس تبعية النمو الاقتصادي للتقلبات في أسعار النفط الخام، مما يعني تعرض الاقتصاد العراقي للمزيد من الصدمات والهشاشة المالية وأي توجه للإصلاح الاقتصادي ينبغي أن يتجه نحو تعزيز مساهمة الإيرادات غير النفطية من خلال الاهتمام بقطاعات الناتج غير النفطي لتعزيز التنمية والتنويع الاقتصادي في العراق، وسيتم تناول هذا الموضوع من خلال ثلاثة محاور كما يلي:

* كلية الإدارة والاقتصاد جامعة المستنصرية.

المحور الأول: الموازنة العامة: المعنى والمفهوم والأهداف

المحور الثاني: الموازنة العامة بين الأداء التقليدي وغياب التنمية المستدامة

المحور الثالث: متطلبات النهوض من واقع الهشاشة بالموازنة إلى واقع التطور المرن لتحقيق التنمية المستدامة

المحور الأول: الموازنة العامة: المعنى والمفهوم والأهداف

أولاً: الموازنة العامة

معروف لدى الاقتصاديين أن الموازنة العامة هي الخطة المالية التخمينية للدولة للمدة الزمنية المقبلة، ويتم تحديدها عادة بسنة مالية، كونها تضم في ثناياها جانبين هما، النفقات العامة والإيرادات العامة وبذلك فإن علم المالية العامة يُعد كأحد أهم العلوم الاقتصادية يتناول بالاهتمام والدراسة أربع موضوعات (النفقات العامة، والإيرادات العامة، والموازنة العامة، ومن ثم الحسابات الختامية) التي هي مهمة ديوان الرقابة المالية الذي ينبغي عليه أن يقدم تقريره عن الموازنة بعد ستة أشهر من البدء بتنفيذها.

وعلى الرغم من أن الموازنة العامة هي موضوع اقتصادي شكلاً ومضموناً إلا أن هذا لا ينفي الأبعاد السياسية والقانونية والاجتماعية التي تتميز بها في جوانبها المختلفة، وعلى ذلك يمكن القول إن للموازنة دوراً هاماً في معالجة الكثير من المشكلات الاقتصادية، بدءاً من معدل النمو الاقتصادي الذي ينبغي له أن يعبر عن أداء القطاعات الاقتصادية المختلفة التي تكون الناتج المحلي الإجمالي ولا يقتصر على القطاع الحيوي النفطي لأن الاقتصار على التصدير النفطي يجعل الاقتصاد مشوهاً ويولد موازنة هشة كما هو حال الاقتصاد والموازنة العراقية.

وتُمثل الموازنة العامة السنوية للدولة العراقية البرنامج الحكومي للسنة قادمة، وهي تعطي تصوراً واضحاً بالأرقام عما تريد أن تنفذه الحكومة العراقية خلال فترة قادمة اعتماداً على إيراداتها ونفقاتها وتُجيز أحكام المادة (4- ثانياً) من قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019، إعداد وزارة المالية موازنة متوسطة الأجل أمدها ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وفي ضوء ذلك تم إقرار الموازنة الثلاثية (2022-2024).

ثانياً: الموازنة الهشة.. التعريف والمعنى الاقتصادي

تتأثر الموازنة الاتحادية الهشة بالبلدان التي شهدت تغييراً في نظامها السياسي بشكل كبير، حيث يكون هذا النظام في مرحلة البناء والتأسيس، ويكون لديه قدرة منخفضة في أداء وظائفه المالية بشكل سليم. تواجه هذه الأنظمة أزماتٍ داخلية سياسية وأمنية واقتصادية واجتماعية، وتعاني من الفساد السياسي والمالي والإداري، مما يؤدي إلى عدم قدرة النظام على أداء وظائفه الأساسية. يرجع هذا إلى تدخلات إقليمية ودولية مباشرة وغير مباشرة.

تُسبب مشكلات مثل الفقر والبطالة والفساد وهدر المال العام وفساد النفقات العامة في فقدان جزء من الإيرادات الحكومية لصالح جهات سياسية وإدارية في القطاع العام. يأتي دور الموازنة في معالجة البطالة أو الحد منها، والتحدي الحقيقي يكمن في وضع التخصيصات المالية وكيفية خلق فرص العمل وتعزيز دور القطاع الخاص لاستيعاب العمال المختلفين في سوق العمل. يجب أيضاً التركيز على آليات الحذف والاستحداث في المؤسسات الحكومية لتحقيق هذا الهدف.

مما تقدم يمكن القول بأن الموازنة العامة تحظى بأهمية بالغة، وتنظيمها بشكل موضوعي يراعي حاجة البلد للإنفاق من دون تبذير أو فساد، ويعطي معنى إيجابي، ورسالة اطمئنان للبناء والاستثمار وإلى المستثمر المحلي والأجنبي، بالتالي تحقيق التنمية المستدامة لا يتوقف على الجانب المالي والاقتصادي بل يذهب ايضاً لمؤشرات شرعية السلطة والخدمات العامة المقدمة وحقوق الإنسان والحكومة الرشيدة والحكم الرشيد وحكم القانون وتطبيقه على الجميع، ومهنية الأجهزة الأمنية وعدم التدخل الدولي في الشأن الداخلي، فضلاً عن ذلك، المؤشرات الاقتصادية منها التنمية الاقتصادية غير المتوازنة، ومؤشر الفقر والتدهور الاقتصادي، ويتمثل السياق التاريخي للموازنات على التوقعات حول أسعار النفط والإيرادات العامة، وسد العجز الفعلي في الموازنة عن طريق إصدار حوالات خزينة وإصدار سندات وطنية للجمهور وإصدار سندات وحوالات خزينة للمصارف الحكومية تخصم لدى البنك المركزي العراقي فضلاً عن ذلك قروض من المصارف التجارية وإصدار سندات خارجية والاقتراض من المؤسسات المالية الدولية والاقتراض بضمان مؤسسات الصادرات الدولية.

ثالثاً: الموازنة المرنة

هي نموذج يمكن تعديله وفقاً للتغيرات في الإيرادات الفعلية أو الأنشطة الأخرى، مما يؤدي إلى إنتاج موازنة تتوافق بشكل كبير مع النتائج الحقيقية. تختلف هذه الطريقة عن الموازنة الشائعة التي تحتوي عادةً على نفقات ثابتة لا تتغير بتغير مستويات الإيرادات الفعلية. تعتمد الموازنة المرنة، في أبسط أشكالها، على نسب الإيرادات لنفقات محددة بدلاً من استخدام أرقام ثابتة. هذا يتيح إجراء تعديلات لا نهائية في نفقات الميزانية المتعلقة بشكل مباشر بالإيرادات الفعلية المحققة. ومع ذلك، يمكن أن تتجاهل الموازنة المرنة التغيرات التي قد تحدث في التكاليف الأخرى التي لا تتأثر بالتغيرات الطفيفة في الإيرادات.

وهناك أهداف للتحول من الموازنة الهشة إلى الموازنة المرنة هي كما يلي:

1. تحقيق التنمية المستدامة من أجل تحقيق الرفاه الاجتماعي.
2. تشجيع النشاطات الإنتاجية والحد من الأنشطة غير الإنتاجية.
3. تقليل البطالة ورفع إنتاجية العمل الاجتماعي.
4. الاستقرار العام للأسعار والحد من التضخم.
5. زيادة الدخل القومي.
6. دعم الميزان التجاري.
7. تحقيق الاستقرار الأمني.
8. زيادة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الإجمالي.

فعلى الرغم من أن مهمة التحول إلى الموازنة المرنة ليست سهلة، إلا أن هناك أسباباً عديدة تعيق العمل على إيجاد موازنة متطورة تعزز عملية التنمية المستدامة، تماماً كما حدث في العديد من البلدان. تقوم الموازنة المتطورة على خطط وبرامج استثمارية يتم تطويرها باستناد إلى جدوى اقتصادية، مستفيدة من خبرات في مجالات الاقتصاد والإدارة والمال والتكنولوجيا وغيرها من التخصصات.

تتسم الموازنة العراقية بالهشاشة بسبب عدم وجود تصميم فعّال للأجهزة الحكومية يسعى نحو تحقيق الكفاءة وإجراء مراجعات دقيقة لضمان إدارة فعّالة للأموال. وبالتالي، يتسم مفهوم الموازنة

الهشة بالتصاقه بالواقع العراقي، حيث تعتبر عدم وجود تصميم فعّال وغياب المراجعات الدقيقة هما من العقبات الرئيسة التي تحول دون تطوير الموازنة العامة وتحسين إدارة الإنفاق بشكل صحيح وفعّال.

المحور الثاني

الموازنة العامة بين الأداء التقليدي وغياب التنمية المستدامة

تقف السياسة المالية عند رأس المؤثرات في الاقتصاد، حيث نظهر الإيرادات النفطية، التي شكلت في سنة 2021 نسبة (34%) من الناتج المحلي الإجمالي في حين شكل الإنفاق الحكومي نسبه (32%) اعتماداً على ذات السنة والمؤشر، علماً أن مهمة النهوض من واقع الهشاشة المالية وتجاوز التحديات والتركة الصعبة وعقود من الصراع يحتاج إلى عمل حقيقي، لأن هناك أسباب كثيرة حالت دون العمل على إيجاد موازنة متطورة تحقق عملية التنمية المستدامة مثلما فعلت الكثير من البلدان، موازنة قائمة على خطط وبرامج استثمارية تستند إلى جدوى اقتصادية مستفيدة من خبرات اقتصادية وإدارية ومالية وفنية وغيرها من التخصصات والمجالات التي تنهض بواقع الموازنة العامة، وعليه التصق مفهوم الموازنة الهشة بالموازنة العراقية لأن أهم أسباب بقاء الموازنة العامة على حالها دون تطوير هو عدم وجود تصميم للأجهزة الحكومية نحو الكفاءة والمراجعة الدقيقة لضمان الإدارة الصالحة لعمليات الإنفاق السليم المنتج.

وفي الجدول المرفق، يظهر الموازنة العامة للمدة 2004– 2022، والذي يوضح الاختلال في الاقتصاد العراقي واعتماد الإنفاق العام على حجم الإيرادات في القطاع النفطي، وعدم تنويع مصادر الدخل القومي نتيجة إهمال القطاعات الإنتاجية الأخرى.

السنة	الإيرادات النفطية	الإيرادات غير النفطية	نسبة الإيرادات النفطية إلى الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية	إجمالي النفقات العامة	العجز الفائض
2004	22.228	0.475	97.9	22.703	18.993	2.701	21.694	1.009
2005	26.516	1.010	96.3	27.536	18.424	2.563	20.987	6.539
2006	31.548	1.891	94.3	33.439	23.802	1.756	25.558	7.881
2007	40.415	3.381	92.2	43.796	26.071	5.250	31.321	12.475
2008	63.127	4.468	93.3	67.595	43.840	12.553	56.393	20.083
2009	40.047	7.169	88.1	45.407	39.265	8.247	47.512	2.105
2010	53.044	6.937	88.4	59.981	46.650	13.293	59.943	0.38
2011	86.562	6.435	93.0	92.997	52.073	15.241	67.314	25.683
2012	93.218	9.240	90.9	102.458	64.998	25.173	90.171	12.287
2013	92.902	4.576	95.3	97.478	67.535	34.632	102.167	4.689
2014	81.624	8.902	90.1	90.526	64.597	29.840	94.437	6.792

السنة	الإيرادات النفطية	الإيرادات غير النفطية	نسبة الإيرادات النفطية إلى الإجمالي	إجمالي الإيرادات العامة	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية	إجمالي النفقات العامة	العجز الفائض
2015	58.051	2.912	95.2	60.963	43.557	26.034	69.591	8.628
2016	37.199	8.523	81.3	45.722	46.355	15.469	61.824	10.637
2017	54.682	10.306	84.1	64.988	49.601	13.836	63.437	1.551
2018	68.850	8.650	88.8	77.500	67.950	20.550	88.500	11.000
2019	78.551	9.654	89.0	88.208	84.597	27.800	112.397	23.770
2020	40.00	11.00	76.00	51.00	84.00	28.600	105.555	25.780
2021	75.00	8.75	71.00	109.08	89.76	13.82	102.84	14.76
2022	115.00	7.658	93.75	122.658	89.88	12.018	116.959	19.7

من خلال الجدول، يمكن معرفة مجموعة من المعطيات كما يلي:

1. اتخذت الحكومة بعد عام 2003 منحاً توسعياً يعتمد على زيادة النفقات العامة. واتخذ هذا التوسع زيادة في أعداد الموظفين في القطاع العام إلى أن وصلت إنتاجية العامل في هذا القطاع بحدود 20 دقيقة، كما اعتمدت الموازنة بنسبة 93% على إيرادات النفط من إجمالي الإيرادات العامة، مما يعني تبعية الاقتصاد الوطني إلى الخارج متأثراً بالتغيرات التي تحصل على أسعار النفط.

2. تصدر الموازنة بعجز وتنتهي بفائض ناتج عن إنجاز العديد من الخطط والمشاريع المتأخرة بالتالي فإن الأموال الفائضة تذهب هدراً، مع ارتفاع حجم الرواتب والتخصيصات التقاعدية فهي تتراوح بين 35-45% من إجمالي النفقات العامة وتستحوذ نفقات إقليم كردستان على نسبة 17% من إجمالي النفقات العامة وقد عدلت هذه النسبة إلى 13%، بالتالي العجز في الموازنة يسد بالقروض الداخلية والخارجية.

3. إجمالي النفقات العامة ارتفعت قيمتها بسبب ارتفاع قيمة النفقات الجارية، إضافة إلى الهدر الواضح في المال العام وإنفاقه في غير محله ودون إجراء دراسات للجدوى الاقتصادية وتقييم للمشاريع الاستثمارية، مما سبب ضياع فرص كبيرة للتنمية، فيما لو تم استغلال هذه الأموال في دعم القطاع الخاص والقطاعات الإنتاجية الصناعية والزراعية والخدمات والاتصالات والسياحة الدينية، علما أن ما يُخصص للجانب العسكري والأمني في الموازنة يشكل رقماً كبيراً، والمعروف أن هذا الإنفاق غير منتج بالرغم من بعض الدعوات التي تقول لا اقتصاد بدون استقرار وأمن وسلام.

4. النزعة الاستهلاكية وضعف البيئة الاستثمارية وحاجة البلاد إلى تلبية الطلب الكلي من السلع والخدمات من خارج البلاد كلها معوقات لعدم بناء موازنة متطورة تبتعد على الهشاشة، فيما القطاع الخاص لم يأخذ دوره الكامل في تمويل الموازنة العامة للحكومة العراقية بسبب التحديات والظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد.

5. فيما يتعلق بالموازنة العام الاتحادية العراقية، يُلاحظ أن العراق احتل مراتب متدنية في مؤشرات الموازنة:

- مؤشر الشفافية (الموازنة المفتوحة): حصل العراق على ثلاث نقاط من أصل مئة نقطة، وهي درجة أقل إلى حد كبير من متوسط الدرجة العالمية المقدرة بنحو 42 درجة، وهذا المؤشر يقيس إتاحة ونشر الحكومة لثمان وثائق للموازنة في الوقت المناسب وهي البيان التمهيدي للموازنة، أي المعايير العامة للسياسات المالية للدولة قبل طرح مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية والتوقعات الاقتصادية للحكومة والإيرادات المتوقعة والنفقات والديون المستحقة على الحكومة ومؤسساتها، ومقترح الموازنة للسلطة التنفيذية والموازنة المقررة وموازنة المواطنين، والتي لم يتم العمل بها في العراق، والتقارير الدورية، والمراجعة النصف سنوية وتقرير نهاية العام وتقرير المراجعة أو ما نطلق عليها الحسابات الختامية.

- مؤشر المشاركة العامة (المواطنين): حصل العراق على صفر في هذا المؤشر من أصل 100 درجة.

- الإشراف على الموازنة العامة: أن السلطة التشريعية في العراق توفر رقابة محدودة خلال مرحلتي التخطيط 8/8/8/46والتنفيذ للموازنة.

- لا تقوم اللجان التشريعية بفحص ونشر التقارير الخاصة بهم عن تحليل مقترح الموازنة الخاص بالسلطة التنفيذية عبر الإنترنت.

المحور الثالث: متطلبات النهوض من واقع الهشاشة بالموازنة إلى واقع التطور المرن لتحقيق التنمية المستدامة

تكرار الصراعات في اقتصاد نفطي متقلب بطبيعته، دون تحقيق التنمية المستدامة، يُعَدُّ هو سبباً رئيسياً للهشاشة في الاقتصاد العراقي. إن هذه الصراعات تُشكِّل تكلفة اقتصادية واجتماعية باهظة. على الإضافة إلى ذلك، الاعتماد المفرط على النفط كمصدر رئيسي للإيرادات يُعَدُّ عاملاً قوياً يُغذِّي عامل الهشاشة في الميزانية العراقية.

ويطرح السؤال: ما الذي يمكننا فعله لضمان استدامة النمو في المستقبل وتحقيق موازنة متطورة تسهم في تحقيق تنمية مستدامة للمجتمع؟ الجواب لا يكون فقط اقتصادياً، بل يجب أيضاً أن يتضمن تحديات فعالة للفاعل السياسي والعوامل الأخرى التي تسهم في هشاشة النظام السياسي

والميزانية الاتحادية الهشة وهي كما يلي:

1- يجب أن تكون أولوية العراق في إعادة توجيه التسوية السياسية نحو التنمية واستعادة سيطرة مؤسسات الدولة الرسمية. يتعين العمل على تحسين هيكلية الميزانية الاتحادية من خلال زيادة الإيرادات غير النفطية، وذلك من خلال معالجة السياسات الاقتصادية الفعالة ومكافحة الفساد والسرقات في الدولة.

2- يقود المنطق إلى اقتراح إنشاء صندوق للثروة السيادية لاستيعاب الموازنة وتوجيه السياسة المالية بما يحقق عدم التبذير، ويُشدد على ضرورة استخدام الفوائض المالية في تطوير مجالات الصناعة والزراعة وتحسين البنية التحتية. يتعين الاستفادة من تلك الفوائض في تعزيز القطاعات التي تعزز الاستثمار.

3- مرتكزات الإصلاح في الموازنة العامة لتحقيق النمو الاقتصادي وتصحيح الاختلال في هيكلها القائم على تضخم الجانب التشغيلي على حساب الجانب الاستثماري وتقليل النفقات الاستهلاكية غير الضرورية والعمل على زيادة التوجهات التنموية في الموازنة العامة من خلال اتخاذ الإجراءات الكفيلة بالتركيز على القطاعات الاقتصادية ذات النمو المحفز لعمل المعجل الاستثماري مع اتباع استراتيجية (النمو غير المتوازن) لأن لا تتوفر الأموال لدعم جميع القطاعات دفعة واحدة، مع التهيئة للموازنة المرنة ذات الأثر المقابل للإنفاق الاستثماري في ظل توفير الأنظمة المحاسبية المتوافقة مع ادخال بعض الكوادر الإدارية في دورات تطويرية على استخدام تلك الأنظمة، من أجل تطبيقها على المشاريع الاستثمارية والحصول على مردود اقتصادي لتلك المشاريع.

4- يجب العمل على زيادة الإيرادات العامة من خلال خصخصة الشركات الخاسرة وغير المنتجة في القطاع العام. يُشدد على أهمية التنويع في مصادر الدخل القومي وتحفيز تطوير القطاع الخاص، مع التركيز على تحفيز الاستثمار وتنويع محفظة الأصول، فالشركات الخاسرة المملوكة للدولة وعددها 173، ويُقدر عدد الشركات الفاعلة منها 40 شركة، بينما الباقي فهي متوقفة وفيها موظفين ومدراء عامين وهي لا تهتم للربح وانما المهم فيها الإنفاق، وفيما يخص شركات تكرير النفط وتسويقه، فهناك فرق بين الشراء والبيع، الشراء بخمسة دولار وهو يُباع ب 60 دولاراً، ويتم تسديد الفاتورة على أساس سعر الشراء، مع استغلال فرص التنمية الضائعة من خلال تطوير القطاع

الخاص وتنويع مصادر الدخل القومي، والتركيز على تنويع محفظة الأصول من خلال الاستثمار في الإمكانيات ورؤوس الأموال والمؤسسات.

5. تمكين البنك المركزي من تعزيز قدرته على تحقيق الاستقرار في قيمة الدينار العراقي، فالعكس سيؤدي إلى زعزعة الاقتصاد العراقي، بالتالي انخفاض الاحتياطي النقدي من العملة الأجنبية يعني زيادة طباعة الدينار العراقي مقابل العملات الأجنبية، والذي يعني ادخال الضغوط التضخمية في الاقتصاد العراقي وزيادة زعزعة استقرار العملة العراقية.

6.معالجة تضخم القطاع العام في العراق من خلال استراتيجية تفعيل قطاع التشغيل بدلاً من قطاع التوظيف، أي تفعيل القطاع الخاص ليكون المنتج للوظائف فمن غير المعقول بقاء إنتاجية العامل في القطاع العام 20% والاستمرار في التوظيف في القطاع العام، إذ إن تخصيص 40% منها للإنفاق العام، أي أن ما يقارب نصف الميزانية يذهب لأجور الموظفين وعلى وزارة المالية تقديم تقرير يوضح أهداف الموازنة والرؤى المستقبلية والأسس التي تبنى عليها الموازنة وربطها بخطط التنمية الوطنية، فضلاً عن ذلك ربطها بالأهداف التي نص عليها قانون الإدارة المالية والدين العام للعام 2004.

7.إصلاح خلل الوزن الثقيل للحكومة في الاقتصاد، الناتج المحلي الإجمالي للحكومة يصل إلى 65% والنفقات العامة تصل إلى ما يقرب من 45% من الناتج المحلي الإجمالي، إذ إن التعزيز المالي يمثل سياسة مالية تنصرف إلى تحقيق هدفين الأول: خفض عجز الموازنة بحيث لا يتجاوز 3% من الناتج المحلي الإجمالي وهو الحد المسموح به بحسب المعايير الدولية، والثاني: خفض تراكم المديونية بحيث لا يتجاوز عتبة ال 60% من الناتج المحلي الإجمالي وذلك لتحقيق حيز مالي يجعل من الممكن الاقتراض عند الحاجة، ومن خلال تفكيك الناتج المحلي الإجمالي إلى مدخلاته في جانب العرض (رأس المال المادي ومعدل المشاركة ورأس المال البشري)، سيكون بوسعنا أن نفهم ما هي الإمكانات التي ستكون متاحة، ما أن يبادر العراق إلى الاستثمار في هذه المساحات والنطاقات.

8. الأهداف الاستراتيجية للتحول من الموازنة الهشة إلى الموازنة المتطورة تحول الاقتصاد العراقي من اقتصاد هش يعتمد على النفط إلى اقتصاد متنوع مستقر من خلال رفع مساهمة القطاعات الإنتاجية إلى إجمالي الناتج المحلي من 37% إلى 57%، وتقليص نسبة العجز في

الناتج المحلي الإجمالي وتخفيض الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة التنافس والاعتماد على الابتكار والمعرفة من خلال تطوير قطاع السياحة، خاصة بعد أن تمت إضافة مناطق الأهوار إلى قائمة التراث العالمي ورفع إنتاجية الفرد العراقي ورفع نسبة مساهمة القطاعات الخدمية في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة مساهمة الصادرات غير النفطية في معدل النمو.

9.العمل على إصلاح النظام الضريبي بشكل عام وابتكار وسائل جديدة للإيرادات بشكل خاص، وتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية، وضرورة التنسيق بين السياسات الثلاث المالية والنقدية والتجارية لتحقيق أفضل النتائج المتحققة في تنويع الاقتصاد العراقي، وينبغي إخضاع القوانين والتشريعات الضريبية للمراجعة لضمان توافقها مع برنامج الرقمنة الضريبية والتحول إلى الاقتصاد الرقمي، يجب مراعاة هذه القوانين الجديدة لتحقيق النظام الضريبي المبني على مجموعة من الأسس والقواعد، المتمثلة في تحقيق العدالة الضريبية الأفقية والعدالة الضريبية الرأسية، وتحقيق وظيفة الضريبية بأهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. مع توفير الإمكانات العملية الضرورية لتطبيق برنامج الرقمنة الضريبية، إذ إن النجاح مرهون بإمكانية التطبيق والعمل على مكننة العمل الضريبي وربط المؤسسة الضريبية بالجهاز الحكومي والقطاع الخاص من خلال شبكة إلكترونية لتبادل البيانات والمعلومات بشكل دقيق سليم، لكي يتم احكام الرقابة على الضرائب والحد من التهرب الضريبي، وزيادة حجم الإيرادات العامة.

10 تنمية وتنويع الاقتصاد العراقي يمكن تحقيقه عن طريق تبني النظام الضريبي الرقمي، الذي يواكب التطورات الاقتصادية والاجتماعية، لغرض التقليل من المشكلات التي يعاني منها النظام الضريبي التقليدي ومحاولة زيادة حجم الإيرادات الضريبية لزيادة تمويل النفقات العامة في الموازنة الاتحادية.

11 ضرورة تعديل المادة 110 من الدستور العراقي بإضافة فقرة (عاشراً – السياسة المالية الخاصة بالضرائب والإيرادات الاتحادية)، كتخصصات حصرية للحكومة الاتحادية، وضرورة التفاهم مع إقليم كردستان بضرورة الخضوع إلى برنامج الرقمنة الضريبية الاتحادي، من خلال تشكيل لجنة من الحكومة الاتحادية وحكومة إقليم كردستان العراق لتعديل النصوص في القانون الضريبي العراقي، وذلك لتجنب الازدواج الضريبي أو الاختلاف في المعاملة الضريبية.

مما تقدم يتضح الدور المتواضع الذي تضطلع به السياسة المالية في تصحيح مسار الاقتصاد العراقي والذي يتجلى من خلال ما يلي:

1. موازنة العراق الاتحادية توصف بالموازنة الهشة والسياق التاريخي للموازنات العراقية من حيث البناء موازنات بنود مع تأخرها عن موعدها الدستوري وقلة التخصيصات الاستثمارية في هذه الموازنات فلم يتجاوز في اعلى التقديرات 40%، وبقيت موازنة بنود تقليدية هي أقرب للموازنة الهشة التي لا دور تنموي فيها ولا هوية محددة للاقتصاد العراقي وينتابها العجز نتيجة الاعتماد على الاقطاع النفطي.

2. موازنة اتحادية يمكن أن نطلق عليها موازنة هشة ليست لديها القدرة على تحقيق النمو والازدهار وتحقيق التنمية المستدامة في البلاد، لذلك حتمية الموازنة الهشة وعدم تحقيق التنمية المستدامة في العراق مع بقاء فوضى وفساد الموارد الاقتصادية، علما أن الاستقرار الاقتصادي الشرط الضروري للنمو مع الانضباط المالي كحاضنة للاستقرار والنمو، فضلاً عن الحد من التماهي في الإنفاق لاسيما في أوقات الرخاء

3. الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي يعتمد بشكل كبير على العائدات النفطية لاسيما في مجال الاستثمار مع انخفاض في الإيرادات الأخرى، مما جعل هذا الاقتصاد عرضة للمتغيرات الخارجية، وبقيت الإيرادات النفطية مهيمنة على الإيرادات الكلية وسجلت عام 2009 أقل نسبة (85.3%) من الإيرادات الكلية، اما أعلى نسبة فكانت عام 2010 وبنحو 97% من الإيرادات الكلية.

4. لم يعد النمو الاقتصادي مقبولاً بحد ذاته، ما لم يؤدِّ الحفاظ على البيئة الإنسانية وعدم استنزاف موارد الدولة العراقية الطبيعية، لضمان حقوق الأجيال المقبلة. يجب أن يكون النمو مستدامًا ومتوازنًا، ويجب أن يحقق معدلات تنمية تكفل حقوق جميع الدول، حاضرًا ومستقبلًا. تهدف برامج التنمية المستدامة إلى تحسين حياة الناس بشكل عام وبخاصة الفقراء، عبر توزيع عادل للثروات، وتأمين فرص تعليمية ورعاية صحية مناسبة لهم، وتوفير استدامة في الأموال الخاصة للموازنة وهنا تبرز أهمية الهندسة المستدامة بوصفها الهندسة التي تلبي حاجات الحاضر دون الإضرار بمتطلبات المستقبل خلال عمليات هندسية عديدة تهدف لتحقيق أمور كثيرة منها

مراعاة التكلفة الاقتصادية وحسن استخدام الموارد بكفاءة عالية ودون هدر.

5. في الدولة العراقية وجود ترسانة قانونية متقدمة لكن تطبيقها يكاد يكون ضعيفاً ويقتصر على المجتمع لا على المتنفذين وكبار الساسة، فضلاً عن ذلك وجود مؤسسات دستورية أكثر مما يجب بدون دور واضح مع تداخل الصلاحيات والمسؤوليات والنتيجة ضعف هذه المؤسسات في تحقيق العدل وتطبيق القانون.

واستنادا إلى ما سبق يستلزم اتباع خطوات عملية لضمان تطبيق متطلبات السياسة المالية من خلال ما يلي:

الخروج من العجز الفعلي في الموازنة يحتاج إلى إصلاح حقيقي في هذه الموازنة حتى تحقق القطاعات المنتجة معدلات نمو إيجابية، مع التأكيد على ضرورة إيجاد وسائل جديدة لتمويل العجز من خلال تفعيل الضرائب وتفعيل أداة الدين العام، والإمساك بالإنفاق الحكومي وعدم السماح بالاستجابة التامة لزيادة المورد النفطي من خلال تحديد نسبته من الناتج المحلي بحيث لا تتجاوز (40%)، مهما بلغت إيرادات النفط، والاهتمام بالموازنة الاستثمارية لتكون رافداً مهماً لإنشاء المشاريع العملاقة المدرة للدخل التي ترفد الموازنة العامة بالإيرادات غير النفطية وتوجيه الزيادة في الإيراد النفطي نحو الاستثمار لتطوير البناء التحتي الاقتصادي والاجتماعي وبذلك تصبح من مقومات الاستقرار.

6. تبني سياسة مالية قادرة على توليد استثمارات محركة للعجلة الاقتصادية، من خلال إعادة تخطيط أولويات الإنفاق الاستثماري في القطاع الحقيقي عبر تحقيق أنشطة عالية الإنتاجية التي تستطيع جذب قوة العمل والتصدي للتحديات، والتي لا يمكن للقطاع الخارجي عبر سياسة الباب المفتوح الراهنة منافستها.

7. ينبغي تصميم السياسة المالية كجزء من الإصلاحات الأوسع نطاقاً وتأثيراً في سلوك العوامل المؤثرة مستقبلاً، وبما ينسجم ومتطلبات الشفافية والإشراف العام والحد من تكلفة السياسات المالية غير الملائمة، من أجل ضمان المسؤولية المالية والقدرة على تحمل الدين ومن ثم تهيئة المرونة الكافية لتنفيذ السياسات، مما يسمح بزيادة الانضباط المالي ومن ثم رفاهية اجتماعية عالية،

8. ضرورة أن تتغلب الرؤية الاقتصادية على الرؤية السياسية، وخاصة في مجال الإسراع في وضع وإقرار الموازنات وتحديد أبواب الإنفاق المختلفة، والعمل على تحفيز القطاع الخاص تماشياً مع التوجهات السوقية للاقتصاد وإيجاد فقرات في الموازنة من أجل دعم توجهات القطاع الخاص.

9. حل مشكلة الاستدامة المالية ومشكلة الشفافية والمسائلة التي ترتبط بالموازنة، وحل مشكلة الحسابات الختامية والحصر الدقيق لموظفي الدولة، وإيجاد آليات مناسبة للمشتريات الحكومية، ويجب العمل على إيجاد حلاً للسؤال المزمن، هل موازنة العراق الاتحادية هي موازنة حرب أم موازنة تنمية.

10. إنشاء صناديق للثروة السيادية وتنويعها بمختلف الأدوات المالية سيما أن موارد النفط يصعب امتصاصها عن طريق التنويع الحقيقي إذ ينبغي تنويعها مالياً ولغايات تتعلق بالاعتماد على سياسات استقرار وانسيابية عالية في تمويل النفقات العامة عند تعرض موارد البلاد إلى تغيرات فجائية مرتبطة بأحداث دولية والتغيرات الاقتصادية في العالم التي لها اثاراً مباشرة على تغيرات النفط الخام.

11. الخروج من المعضلة الكبيرة في تصميم الموازنة الاتحادية من خلال وجود سياسة اقتصادية واضحة ما يجعل الإنفاق الحكومي غير مرتبط بنظام المحاصصة وغير مرتبط بجماعة المصالح السياسية والأحزاب والكتل السياسية، يضاف إلى ذلك حل مشكلة الموازنة فيما يتعلق بالنفقات الجارية التي تبتلع كل اموال الموازنة على حساب النفقات الاستثمارية في ظل تحفيز ودعم القطاع الخاص والقطاعات الإنتاجية ودعم فكرة قطاع التشغيل بدلاً من قطاع التوظيف الحكومي، يعني خلق فرص العمل من خلال مشاريع القطاع الخاص بدلاً من القطاع العام.

12. الموازنة العامة الاتحادية الثلاثية تلعب دوراً في تحقيق الاستقرار وتنفيذ المشاريع العامة وتمهد الطريق لمستقبل اقتصادي وهذا بدوره سيمّكن الحكومة من المضي قدماً في تحقيق أهدافها وبرامجها التنموية الشاملة، بعيداً عن الابتزازات التي تمارسها القوى السياسية على الحكومة من أجل تحقيق مصالحها الخاصة، بالتالي هناك فوائد إيجابية في إقرار موازنة ثلاثية من ضمنها وجود رؤية حكومية متوسطة المدى لمسارات واتجاهات الإنفاق وأولويات المشاريع، وهذه ستنعكس إيجاباً على الشركاء المحليين في القطاع الخاص والمستثمرين والشركات الأجنبية التي لها مشاريع

في البلاد.

13. السير في طريق الإصلاحات السياسية والأمنية والمؤسساتية والوقوف بجدية تجاه ارتباط الاقتصاد العراقي بهذه التحديات من أجل انتاج موازنة تنموية ترسم سياسات تخدم القطاعات الإنتاجية والاستثمارية، في ظل تفعيل التقييم والمحاسبة الجادة لأصحاب القرار في تلك المؤسسات.

14. تفعيل مؤشرات محاسبة المسؤولية، ومؤشر فعالية الحكومة ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية وجودة صياغة السياسات وتنفيذها ومؤشر جودة السياسات العامة محلياً ومؤشر رضا الناس عن السياسات العامة.