مجلس النواب

دائرة البحوث والدراسات النيابية
قسم بحوث الموازنة
تقرير

الدورة الانتخابية الخامسة
السنة التشريعية الثانية
الفصل التشريعي الاول

ملاحظات حول قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

(تستخدم الاوراق البحثية المتنوعة من قبل رئاسة المجلس أو اللجان أو السيدات والسادة النواب لدعمهم في اداء مهماتهم النيابية حصراً)

بناءً على طلب لجنة التخطيط الاستراتيجي والخدمة الاتحادية

قسم بحوث الموازنة

نيسان ٢٠٢٣

ملاحظات حول مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

منذُ ظهور مسودة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) وارساله لمجلس النواب لغرض تشريعه، لم تنقطع ردود الأفعال وطرح الإشكاليات والتساؤلات الموجهة لأحكام مواد وبنود مشروع القانون، واختلفت الآراء بشأن صياغة احكامه، لاسيما وان هذا المشروع يعد الاضخم من حيث سقوف الانفاق وتخمين الإيرادات عبر تاريخ اعداد وبناء الموازنات العامة الاتحادية للدولة العراقية، فضلاً عن كونه يعد لأول مرة في تاريخ العراق كموازنة متوسطة الاجل لمدة ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة لتشريعها من قبل مجلس النواب وتكون وجوبية التنفيذ في سنتها الأولى. ومن أجل القاء الضوء على بعض احكام مشروع قانون الموازنة ومناقشتها وبيان اهم الملاحظات بشأنها والاجابة على بعض التساؤلات والاشكاليات المطروحة، نود ان نبين الاتي:

١-منح المشرع الحكومة الاتحادية (مجلس الوزراء) صلاحية اعداد موازنة متوسطة الاجل لمدة ثلاثة سنوات مع الحفاظ على المبادئ العامة للموازنة، لاسيما مبدأ سنوية الموازنة، وذلك اعتماداً على الصلاحيات التي يمارسها مجلس الوزراء المحددة بالدستور العراقي **(المادة/٨٠- ثانياً -ورابعاً) التي تنص على يمارس مجلس الوزراء الصلاحيات الأتية: (ثانياً- اقتراح مشروعات القوانين). (رابعاً-اعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية)، و كذلك استناداً الى احكام (المادة/٤- ثانياً) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ (المعدل) التي تنص على(تبدأ الموازنة السنوية من (١/١) وتنتهي في (١٢/٣١) من السنة ذاتها، ولوزارة المالية الاتحادية اعداد موازنة متوسطة الاجل لمدة (٣) ثلاث سنوات تقدم مرة واحدة وتشرع وتكون السنة الأولى وجوبية ولمجلس الوزراء بناءً على اقتراح من وزارتي التخطيط والمالية تعديلها للسنتين الثانية والثالثة وبموافقة مجلس النواب)**.

٢-تبين احكام مشروع القانون بان هناك **مخالفة واضحة لقواعد إدارة المالية العامة**، تتمثل في عدم الالتزام بما جاء في احكام قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ (المعدل)، **(المادة /٦- رابعاً) التي تنص(لا يجوز ان يزيد العجز في الموازنة التخطيطية على (٣%) ثلاثة من المئة من الناتج المحلي الإجمالي)**، على الرغم من ان مشروع القانون قد أشار في **(المادة /٦٤) الى ما نصه (يستثنى العجز المخطط بالموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية الحالية من النسبة الواردة بأحكام البند (رابعاً) من المادة (٦) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل)**، لان هدف المشرع من وضع قواعد الإدارة المالية والالتزام بها وعدم مخالفتها هو اصلاح إدارة السياسة المالية وضمان تحقيق استقرار الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي، بمعنى السير على قواعد سياسة مالية تضمن تحقيق الاستدامة المالية[١] في الاقتصاد، واستقرار النظام المالي،

[١] - الاستدامة المالية، تعني ان الموارد المالية التي تمتلكها الحكومة قادرة تغطية أعباء الديون المستقبلية دون الحاجة لجدولة هذه الديون، أو دون تراكم هذه الديون، او انها تعني إمكانية ضمان بقاء نسبة الدين الى الناتج المحلي الإجمالي ثابتة، وان هذه النسبة تعود لمعدلاتها الطبيعية في حال عودة الأمورلوضعها الطبيعي او في حال زوال الاحداث الطارئة التي سببت اللجوء للدين.

وتعزيز تخصيص موارد الموازنة، وتحسين كفاءة وفعالية الانفاق، وغيرها من الأهداف النقدية والمالية والمحاسبية، فضلاً عن تحديد مسؤوليات الأطراف المعنية، وهذا ما تمت الإشارة اليه في الأسباب الموجبة لتشريع قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، فضلاً عن ان الالتزام بقواعد إدارة المالية العامة تعد من أهم أولويات السياسة المالية في جميع البلدان التي تضع ضوابطها واحكامها، وتنظم تشريعاتها المالية على ضوئها.

٣-عطفاً على النقطة (٢) أعلاه، نجد ان المشرع في بناء احكام مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) كان انتقائياً في تضمين استثناء بعض مواد مشروع القانون من احكام قانون الإدارة المالية، ففي الوقت الذي نصت (المادة /٦٤) على (**يستثنى العجز المخطط بالموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية الحالية من النسبة الواردة بأحكام البند (رابعاً) من المادة (٦) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل**)، لم نجد في مشروع القانون هذا أية إشارة عن عدم تقديم الحسابات الختامية للسنة السابقة للسنة المالية المنتهية **استثناءً من احكام (المادة/٢٨)، (المادة/٣٤-اولاً-ب، وثالثاً-أ- ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، فضلاً عن الاستثناءً من احكام المواد (٢٢، ٢٣، ٢٤) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، واحكام (المادة/٦٢_اولاً) من دستور جمهورية العراق النافذ**.

٤-بلغت نسبة التغير (معدل النمو) في تخمين إجمالي الإيرادات في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) البالغة (١٣٤٥٥٢٩١٩٠٦٣) ألف دينار، مقارنة بإجمالي الإيرادات المصادق عليها في الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٢١ البالغة (١٠١٣٢٠١٤١٩٨٤) ألف دينار، ما نسبته (٣٢.٨%)، على الرغم من ان حساب الإيرادات المخمنة في مشروع موازنة ٢٠٢٣ يتم على أساس سعر صرف(١٣٠٠) دينار لكل دولار، وهو سعر اقل مما تم حساب الايرادات المخمنة على أساسه في موازنة ٢٠٢١ البالغ (١٤٥٠) دينار لكل دولار، والسبب في ذلك يعود الى الآتي:

أ-احتساب الإيرادات المخمنة من تصدير النفط الخام على أساس معدل سعر (٧٠) دولار للبرميل الواحد مقارنة بسعر(٤٥) دولار في موازنة ٢٠٢١.

ب-زيادة معدل الكميات المصدرة من النفط الخام الى(٣٥٠٠٠٠٠) برميل يومياً. بعد ان كانت في موازنة ٢٠٢١ مقدرة بـ(٣٢٥٠٠٠٠) برميل يومياً.

٥-لابد من الإشارة هنا الى ان التنبؤات الاقتصادية الكلية على وفق أوضاع الاقتصاد العالمي والتطورات السياسية الدولية والإقليمية وحسب ما أعلنته المنظمات الاقتصادية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي ومنظمات التنمية ومراكز الأبحاث الدولية والإقليمية، ومعظم المختصين بشؤون الاقتصاد الكلي والعالمي، تشير الى اتجاه الاقتصاد العالمي نحو تحقيق معدلات نمو موجبة وتعافي بطيء في النمو الاقتصادي، والى توقعات وتنبؤات بالحفاظ على سعر برميل للنفط الخام بمتوسط لا يقل عن (٧٥) دولار للبرميل خلال

العامين القادمين. وعلى الرغم من هذه التوقعات المتفائلة نعتقد ان احتساب سعر برميل النفط الخام على أساس (٧٠) دولار يمثل مجازفة غير محمودة العواقب على الاقتصاد العراقي (الذي يعتمد النفط الخام مصدر أساس لتحصيل الإيرادات وضمان الانفاق في الموازنة العامة وإدارة شؤون الدولة) من تداعيات الصدمات الخارجية المفاجئة التي قد يتعرض لها الاقتصاد العالمي، فضلاً عن الصدمات الداخلية غير المتوقعة وانعكاساتها على مجمل الوضع الاقتصادي والاجتماعي والسياسي في العراق.

٦- ان الإيرادات غير النفطية في قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢١ البالغة (٢٠١٤٩٠٢٩٤٨٤) الف دينار تشكل من اجمالي الإيرادات المصادق عليها البالغة (١٠١٣٢٠١٤١٩٨٤) الف دينار، ما نسبته (١٩.٩%)[٢]، في حين تشكل الإيرادات غير النفطية في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) البالغة (١٧٣٠٠٤١٩٠٦٣) الف دينار من اجمالي الإيرادات البالغة(١٣٤٥٥٢٩١٩٠٦٣) الف دينار ما نسبته(١٢.٩%)، ويرجع ذلك الى التراجع الواضح في تخمين جميع مصادر الإيرادات غير النفطية، باستثناء ايرادات حصة الموازنة من أرباح القطاع العام، والايرادات التحويلية التي زادت قليلاً مقارنة بما كانت عليه في موازنة ٢٠٢١.

وهذا يعني ان مجموع المبالغ المخمنة للإيرادات غير النفطية في مشروع قانون الموازنة للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) فضلاً عن أهميتها النسبية من اجمالي الايرادات، تراجعت عما هي عليه في موازنة ٢٠٢١، وهذا الوضع يمثل مؤشر سلبي على ما جاء من توجه في وثيقة إقرار البرنامج الحكومي لحكومة السيد السوداني الصادرة عن الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان بالعدد (ش.ز.ل/١/١٠/ اعمام/٤٦٢٠٠) في (٢٠٢٢/١٢/١٨) ضمن المحور الثاني عشر (محور القطاع المالي والمصرفي)، إذ جاء ضمن أولويات هذا المحور ما نصه **(وضع هدف لتخفيض نسبة الاعتماد على الإيرادات النفطية لتمويل موازنة الدولة خلال ثلاثة سنوات الى(٨٠%) من خلال تنويع وتعظيم الإيرادات غير النفطية)، (اصلاح النظام الضريبي والجمركي وضبط المنافذ الحدودية وتعظيم إيرادات الدولة غير النفطية)** من خلال أتمتة إجراءات الجمارك، واصلاح التشريعات، وتقديم مشروع النظام الضريبي الالكتروني الشامل، والإجراءات الطموحة لرفع حصة الموازنة من أرباح المشاريع العامة (أرباح القطاع العام) .

٧-ذكر في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل في فصل التعريفات (المادة/١) تصنيف واضح وتعريفات محددة للنفقات في الفقرات (رابعاً، وخامساً، وسادساً) من هذه المادة، إذ نصت **(المادة-١- يقصد بالمصطلحات الاتية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة ازاؤها:**

[٢] - - جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٦٣٦، السنة الثانية والستون، حزيران، ٢٠٢١.الذي تضمن بيان تصحيح صادر عن رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية بشأن" قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١، لم يتم فيه تصحيح الجدول الموجود في الصفحة (٩) من قانون الموازنة لسنة ٢٠٢١ المنشور في جريدة الوقائع العدد ٤٦٢٥ / نيسان ٢٠٢١، والذي اعتمد فيه الرقم المذكور أعلاه في متن الورقة هذه. في حين من تصحيحات الجداول في بيان التصحيح وبعد طرح الإيرادات النفطية والثروات المعدنية مع صادرات المنتجات النفطية البالغة (٧٨١٧١١١٢٥٠٠) ألف دينار (وهي في الجدول الموجود في الصفحة (٩) من قانون الموازنة لسنة ٢٠٢١ تبلغ (٨١١٧١١١٢٥٠٠) والذي لم يشير الى تغييره بيان التصحيح) من اجمالي الإيرادات يتبين ان الإيرادات غير النفطية تبلغ (٢٣١٤٩٠٢٩٤٨٤) ألف دينار.

أولاً:...

رابعاً: النفقات الجارية: المبالغ التي تنفق سنوياً ضمن الموازنة العامة الاتحادية عدا النفقات الاستثمارية.

خامساً: النفقات الاستثمارية: المبالغ التي تخصص لغرض إنشاء المشاريع والبرامج، أو الحصول على الخدمات الاستشارية، والموجودات الثابتة أو تطويرها، وبناء القدرات التي ترد ضمن جداول المشاريع الاستثمارية المعدة من دوائر الدولة والمقرة من وزارة التخطيط المعتمدة ضمن المنهاج الاستثماري لغرض زيادة الطاقة الإنتاجية أو الاستيعابية أو إطالة العمر الإنتاجي للموجود الثابت.

سادساً: النفقات الرأسمالية: المبالغ المخصصة لشراء او تطوير الموجودات الرأسمالية التي لا تدخل ضمن المشروع الاستثماري وترد ضمن تبويب النفقات الجارية.

سابعا:.....)

في حين جاءت تصنيفات النفقات (تقسيمها) في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) كما منصوص عليها في الجدول الوارد في الصفحة (٥) من مشروع هذا القانون على النحو الاتي:

(٢=(أ+ب): اجمالي النفقات:

أ- النفقات الجارية=(تشغيلية، برامج خاصة، مديونية)

ب- إجمالي النفقات الرأسمالية= (رأسمالية موجودات+ استثمارية محلية+ استثمارية قروض)

-نفقات راسمالية.

-الانفاق الاستثماري من الخزينة بما فيها البرنامج الحكومي.

- الانفاق الاستثماري عن طريق القروض الأجنبية.

-الانفاق الاستثماري عن طريق المصرف العراقي للتجارة.)

وهنا نلاحظ ان قانون الإدارة المالية يشير في فصل التعريفات الى ان النفقات الرأسمالية هي المبالغ التي ترد ضمن تبويب النفقات الجارية، في حين أن تقسيمات النفقات في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) تشير الى ان النفقات الرأسمالية تتضمن الانفاق الاستثماري من طرقه المختلفة والنفقات الرأسمالية، لذلك ومنعاً للالتباس الحاصل في التبويب، اما ان يعاد تصنيف هذه النفقات (تقسيمها) في ضوء تعريفات قانون الإدارة المالية المذكور أعلاه، او ان يعدل قانون الإدارة المالية فيما يخص التعريفات ذات الشأن بالنفقات الرأسمالية والاستثمارية في ضوء التقسيمات او

التصنيفات الجديدة المستخدمة في بناء الموازنة العامة الاتحادية للسنوات الأخيرة لاسيما للسنة المالية ٢٠٢١، ومشروع قانون الموازنة الحالي للسنوات ٢٠٢٣ و٢٠٢٤ و٢٠٢٥.

٨-بشأن تقديرات النفقات في مشروع موازنة السنوات ٢٠٢٣، و٢٠٢٤ و٢٠٢٥، نود بيان الاتي:

أ-بلغت نسبة التغير (معدل النمو) بتقديرات إجمالي النفقات في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) البالغة (١٩٩٠٢٢١١١٦٦٣) ألف دينار، مقارنة بإجمالي النفقات المصادق عليها في الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٢١ البالغة (١٢٩٩٩٣٠٠٩٢٩١) ألف دينار ما نسبته (٥٣.١%)، وهو معدل تغير كبير جداً يعكس الزيادة الحاصلة في اجمالي النفقات في مشروع قانون الموازنة الحالي البالغة (٦٩٠٢٩١٠٢٣٧٢) ألف دينار عما هو موجود من نفقات مصادق عليها في موازنة ٢٠٢١.

ب-شكلت تقديرات النفقات الجارية في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) البالغة (١٤٩٥٥٩٩٥٩٩٠٩) ألف دينار ما نسبته (٧٥.١٥%) من اجمالي النفقات، بينما شكلت ما نسبته (٧٧.٥٩%) في موازنة ٢٠٢١، اما النفقات الرأسمالية البالغة (٤٩٤٦٢١٥١٧٥٤) ألف دينار فقد شكلت ما نسبته (٢٤.٨٥%) من اجمالي النفقات، في حين كانت تشكل في موازنة ٢٠٢١ ما نسبته (٢٢.٤١%). وهذا التحسن الطفيف في الأهمية النسبية للنفقات الرأسمالية (رأسمالية+ إنفاق استثماري) وان كان كاتجاه عام سائر نحو زيادة مبالغ الانفاق الاستثماري، الا انه لا يوازي طموح البرنامج الحكومي في جميع محاوره، لاسيما في القطاعات الإنتاجية والاستراتيجية، الذي يهدف الى توسيع قاعدة الانفاق الاستثماري في المجالات والأنشطة الإنتاجية والاستراتيجية المولدة للقيمة المضافة مقابل ترشيد الانفاق الاستهلاكي.

ج- زادت نفقات المديونية (مبالغ أقساط الدين الداخلي والخارجي) من (٩٠٣٦٠٠٠٠٠٠) الف دينار، التي تشكل ما نسبته (٨.٩٦%) من النفقات الجارية و(٦.٩٥%) من اجمالي النفقات لموازنة ٢٠٢١، الى (١٢٧٥٠٩٨١٠٢١) الف دينار في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، والتي تشكل ما نسبته (٩.٥٧%) من النفقات الجارية و(٦.٤١%) من اجمالي النفقات، وهو مؤشر يوضح تراجع قدرة الاقتصاد على سداد الدين، مقارنة بحجم الانفاق كلما زاد حجم الدين العام، على الرغم من ارتفاع مبالغ أقساط الدين العام، وذلك لان الاقتراض لم يذهب نحو الاستثمار في المشاريع الاستراتيجية ولم يسهم في تطوير الاقتصاد وزيادة الإنتاج والإنتاجية.

د-الانفاق الاستثماري الممول عن طريق القروض الأجنبية في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) البالغ (٩٩٤٦٧٥٥٠٠٠) ألف دينار يشكل ما نسبته (٢٠.١%) من اجمالي النفقات الرأسمالية، بعد ان كان في موازنة ٢٠٢١ يشكل ما نسبته (١٥.٧%).

٩-نلاحظ من جدول النفقات الحاكمة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، ان هناك زيادة واضحة في الاعتمادات المخصصة لكل من البطاقة التموينية (نظام التوزيع العام)، ونفقات دعاوي نزاعات الملكية، والأدوية، والتعداد العام للسكان مقارنة بما كان مخصصاً لها في موازنة ٢٠٢١، وهذا يتماشى تماماً مع توجهات البرنامج الحكومي المتعلقة بتطوير نظام البطاقة التموينية(البطاقة الالكترونية) ، وتحسين تجهيز السلة الغذائية ومادة الطحين من حيث زيادتها كماً وتحسينها نوعاً، والتكفل بوصولها للفئات الهشة في المجتمع، فضلاً عن دعم النظام الصحي وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين بتوفير الادوية اللازمة لهم، وحسم القضايا العالقة في ملف دعاوي الملكية، وتحقيق هدف انجاز التعداد العام للسكان.

١٠-ان سقف اجمالي النفقات المرتفع وغير المسبوق في تاريخ موازنات العراق حدد من قبل الحكومة(مجلس الوزراء) على وفق احكام المواد (٣، ٤، ٥، ٦، ٧، ٨) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، مع مراعاة أولويات السياسة المالية والاستراتيجية والبرنامج الحكومي الواسع والطموح، الذي تم المصادقة عليه بالتزامن مع التصويت على الكابينة الحكومية من قبل مجلس النواب، المتضمن تطوير القطاعات كافة (كما هو ظاهر في محاور واولويات البرنامج الحكومي).

بالتالي، فأن مطالبة الحكومة بتخفيض كبير في سقوف الانفاق قد يعرض البرنامج الحكومي للتلكؤ، من ثم سوف تحمل الحكومة السلطة التشريعية مسؤولية ذلك التلكؤ والعواقب المترتبة عن الاضرار التي قد تلحق بإدارة شؤون الدولة وتراجع الخدمات المقدمة للمواطنين، عليه يمكن لمجلس النواب مطالبة الحكومة بتخفيض الانفاق وترشيده في الجوانب الاستهلاكية والهامشية التي لا تعيق تنفيذ البرنامج الحكومي، او ان يقوم مجلس النواب بتخفيض سقوف الانفاق في هذه الجوانب في ضوء الصلاحيات الدستورية والقانونية التي تخوله تعديل سقوف الانفاق(احكام (المادة/٦٢) من الدستور، واحكام (المادة/١٢) من قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، واحكام (المادة/١٧) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨، واحكام (المادة/٣١-ثالثاً) و(المادة/٨٩-اولاً) من النظام الداخلي لمجلس النواب، مع الزام الحكومة بتنفيذ التزاماتها في تحقيق الحدود المتفق عليها عند تخمين الإيرادات لاسيما غير النفطية منها، والتأكيد عليها بان أي انخفاض في هذه الإيرادات عند حدود غير مقبولة يعرض الحكومة للمسائلة او اقالة المسؤولين عن إدارة هذا الملف اذا لم توفي الحكومة بالتزاماتها، لان عدم الالتزام بتحقيق المخطط من هذه الإيرادات يعني زيادة فجوة العجز المالي في الموازنة العامة عما هو مخطط في حال بقاء الظروف الأخرى على حالها.

١١-إن تقديرات تمويل اجمالي العجز المخطط من مصادره المختلفة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) البالغ (٦٤٤٦٩١٩٢٦٠٠) ألف دينار يغطي ما نسبته (٣٢.٤%) من اجمالي نفقات الموازنة، بعد ان كان تمويل هذا العجز يغطي في موازنة عام ٢٠٢١ ما نسبته (٢٢.١%)، وهذا المبلغ الكبير من العجز يمثل توجه خطير له آثاره السلبية على الملائمة المالية والتصنيف الائتماني والاستدامة المالية (قدرة الاقتصاد العراقي على سداد الدين). إذ تشير المعلومات الواردة الينا من وزارة

المالية/ دائرة الدين العام / قسم إدارة الدين/ دع/ ٧، أن رصيد الديون الداخلية والخارجية بدون فوائد لغاية ٢٠٢٢/١٢/٣١ بلغ مجموعه(٩٧٧٥٥) مليار دينار(سبعة وتسعون ترليون وسبعمائة وخمسة وخمسون مليار دينار)، وطالما ان جزء كبير من العجز يتم تمويله عن طريق الاقتراض الداخلي والخارجي في ظل سيادة الانفاق الاستهلاكي غير المنتج، وضعف القدرات الإنتاجية المولدة للقيمة المضافة[٣] في الاقتصاد، فأن هذا يعني إضافة أعباء أخرى على الدين الحكومي، وبافتراض ان العجز المتحقق فعلاً، الذي يتم تمويله عن طرق الاقتراض الداخلي والخارجي يزيد قليلاً عن مبالغ أقساط الدين الداخلي والخارجي البالغة في مشروع القانون (١٢٧٥٠٩٨١٠٢١) الف دينار، فإن هذا يعني ان ديون العراق سوف تتجاوز عتبة المئة ترليون دينار، وعلى وفق مؤشرات قدرة الاقتصاد على سداد الدين العام(الاستدامة المالية)، فإنه كلما زادت نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي كلما ضعفت قدرة الاقتصاد على سداد أعباء الدين العام، وضعف التصنيف الائتماني للبلد، وزادت شروط المؤسسات المالية على اقراض الاقتصاد العراقي من حيث فوائد الدين وضمانات والتزامات عقد اتفاقيات الدين.

١٢-ان مبالغ الرصيد المدور في حساب وزارة المالية البالغة(٢٣٠٠٠٠٠٠٠٠) ألف دينار، باعتبارها مصدر من مصادر تمويل العجز في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) تغطي ما نسبته (٣٥.٧ %) من اجمالي العجز المخطط، والسبب الرئيس هو الوفرة المالية الناتجة ان ارتفاع أسعار النفط الخام.

١٣-إن التوزيع القطاعي لمبالغ القروض الممولة للعجز في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) يبين توجه الحكومة نحو دعم القطاعات المحددة في محاور البرنامج الحكومي على وفق الأولويات المحددة، لاسيما قطاعات النفط، والكهرباء والطاقة، والاعمار والإسكان والبلديات والخدمات الاساسية، وهو مؤشر يتماشى مع ما هو مخطط له ضمن محاور البرنامج الحكومي.

١٤-على الرغم من التوجهات الطموحة التي تضمنتها محاور البرنامج الحكومي للنهوض بواقع القطاع الزراعي والقطاع الصناعي، الا ان مؤشرات الانفاق والتخصيصات الموجهة نحو هذين القطاعين في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) لا تعكس جدية كبيرة في توفير إمكانيات كافية للقيام بنهضة حقيقية شاملة، وثورة اصلاح مدروسة للسياسات المعتمدة، من أجل تعزيز دور هذين القطاعين في عملية التنمية، وإصلاح الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد، وتنويع موارد الموازنة، لاسيما وان هذين القطاعين يمثلان الدوافع الرئيسة لتحقيق التنمية المستدامة، وخلق فرص العمل، وتنوع الاقتصاد وتحقيق الاكتفاء الذاتي من السلع الأساسية.

[٣] - ان الاقتراض الموجه للاستثمار في المشاريع الاستراتيجية والإنتاجية المولدة للقيمة المضافة يسهم في تطوير الاقتصاد وزيادة الإنتاج والإنتاجية، عندها يكون الدين العام مستداماً وتتحقق الاستدامة المالية في الاقتصاد وان كانت نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة.

١٥- ان قانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢ أشار في **(المادة-٧) منه الى ما نصه(تتولى وزارتا(المالية والتخطيط) الاتحاديتان إدراج ما جرى تخصيصه وفق أحكام هذا القانون على أساس سنوي ضمن مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية)**، الا اننا لم نجد أية إشارة لذلك في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، والتساؤل الذي يطرح هنا؛ هل اكتفى المشرع بعدم ذكر إشارة لما يتعلق في هذه المادة بسبب عدم إقرار الموازنة للسنة المالية ٢٠٢٢؟ وان كان كذلك، هل يعد ذلك مبرراً لعدم الإشارة لهذه المادة في احكام مشروع هذا القانون؟، أم ان المشرع أدرج تلك التخصيصات ضمناً من دون الإشارة لقانون الدعم الطارئ وفي ذلك قصور تشريعي واضح؟

١٦-نلاحظ من خلال جدول القوى العاملة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، ان اعداد القوى العاملة قد زادت بشكل ملفت مقارنة بالأعداد المسجلة في موازنة ٢٠٢١، فبعد ان كانت اعدادهم في موازنة ٢٠٢١ تبلغ (٣٢٦٣٨٣٤) موظفاً، زاد عددهم في مشروع القانون هذا الى (٤٠٩٦٨٠١) موظفاً، أي بزيادة بلغت (٨٣٢٩٦٧) وبنسبة تغير(معدل نمو) بين العامين (٢٥.٥٢%)، وهو حجم من توظيف القوى العاملة، ومعدل نمو في التشغيل غير مسبوق في تاريخ الموازنات العامة المتعاقبة على صعيد الاقتصاد العراقي، وعلى صعيد سياسات التوظيف في اغلب اقتصادات العالم.

إن هذا النمو الكبير في اعداد القوى العاملة انعكس على زيادة النفقات الموجهة لتعويضات الموظفين، فبعد ان كانت تبلغ (٤٤٩٤٥٢٠١١٦٨) ألف دينار في موازنة ٢٠٢١، زادت تعويضات الموظفين في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، اذ قدرت بـ (٥٩٠١٤٤٩١٦١٨) الف دينار، وبنسبة تغير(معدل نمو) بلغ (٣١.٣%)، وفي الوقت نفسه تشكل تعويضات الموظفين في مشروع قانون الموازنة موضوع البحث ما نسبته (٤٤.٣%) من اجمالي النفقات التشغيلية، و(٣٩.٥%) من اجمالي النفقات الجارية، الامر الذي يمكن فيه قيام السلطة التشريعية بمطالبة الحكومة الاتحادية باقتراح استراتيجية شاملة متوسطة الاجل، يعدها مجلس الخدمة الاتحادي بالتعاون والتنسيق مع وزارتي التخطيط والمالية والجهات الحكومية الأخرى المعنية بذات الشأن لإصلاح سياسات سوق العمل، وتنظيم عمله، وإيجاد الحلول والمعالجات لمشاكل التوظيف في القطاعين العام والخاص.

١٧-جاء في (المادة-٢/ اولاً-٤) الصفحة (٣) من مشروع القانون؛ تسلسل فقرات (أ، ب، ج، د) وضمن الفقرة (أ) تسلسل فقرات (١، ٢)، لذلك لابد من إعادة ترتيب الترقيم والفقرات، فلا يصح ان تكون الفقرة الرئيسة من المادة بالتسلسل (٤) وداخل الفقرة (أ) الفرعية منها تسلسلات (١، ٢)، إذ يعكس ذلك عدم تناسق في ترتيب الفقرات وتداخل غير مبرر.

١٨-الفقرة(٥-أ) من (المادة-٢/ اولاً) بحاجة الى إعادة صياغة للمقطع الذي ينص (٥-أ-تعتمد نسبة(٥%)...من إيرادات النفط الخام (بالسعر المحدد...) المنتج في الإقليم والمحافظات.. بالسعر المكافئ لبرميل النفط...في

الموازنة العامة...)، فهل يقصد المشرع تعتمد النسبة للإقليم والمحافظات المنتج فيها حتى تُخير في اختيار أحدها أم ماذا، لذا لا بد من إعادة صياغتها.

وورد كذلك في ذات الفقرة في السطر الأول اعلى الصفحة (٤) من مشروع القانون مقطع نصه (... من أصل التخصيصات المشار اليها في البند (اولاً-أ-) من المادة (٢) أنفاً وللأقاليم والمحافظات حق التصرف...)، فاذا كان المقصود في البند(اولاً-١-أ) فلابد ان يصحح، اما إذا كان غير ذلك لابد من صياغته ليعبر عن النص المراد فهمه.

١٩-الفقرة (٥-ب) من (المادة-٢/ اولاً) ركيكة الصياغة ولابد من إعادة صياغتها لتصبح على النحو الاتي: (ب- عند تحسن الإيرادات في حال زيادة (ارتفاع) سعر بيع البرميل الواحد من النفط الخام عن السعر المثبت في قانون الموازنة يتم تخصيص ٣٠% من الزيادة المتحققة ...)، فضلاً عن ذلك لم تبين الفقر(٥-ب) كيفية توزيع ٣٠% الناتجة من تحسن الإيرادات لتسديد المستحقات المتأخرة للمحافظات، هل يتم على أساس عدد السكان وخط الفقر لكل محافظة، أم هناك طريقة أخرى.

٢٠-من الجيد معالجة أوضاع موظفي الخدمات وبقية العناوين الوظيفية التي يتوقف تدرجها عند الدرجة التاسعة، من خلال قيام مجلس الوزراء الاتحادي باستحداث عناوين وظيفية جديدة لهم باقتراح من وزير المالية الاتحادي، وهو ما تناولته (المادة-٥٢) من مشروع القانون، ولكن لم تشير مواد واحكام مشروع القانون في ذات الوقت اية إشارة لمعالجة تسكين الكثير من الموظفين من حملة شهادة الدبلوم عند الدرجة الثالثة، لاسيما في دوائر وزارة الصحة، وعلى المشرع ان يأخذ ذلك بنظر الاعتبار.

٢١-ورد في الجدول (ب) الباب (٩) من مشروع قانون الموازنة تسمية الصحة والبيئة (وهي تدل على ان التخصيصات المبوبة تخص الوزارتين) في حين جاء في الباب(٣٢) تسمية البيئة (وهي تدل على تخصيصات وزارة الصحة وتؤكد انشطار الوزارتين) لذا لابد من الالتفات لذلك وتصحيح التسمية.

٢٢-ورد ضمن جدول (د) المتعلق بالنفقات الحاكمة في مشروع الموازنة لسنة ٢٠٢٣ العمود وسط الجدول الاعتماد المخصص لعام / ٢٠٢٢، وهو خطأ والصحيح هو الاعتماد المخصص لعام/ ٢٠٢٣.

المصادر:

١- دستور جمهورية العراق لسنة ٢٠٠٥.
٢- قانون الادارة المالية الاتحادية رقم(٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.
٣- قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣) لسنة ٢٠١٨،
٤- النظام الداخلي لمجلس النواب.
٥- البرنامج الحكومي، الأمانة العامة لمجلس الوزراء/ دائرة شؤون مجلس الوزراء واللجان بالعدد (ش.ز.ل/١/١٠/ اعمام/٤٦٢٠٠) في (٢٠٢٢/١٢/١٨).
٦- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم(٢٣) لسنة ٢٠٢١.
٧- الوقائع العراقية، بيان تصحيح صادر عن رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية بشأن" قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١، العدد ٤٦٣٦، السنة الثانية والستون، حزيران، ٢٠٢١.
٨- مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)