

المجلة النيابية



من إصدارات مجلس النواب العراقي / العدد السادس - ٢٠٢٣

● الملاحظات القانونية الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للأعوام (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

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

● الإيرادات العامة والعجز المخطط في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) مقارنة بما جاء في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢١

● النفقات العامة في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) في ضوء توجهات الانفاق وأولويات البرنامج الحكومي

● اعداد القوى العاملة، وتوزيعها حسب الدرجات الوظيفية في مشروع قانون الموازنة لجمهورية العراق لعام ٢٠٢٣، ومقارنتها بما جاء في قانون

الموازنة لعام ٢٠٢١

● مساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمان نجاح تنفيذ البرنامج الحكومي

ملف
العدد
الرئيس





مجلة البحوث النيابية

Magazine Of Parliamentary Research

م ٢٠٢٣

البحوث النيابية

العدد السادس / ٢٠٢٣

البحوث النيابية

رئيس التحرير

د. ميادة عبدالكاظم الحجامي

هيئة التحرير

عبدالله محمد المشهداني

د. عبدالله محسن جايد

د. اوفى زهير خضير

د. فراس عبد علي

د. فراس جاسم موسى

علاء حيدر كمر

حسن عدنان عيسى

إدارة التحرير

سامر انيس محمود

شذى حسن عبد

احمد عبد العزيز علي

للتواصل والمراسلة :

جمهورية العراق - مجلس النواب/ دائرة البحوث والدراسات النيابية

رقم الهاتف: ٠٠٩٦٤٧٧٠٤٦٢٨٦٣٧

البريد الالكتروني : icr_rd@yahoo.com

الموقع الالكتروني : <https://ar.parliament.iq/>

دائرة البحوث - مجلس النواب العراقي



جميع الحقوق والامتيازات محفوظة لدائرة البحوث والدراسات النيابية

رقم الايداع في دار الكتب والوثائق ببغداد (٢٤٨٣) لسنة ٢٠٢١





أهداف المجلة

- نشر البحوث والدراسات وغيرها من الخدمات البحثية التي يقدّمها الباحثون في مختلف الموضوعات التي تسهم في تعزيز الأداء التشريعي والرقابي لمجلس النواب.
- إبراز الدور العلمي لمجلس النواب وأعماله وأنشطته وإقامة جسر تواصل معرفي بين المجتمع والمجلس .
- انشاء وتوطيد الصلات العلمية والفكرية بين مجلس النواب والمؤسسات التشريعية والمراكز البحثية والجامعات.
- اسناد الباحثين في الاختصاصات المتنوعة عن طريق عرض أهم الكتب والمصادر المتوفرة في قسم المكتبة والأقسام البحثية الأخرى لدائرة البحوث .
- الاسهام في نشر مفاهيم الديمقراطية وتطوير آليات الحكم الرشيد وسيادة القانون والنظام النيابي .
- تطوير عمل المؤسسة التشريعية من خلال متابعة اتجاهات البحث العلمي والاستفادة من الخبرات والكفاءات التي ترفد المجلة بالمقترحات.
- إثراء النتاج الفكري للدوريات القانونية العراقية بالبحوث النيابية التي تخص جانبي التشريع والرقابة.

سمات البحوث النيابية

قد يبدو من الغريب الحديث عن نمط جديد من البحوث غير البحوث الأكاديمية التي نعرفها، إلا أن العمل النيابي فرض نفسه بقوة على الجانب العلمي وخلق نمطا جديدا من أنماط البحوث، قد يكون حديثاً إلى حد ما ويقدم للمجالس التشريعية فقط بغض النظر عن النظام السياسي للدولة، وهو ما أُنْفِق عليه في عدة مؤتمرات دولية عقدها الاتحاد البرلماني الدولي والاتحاد البرلماني العربي، وأخذ عمقاً أكثر في النقاشات التي دارت في مؤتمرات الاتحاد الدولي للجمعيات ومؤسسات المكتبة (IFLA) .

إن من بين الأسباب التي دعت إلى ولادة هذا النمط من البحوث؛ هو استجابة لاختلاف منحى البحوث عامة سواء الأكاديمية منها أو البرلمانية، وتلبية لتغير مهمات البرلمان التي أصبحت - ولو إلى حد ما - أكثر اتساعاً وعمقاً وتعقيداً عما كانت عليه سابقاً، فلم تعد البحوث النيابية مقتصرة على توفير معلومات صحيحة ودقيقة، بل يتطلب الأمر تقديم خدمات بحثية نيابية متنوعة وذات مواصفات شكلية وموضوعية متباينة بحسب الحاجة لكل منها .

وفي هذا الإطار فإن من الجدير بالذكر أن البرلمانيين عادة لا يجدون وقتاً في البحث عن الإجابة عن تساؤلاتهم في المكتبات الخاصة والعامة؛ لأن ذلك يتطلب منهم إماماً وجهداً ووقتاً لذا تسعى مراكز البحوث البرلمانية الى إتاحة منتجاتها البحثية بين أيديهم بشكل مركز ومختصر، وهذا يتطلب التواصل المستمر بين الباحث والبرلماني.

وتتسم البحوث البرلمانية بمحدودية نطاق استخدامها، فلا نجد لها رواجاً في الأوساط الأكاديمية؛ لأن مراكز البحوث البرلمانية مؤسسات ذات نفع محدود، فهي تعمل ضمن الجهاز التنفيذي للبرلمانات، وموجهة لمصلحة فئة واحدة وهم البرلمانيين في إطار ممارسة عملهم البرلماني (التشريع - الرقابة) خلال مدة الدورة الانتخابية؛ لذا لا يمكن تصور وجود عدد من هذه المراكز البحثية في كل دولة، الا في حالة الدول الفيدرالية التي قد تتعدد فيها البرلمانات، كما هو الحال في العراق، حيث يوجد فيه مجلس النواب الاتحادي، وبرلمان إقليم كردستان العراق.

وفي هذا الاطار استحدث مجلس النواب الاتحادي في عام ٢٠٠٦م دائرة البحوث إلى جانب دوائره المشكلة سابقاً، وأولى لهذه الدائرة أهمية خاصة؛ إذ نص المجلس في المادة (٩) فقرة (خامس عشر) من نظامه الداخلي على أن تكون من مهام (الرئيس ونائبيه) الإشراف على دائرة البحوث وضمان حيادها، كما تم استحداث مركز البحوث البرلمانية في برلمان إقليم كردستان عام ٢٠١٤م؛ ليقوم بدور مقارب الى الدور الذي تقوم به دائرة البحوث في مجلس النواب الاتحادي .

ومن الجدير البيان أن البحوث البرلمانية لم تشهد إلى الان استقراراً عالمياً أو اتفاقاً على أصول مواصفاتها الشكلية والموضوعية كالاستقرار النسبي الذي تشهده البحوث الأكاديمية إلى حد ما، واتضح لنا أن المراكز البحثية في المجالس التشريعية تختلف فيما بينها في مواصفات البحوث البرلمانية بحسب طبيعة كل مجلس ودولة، لكن

هناك اقتراب نسبي من البحث البرلماني نحو البحث الأكاديمي في بعض الأنماط والسلوكيات العلمية إن جاز لنا التعبير، يتمثل بأصول البحث العلمي، وتحديد المشكلات البحثية، واستقراء الوثائق، وتحليل البيانات والمعلومات، واستخدام بعض الأدوات البحثية كالاستبانات والمقابلات وغيرهما.

ويمكن عرض بعض السمات العامة للبحوث النيابية التي تقدمها دائرة البحوث والدراسات النيابية - كما هو اسمها الرسمي حالياً - ومن الضروري التنويه أن هذه السمات قد لا تنفرد بها البحوث النيابية التي تقدمها الدائرة حالياً، وقد تتشارك بها أو ببعضها مع البحوث الأكاديمية نسبياً، والسمات العامة هي :

- ١- الحيادية : لاتعبر البحوث النيابية عن رأي الباحث أو توجهه السياسي بل تعرض الآراء المتوافقة والمتعارضة دون أن يرجح رأي على آخر، إذ يطلع النائب على عدد من البحوث والتقارير والمعلومات التي قد تبين وجهة نظر حزبية مؤيدة لتوجهه، وهذا ما يبحث عنه البرلمان عادة لتعزيز ما يتبناه، كما قد يطرح البحث الآراء المتعارضة، مما يفتح نافذة واسعة للنائب للاطلاع على حجج معارضية وقد يقتنع بها أو لا، وحينها يمكنه أن يعزز وجهة نظره بأسانيد وحجج أخرى .
- ٢- السهولة والوضوح : تتسم اللغة المستخدمة في كتابة البحوث النيابية بالسهولة غير المخلة بالمعنى العلمي السليم، و يراعى فيها الاختصاصات العلمية المختلفة للنواب ومستوياتهم التعليمية المتباينة، لذا تتسم هذه البحوث عن البحوث الأكاديمية غالباً بأنها غير اصطلاحية بل تكتب لتخاطب عموم القراء.
- ٣- الإيجاز : تتطلب الخدمات البحثية النيابية الإيجاز الممكن في عدد الصفحات والاختصار بما لا يخل بالشروط العلمية، ويحقق الهدف في إشباع حاجة النائب من الخدمة؛ لكثرة أعمال النواب والمهام التي يتولونها مما يضيق معه الاطلاع على بحوث مطولة.
- ٤- موثقة : يكتسب البحث النيابي أهميته في أنه يسد الفجوة بين النائب وحاجته للقيام بدوره الرقابي والتشريعي، إذ أن البحوث النيابية تتضمن بيانات واحصاءات ووثائق رسمية تبين مستوى أداء وأنشطة مؤسسات الدولة كافة، حيث تعكس هذه الاحاطة المعرفية صورة واضحة للنائب عما يجب اتخاذه من خطوات سواء في التشريع أو الرقابة، وهذا ما لا نجده في البحوث الأكاديمية لصعوبة الحصول على هذه المعلومات والوثائق، أضف لذلك تحرص مراكز البحوث النيابية على توفير تقارير الحكومة الرسمية والأجهزة الرقابية ومصادر في اختصاصات متنوعة وحديثة قد يصعب ايجادها في المكتبات المتخصصة في مجال واحد.
- ٥- تقدم في وقت محدد : يعد عامل الزمن عاملاً مهماً جداً عند إعداد بحث نيابي، فلا بد أن يستجيب الباحث لتحدي تقديم الخدمة البحثية في الوقت الذي يحدده النائب على وفق حاجته لها، فقد تكون مدة قصيرة جداً لا تتجاوز أياماً، أو في بعض الأحيان تتطلب الإجابة عن سؤال ما يوماً واحداً أو ساعة واحدة .

- ٦- مواءمتها مع العمل النيابي : يصمم البحث النيابي بما يلائم الدور التشريعي والرقابي للنواب، بحيث يرشدهم في تحديد الوسائل النيابية الأفضل لممارسة دورهم، بعد أن يضع بين أيديهم تحليلاً للبيانات والاحصاءات بما يمكنهم من محاسبة الحكومة، أو ان تقدم لهم تجارب دول مقارنة في مناقشة ودراسة القوانين، كذلك إعداد بحوث نيابية تُدرس لتنفيذ المنهاج الحكومي بشكل دوري، أو تحليل استراتيجيات وزارات الدولة ومؤسساتها ومدى استجابتها للمنهاج الحكومي، أو ملخصات لتقارير الأجهزة الرقابية وتقييماتها، وأنواع أخرى تتسم بطابع قائم على توافر المعلومات الرسمية الصادرة عن الحكومة وتحليلها وإرشاد النواب بكيفية التعامل مع هذا الكم من المعلومات والاختصاصات، وكذلك ربط موضوع ومحاور البحث باختصاصات مجلس النواب ولجانه، فعلى سبيل المثال عند دراسة نسبة الفقر في العراق؛ ينبغي توضيح علاقة واختصاص مجلس النواب بالحد من الفقر من خلال سن التشريعات المناسبة للحد من الفقر، أو تشديد وسائل الرقابة لضمان تنفيذ استراتيجية تخفيف الفقر أو القيام بنشاطات معينة .
- ٧- الواقعية : عند عرض البحوث النيابية للحلول التي يقابلها مبحث التوصيات في البحوث الأكاديمية، يتشدد البحث النيابي في دراسة الامكانيات المتاحة واقعاً، فمثلاً لا يوصي بتخصيص مبلغ (٤٠) تريليون دينار في موازنة عام (٢٠١٩) لحل أزمة السكن والايادات المتوقعة لهذا العام تبلغ (٨٠) تريليون دينار، فهناك أبواب أخرى من الموازنة تحتاج نفقات قد لا تبقى لأزمة السكن أكثر من (٢) تريليون دينار وهكذا قياساً.

رقم الصفحة	الباحث	العنوان	ت
٧	صفوان بشير الجرجري الامين العام لمجلس النواب	افتتاحية العدد	
١١	عمار رحيم عبيد	الملاحظات القانونية الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للاعوام (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)	ملف العدد
١٩	د. عبد الله محسن جايد فاطمة منتصر عباس	ملاحظات حول قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)	
٣١	د. ساكار عمر علي ابتسام عبد اللطيف محمد	الاييرادات العامة والعجز المخطط في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) مقارنة بما جاء في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢١	
٣٧	سرود هوشيار توفيق علي محسن باقر	النفقات العامة في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) في ضوء توجهات الانفاق وأولويات البرنامج الحكومي	
٤٩	سارا عمر علي هدى باسم محمد	اعداد القوى العاملة، وتوزيعها حسب الدرجات الوظيفية في مشروع قانون الموازنة لجمهورية العراق لعام ٢٠٢٣، ومقارنتها بما جاء في قانون الموازنة لعام ٢٠٢١	
٥٧	د. احمد شنان بحر	مساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمان نجاح تنفيذ البرنامج الحكومي	
٦٩	محمد مهدي صالح	الاتفاقيات والمعاهدات والقرارات الدولية بشأن حظر التجاوز والاساءة الى المقدسات والرموز الدينية	
٧٥	مصطفى محمد راضي	تأثير التغيرات المناخية والجفاف على الأهوار في العراق	٢
٨٣	د. حنان جميل عاشور علاء حيدر كمر	إعادة تدوير النفايات الصلبة مردود اقتصادي آمن ومستدام	٣
٩٩	د. فراس جاسم موسى اصيل سلمان داود	الهيئات التعليمية والتدريبية في التعليم العام (الواقع والحاجة)	٤
١١١	للكاتبة : سوزان ستيكانت مدير برامج افريقيا (ترجمة) علاء حيدر كمر	ماذا وراء القتال في السودان؟	٥
١١٥	د. فراس عبد علي محسن	من نوادر مكتبة مجلس النواب العراقي ج ٢ (جدول كبار موظفي الدولة)	٦
١٢٠	قسم المكتبة النيابية	كتاب العدد	٧



البحر الأبيض المتوسط

العدد الثاني / ٢٠٢٣

افتتاحية العدد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



دور الامانة العامة في دعم العمل النيابي

إن الامانات العامة للبرلمانات المعاصرة هي: «الجهاز الفني والإداري الداعم لعمل المجلس الذي يقدم الدعم الفني والإداري للاعضاء ولجان المجلس والكتل النيابية لمباشرة مسؤولياتهم واختصاصاتهم، إضافة الى توفير الدعم الذي يضمن الاسهام في انعقاد الجلسات لتقديم أفضل أداء ممكن من ممارسة وظيفته التمثيلية والتشريعية والرقابية إضافة الى الاليات السياسية، على ان تكون مرتبطة برئاسة المجلس، وتتكون من عدد من الهيئات والمؤسسات الساندة وفقاً لاحتياجات العمل.

ابتداءً وبطبيعة الحال يمكننا القول أن مجلس النواب بطبيعته وبحكم وظائفه ومهامه وأدواره التي يقوم بها، مؤسسة ذات تنظيم خاص، إذ يضم مكاتب كل من الرئيس ونوابه وعدة أنواع من اللجان الدائمة والمؤقتة وكتل سياسية، كل هذه البنى النيابية، لابد لها ان تكون مستندة على إطار هيكلي يشد من عضدها بتوفيره متطلبات العمل الضرورية لإتمام الوظائف والادوار الموكلة بها، ويتمثل هذا الاطار في الامانة العامة المتكونة من الدوائر والأقسام المتنوعة بحسب اختصاصات البرلمان واتساع مهامه المتجددة، إذ نجد ان الامانات العامة للبرلمانات المعاصرة قد تتضمن في هيكلها المؤسسي: (شؤون الأعضاء، شؤون اللجان، إدارة العلاقات الخارجية، وحدة الدراسات النيابية، إدارة الإعلام النيابي، إدارة المستشارين، إدارة التوثيق، إدارة الشؤون المالية، إدارة الاتصالات، ... الخ)، التي تحتاجها لتكون بمثابة الجهاز الساند لمهامها ووظائفها، الامر الذي يشتمل على تأسيسه للعلاقة مع السلطة التنفيذية من ناحية، والدوائر الانتخابية والمواطنين من ناحية أخرى، كل هذا يتطلب هيكلًا تنظيميًا وفريقًا من الموظفين متعددي

القدرات والمهارات والتخصصات، الهدف من ورائه توفير البنى التحتية اللازمة لمتابعة الأمور والشؤون المختلفة والمعقدة ذات الأبعاد المتنوعة والجديدة والمعقدة.

لذا تعمل الامانة العامة على توفير الموظفين والخبراء المختصين في ميدان العمل النيابي، إضافة إلى توفير الدعم والإمكانيات اللوجستية، فالجهاز الإداري لأي مؤسسة سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية، هو المسؤول عن وضع رسالة المؤسسة موضع التنفيذ، وتحويل رؤية المستقبل إلى واقع ملموس من خلال تحقيقها لمبادئ إرشادية، وتطوير المهارات التقنية، ومهارات الاتصال والتفاعل الإنساني بما يساعد المؤسسة على القيام بالأدوار المنوطة بها.

ونتيجة للعولمة والحدثة التكنولوجية التي باتت تساعد في تزايد التداخلات العديدة وتنوع اهتمامات أعمال البرلمان وكثرة الضغوط عليها، أصبحت العديد من المشاكل ذات طابع متخصص مؤثر بصورة ملحوظة في نطاق الوظائف التقليدية (التمثيل، والتشريع، والرقابة)، وفي القضايا السياسية ذات الأبعاد المتداخلة، فهناك قضايا تتطلب توافر قدر كبير من المعرفة العلمية الدقيقة، مما زاد من الحاجة الفعلية لوجود الامانات العامة واللجوء الى الخبرات التي تمتلكها بفعل تراكمها نتيجة العمل المتواصل والمستمر في القضايا ذات الاهتمام النيابي، حتى بات تناول هذه القضايا يستوجب تطوير وتقوية الأداء المؤسسي لمجلس النواب وزيادة عدد موظفيه واختيار نوعية ملاكاته من اجل تلافي التلكؤ الذي قد يصيب أعماله، ومن أجل خدمة المؤسسة النيابية والأعضاء في أداء وإكمال مهامهم كافة، ان بات من الضروري العمل على خلق ثقافة مشتركة ومؤاتية بين الجهاز الفني والأعضاء، الأمر الذي يدعم عمل مجلس النواب في تحقيق مطالب المجتمع.

وفي السياق ذاته نجد أن الرغبة في تحسين الأداء المؤسسي للبرلمانات المعاصرة، لا بد له ان يمر من خلال زيادة قدرات الامانات العامة لها، كي تكون على قدر من المسؤولية للإسهام في تطوير ونهضة المؤسسات النيابية وتوفير الخدمات اللازمة والضرورية لأعضاء مجلس النواب في أداء مهامهم، الأمر الذي يدعم عملية تفعيل وزيادة تأثير البرلمان في المجتمعات والدول حول العالم، وبالتالي يصب هذا الدعم في خدمة النظم الديمقراطية حول العالم، فمن الضروري بمكان توفير الكفاءات والمهارات في مجالات الحاسب الآلي وتقنيات نظم المعلومات اضافة الى خدمات البحوث البرلمانية، وتطوير امانات اللجان في البرلمان للوقوف على الحاجة التشريعية والرقابية والسياسية للنواب وللمؤسسة النيابية برمتها، فضلاً عن دور الإدارات والقطاعات المركزية المتخصصة في المؤتمرات والمعلومات، وشؤون الجلسات والمضابط، وقطاع المكتبة.

الأمر الذي يصب في خدمة الوظائف والأدوار التي تمارسها المؤسسات النيابية ولجانها وأعضائها، فكلما كانت المؤسسة متطورة من الناحية الفنية والتقنية كلما انعكس الأمر على الأداء السياسي والخدمي



والاجتماعي والاقتصادي لها، ومن أجل تقديم الخدمات ذات الطابع الفني المتخصص الداعمة لوظائف وأدوار البرلمانات المعاصرة، لا بد أيضاً ان تتوافر على نسبة عالية من المتخصصين في مجالات القانون والسياسية والاقتصاد والادارة والامن، إضافة إلى نسبة عالية من المتخصصين في مجال التاريخ والاجتماع، وبالمقابل نجد أن نسبة العمالة غير المتخصصة تكاد تكون غير مرئية؛ لقلّة عددهم، كما في البرلمانات العالمية للدول المتقدمة.

وبناءً على ما سبق يمكن عد العاملين من أصحاب الخبرات والمهارات والمستشارين الفنيين والممثلين بالأمانات العامة للبرلمانات المعاصرة من الساندين الرئيسيين لوظائف وأدوار البرلمان، كونهم هم من يوفرّون الدعم الفني والاستشاري للمؤسسة وهم من يعملون على وضع الخطوط العامة للمؤسسة موضع التنفيذ، الذي يتم من خلال توفير الوسائل المناسبة والفاعلة التي تقود نحو تطوير وتحسين أداء المجلس.

ومن الجدير بالملاحظة ان اهم سمات الدعم الذي توفره الامانات العامة للبرلمانات المعاصرة تتمثل في تقديمها الاستشارات القانونية والدراسات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والبيئية والمناخية والدراسات الخاصة بالطاقة والمياه والصحة والتعليم وغيرها من الاختصاصات، لتساهم في توفير كافة احتياجات العمل النيابي؛ سواء بالدعم والإسناد المادي في العمل النيابي، أم من خلال الاستشارات الفنية والقانونية والسياسية، وتتشكل أغلب الامانات العامة للبرلمانات المعاصرة من مكاتب ومديريات عامة وأقسام مختصة تُضمّ أمين عام ونواب له إضافة الى مدراء عامين ورؤساء، ويتمّ تحديد آليات تشكيلها وملاكاتها ودرجاتها الوظيفية بتعليمات تصدر من رئيس مجلس النواب، ويكون ارتباطها دوماً برئاسة المجلس للوقوف على احتياجات الامانات العامة وسرعة تنفيذ الخدمات التي تطلب من السادة النواب.

وبالمحصلة نجد أنه من غير الممكن أن يتكامل عمل البرلمانات المعاصرة من دون وجود الأمانة العامة للبرلمان والهيئات والمؤسسات التابعة لها، اذ لكل نسق منه ووظائفه المكتملة للأخر، وبالتالي يكون مكملاً للبناء الوظيفي للمؤسسة النيابية ككل.

صفوان بشير الجرجري

الامين العام لمجلس النواب العراقي



البحوث التربوية

العدد الثاني / ٢٠٢٣

الملاحظات القانونية الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية للاعوام (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)

الباحث : **عمار رحيم عبيد**

الملخص التنفيذي:

تؤدي الموازنة العامة دوراً اقتصادياً واجتماعياً، وتعد اداة لإدارة مالية سليمة للبلاد، فالموازنة هي خطة أو برنامج عمل تقدمه الحكومة الى مجلس النواب لترجم فيها سياساتها الاقتصادية والاجتماعية الى اهداف سنوية رقمية، لقد عرف المشرع العراقي الموازنة العامة قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ في المادة (١/اولاً) بأنها (خطة مالية تعبر عما تعتمزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات، تتضمن جداول تخطيطية لتخمين الإيرادات وتقدير النفقات بشقيها الجارية والاستثمارية لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة العامة الاتحادية.)، ان اغلب بنود قانون الموازنة العامة لعام (٢٠٢١) نقلت الى مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣ بالنص مع تغيير الارقام فقط، وبعضها اجري عليه تقديم وتأخير أو حذف لجزء منه فقط، مما يتبين انه لم يبذل لأجل تنظيمها واعادتها الجهد الكبير؛ لذلك فأن الأعداد الحالي للموازنة العامة الاتحادية على وفق النظام التقليدي، وبظل النظام المحاسبي القائم لا يخدم بالنتائج العملية الدستورية؛ سواء ما تتطلبه الفدرالية أو العملية الرقابية، حيث ان المشكلة في الاقتصاد العراقي ليست الفقر في الثروات، بل الافتقار الى الوسائل والاليات المناسبة في استغلال الثروات وفق حقوق الجميع وبما ضمنه لهم الدستور والقانون، وسوف نبين من خلال هذه الدراسة ما يأتي:-

عدد من الملاحظات في محورين.

المحور الاول- الملاحظات الشكلية لمشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية.

المحور الثاني - الملاحظات الموضوعية لمشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية.

اولاً- الملاحظات الشكلية :-

- ١- خلو مشروع القانون من المادة الخاصة (بالتعريف)، وهذه الشكلية الضرورية والمتعارف عليها في القوانين العراقية خصوصاً، حيث ان مشروع القانون ليس قانون عادي، وانما هو قانون متخصص يحتوي على المصطلحات المالية متكررة ومتعددة تحتاج الى بيان معانيها
- ٢- خلو مشروع القانون من وجود الاهداف، والتي يسعى لها مشروع القانون فكل مشروع قانون لابد ان تكون له اهداف يرمي لتحقيقها، ووجود الوسائل التي تحقق هذه الأهداف، والتي يفترض ان تأتي لتطبيق المنهاج الوزاري؛ الا ان هذا نفقده في مشروع قانون الموازنة العامة الحالي والمشاريع السابقة، حتى وان كانت هناك اهداف قد تذكر في التقرير المرسل من وزارة المالية، فأن الواجب القانوني والشكلي في صياغة القوانين يتطلب ان ينص على الاهداف ضمن مادة خاصة بمشروع القانون، والتي هي عبارة عن اهداف اقتصادية من حيث توزيع موارد الدولة، أو توصية للاقتصاد الوطني من حيث تخفيض عجز الموازنة العامة، وزيادة معدلات الاستثمار وتخفيض نسبة الدين العام.... واهداف اجتماعية مثل معالجة لظاهرتي الفقر والبطالة، وأهداف صحية، واهداف بيئية وغيرها؛ لذلك نقترح على المشرع وضع مادة خاصة بالأهداف تبين للمواطن ما تنوي الحكومة تحقيقه، لا ان تكون الموازنة العامة فقط عبارة عن ارقام توزع بين مواد القانون.
- ٣- افتقار مشروع القانون الى المادة الخاصة بنطاق السريان، ومن هم الاشخاص المخاطبون بموجب احكام هذا القانون أينما ترد كلمة (وفق) تصبح (على وفق)، وذلك لان الوفق المجرور بعلى يعني (بحسب كذا) أو (على حسب كذا) اما الوفق غير المجرور بعلى فيعني (القدر والمقدار) اي (كسب فلان وفق عياله).
- ٤- وردت في المادة (٢) البند (أولاً) الفقرة (٤) عبارة (أعمار وتنمية مشاريع في المحافظات كافة) والاصح ان تغير صياغتها على النحو الاتي (أعمار وتنمية مشاريع في المحافظات غير المنتظمة في اقليم). اينما ترد عبارة (المحافظات) تغير نحو الاصح من حيث الصياغة القانونية (المحافظات غير المنتظمة في اقليم).
- ٥- وردت في مشروع القانون عبارة (إعمار وتنمية مشاريع الاقليم والمحافظات) والاصح من الناحية الصاغية تقول (إعمار وتنمية الاقليم والمحافظات غير المنتظمة في اقليم) وذلك بموجب الدستور وقانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل.

٦- المادة (٩/أولاً) من مشروع قانون الموازنة الاتحادية نصت بشأن تحديد حصة اقليم كردستان واشارت الى وجود النفقات الحاكمة ولم يرد تعريف واضح للنفقات الحاكمة؛ لذلك نقترح على المشرع تلافي النقص التشريعي المتمثل بعدم اعطاء تعريف واضح للمصطلحات المالية الواردة في مشروع القانون.

٧- المادة (١٢/ثانياً) جاءت مخالفة للشكلية الواردة في القوانين وذلك من خلال اسهاب وبدون تبويب بما يقارب صفحتين تشعير القاري بالملل من قراءتها؛ لذلك نقترح على المشرع اعادة النظر وتقسيم هذا البند الى فقرات واضحة وتبويبه بشكل واضح لا لبس فيه.

٨- هناك خطأ في تبويب المواد وترقيمها فعلى سبيل المثال عند النص على المادة (١) المفروض البند (اولا) والفقرة (أ) وتقسم الى (١، ٢)؛ الا اننا نجد ان مشروع القانون يقسم البند الى (١ و٢) بدلاً من (أ) و (ب).

ثانياً- الملاحظات الموضوعية لمشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية :-

أ. عدم الالتزام بالتوقيتات الزمنية التي أصدرها القانون، وهذا ما يظهره لنا الواقع العملي للحكومات السابقة والحالية من تأخر وصول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية الى مجلس النواب والتي نص عليها القانون وهو كحد اقصى ١٠ تشرين الاول من كل سنة.

ب. عدم الالتزام بأرسال التقارير الفصلية ونصف السنوية التي ينبغي لوزارة المالية تقديمها الى مجلس النواب حول تنفيذ الموازنة والتمويل والحسابات الختامية واجابات الحكومة حول تقرير ديوان الرقابة المالية، وعليه فأن ذلك ينعكس على تأخر اقرار الموازنة بالإضافة الى صعوبة تقييم مدى واقعية الاموال المخصصة للوزارات سواء للموازنة التشغيلية أو الاستثمارية، من ثم بعد كل هذه الخروقات من قبل السلطة التنفيذية بشكل عام ووزارة المالية بشكل خاص؛ فلا بد من وضع الحلول لهذه المشاكل من قبل مجلس النواب ومحاسبة السلطة التنفيذية على ذلك، فما هي الغاية من القانون عندما يضع نصاً بضرورة التزام وزارة المالية بالتوقيتات الزمنية دون ان يضع الرادع (العقاب) في حالة تأخرها.

ج. من معايير الشفافية ان يكون هناك تقرير تفصيلي مع مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية حول الموقف الاقتصادي والمالي، وهذا ما نص عليه قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ في المادة (٥٠) منه، ولاسيما فرضيات واساليب ونتائج الخطط الاقتصادية التي على اساسها يقر مشروع قانون الموازنة الاتحادية، بما فيها الإيرادات والنفقات واجمالي الديون، ولكن الواقع العملي يثبت لنا بأن الموازنة تأتي وتوزع على النواب فقط مشروع القانون الذي يبدأ بالفصل الاول (الإيرادات) وينتهي بالأسباب الموجبة، والسؤال يثار هنا للسادة اعضاء مجلس النواب؛ هل هذا التقرير مقتصر حصراً على اللجان المختصة؟ ام النواب فقط؟ دون عامة الناس؟ لان قانون الموازنة يمثل الاموال العامة

التي تهم مصلحة البلاد والناس، ومن ثم فأُن هذا الامر يتطلب الشفافية والموضوعية لكي يعرف المواطنون اين ذهبت اموالهم وكيف صرفت؛ لذلك نقترح على اعضاء مجلس النواب ان يكون التقرير الذي اوجب القانون على وزارة المالية ارساله مع مشروع قانون الموازنة العامة بوصفه من مواد المشروع، ويكون ضمن المشروع ليكون متاح الى عامة الناس والاختصاصيين، وبالتالي فأُن غياب الشفافية والوضوح بسبب عدم وجود الحسابات الختامية للسنوات السابقة يضلل متخذ القرار الاقتصادي، لعدم وضوح الحقيقة في الوضع المالي، اضافة الى اتساع الفجوة بين الواقع والتوقع، مما يجعل من الصعب تطبيقها على ارض الواقع.

د. نص قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل في المادة (١٠ / د) منه نصت على ان (تعد وزارة المالية تقارير وجداول تفصيلية عن المديونية الداخلية والخارجية والودائع الحكومية..... وترفق مع الموازنة العامة الاتحادية خلال شهر تموز من سنة اعداد الموازنة)، وهذا البند لم نشهد له تطبيق منذ عام ٢٠٠٤ ولحد الان، ويتطلب الرقابة من قبل مجلس النواب ومسائلة وزير المالية لأنهم ممثلين الشعب والمحافظين على حقوقه.

٩- مشروع قانون هذه الموازنة العامة وسابقتها أعدت بالطريقة التقليدية فلم يأخذ واضعوها باعتماد التقنيات

١٠- نصت المادة (٢ / أولاً / ٩) من مشروع القانون على ان (على وزارتي المالية والتخطيط مناقلة....) في حين ان قانون الادارة المالية منح اجراء المناقلة فقط الى وزير المالية استناداً للمادة (٢٥ / أولاً) منه؛ إذ نصت على ان (لوزير المالية الاتحادي صلاحية اجراء المناقلة بين اعتمادات الموازنة العامة الاتحادية....)

١١- نلاحظ في مشروع الموازنة العامة هناك العديد من الالتزامات يضعها المشرع على الوزارات ووحدات الانفاق يفرض عليها الالتزام وعدم التجاوز على ما هو مقرر في مشروع القانون، والسؤال هنا ما هو الجزاء الذي يجب ان يفرض في حالة عدم الالتزام؟ هذا نقص تشريعي يجب تلافيه في حين نجد ان المشرع نص في مشروع قانون الموازنة في المادة (١٨ / ثانياً) الزام شركات الهاتف النقال بتسديد ما عليها من مبالغ والتزامات مالية وفي حالة عدم التسديد تلغى رخصة عمل تلك الشركة ونلاحظ هذه المادة الوحيدة في مشروع القانون التي يوجد بها جزاء في حالة عدم الوفاء بالالتزام، من ثم ندعو المشرع الى وضع الجزاء المناسب عن كل اخلال بالالتزام يفرض.

١٢- نصت المادة (٤) من مشروع القانون على ان (لمجلس الوزراء الاتحادي عند الضرورة اجراء مناقلة بين تخصيصات القروض المدرجة في هذا القانون وتغيير الجهة المستفيدة من القرض) لم يبين المشرع ماهي حالة الضرورة والمقصود منها فلا بد من تبيان ماهي حالة الضرورة وبشكل حصري لان وجود هذا المصطلح من دون توضيح يكون مدعاة للتوسع في استغلاله في كل عمل، اضافة الى ذلك من خلال

الاطلاع على القروض المنصوص عليها في مشروع قانون الموازنة، فأن كل منها مخصص لعمل وجهة معينة وإنشاء غرض معين، وبالتالي ما هي الغاية من تغيير اموال القرض المخصصة لجهة وعمل معين الى اخر، نقترح اعادة النظر في هذه المادة.

١٣- نصت المادة (٧) من مشروع القانون على ان (لرئيس مجلس الوزراء الاتحادي ووزير المالية الاتحادي مشتركا استخدام المبالغ المعتمدة لـ (احتياطي الطوارئ) المنصوص عليها في المادة (٢ / ٣ / اولاً) من مشروع القانون اذا كانت هناك حاجة ملحة للإنفاق وعدم وجود تخصيص لتغطية هذه الحاجة لحد (٣) مليار دينار،.. واذا تجاوز المبلغ تستحصل موافقة مجلس الوزراء الاتحادي.....) نلاحظ ان المشرع يستخدم مصطلحات مترادفة تصب في معنى واحد من اجل تبرير واباحة ما جاءت به المادة، والسؤال هنا ما هو معنى حالة الضرورة الواردة في المادة (٤) من مشروع القانون، ومصطلح حاجة ملحة، ومن خلال المراجعة لقواميس اللغة العربية نجد ان حالة الضرورة هي نفسها الحاجة الشديدة او الملحة او الضرورية أو العاجلة، من ناحية اخرى نجد ان قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل نص في المادة (٢٠ / اولاً) منه على ان (لمجلس الوزراء ان يستخدم تخصيصات احتياطي الطوارئ لتغطية نفقات عاجلة غير متوقعة وطارئة ترتبت بعد اصدار قانون الموازنة العامة الاتحادية واقرها مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس مجلس الوزراء او وزير المالية.)؛ لذلك فأن المادة (٧) جاءت مخالفة لإحكام المادة (٢٠ / اولاً) من قانون الادارة المالية وللأسباب الاتية :-

أ- ان المادة ٢٠ / اولاً) اعطت صلاحية استخدام احتياطي الطوارئ الى مجلس الوزراء وليس لرئيس مجلس الوزراء ووزير المالية مشتركاً.

ب- نصت المادة (٧) عملية الصرف من احتياطي الطوارئ من صلاحية مشتركة لرئيس مجلس الوزراء ووزير المالية لحد (٣) مليار دينار، في حين ان المادة (٢٠ / اولاً) من قانون الادارة المالية لم تنص على رئيس الوزراء ووزير المالية وبشروط وجود حالة عاجلة لتغطية النفقات غير المتوقعة.

ت- ان قانون الادارة المالية قانون خاص وهو الذي رسم الطريق في اعداد واقرار وتنفيذ قانون الموازنة، من ثم يجب ان لا تخالف مواد مشروع قانون الموازنة لأحكام هذا القانون.

١٤- نصت المادة (٢٢) من مشروع قانون الموازنة على ان (لمجلس الوزراء تمديد العمل بقانون العفو من العقوبات الضريبية رقم (٩) لسنة ٢٠١٩)، وبالعودة الى قانون العفو الضريبي نجد انه وضع شرط اساسي لشمول المخالف المكلف ضريبياً بإعفائه من احكام قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ١٩٨٢ المعدل في حال تقديم المكلف المخالف طلباً الى السلطة المالية خلال سنة من تاريخ نفاذ هذا القانون على ان يسدد مبلغ الضريبة المترتب بذمته، وهذا ما نصت عليه المادة (١ / اولاً) من القانون، من ثم فان هذا المادة جاءت مخالفة لإحكام قانون العفو الضريبي لأنه حدد مدة زمنية وهي سنة وصدوره في عام ٢٠١٩ ونحن الان في

عام ٢٠٢٣، وبالتالي فان مجلس الوزراء ليس من حقه سلب حق السلطة التشريعية في تعديل وتشريع القانون، وإذا كان الامر لتطبيق المادة (٢٢) من مشروع قانون الموازنة فلا بد من تعديل المادة (١ / اولاً) من قانون العفو الضريبي من قبل مجلس النواب وليس مجلس الوزراء.

١٥- نصت المادة (٣٠ / اولاً) الخاصة بتعويض من استشهد بعد عام ٢٠٢٣ استناداً الى قانون تعويض المتضررين جراء العمليات الحربية والاختفاء العسكرية والعمليات الارهابية رقم (٢٠) لسنة ٢٠٠٩ المعدل بأن تتحمل كل وزارة تعويض اي من موظفيها بموجب احكام هذا القانون، ونبين ان مشروع الموازنة في الاصل هو مشروع مالي سنوي وان جاءت هذه الموازنة استثناء لمدة ثلاث سنوات فهو قانون مؤقت علماً ان قانون تعويض المتضررين هو قانون خاص فإذا كانت هناك رغبة للحكومة من تعديل القانون؛ فلا بد لها من ارسال مشروع التعديل الى مجلس النواب، وذلك تفادياً لإعادة تكرار تواجد هذه المادة في الموازنات اللاحقة وتكرار الموافقة عليها، وهذا الامر ينسحب ايضاً الى غيره من القوانين التي ينص عليها المشرع ويكرر وجودها في مشروع الموازنة العامة الاتحادية، ومنها ما نص عليه مشروع الموازنة في البند (ثانياً وثالثاً) من المادة (٣٠) منه.

١٦- نص قانون رسم طابع الحملة الوطنية لبناء المدارس ورياض الاطفال رقم (١٩) لسنة ٢٠١٩ وبشكل واضح في المادة (٢) على ان (تخصص وزارة المالية المبالغ المستوفاة وفق احكام هذا القانون الى وزارة التربية اضافة الى المبالغ المخصصة في موازنة وزارة التربية لبناء المدارس ورياض الاطفال) فنص المادة نص على المبالغ المستوفاة تعود لحساب الخزينة، وبالتالي ما ورد في الشق الاول في المادة (٣٦ / اولاً) من مشروع القانون نفسها في المادة (٢) من قانون رسم الطابع رقم (١٩) لسنة ٢٠١٩ علماً ان القانون منح اضافة الى المبالغ المستوفاة يضاف لها المبالغ من موازنة وزارة التربية، والسؤال هو هل ان تخويل وزير المالية في الشق الثاني من المادة (٣٦) بإضافة ما يقابل المبالغ المستوفاة من تخصيصات مالية هو من موازنة الوزارة ام خارج التخصيصات المقررة؟ وإذا كان خارج التخصيصات؛ فهذا يعني ان هناك ثلاث مصادر للتمويل للبناء؛ هي المبالغ المستوفاة من الرسوم وتخصيصات التربية والمالية؟ وهل هذا التخويل لهذه السنة فقط ام مستمر؟

١٧- نصت المادة (٣٦ / ثانياً) من مشروع قانون الموازنة على ان (تخصص نسبة (١٠) بالمئة من ايرادات العيادات الطبية الشعبية لدعم المؤسسات الصحية في المحافظات، وتتولى وزارة الصحة تحديد الابواب)، هنا اغفل المشرع الى النص على ان هذه النسب من الايرادات تستند الى قانون العيادات الطبية الشعبية رقم (٨٩) لسنة ١٩٨٦ المعدل، واستثناء من احكام المادة (٨) منه، علماً ان هذا الامر يستوجب تعديل القانون الاصل، لان يدرج في قانون الموازنة، ونحتاج الى ادراجه واققراره كلما يتم اقرار الموازنة العامة الاتحادية.

١٨- المادة (٤٢) من مشروع قانون الموازنة نصت على زيادة ضريبة النفط ومشتقاته من البنزين والكاز والنفط الاسود، وعلى الرغم من أنها ستحقق تعزيزاً للأيرادات غير النفطية للموازنة؛ الا انه في نفس الوقت

تؤدي الى سلبية خطيرة؛ وهي ارتفاع جديد في اسعار السلع والخدمات، سواء المنتجة محلياً او المستوردة، وكذلك ارتفاع تكلفة النقل للأشخاص والبضائع، وهذا يؤدي الى تضرر المستوى المعيشي للطبقات الهشة في المجتمع علماً ان هذه الإيرادات لا تضيف مبالغ كبيرة للموازنة، فإن فائدها اقل من ضررها؛ لذلك نقترح إعادة النظر في هذه المادة.

١٩- نصت المادة (٥١) من مشروع قانون الموازنة (صلاحية لمجلس الوزراء عند الضرورة وبناءً لاقتراح وزير المالية تعديل مقياس الضريبة المنصوص عليها في المادة (١٣) من قانون ضريبة الدخل رقم (١١٣) لسنة ٢٠٠٨ المعدل...)، نجد انه في هذه المادة سلب لحق السلطة التشريعية بإعداد مقترحات القوانين، ومنح هذا الاختصاص لوزير المالية، وان كانت وزارة المالية هي الجهة المنفذة للسياسة المالية؛ ولكن يجب اتباع الاطر الدستورية والقانونية لتعديل القوانين سواء في هذا القانون او غيره.

٢٠- نصت المادة (٦٤) من مشروع القانون على استثناء العجز المخطط بالموازنة الاتحادية للسنة المالية الحالية من النسبة المنصوص عليه في المادة (٦ / رابعاً) من قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، ونود ان نبين ان قانون الادارة المالية هو قانون ينظم اعداد وقرار الموازنة وتنفيذها، من ثم فإن قانون الموازنة يعد قانون محكوم من الناحية القانونية بقانون الادارة المالية لأسباب عدة؛ منها ان قانون الادارة المالية قانون خاص وقانون الموازنة قانون عام، وقانون الادارة المالية ذو صفة دائمة في حين ان قانون الموازنة قانون وقطي، وهو قانون فرعي، في حين ان قانون الادارة المالية قانون اساسي واصيل، علماً أن قانون الادارة المالية نص في المادة (٦ / رابعاً) على ان (لا يجوز ان يزيد العجز في الموازنة التخطيطية على (٣) بالمئة من الناتج المحلي الاجمالي) في حين ان العجز في مشروع قانون الموازنة يبلغ بحدود (٣٢) بالمئة وهو رقم كبير يحتاج الى إعادة نظر لهذا المادة.

٢١- نصت المادة (٦٦) من مشروع قانون الموازنة على ان (.... اصدار التعليمات اللازمة لتسهيل تنفيذ احكام هذا القانون حال اقراره في مجلس النواب دون نشرها بالجريدة الرسمية استثناءً من احكام المادة (٢) من قانون النشر في الجريدة الرسمية رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧)، نلاحظ وجود مخالفات قانونية لهذه المادة، وبالتالي يجب السير بالإجراءات القانونية واهم تلك المخالفات هي :-

أ- ان نشر القانون والتعليمات الخاصة بتسهيل تنفيذه ليست هي اجراءات شكلية تأتي تنفيذاً للقانون، وانما لعلم الناس كافة بالقانون وما يتعلق به، لان القوانين تشرع من اجل خدمة ومصحة المجتمع بالدرجة الاولى؛ لذلك لا بد من تطبيق المادة (٢) من قانون النشر بالجريدة الرسمية من قانون رقم (٧٨) لسنة ١٩٧٧ المعدل.

ب- اذا كانت الغاية من هذه المادة والاستثناء الوارد فيها حتى تكتسب الحكومة الوقت من اجل تنفيذ احكام الموازنة بعد اقرارها من مجلس النواب، فإن المسؤولية بالتأخير تعود على الحكومة وتجاوزها التوقيعات القانونية بموجب احكام قانون الادارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل.



البحوث الذاتية

العدد الثاني / ٢٠٢٣

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

الباحثان: د. عبدالله محسن جايد / فاطمة منتصر عباس

الملخص التنفيذي:

يتناول هذا التقرير بيان أبرز الملاحظات حول مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، لاسيما ما يتعلق منها بصلاحيات مجلس الوزراء ذات الشأن باعداد موازنة عامة متوسطة الاجل لمدة ثلاثة سنوات مع الحفاظ على المبادئ العامة للموازنة، لاسيما مبدأ سنوية الموازنة، وذلك على وفق احكام دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، واحكام قانون الادارة المالية الاتحادية رقم (١٩) لسنة ٢٠١٩ المعدل، فضلاً عن الملاحظات المتعلقة بالنفقات واليرادات والعجز وجدول القوى العاملة، وبيان علاقة مشروع القانون بالبرنامج الحكومي، وقانون الدعم الطارئ للأمن الغذائي والتنمية رقم (٢) لسنة ٢٠٢٢.

منذ ظهور مسودة مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤)، 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 مبدءاً 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 ومجلس 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 في الاقتصاد، واستقرار النظام المالي، 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

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 الأمور لوضعها الطبيعي او في حال زوال الاحداث الطارئة التي سببت اللجوء للدين.

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 ضوءها.

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 أي إشارة عن عدم تقديم الحسابات الختامية للسنة السابقة للسنة المالية المنتهية استثناء من احكام (المادة/٢٨)، (المادة/٣٤-أولاً-ب، وثالثاً-أ-ب) من قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، فضلاً عن الاستثناء من احكام المواد (٢٢، ٢٣، ٢٤) من قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم ١٣ لسنة ٢٠١٨، واحكام (المادة/٦٢-أولاً) 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 الإيرادات 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- لا بد 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 لتحويل الإيرادات وضمن

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٪)، 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 إيرادات حصة الموازنة من أرباح القطاع العام، والإيرادات التحويلية التي زادت قليلاً مقارنة بما كانت عليه في موازنة ٢٠٢١.

وهذا يعني ان مجموع المبالغ المخمّنة للإيرادات غير النفطية في مشروع قانون الموازنة للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) فضلاً عن أهميتها النسبية من اجمالي الإيرادات، تراجعت عما هي عليه في موازنة ٢٠٢١، وهذا الوضع يمثل مؤشراً سلبياً 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.زل/١٠/١) اعمام/٤٦٢٠٠) في (١٨/١٢/٢٠٢٢) 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 وتعزيز الإيرادات غير النفطية)، (اصلاح النظام الضريبي والجمركي وضبط المنافذ الحدودية وتعزيز 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 الآتية لأغراض هذا القانون المعاني المبينة ازوؤها:

أولاً:...

١ - جريدة الوقائع العراقية في العدد ٤٦٣٦، السنة الثانية والسبعون، 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 يشر الى تغييره بيان التصحيح) من اجمالي الإيرادات يتبين ان الإيرادات غير النفطية تبلغ (٢٣١٤٩٠٢٩٤٨٤) ألف دينار.

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 والمقررة 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 أو تطوير الموجودات الرأسمالية التي لا تدخل ضمن المشروع الاستثماري وترد ضمن تبويب النفقات الجارية.

سابعاً:.....)

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 الآتي:

(٢) = (أ+ب): إجمالي النفقات:

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

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

-نفقات رأسمالية.

-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 و ٢٠٢٤ و ٢٠٢٥.

٨- بشأن تقديرات النفقات في مشروع موازنة السنوات ٢٠٢٣، و ٢٠٢٤ و ٢٠٢٥، 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 إجمالي 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 إجمالي النفقات، بينما شكلت ما نسبته (٧٧,٥٩)٪ في موازنة ٢٠٢١، أما النفقات الرأسمالية البالغة (٤٩٤٦٢١٥١٧٥٤) ألف دينار فقد شكلت ما نسبته (٢٤,٨٥)٪ من إجمالي 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 إجمالي 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 إجمالي 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 إجمالي 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 كمياً 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 وأولويات البرنامج الحكومي).

بالتالي، فأُن مطالبة الحكومة بتخفيض كبير في سقف 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 سقف الانفاق في هذه الجوانب في ضوء الصلاحيات الدستورية والقانونية التي تخوله تعديل سقف 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 تف 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 العجز المالي 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 اليها 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^١ 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 و ضمانات والتزامات عقد اتفاقيات الدين.

١٢- ان مبالغ الرصيد المدور في حساب وزارة المالية البالغة (٢٣٠٠٠٠٠٠٠٠٠) 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 جديرة 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

١ - ان الاقتراض الموجه للاستثمار في المشاريع الاستراتيجية والإنتاجية المولدة للقيمة المضافة يساهم في تطوير الاقتصاد وزيادة الإنتاج والإنتاجية، عندما يكون الدين العام مستداماً وتحقق الاستدامة المالية في الاقتصاد وان كانت نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي مرتفعة.

القطاعين يمثلان الدوافع الرئيسية لتحقيق التنمية المستدامة، وخلق فرص العمل، وتنوع الاقتصاد وتحقيق الاكتفاء الذاتي من السلع الأساسية.

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 لا بد من إعادة ترتيب الترقيم والفقرات، فلا يصح ان تكون الفقرة الرئيسية 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 / أولاً) بحاجة الى إعادة صياغة للمقطع الذي ينص (٥-أ-تعمد نسبة (٥)...) من إيرادات النفط الخام (بالسعر المحدد...) المنتج في الإقليم والمحافظات.. بالسعر المكافئ لبرميل النفط... في الموازنة العامة...)، فهل يقصد المشرع تعمد النسبة للإقليم والمحافظات المنتج فيها حتى تُخبر في اختيار أحدها أم ماذا، لذا لا بد من إعادة صياغتها.

ورود 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 ولأقاليم والمحافظات حق التصرف...)، فاذا كان المقصود في البند (اولاً-١-أ) فلا بد ان يصحح، اما إذا كان غير ذلك لا بد من صياغته ليعبر عن النص المراد فهمه.

١٩- الفقرة (٥-ب) من (المادة-٢ / أولاً) ركيكة الصياغة ولا بد من إعادة صياغتها لتصبح على النحو الآتي: (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 تشر مواد واحكام مشروع القانون في ذات الوقت اي 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 لا بد 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.زل./١٠/١ / 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)



البحوث الثنائية

العدد الثاني / ٢٠٢٣

الإيرادات العامة والعجز المخطط في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) مقارنة بما جاء في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢١

الباحثان: د. ساكار عمر علي / ابتسام عبد اللطيف محمد

الملخص التنفيذي:

كما هو معروف ان الإيرادات هي المبالغ التي تستحصلها الخزينة العامة للدولة من منافذها المتعددة وبصنفيها (الإيرادات السيادية، وغير السيادية)، وتوزع على الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة كل حسب احتياجاته وحسب الأولوية، وتشتمل الإيرادات على الضرائب والرسوم وحصّة الموازنة من أرباح القطاع العام والإيرادات التحويلية والإيرادات الأخرى والإيرادات الرأسمالية، إضافة إلى الإيرادات النفطية التي تشكل النسبة الأكبر من الإيرادات العامة.

ان من أسس اعداد مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ هو تعظيم الإيرادات من خلال زيادة الإيرادات غير النفطية تماشياً مع البرنامج الحكومي وذلك من خلال الاستمرار بفرض ضريبة الخدمة المقدمة في المطاعم والفنادق، وفرض رسم عمل على العاملين الأجانب، واستيفاء رسوم بحسب النسب من عوائد مبيعات النفط والبنزين وزيت الغاز، والاستمرار بفرض رسم مطار للمسافرين خارج البلد، والاستمرار بتفعيل جباية اجور الكهرباء والماء والمجاري، والزام شركات الهاتف النقال بتسديد ما عليها من مبالغ والتزامات مالية، وغيرها من الإيرادات التي سيتم استحصالها بموجب ما جاء في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣، ولكن الملاحظ بالرغم من هذه الاجراءات المتعددة للحصول على الإيرادات، فان الإيرادات غير النفطية المخمّنة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ قد انخفضت بنسبة (٢٥,٢٧%) عن المصادق عليه في قانون موازنة ٢٠٢١، ولاهمية موضوع الإيرادات فقد تضمن هذا التقرير مقارنة بين الإيرادات المخمّنة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ والإيرادات المصادق عليها في قانون موازنة ٢٠٢١، وبيان العجز المخطط وسبل تغطيته.

أولاً:- الإيرادات.

في هذا الجانب يمكن بيان الآتي :-

١- تم تقدير سعر برميل النفط الخام المصدر في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ بـ (٧٠) دولار للبرميل، بزيادة نسبتها (٥٥,٥%) عن معدل سعر النفط المصادق عليه في قانون موازنة ٢٠٢١، الذي قدر بـ (٤٥) دولار للبرميل، أما معدل كميات النفط المصدرة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ فقدرت بـ (٣,٥٠٠,٠٠٠) برميل بزيادة مقدارها (٢٥٠,٠٠٠) برميل عن المصادق عليه في قانون موازنة ٢٠٢١، كما قدر معدل تصدير النفط الخام من إقليم كردستان ضمن الكميات المصدرة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ بـ (٤٠٠,٠٠٠) برميل، وبزيادة مقدارها (١٥٠,٠٠٠) برميل عما جاء في قانون موازنة ٢٠٢١.

إن سعر برميل النفط الخام المعتمد في مشروع قانون الموازنة يُعد سعراً حرجاً لأنه مقارب لاسعار النفط العالمية في الوقت الحالي، فضلاً عن تقلبات اسعار النفط في الاسواق العالمية الناجمة عن التغيرات الاقتصادية العالمية على الرغم من الاتفاق الحاصل بين اعضاء منظمة (اوبك+) بشأن تخفيض حصص الاعضاء من كميات النفط الخام المصدرة، أما سعر صرف الدولار مقابل الدينار العراقي في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ يبلغ (١٣٠٠) دينار للدولار الواحد، اي بانخفاض مقداره (١٠,٣%) عما هو عليه في قانون موازنة ٢٠٢١ والذي كان يبلغ (١٤٥٠) دينار لكل دولار، كما مبين في الجدول رقم (١).

جدول (١) تقديرات اسعار وكميات النفط الخام المصدرة وسعر صرف الدولار المعتمد في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ وقانون موازنة ٢٠٢١.

التقديرات	٢٠٢١ (١)	٢٠٢٣ (٢)	معدل التغير % ١/٢
سعر النفط / دولار للبرميل الواحد يوميا	٤٥	٧٠	٥٥,٥
كميات النفط المصدرة	٣,٢٥٠,٠٠٠	٣,٥٠٠,٠٠٠	٧,٧
سعر صرف الدولار المعتمد	١٤٥٠	١٣٠٠	-١٠,٣

٢- بلغ اجمالي الإيرادات المخمّنة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ والناجمة عن تصدير النفط والإيرادات الأخرى مبلغ قدره (١٣٤,٥٥٢,٩١٩,٠٦٣) الف دينار (مائة وأربعة وثلاثون ترليون وخمسمائة واثنان وخمسون مليار وتسعمائة وتسعة عشر مليون وثلاثة وستون الف دينار)

بنسبة زيادة عن الإيرادات المصادق عليها في قانون موازنة ٢٠٢١ تصل الى (٣٢,٨٪)، التي كانت تبلغ (١٠١,٣٢٠,١٤١,٩٨٤) الف دينار، في حين بلغ تقدير إجمالي النفقات (الجارية والرأسمالية) في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (١٩٩,٠٢٢,١١١,٦٦٣) الف دينار (مائة وتسعة وتسعون ترليون واثنان وعشرون مليار ومائة وأحد عشر مليون وستمائة وثلاثة وستون الف دينار)، وكما موضح في الجدول (٢).

٣- ان الإيرادات النفطية المقدرة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ كما موضح في الجدول (٢) قد زادت عن التقديرات المصادق عليها في قانون موازنة ٢٠٢١ بنسبة (٤٩,٩٪)، (انظر جدول (أ) من بيان تصحيح قانون الموازنة العامة رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١)، وان الإيرادات غير النفطية في مشروع القانون قد انخفضت بنسبة (٢٥,٢٧٪) مقارنة بما كانت عليه في موازنة عام ٢٠٢١، وهذه النسب لا تتناسب مع توجهات البرنامج الحكومي في ضغط الدين العام الى ادنى حد ممكن وتعظيم الإيرادات.

جدول رقم (٢) الإيرادات المخمنة والعجز المخطط في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ والإيرادات المصادق عليها في موازنة ٢٠٢١

ت	المفردات	المبلغ (الف دينار) سنة ٢٠٢١	المبلغ (الف دينار) سنة ٢٠٢٣	معدل التغير %
١	الإيرادات النفطية	٧٨,١٧١,١١٢,٥٠٠	١١٧,٢٥٢,٥٠٠,٠٠٠	٤٩,٩٩
	الإيرادات غير النفطية	٢٣,١٤٩,٠٢٩,٤٨٤	١٧,٣٠٠,٤١٩,٠٦٣	-٢٥,٢٧
	إجمالي الإيرادات	١٠١,٣٢٠,١٤١,٩٨٤	١٣٤,٥٥٢,٩١٩,٠٦٣	٣٢,٨
٢	إجمالي النفقات	١٢٩,٩٩٣,٠٠٩,٢٩١	١٩٩,٠٢٢,١١١,٦٦٣	٥٣,١٠
٣	إجمالي العجز المخطط	٢٨,٦٧٢,٨٦٧,٣٠٧	٦٤,٤٦٩,١٩٢,٦٠٠	١٢٤,٨٤

عند مقارنة الإيرادات المخمنة حسب الأعداد في مشروع قانون الموازنة العامة لسنة ٢٠٢٣ مع الإيرادات المصادق عليها في قانون موازنة ٢٠٢١، كما في الجدول رقم (٣)، نلاحظ ان انخفاض إجمالي الإيرادات غير النفطية (الضرائب على الدخل والثروات، الضرائب السلعية ورسوم الانتاج، الرسوم، حصة الموازنة من ارباح القطاع العام، الإيرادات التحويلية، إيرادات اخرى، الإيرادات الرأسمالية) وبنسبة (٢٥,٢٧٪)، يرجع الى انخفاض مبالغ الضرائب بنسبة (٢٢,٤٪)، والرسوم بنسبة (٣٢,٧٪)، والإيرادات الرأسمالية بنسبة (٩٦,٨٢٪)، فضلا عن انخفاض الإيرادات الأخرى بنسبة (٧,٦٨٪)، في حين ان البرنامج الحكومي ضمن اولوياته كما جاء في بيان الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ ركز على وضع هدف لتخفيض نسبة الاعتماد على الإيرادات النفطية لتمويل موازنة الدولة من خلال تنويع وتعظيم الإيرادات غير النفطية.

١ جريدة الوقائع العراقية، بيان التصحيح الصادر عن رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية بشأن « قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١»، العدد (٤٦٣٦)، حزيران ٢٠٢١.

جدول رقم (٣) مقارنة الإيرادات المقدرة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ والإيرادات المقدرة في قانون موازنة ٢٠٢١

ت	المفردات	الإيرادات المقدرة في مشروع قانون ٢٠٢٣ (الف دينار) (١)	الإيرادات المصادق عليها في قانون موازنة ٢٠٢١ (الف دينار) (٢)	معدل التغير % ٢/١
١	الإيرادات النفطية والثروات المعدنية	١١٧,٢٥٢,٥٠٠,٠٠٠	٧٨,١٧١,١١٢,٥٠٠	٤٩,٩٩
٢	الضرائب على الدخل والثروات	٦,٣٥٧,٠٩٩,٧٥٩	٨,٠٠٣,٤٩٧,٢٠٢	٢٠,٥٧-
٣	الضرائب السلعية ورسوم الانتاج	٢,٧٣١,٤٨٣,٠١٧	٣,٧٠٨,٤٩٢,٤٠٢	٢٦,٣٥-
٤	الرسوم	١,٧٩٩,١٨٧,٩٦١	٢,٦٧٤,٩٨٤,١٧٠	٣٢,٧٤-
٥	حصة الموازنة من ارباح القطاع العام	٣,٣٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٣,٠٢٨,١٥٢,٣٤٧	٨,٩٨
٦	الإيرادات التحويلية	٨٦٥,٦٥٨,٨٣٨	٨٤١,٢٠١,٠٧٨	٢,٩١
٧	إيرادات اخرى	٢,١٦٥,٩٨٩,٤٨٨	٢,٣٤٦,٠٨٠,٧٤١	٧,٦٨-
	مجموع الإيرادات الجارية	١٣٤,٤٧١,٩١٩,٠٦٣	٩٨,٧٧٣,٥٢٠,٤٤٠	٣٦,١٤
٨	الإيرادات الأسماوية	٨١,٠٠٠,٠٠٠	٢,٥٤٦,٦٢١,٥٤٤	٩٦,٨٢-
	مجموع الإيرادات	١٣٤,٥٥٢,٩١٩,٠٦٣	١٠١,٣٢٠,١٤١,٩٨٤	٣٢,٨

ثانياً:- العجز ومصادر تمويله (تغطيته) .

١- نلاحظ من بيانات الجدول (٢) ايضاً وكما بينا انفاً أن إجمالي العجز المخطط في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ بلغ (٦٤,٤٦٩,١٩٢,٦٠٠) الف دينار (اربعة وستون ترليون واربعمائة وتسعة وستون مليار ومائة واثنان وتسعون مليون وستمائة الف دينار) وبزيادة عن العجز المخطط في قانون موازنة ٢٠٢١ بمقدار (٣٥,٧٩٦,٣٢٥,٢٩٣) الف دينار، وبنسبة زيادة تصل الى (١٢٤,٨٤)٪، اذ كان مبلغ العجز يقدر بـ (٢٨,٦٧٢,٨٦٧,٣٠٧) الف دينار (ثمانية وعشرون ترليون وستمائة واثنان وسبعون مليار وثمانمائة وسبعة وستون مليون وثلاثمائة وسبعة الف دينار)، وهذا العجز كما مبين في مشروع القانون اعلاه سيتم تمويله (تغطيته) من الوفرة المتحققة من زيادة اسعار النفط الخام المصدر او زيادة صادرات النفط الخام او الاقتراض الداخلي والخارجي ومن مبالغ النقد المدورة في حساب وزارة المالية الاتحادية ،

٢- بلغ الرصيد المدور في حساب وزارة المالية ما مقداره (٢٣,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠) ألف دينار (ثلاثة وعشرون ترليون دينار) في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، ولكونه يعد مصدراً من مصادر تمويل العجز فأن مبالغ هذا الرصيد تغطي ما نسبته (٣٥,٧)٪ من إجمالي العجز المخطط. ان زيادة مبلغ الرصيد المدور في موازنة ٢٠٢٣ مقارنة بما هو عليه الحال في موازنة ٢٠٢١ يعود للوفرة المالية الناتجة عن ارتفاع أسعار النفط الخام المتحققة عام ٢٠٢٢، والجدول رقم (٤) التالي يبين مصادر تمويل الفجوة المالية (العجز) .

جدول رقم (٤) يبين مصادر تمويل الفجوة المالية (العجز) المخطط في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣.

ت	المفردات	المبلغ (الف دينار)
١	الرصيد المدور في حساب وزارة المالية	٢٣,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠
٢	خصم حوالات الخزينة لدى البنك المركزي العراقي	٢٣,٥٠,٤,٢٣٧,٦٠٠
٣	قرض المصارف الحكومية (الرشيد، الرافدين، المصرف العراقي للتجارة)	٣,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠
٤	سندات وطنية	٥,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠
٥	قرض البنك الدولي لتمويل العجز	.
٦	قرض صندوق النقد الدولي لتمويل العجز	.
٧	قرض بنك KFW الالمانى	١٧٢,٩٠٠,٠٠٠
٨	قرض الوكالة اليابانية JICA مشاريع وزارة الاعمار والاسكان والموارد المائية والكهرباء والنفط والصحة والبيئة والنقل واقليم كوردستان / البلديات	٢,٣٤٥,٤٦٠,٠٠٠
٩	قرض وكالة التعاون الامنى والدفاع الامريكية	٤٥,٥٠٠,٠٠٠
١٠	قرض البنك الدولي / مشاريع	٥٤٣,٤٠٠,٠٠٠
١١	قرض وكالة ضمان الصادرات UKEF البريطانية لتمويل مشاريع البنى التحتية لصالح محافظة بابل ووزارة الكهرباء	١٦٩,٠٠٠,٠٠٠
١٢	الاقتراض من البنوك الاجنبية بضمانة EKN السويدية لصالح وزارة الكهرباء	٦٥,٠٠٠,٠٠٠
١٣	الاقتراض من البنوك الاجنبية بضمانة وكالة الصادرات السويدية لمشاريع الكهرباء(EKN)	٣٩,٠٠٠,٠٠٠
١٤	قروض من البنوك الاجنبية بضمانة مؤسسات ضمان الصادرات الدولية لشراء الاسلحة والاعتدة	٩٢,٣٠٠,٠٠٠
١٥	الاقتراض من الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية لصالح وزارة التربية	١٩,٥٠٠,٠٠٠
١٦	قرض الصندوق السعودي للتنمية لصالح الصحة والتجارة	١٦,٩٠٠,٠٠٠
١٧	قرض المصرف العراقي للتجارة بالدولار لتمويل مشاريع وزارة الموارد المائية	١٨,٢٠٠,٠٠٠
١٨	قرض البنك الاسلامي للتنمية IDB	٦,٦٩٥,٠٠٠
١٩	قرض من مؤسسة ضمان الصادرات الدولية او العالمية لصالح وزارة الزراعة	٣٩٠,٠٠٠,٠٠٠
٢٠	الاقتراض من بنك الاستيراد والتصدير الكوري او بضمانته لصالح وزارة الدفاع	٤٥,٥٠٠,٠٠٠
٢١	الاقتراض بنك EXIM الامريكى او بضمانتها لتمويل مشاريع الكهرباء والصحة	٣٣٨,٠٠٠,٠٠٠
٢٢	الاقتراض من الحكومة الفرنسية والوكالة الفرنسية لتنمية مشاريع البنى التحتية لوزارة الاعمار والاسكان وسلطة الطيران المدني	٨٤,٥٠٠,٠٠٠
٢٣	الاقتراض من الحكومة الفرنسية ووكالة ضمان الصادرات الكورية لصالح وزارة النقل	١٣٠,٠٠٠,٠٠٠
٢٤	الاقتراض من البنوك الاجنبية او بضمانة مؤسسات ضمان الصادرات الدولية لتمويل مشاريع وزارة الاعمار والاسكان والبيئة	٦٧٦,٠٠٠,٠٠٠
٢٥	الاتفاقية الاطارية الصينية حساب الاتمان لصالح وزارة الكهرباء	٧٤,١٠٠,٠٠٠
٢٦	الاتفاقية الاطارية الصينية حساب الاستثمار لصالح وزارة النفط والامانة العامة لمجلس الوزراء ومحافظة بغداد ووزارة الكهرباء وسلطة الطيران المدني ووزارة الموارد المائية وامانة بغداد ووزارة الصحة	٣,٨٢٥,٩٠٠,٠٠٠
٢٧	الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	٦,٥٠٠,٠٠٠
٢٨	الاقتراض من البنوك بضمانة مؤسسة الصادرات الالمانية والعالمية الاخرى لتمويل مشاريع الكهرباء شركة سيمنس انيرجي اي جي (مبادئ التعاون حول الطاقة)	٢٦٢,٦٠٠,٠٠٠
٢٩	الاقتراض من البنوك بضمانة مؤسسة الصادرات العالمية لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء شركة جنرال اليكترك انترناشيونال انك (مبادئ التعاون حول الطاقة)	٥٩٨,٠٠٠,٠٠٠
	اجمالي تمويل الفجوة المالية (العجز)	٦٤,٤٦٩,١٩٢,٠٠٠

ملاحظة مهمة:

تجدر الإشارة الى ان هناك مسألة غاية في الاهمية وهي، انه في بيان التصحيح الصادر عن رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية بشأن « قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١»، المنشور في جريدة الوقائع العراقية بالعدد (٤٦٣٦) في حزيران ٢٠٢١ تم تصحيح الرقم المتعلق باجمالي الإيرادات الوارد في قانون الموازنة رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١ المنشور في جريدة الوقائع بالعدد ٤٦٢٥ في نيسان ٢٠٢١ ضمن الجدول الموجود في الصفحة (٩) منه، في حين ان الإيرادات النفطية والإيرادات غير النفطية في ذات الجدول ضمن الصفحة نفسها بقيت على حالها دون اي تصحيح، إذ جاء الرقم الخاص بالإيرادات النفطية مختلفاً عن الرقم الموجود في جدول (أ) (الإيرادات حسب الأعداد لعام ٢٠٢١) الذي تم تصحيحه في بيان التصحيح اعلاه، حيث بلغت الإيرادات النفطية في الجدول الموجود في الصفحة (٩) من قانون الموازنة ما مقداره (٨١١٧١١٢٥٠٠) الف دينار (واحد وثمانين ترليون ومائة وواحد وسبعين مليار ومائة واثنان عشر مليون وخمسمائة الف دينار)، في حين بلغت في جدول (أ) من بيان التصحيح ما مقداره (٧٨١٧١١٢٥٠٠) الف دينار (ثمانية وسبعين ترليون ومائة وواحد وسبعين مليار ومائة واثنان عشر مليون وخمسمائة الف دينار)، بالتالي، ذلك يعني ان الإيرادات غير النفطية قد تغيرت في ذات الجدول من بيان التصحيح، وبالتالي السؤال المطروح هنا، أي الرقمين هو الصحيح بالنسبة للإيرادات النفطية؟ وهذا الامر يتطلب تفسيراً من قبل وزارة المالية، وبيان ان كان هناك خطأ في التبويب أم استند التصحيح الى الاكتفاء بتصحيح اجمالي الإيرادات فقط، فان كانت الاجابة ان هناك خطأ في التبويب فلابد من تصحيحه، وان كانت الاجابة الاكتفاء بتصحيح اجمالي، فهذا يتطلب تفسيراً مقنعاً لاعتماد هذا الرأي، لاسيما وان اللجنة المالية في تقريرها الذي تم بموجبه ادراج مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) للقراءة الثانية في جدول اعمال مجلس النواب قد اعتمد لاغراض المقارنة على الارقام الموجودة في صفحة (٩) من قانون الموازنة العامة ٢٠٢١، (الإيرادات النفطية ٨١ ترليون) و(الإيرادات غير النفطية ٢٠ ترليون)، وبما ان هذه الارقام مختلفة عن الارقام الواردة في جدول (أ) من بيان التصحيح، لذا فان المقارنة لا تصح الا مع ما موجود من ارقام في جدول (أ) من بيان التصحيح.

ان التأكيد على اهمية صحة هذه الارقام متأية من كون اموراً كثيرة تعتمد عليها، منها حجم العجز، وطبيعة تمويله ومبالغ القروض من مصادرها المختلفة، فضلاً عن مكونات اجمالي المدور نهاية السنة المالية، وغيرها من الامور التي تتعلق بالرقابة على تنفيذ الموازنة ومتابعة اجمالي الانفاق المالي.

المصادر:-

مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات ٢٠٢٣ و٢٠٢٤ و٢٠٢٥.

قانون الموازنة العامة الاتحادية لسنة ٢٠٢١.

بيان الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

النفقات العامة في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) في ضوء توجهات الانفاق وأولويات البرنامج الحكومي

الباحثان: سرود هوشيار توفيق - علي محسن باقر

الملخص التنفيذي:

تعد النفقات العامة احدى الوسائل المهمة التي تستخدمها الحكومة بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية حيث انها تعكس جميع الانشطة العامة، وتبين برامج الحكومة في الميادين المختلفة في شكل اعتمادات تخصص كل منها لتلبية الحاجات العامة للأفراد، وتحقيق اقصى نفع جماعي ممكن، وتقسم الموازنة حسب الدليل المحاسبي الحكومي الموحد الى نفقات جارية والتي تقسم حسب التصنيف الى (الاداري، الاقتصادي، النوعي، الوظيفي، الجغرافي)، والى النفقات الاستثمارية والتي تصنف على اساس (القطاعات الاقتصادية وعلى اساس التصنيف الاقتصادي)، وسنكتفي في هذه الدراسة بتناول النفقات الجارية حسب الفصول (التصنيف الاقتصادي) واجمالي النفقات (الجارية والاستثمارية) حسب الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة (التصنيف الاداري).

تضمن التقرير مقارنة اجمالي التخصيصات للنفقات (الجارية والاستثمارية) المصادق عليها في الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠٢١ واجمالي تقديرات هذه النفقات في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) حسب التصنيف الاقتصادي والتصنيف الاداري، فضلا عن مقارنة هذه النفقات (الجارية والاستثمارية) لبعض الوزارات الخدمية في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢١ ومشروع القانون المشار اليه اعلاه.

اولاً:- اجمالي النفقات العامة (الجارية والاستثمارية) في مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣ :-

بلغ اجمالي النفقات العامة (الجارية والاستثمارية) المخطط لها في مشروع قانون الموازنة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) (١٩٩,٠٢٢,١١١,٦٦٣) الف دينار (مائة وتسعة وتسعون ترليون واثنتان وعشرون مليار ومائة واحد عشر مليون وستمائة وثلاثة وستون الف دينار)، وبنسبة زيادة عن المصادق عليه في موازنة ٢٠٢١ تصل الى (٥٣,١٪)، اذ كانت تبلغ (١٢٩,٩٩٣,٠٠٩,٢٩١) الف دينار، وتوزع اجمالي النفقات العامة في موازنة ٢٠٢٣ على النحو الاتي:-

١- النفقات الجارية:- بلغت النفقات الجارية (١٤٩,٥٥٩,٩٥٩,٩٠٩ الف دينار) مائة وتسعة واربعون ترليون وخمسمائة وتسعة وخمسون مليار وتسعمائة وتسعة وخمسون مليون وتسعمائة وتسعة الف دينار)، وتشكل ما نسبته (٧٥,١٪) من اجمالي النفقات العامة، في حين كانت تشكل النفقات الجارية (٧٧,٦٪) من اجمالي نفقات موازنة عام ٢٠٢١، توزعت على النحو الاتي:-

أ- **النفقات التشغيلية:-** بلغ اجمالي تقديرات النفقات التشغيلية لسنة ٢٠٢٣ مبلغاً قدره (١٣٣,٢٢١,٦٩٤,٠٠٢) الف دينار (مائة وثلاثة وثلاثون ترليون ومائتان وواحد وعشرون مليار وستمائة واربعة وتسعون مليون واثنتان الف دينار)، والتي تشكل نسبة (٦٦,٩٪) من اجمالي النفقات العامة في الموازنة ، وبزيادة عن المصادق عليه في موازنة ٢٠٢١ بنسبة (٤٧,١٪)، اذ كانت تبلغ هذه النفقات (٩٠,٥٥٩,١٣٩,٤٨٢) الف دينار .

ب- **المديونية (اقساط الدين الداخلي والخارجي):-** بلغ اجمالي المبلغ المخطط لاقساط الدين الداخلي والخارجي (١٢,٧٥٠,٩٨١,٠٢١ الف دينار) اثنا عشر ترليون وسبعمائة وخمسون مليار وتسعمائة وواحد وثمانون مليون وواحد وعشرون الف دينار)، بنسبة زيادة عن المصادق عليه في موازنة ٢٠٢١ بلغت (٤١,١٪)، والتي كانت تبلغ (٩,٠٣٦,٠٠٠,٠٠٠) الف دينار.

ج - **البرامج الخاصة^١:-** بلغ اجمالي النفقات المخطط لها في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ لفصل البرامج الخاصة مبلغاً قدره (٣,٥٨٧,٢٨٤,٨٨٦) الف دينار (ثلاثة ترليون وخمسمائة وسبعة وثمانون مليار ومائتان واربعة وثمانون مليون وثمانمائة وستة وثمانون الف دينار)، بزيادة تقدر بـ (١٨٤,٥٪) عن المصادق عليه في موازنة ٢٠٢١ والتي كانت تبلغ (١,٢٦١,٠٠٠,٠٠٠) الف دينار، وهذه الزيادة الكبيرة تعود الى تضمين نفقات البرنامج الحكومي ضمن نفقات البرامج الخاصة.

٢- **النفقات الرأسمالية:-** بلغ اجمالي النفقات الرأسمالية المخطط لها في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (٤٩,٤٦٢,١٥١,٧٥٤) الف دينار (تسعة واربعون ترليون واربعمائة واثنتان وستون مليار ومائة وواحد وخمسون مليون وسبعمائة واربعة وخمسون الف دينار)، والتي تشكل ما نسبته

١ - بلغت البرامج الخاصة كما وردت في (المادة ٢-١-ج) من مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (٣,٥٨٧,٢٨٤,٨٨٦) الف دينار، ومنها مبلغ (١,٤٦١,٩١٠,٠٠٠) الف دينار لاولويات البرنامج الحكومي، في حين بلغ فصل البرامج الخاصة في الجدول (هـ) المرفق بمشروع القانون (٢,١٢٥,٣٧٤,٨٨٦) الف دينار والذي جاء مغايراً لما جاء في المادة المذكورة ومستقلاً بعمود عن البرنامج الحكومي .

(٢٤,٩٪) من اجمالي الموازنة العامة، وزيادة عن المصادق عليه في قانون موازنة ٢٠٢١ بنسبة (٦٩,٧٪)، والتي كانت تبلغ (٢٩,١٣٦,٨٦٩,٨٠٩) الف دينار، اذ توزعت النفقات الرأسمالية في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ على النحو الاتي:-

أ- **النفقات الرأسمالية / الموجودات الثابتة**^١ - بلغت هذه النفقات في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (١,١٥٧,٥٨٧,٤٢٣) الف دينار (ترليون ومائة وسبعة وخمسون مليار وخمسمائة وسبعة وثمانين مليون واربعمائة وثلاثة وعشرين الف دينار)، بزيادة عن المصادق عليه في قانون موازنة ٢٠٢١ بنسبة (١١٨٪)، اذ كانت تبلغ (٥٣١,٠٠٠,٠٠٠) الف دينار.

ب- **المشاريع الاستثمارية المحلية**:- بلغ مقدار هذه النفقات في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (٣٨,٣٣٩,٦٠٩,٣٣١) الف دينار (ثمانية وثلاثون ترليون وثلاثمائة وتسعة وثلاثون مليار وستمائة وتسعة مليون وثلاثمائة وواحد وثلاثون الف دينار)، بزيادة عن المصادق عليه في قانون موازنة ٢٠٢١ بنسبة (٦٢,٩٪)، اذ كانت تبلغ (٢٣,٥٣٢,٥٦٩,٨٠٩) الف دينار.

ج- **المشاريع الاستثمارية الممولة من القروض الاجنبية**:- بلغ مقدار النفقات المخطط لها في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (٩,٩٤٦,٧٥٥,٠٠٠) الف دينار (تسعة ترليون وتسعمائة وستة واربعون مليار وسبعمائة وخمسة وخمسون مليون دينار)، بزيادة عما كان مصادقاً عليه في قانون موازنة ٢٠٢١ بنسبة (١١٧,٥٪)، اذ كانت تبلغ (٤,٥٧٣,٣٠٠,٠٠٠) الف دينار.

د- **المشاريع الاستثمارية الممولة من المصرف العراقي للتجارة**:- بلغ اجمالي النفقات المخطط لها مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (١٨,٢٠٠,٠٠٠) الف دينار (ثمانية عشر مليار ومائتان مليون دينار)، بانخفاض عن المصادق عليه في قانون موازنة ٢٠٢١ بنسبة (٩٦,٤٪)، اذ كانت تبلغ (٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠) الف دينار.

٣- **احتياطي الطوارئ**:- خصص مبلغ مقداره (٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠) الف دينار (خمسمائة مليار دينار) لاحتياطي الطوارئ من اصل النفقات التشغيلية البالغة (١٣٣,٢٢١,٦٩٤,٠٠٢) الف دينار في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣، بزيادة عن النفقات المصادق عليها في موازنة ٢٠٢١ بنسبة (٢٣٣٪)، اذ كانت تبلغ (١٥٠,٠٠٠,٠٠٠) الف دينار.

٤- تم تخصيص مبلغ مقداره (٢,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠) الف دينار (اثنان ترليون وخمسمائة مليار دينار)، لاعمار وتنمية مشاريع في المحافظات كافة من اصل النفقات الرأسمالية البالغة (٤٩,٤٦٢,١٥١,٧٥٤) الف دينار في مشروع قانون ٢٠٢٣، بانخفاض عن المصادق عليه في قانون موازنة ٢٠٢١ بنسبة (٣٧,٥٪)، اذ كانت تبلغ (١,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠) الف دينار.

١ النفقات الرأسمالية/ الموجودات الثابتة التي وردت تحت بند (جارية) في جدول (هـ) من مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) يشار اليها في تقسيم النفقات حسب الفصول بالموجودات غير المالية ضمن النفقات الجارية للمحافظات حسب تبويب البيانات الواردة الينا من قبل وزارة المالية/ دائرة المحاسبة.

ثانيا- مقارنة تقديرات النفقات في مشروع الموازنة العامة لعام ٢٠٢٣ بالنفقات المصادق عليها في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢١:-

أ-التصنيف الاقتصادي لاجمالي النفقات الجارية (التشغيلية-المديونية-البرامج الخاصة) حسب الفصول:

جدول (١) النفقات الجارية حسب الفصول في مشروع الموازنة العامة لعام ٢٠٢٣ وقانون موازنة ٢٠٢١، وفقا للتصنيف الاقتصادي

المفردات	النفقات الجارية ٢٠٢١ ألف دينار (١) (المصادق عليها)	النفقات الجارية ٢٠٢٣ ألف دينار (٢) (تقديرات)	الاهمية النسبية لبنود الانفاق في موازنة ٢٠٢٣ %	نسبة التغير ١/٢ %
تعويضات الموظفين	٤٤,٩٤٥,٢٠١,١٦٨	٥٩,٠١٤,٤٩١,٦١٨	٣٩,٤٦	٣١,٣٠
المستلزمات الخدمية	١,٢١٩,٦٣٩,٩٨٢	٥,٦٤٩,٢٩٤,٠٢٣	٣,٧٨	٣٦٣,١٩
المستلزمات السلعية	٩,٨١٧,٨٠٢,٧٤٠	١٥,١٤٦,٣١٢,٦٣٠	١٠,١٣	٥٤,٢٧
صيانة الموجودات	٩٣٨,٤٢٩,٨٨٦	١,١٧٠,٩٨٥,٤٧٩	٠,٧٨	٢٤,٧٨
البرنامج الحكومي		١,٤٦١,٩١٠,٠٠٠	٠,٩٨	-
المديونية	٩,٠٣٦,٠٠٠,٠٠٠	١٢,٧٥٠,٩٨١,٠٢١	٨,٥٣	٤١,١١
المنح والاعانات وخدمة الدين	١٣,٦٩٠,٢٨٨,٢٨٧	٢٣,٦٣٧,٦١١,٣٨٧	١٥,٨٠	٧٢,٦٦
الالتزامات والمساهمات والمساعدات	٣٦٦,٨٨٥,٥٨٣	٦٦١,٨٦٨,٠٧١	٠,٤٤	٨٠,٤٠
البرامج الخاصة	١,٢٦١,٠٠٠,٠٠٠	٢,١٢٥,٣٧٤,٨٨٦	١,٤٢	٦٨,٥٥
الرعاية الاجتماعية	١٩,٥٨٠,٨٩١,٨٣٦	٢٧,٩٤١,١٣٠,٧٩٤	١٨,٦٨	٤٢,٧٠
المجموع	١٠٠,٨٥٦,١٣٩,٤٨٢	١٤٩,٥٥٩,٩٥٩,٩٠٩	١٠٠	٤٨,٢٩

يلاحظ من الجدول رقم (١) عدم ورود النفقات الرأسمالية ضمن فصول النفقات الجارية في قانون موازنة ٢٠٢١ وفي مشروع قانون ٢٠٢٣ وانما وردت منفصلة ومقسمة الى (جارية، استثمارية، استثماري البرنامج الحكومي، اجمالي الاستثماري)، وحسب قانون الادارة المالية رقم ٦ لعام ٢٠١٩ والمنشور في الوقائع العراقية بالرقم ٤٥٥٠، جاء في المادة (١ / سادسا) منه ان النفقات الرأسمالية لا تدخل ضمن المشروع الاستثماري، وترد ضمن تبويب النفقات الجارية.

ويلاحظ ايضا زيادة النفقات المقدرة لفصول الموازنة الجارية في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ عن ما هو مقدر في موازنة ٢٠٢١ وعلى النحو الاتي:-

- ١- زيادة النفقات المتعلقة بفصل تعويضات الموظفين بنسبة (٣,٣١%) في موازنة ٢٠٢٣ مقارنة بموازنة ٢٠٢١، ويشمل هذا الفصل (رواتب واجور - المكافآت للمنتسبين - اجور المتعاقدين - اجور المحاضرات - اجور الامتحانات - اجور اللجان - المجازين دراسيا - اجور المستخدمين المحليين - الاعمال الاضافية التي تدفع

٢- لقاء بقاء الموظف بعد اوقات الدوام الرسمي - المخصصات - التأمين - مساهمة التقاعد الحكومية) .
 زيادة فصل المستلزمات الخدمية في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ بنسبة (٣٦٣,١٩٪) مقارنة بما هو عليه الحال في موازنة ٢٠٢١ والذي يشمل (نفقات السفر - نفقات الايفاد - نفقات الانتقال - النشر والاعلان - ايجار المباني والاراضي - ايجار مكائن ومعدات ووسائل نقل - الترفيه الرسمي، والمقصود به الضيافة والاحتفالات والمناسبات - البريد - الاتصالات والبرق - اجور الخبراء الاستشاريين - اجور الخدمات الامنية - المساهمة في كلفة انتاج النفط الخام المصدر - ايجار الصناديق لدى المصارف - المؤتمرات والندوات - الطبع - الاشتراك في الدورات التدريبية - مسح وتحديد الاراضي - نقل الشهود - تنظيف الدائرة - التعضيد والترجمة والتاليف - اجور الخدمات المصرفية - اجور الانتساب الى المؤسسات العلمية - طبع الطوابع المالية - الدعاية - وسم المصوغات - اجور حراس حماية المنشآت - خدمات اخرى متنوعة - تنظيف المدن) .

٣- زيادة فصل المستلزمات السلعية بنسبة (٥٤,٢٧٪) مقارنة بموازنة ٢٠٢١ وهذا الفصل يشمل على (القرطاسية والمطبوعات - الكتب والمجلات - الماء والمجاري - الكهرباء - الوقود - الملابس - الاغذية - مواد المكافحة والوقاية - المواد واللوازم المختبرية والطبية والمدرسية وغيرها - تجهيزات المرضى - الكتب المدرسية - الادوية - التجهيزات واللوازم الرياضية - علف الحيوانات - القرطاسية ولوازم الطلاب - الاسلحة والاعتدة العسكرية - افلام روائية وتسجيلية - الالات الحاسبة - الالات الطابعة - اجور التصوير والميكروفلم - اجهزة مكتبية صغيرة اخرى) .

٤- زيادة فصل الالتزامات والمساهمات والمساعدات الخارجية بنسبة (٨٠,٤٠٪) مقارنة بسنة ٢٠٢١ والذي يشمل على (المساهمات الدولية - المساهمات العربية - المساعدات العربية - المساعدات الاجنبية) .

٥- زيادة فصل البرامج الخاصة بنسبة (٦٨,٥٥٪) مقارنة بسنة ٢٠٢١ ، حيث تحصر التخصيصات التي تعتمد في هذا الفصل بالبرامج ذات الطبيعة المؤقتة والتي لا يستوجب تنفيذها تشكيل وحدة مستقلة .

ب-التصنيف الاداري لاجمالي النفقات العامة بشقيها اجمالي الجارية والرأسمالية حسب الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة:

جدول (٢) مقارنة اجمالي النفقات العامة حسب الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة وفقا للتصنيف الاداري في مشروع الموازنة العامة لعام ٢٠٢٣ وقانون موازنة ٢٠٢١:-

ت	المؤسسة	اجمالي النفقات المصادق عليها في قانون موازنة ٢٠٢١ (الف دينار)	الاهمية النسبية %	اجمالي النفقات المقدرة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (الف دينار)	الاهمية النسبية %	نسبة التغير % ١/٢
١	مجلس النواب	٢٨٨,٦٩٨,٣١٦	٠,٢٢٢	٤١٨,٨٧٢,٥٦٧	٠,٢١٠	٤٥,٠٩
٢	الهيئة الوطنية للمساواة والعدالة	٢٥,٧٠٩,٩٧٢	٠,٠٢٠	٢٩,٧٢٣,١٢٨	٠,٠١٥	١٥,٦١
٣	هيئة دعاوي الملكية	٣٦,٨٧٤,١١٧	٠,٠٢٨	٦٠,٦٨٦,٣٢١	٠,٠٣٠	٦٤,٥٨
٤	ديوان الرقابة المالية	٨٤,٤٧٦,٥٤٧	٠,٠٦٥	١١١,٤٣٢,٠٥٢	٠,٠٥٦	٣١,٩١
٥	هيئة النزاهة العامة	٨١,١٦٧,١٨٨	٠,٠٦٢	١١٢,٨٦٣,٧٦٨	٠,٠٥٧	٣٩,٠٥
٦	المفوضية العليا لحقوق الانسان	٣١,٦٥٥,٦٧٠	٠,٠٢٤	٣٥,٤٥٣,٥٩٩	٠,٠١٨	١٢,٠٠
٧	مجلس الخدمة العامة الاتحادي	٨,٢٤٠,٩٧٢	٠,٠٠٦	٥٩,٢٠١,٦٠٢	٠,٠٣٠	٦١٨,٣٨
٨	رئاسة الجمهورية	٦٠,١٧٢,٤٣٧	٠,٠٤٦	٩٤,٢٠٠,٠٠٠	٠,٠٤٧	٥٦,٥٥
٩	المجمع العلمي	٢,٩٥٠,٣٢٠	٠,٠٠٢	٦,٠٤٣,٦٦٣	٠,٠٠٣	١٠٤,٨٥
١٠	امانة مجلس الوزراء	١٥٥,٨٠٣,٠٣٩	٠,١٢٠	٩٢,٣٤٨,٢٤٩	٠,٠٦٢	٤٩٠,٧١
١١	رئاسة مجلس الوزراء	٧٩٠,٣٩٦,٠١٩	٠,٦٠٨	١,٢٢٨,٢٤٢,٩٣٤	٠,٦١٧	٥٥,٤٠
١٢	مجلس الامن الوطني	٢٨٨,٩٧١,٩٢٥	٠,٢٢٢	٤٠١,٢٣٧,١٨٦	٠,٢٠٢	٣٨,٨٥
١٣	الهيئة العراقية للسيطرة على المصادر المشعة	٢,٦٥٩,٥١٧	٠,٠٠٢	٣,١٠٣,٧٨٦	٠,٠٠٢	١٦,٧٠
١٤	ديوان الوقف الشيعي	٧٤٢,٧٨٦,٢٨٢	٠,٥٧١	١,٤٥٩,٩٥٣,٦٦٠	٠,٧٣٤	٩٦,٥٥
١٥	ديوان الوقف السني	٣٥٩,٣٩٧,٨٣٤	٠,٢٧٦	٤٣٩,٩٦٥,٥٦٠	٠,٢٢١	٢٢,٤٢
١٦	ديوان اوقاف ووقف الديانات المسيحية والايثيوبية والصابئة المندائيين	٩٠,٣٣,٩٢٦	٠,٠٠٧	١٣,٣٧٨,٦٩٦	٠,٠٠٧	٤٨,٠٩
١٧	جهاز المخابرات الوطني العراقي	٢٨٠,٧٩٧,٣٧٥	٠,٢١٦	٣٠٧,٥٤٢,٧٩٨	٠,٢١٦	٩,٥٢
١٨	الهيئة الوطنية للاستثمار	٦٨,٩٤٠,٩٣٧	٠,٠٥٣	١٤,١٣٩,٧٣٥	٠,٠٠٧	٧٩,٤٩
١٩	كلية الامام الاعظم (رحمة الله) الجامعة	٢١,٩٨٣,٤٩٤	٠,٠١٧	٢٩,٠٥٣,٤٧٥	٠,٠١٥	٣٢,١٦
٢٠	كلية الامام الكاظم (عليه السلام) للعلوم الاسلامية الجامعة	١٨,٢٣٤,٢٣٨	٠,٠١٤	٢٧,٩٣٤,٣٨٩	٠,٠١٤	٥٣,٢٠
٢١	مؤسسة الشهداء	١٣٦,٦٦٧,٦٥٦	٠,١٠٥	٣٥٤,٤٦٣,٩٥٣	٠,١٧٨	١٥٩,٣٦
٢٢	مؤسسة السجناء السياسيين	٥٧,٤١٤,٤٧٨	٠,٠٤٤	١٣٠,٨٢٥,٢٤٤	٠,٠٦٦	١٢٧,٨٦
٢٣	جهاز مكافحة الارهاب	٦٠٣,١٩٨,٤٦٤	٠,٤٦٤	٧٩٧,٨٥٣,٧١٩	٠,٤٠١	٣٢,٢٧
٢٤	هيئة المنافذ الحدودية	٤٥,١٨٠,٦٩٩	٠,٠٣٥	٩٨,٧٩٣,٢٣٠	٠,٠٥٠	١١٨,٦٦
٢٥	هيئة الحشد الشعبي	٣,٢٩٤,٤٥٥,٤٨٣	٢,٥٣٤	٣,٧٤٣,٧٠٣,٢٩٠	٢,٥٣٤	١٣,٦٤
٢٦	سلطة الطيران المدني	١٢٣,٥٠٥,٨٩١	٠,٠٩٥	٤٠٨,٦٣٨,٩٢٠	٠,٠٩٥	٢٣٠,٨٧
٢٧	هيئة التصنيع الحربي	٣٨,٢٤٠,٩٧٢	٠,٠٢٩	٧٥,٢٤٥,١١٢	٠,٠٢٩	٩٦,٧٧
٢٨	صندوق استرداد اموال العراق	١٥,٠٤٠,٠٥٠	٠,٠١٢	١٤,٩٦٠,٠٥٠	٠,٠٠٨	٠,٥٣-
٢٩	هيئة الطاقة الذرية	-	٠,٠٠٠	٣٦,٠٢٠,٠٠٠	٠,٠١٨	-
٣٠	الخارجية	٤٤٢,٧٠١,١٨٧	٠,٣٤١	٨٣٧,٣١٨,١٧٧	٠,٣٤١	٨٩,١٤
٣١	المالية	٣٠,٥٨٢,٣٣٠,٢٧١	٢٣,٥٢٦	٣٩,٤١٨,٢٩٩,٣٦٧	٢٣,٥٢٦	٢٨,٨٩
٣٢	الداخلية	١٠,٥٢٣,٨١١,٣٣٢	٨,٠٩٦	١٣,٨٨٧,٤٨٧,٩٦١	٨,٠٩٦	٣١,٩٦
٣٣	العمل والشؤون الاجتماعية	٤,٠٨٢,٢٣٥,٠٠٠	٣,١٤٠	٦,٠٢٠,٥٩٣,٢٤٤	٣,١٤٠	٤٧,٤٨
٣٤	الصحة والبيئة	٢,٧٤٨,٧٨٣,٠٨٢	٢,١١٥	١٠,١١٩,٢٠٠,٨٣٨	٢,١١٥	٢٦٨,١٣



ت	المؤسسة	اجمالي النفقات المصادق عليها في قانون موازنة ٢٠٢١ (الف دينار)	الاهمية النسبية %	اجمالي النفقات المقدره في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (الف دينار) (٢)	الاهمية النسبية %	نسبة التغير % ١/٢
٣٥	الدفاع	٧,٤٦٩,٣٠٥,٦٠٥	٥,٧٤٦	٩,٧٦٣,٧١٠,٦٢٥	٤,٩٠٦	٣٠,٧٢
٣٦	العدل	٩٤١,٤٣٠,٦٥٧	٠,٧٢٤	١,٠٠٠,٠٩٦,٤٥٧	٠,٥٠٣	٦,٢٣
٣٧	التربية	٢,١٦٢,٨٩٧,١٦٠	١,٦٦٤	١١,٨١٢,٦٧٩,٤٩٤	٥,٩٣٥	٤٤٦,١٥
٣٨	الشباب والرياضة	١٤٦,٣٦٩,١٦١	٠,١١٣	١٩٣,٩٢٧,٣١٦	٠,٠٩٧	٣٢,٤٩
٣٩	التجارة	٣,٤٤٧,٠٠٠,٠٠٠	٢,٦٥٢	٧,٣٢٦,٩٨٥,٦٩٦	٣,٦٣٦	١٠٩,٩٥
٤٠	الثقافة	١٨٩,٩١٦,٥٨٥	٠,١٤٦	٢٢٧,٧٩٢,٩٣٦	٠,١١٤	١٩,٩٤
٤١	النقل	١,٠٤٩,٠٤٧,٤٧٢	٠,٨٠٧	٢,٨٣٤,٠٦٧,٤٢٩	١,٤٢٤	١٧٠,١٦
٤٢	الاعمار والاسكان والبلديات العامة	١,٧٨٦,٠٠٠,٠٠٠	١,٣٧٤	٤,٩٦٠,٣٦٠,٩٣٦	٢,٤٩٢	١٧٧,٧٣
٤٣	الزراعة	٤١٨,٤٥٩,٩٩٩	٠,٣٢٢	١,٧١٣,٩٥٤,١٢٧	٠,٨٦١	٣٠٩,٥٩
٤٤	الموارد المائية	٥٤٧,٧٢٢,٣٤٤	٠,٤٢١	١,١٩٦,٠١٦,٢٧٨	٠,٦٠١	١١٨,٣٦
٤٥	النفط	١١,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٨,٨٤٧	٢٣,٥٠٨,٣٦١,٠٠٧	١١,٨١٢	١٠٤,٤٢
٤٦	التخطيط	٥٢٨,٦٥٨,٤٠٠	٠,٤٠٧	٤,١٩٤,٩٥٥,٦٧٥	٢,١٠٨	٦٩٣,٥١
٤٧	الصناعة والمعادن	١,٢٨٨,٢٢٠,٣١٢	٠,٩٩١	١,٣٢٨,٥٩٩,٨٧٧	٠,٦٦٨	٣,١٣
٤٨	التعليم العالي والبحث العلمي	٢,٤٢٣,٩٥٣,٥٣٤	١,٨٦٥	٣,١٦٠,٢١٢,٠٦٨	١,٥٨٨	٣٠,٣٧
٤٩	الكهرباء	١٠,٨٩٨,٠٨٦,٥٧٢	٨,٣٨٤	١٧,٧٢٣,٧٧٥,٩١٥	٨,٩٠٥	٦٢,٦٣
٥٠	الاتصالات	١٥,٣٩٦,٦١٣	٠,٠١٢	١٥٣,٨١٨,٣٧٤	٠,٠٧٧	٨٩٩,٠٤
٥١	المهجرين والمهاجرين	١١٤,٠٧٥,٦١٢	٠,٠٨٨	٣٥٦,٥٥٠,٠٩٢	٠,١٧٩	٢١٢,٥٦
٥٢	اقليم كردستان	١١,٤٨٢,٣٨٤,٩٤٠	٨,٨٣٣	١٦,٦٠٩,٦٣٩,١٦٢	٨,٣٤٦	٤٤,٦٥
٥٣	المجالس المحلية في المحافظات	٥٣,٠٨٧,٠٠٠	٠,٠٤١	٦٠,٨٥٤,٣٨١	٠,٠٣١	١٤,٦٣
٥٤	الادارة العامة والمحلية في محافظة كركوك	٣٤٠,٧٢٥,٦٣٢	٠,٢٦٢	٢٧٥,٨٢٦,٢٧٥	٠,١٣٩	١٩,٠٥
٥٥	هيئات الاستثمار في المحافظات	١٧,١١٧,٣٥٣	٠,٠١٣	١٨,٤٦٦,٣٩٠	٠,٠٠٩	٧,٨٩
٥٦	هيئة الاوراق المالية	٢,٥٥١,٤٩٠	٠,٠٠٢	٢,٥٤٨,٨٢٥	٠,٠٠١	٠,١٠
٥٧	المفوضية العليا المستقلة للانتخابات	٢٧٠,٠٠٠,٠٠٠	٠,٢٠٨	٦٢٠,٩٥٨,٠٥٠	٠,٣١٢	١٢٩,٩٨
٥٨	صندوق اعمار محافظة ذي قار	!				

ت	المؤسسة	اجمالي النفقات المصادق عليها في قانون موازنة ٢٠٢١ (الف دينار) (١)	الاهمية النسبية %	اجمالي النفقات المقدرة في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ (الف دينار) (٢)	الاهمية النسبية %	نسبة التغير % ١/٢
٧٣	مجلس الدولة	٧,٩٥٥,١٦٤	٠,٠٠٦	٨,٤٦٧,٨٢٩	٠,٠٠٤	٦,٤٤
٧٤	مجلس القضاء الاعلى	٤٦٨,٨٠٠,٠٠٠	٠,٣٦١	٧١٤,٨٨٦,٣٤٧	٠,٣٥٩	٥٢,٤٩
٧٥	المحكمة الاتحادية العليا	٥,٨٠٠,٠٠٠	٠,٠٠٤	١٥,١٥٣,٩٥٠	٠,٠٠٨	١٦١,٢٨
٧٦	الهيئة العراقية لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية	٢,٠٠٠,٠٠٠	٠,٠٠٢	٤,٤٩٠,١٧٧	٠,٠٠٢	١٢٤,٥١
	المجموع	١٢٩,٩٩٣,٠٠٩,٢٩١	١٠٠	١٩٩,٠٢٢,١١١,٦٦٣	١٠٠	٥٣,١٠

يلاحظ من خلال الجدول رقم (٢) المتضمن مقارنة اجمالي النفقات العامة (الجارية والرأسمالية) للوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة بين موازنة ٢٠٢١ ومشروع موازنة ٢٠٢٣، انه في مشروع موازنة ٢٠٢٣ قد تم مراعاة اهم الاولويات التي جاءت ضمن البرنامج الحكومي، التي سنيين اهمها في النقاط الاتية:-

١- يتبين عند مقارنة اجمالي النفقات المقدرة لوزارة العمل والشؤون الاجتماعية في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ مع النفقات المصادق عليها لهذه الوزارات في قانون موازنة ٢٠٢١، بان هذه النفقات قد زادت من (٤,٠٨٢,٢٣٥,٠٠٠) الف دينار عام ٢٠٢١ الى (٦,٠٢٠,٥٩٣,٢٤٤) الف دينار عام ٢٠٢٣، اي بنسبة زيادة بلغت (٤٧,٤٨%) ، وهذا يؤكد التزام الحكومة بتنفيذ جزئي لما جاء في الفقرة المتعلقة بالتخفيف من الاثار التي تلحق بالفقراء من بيئة الكساد التي تحكم النفقات العامة ومعدلات البطالة والفقر المرتفعة كما ورد في بيان الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ وذلك بزيادة مخصصات الرعاية الاجتماعية، ولم تراعي ما استهدفه البرنامج الحكومي الطموح في حل مسألة المحرومية والتخفيف من الفقر في المحافظات التي تعاني من ارتفاع هذه النسبة، وذلك بزيادة التخصيصات المالية لتلك المحافظات للنهوض بواقعها الاقتصادي والاجتماعي، بل على العكس يلاحظ تخفيض التخصيصات المالية المقدرة لتلك المحافظات والذي قد يكون السبب الاساس فيه هو نقل الصلاحيات وفك الارتباط في العديد من المديرية مثل مديريات التربية والصحة من المحافظات الى المركز (وهذا ما تعكس نسب التغير السالبة)، وعلى الرغم من انشاء صندوق الاعمار للمحافظات الاشد فقراً ضمن تخصيصات وزارة التخطيط بمبلغ قدره (٥٠٠) مليار دينار، والذي لا يفي بمتطلبات النهوض بالواقع الصحي والخدمي والاجتماعي لهذه المحافظات.

٢- جاء ضمن اولويات البرنامج الحكومي اعطاء اهمية كبيرة لقطاعي الصحة والبيئة لما لهذين القطاعين من تماس مباشر بحياة المواطنين، وهذا يظهر بشكل واضح من خلال الزيادة الكبيرة التي نالتها التخصيصات المالية لوزارتي الصحة والبيئة في مشروع قانون موازنة، فقد زادت هذه النفقات من (٢,٧٤٨,٧٨٣,٠٨٢) الف

دينار في موازنة ٢٠٢١ الى (١٠,١١٩,٢٠٠,٨٣٨) الف دينار في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣، اي بنسبة زيادة بلغت (١٣٪، ٢٦٨).

وهنا نريد ان نوضح بان وزارة الصحة ووزارة البيئة كانتا مدمجتين في قانون موازنة ٢٠٢١، وقد تم فصلهما في مشروع موازنة ٢٠٢٣، لهذا دمجتا نفقات كلا الوزارتين في هذا التقرير، فقط للمقارنة ليس الا.

٣- يلاحظ من خلال الزيادة الكبيرة في النفقات المقدرة لاجمالي نفقات وزارة الاعمار والاسكان في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ البالغة (٣,١٧٤,٢٦٠,٩٣٦) الف دينار عند مقارنتها مع موازنة ٢٠٢١، بنسبة زيادة تبلغ (١٧٧,٧٣٪)، بان الحكومة تسير في المسار الصحيح الذي حددته في برنامجها من خلال اهتمامها بالمشاريع الخدمية المهمة كمشروع تحلية مياه البحر في البصرة.

٤- عند مقارنة اجمالي النفقات المقدرة لوزارة الكهرباء في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ وما جاء لهذه الوزارة من تخصيصات في قانون موازنة ٢٠٢١، يلاحظ زيادة هذه النفقات من (١٠,٨٩٨,٠٨٦,٥٧٢) الف دينار عام ٢٠٢١ الى (١٧,٧٢٣,٧٧٥,٩١٥) الف دينار عام ٢٠٢٣، وبنسبة زيادة بلغت (٦٢,٦٣٪)، وهذا يعكس توجه البرنامج الحكومي للنهوض بواقع قطاع الطاقة الكهربائية وتحسينها.

٥- لم ينصف مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ قطاع التعليم، فقد زادت النفقات المخصصة لهذا القطاع من (٢,٤٢٣,٩٥٣,٥٣٤) الف دينار عام ٢٠٢١ الى (٣,١٦٠,٢١٢,٠٦٨) الف دينار عام ٢٠٢٣ اي بمقدار (٧٣٦,٢٥٨,٥٣٤) الف دينار، واغلب هذه الزيادة كانت للنفقات الجارية على حساب النفقات الرأسمالية، في حين ان التوجه العام للبرنامج الحكومي يذهب باتجاه تحسين جودة التعليم وتوفير البنى التحتية اللازمة والضرورية للنهوض بواقع التعليم العالي والبحث العلمي.

٦- اجمالي النفقات المقدرة لوزارة التربية في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ بلغت (٢,١٦٢,٨٩٧,١٦٠) الف دينار، بزيادة مقدارها (٩,٦٤٩,٧٨٢,٣٣٤) الف دينار عما هو مخصص في موازنة ٢٠٢١ وبنسبة زيادة بلغت (٤٤٦,١٥٪)، ولكن النسبة الاكبر من هذه الزيادة جاءت للموازنة الجارية على حساب الموازنة الرأسمالية، وهذا يدل على ضعف اهتمام الحكومة بمشاريع تطوير وبناء المدارس وتطوير البنى التحتية الاساسية وسد النقص الكبير الحاصل فيها.

ثالثاً:- مقارنة تخصيصات النفقات الجارية والاستثمارية لبعض الوزارات الخدمية في مشروع الموازنة العامة لعام ٢٠٢٣ وقانون موازنة ٢٠٢١:-

جدول (٣) يوضح معدل التغير السنوي في النفقات المخصصة لعدد من الوزارات الخدمية في مشروع الموازنة العامة لعام ٢٠٢٣ وقانون موازنة ٢٠٢١ .

الوزارات	إجمالي النفقات الجارية (الف ريال)			إجمالي النفقات الاستثمارية (الف ريال)		
	٢٠٢١ (١)	٢٠٢٢ (٢)	نسبة التغير ١/٢ %	٢٠٢١ (١)	٢٠٢٢ (٢)	نسبة التغير ١/٢ %
العمل والشؤون الاجتماعية	٤,٠٠٧,٤٥٥,٠٠٠	٤,٠٠٢,٢٥٠,٢٤٤	٤٩,٩٩	٧٨٠,٠٠٠,٧٤	٩,٨٨٨,٠٠٠	-٨٦,٧٨
الصحة والبيئة	٢,٣١٤,٧٨١,٨٦٣	٦,٠١٠,٧٥٩,٤٤٤	٢٦٦,٦	٤٣٤,٠٠١,٣٢٠	١٠١,٣٥٦,٤٣٣	١١٩,١٨
الزراعة	١,٩٩٠,٢٣٧,٠٠٠	١,١٥٦,١٥١,٤٤٣	٤٨١,٦٨	١٧٣,٣١٠,١٦٠	٣٣٣,٥٣٨,٠٥٣	٢٥,٥٧
التعليم العالي والبحث العلمي	٢,٣١٢,٣٠٠,٠٠٠	٥,٧٣٤,١١١,٣١٨	٢٤٨,٠	١١١,١٥٢,٥٢٤	٢٧٤,٤٥٠,٧٠٠	١٤٥,٨١
الإعمار والإسكان والبلديات	٤٠٠,٠٠٠,٠٠٠	١,١٧٥,٨٥٢,٩٣٦	٢٩٢,٩٦	١,٣٨٦,٠٠٠,٠٠٠	٢,٢٩٨,٤٠٧,٠٠٠	١٧٣,٠٥
الموارد المائية	٣٧٥,٠٠٠,٠٠٠	٥٦٦,٤٣٠,١٤٤	١٥١,٤٠	٤٣٤,٥٤٩,٩٩٩	٤٩٤,٨٣٧,٧٦٥	١٠٣,٨٦
النقل	١٠١,٠٠٠,٠٠٠	٨٠,٧٢٧,٤٢٩	-٣٠,٠٣	٣٥٩,٣١٢,٠٠٠	٦٣٩,٥٨٦,١٣٤	١٤٢,٧٩
النفط	١,٥٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٧,٤٨٢,٦٤٥,٠٠٧	٣٩٨,٥	١,٠٠٠,٠٠٠,٠٠٠	٦,٠٣٥,٥٦٦,٠٠٠	٦٠,٢٦
الدفاع	٦,٣١١,٠٠٠,٠٠٠	٧,٨٣٧,١٠٧,٧٩	٢٤,١٨	١,١٥٨,٢٠٦,٠٥	١,٩٢٦,٦٠٢,٥٦٦	٦٦,٣٤
الداخلية	١٠,٢٣٤,٤١٥,٨٢١	١٢,٩٧٥,٨٣٦,٣٦٦	٢٦,٩١	٣٩٩,٢٩٥,٥١١	٩١١,٦٥١,٥٦٥	٢٠,٤٥٠
الكهرباء	٨,٧٧٧,٨٠٠,٠٠٠	١١,٦١٠,٢١٠,٢١٣	٣٢,٣٧	٢,١٢٠,٣٨٦,٥٧٣	٣,٩٩٣,٣٧٩,١٣٠	١٨٨,٣٤
التجارة	٣,٤٣٠,٠٠٠,٠٠٠	٧,٢١٩,٢٩٠,١٩٦	١١١,٠٩	٣٧,٠٠٠,٠٠٠	١٧,٥٩٥,٠٠٠	-٤٦,٤٨٣
الصناعة	١,١٢٠,٠٠٠,٠٠٠	١,١٤٥,٠٢٤,٥٢٧	٢,٢٣	١,٨٨,٢٢٠,٢١٢	١,٨٢,٥٧٥,٢٥٠	٩,١٣
الرياضات	١٣,٤٧٦,٤٦٣	١٥١,٢٠٢,٢١٤	١٠٢٢,٧٣	١,٩٢٠,١٥١	٢,٥١٥,٢٥٠	٢٠,٩٩

ذكرنا في المحور الاول من هذا التقرير بان اجمالي تقديرات نفقات الموازنة الرأسمالية في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ تشكل ما نسبته (٢٤,٩%) من اجمالي النفقات العامة، والتي كانت تشكل في موازنة ٢٠٢١ بنسبة (٢٢,٤%) من اجمالي النفقات، هذا يدل على ان الحكومة لم تلتزم بما تناوله المنهاج الحكومي من اعادة هيكلة الموازنة العامة وادارة المال العام لتقليل ضغط الانفاق الاستهلاكي لصالح مناصرة المشاريع والبرامج الخاصة بالتنمية المستدامة، لتلبية احتياجات تلك المحافظات لمزيد من المشاريع الاستثمارية والتي من شأنها تحسين الخدمات المقدمة للمواطن. من خلال الجدول رقم (٣) يمكن ان نبين الاتي:-

١- يلاحظ ان مقدار تغير النفقات الجارية في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ لبعض الوزارات عما هو موجود في قانون موازنة ٢٠٢١ كان تغيراً كبيراً نسبياً، فقد بلغ مقدار التغير في النفقات الجارية لوزارتي الصحة والبيئة (٦,٨٥٣,١٦٢,٥٤٤) الف دينار، وهذه الزيادة جاءت تنفيذاً لأولويات المنهاج الحكومي المتعلق بتطوير الخدمات الطبية المقدمة للمواطن، كذلك الحال مع وزارة العمل والشؤون الاجتماعية ووزارة التربية ووزارة الكهرباء ووزارة النفط، وان كانت تذهب بعضها لصالح النفقات الجارية على حساب النفقات الاستثمارية.

٢- عند مقارنة النفقات (الجارية او الرأسمالية) بين مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ وقانون موازنة ٢٠٢١، يلاحظ ان اغلب الوزارات قد نالها جانب من الزيادة، وان كانت بشكل متفاوت من وزارة الى اخرى ومن نفقة الى اخرى، ولكن الملاحظ ان مقدار الزيادة في مبلغ التخصيصات رغم حجمه الصغير، الا انه عند حساب نسبة التغير يظهر التغير فيه كبيراً، فعلى سبيل المثال تقديرات النفقات الرأسمالية لوزارة التربية قد زادت في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ بنسبة (٣٥%) عن النفقات الرأسمالية المصادق عليها لعام ٢٠٢١، وقد يعتبر البعض ان هذه النسبة مقبولة، لكون مقدار التغير يبلغ (٦١,٢٦٧,٨٩٢) الف دينار، ولكن هذا المبلغ يعتبر قليل نسبياً اذا ما تم مقارنته مع حجم الطلب المتزايد لبناء المزيد من المدارس لاحتواء العدد المتزايد من الطلاب.

ومما تقدم يمكن لنا تأشير بعض النقاط التي تتعلق بهيكل تقديرات النفقات العامة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٢٣ و ٢٠٢٤ و ٢٠٢٥) كما موضح في ادناه:

١- أن تقسيمات النفقات في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) تشير الى ان النفقات الرأسمالية تتضمن الانفاق الاستثماري من طرقه المختلفة والنفقات الرأسمالية بما فيها النفقات الرأسمالية الجارية (التي تعرف بالموجودات غير المالية)، في حين ان التقسيمات الواردة ضمن احكام قانون الإدارة المالية رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل تبين ان النفقات الرأسمالية هي المبالغ التي ترد ضمن تبويب النفقات الجارية، لذلك فإن هذا الاختلاف الحاصل في التبويب يُصعب عملية تحليل توجهات الانفاق في الموازنة العامة ويخلق نوع من التداخل غير المبرر، وفي ذات الوقت يصعب عملية الرقابة على متابعة تنفيذ الموازنة.

٢- إن التحسن الحاصل في إجمالي النفقات الرأسمالية الذي تعكسه الأهمية النسبية للنفقات الرأسمالية (رأسمالية+ إنفاق استثماري) من إجمالي النفقات في مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣ مقارنةً بما هو

عليه الحال في موازنة ٢٠٢١ وان كان سائر نحو زيادة مبالغ الانفاق الاستثماري، الا انه لا يوازي طموح البرنامج الحكومي في جميع محاوره، لاسيما في القطاعات الإنتاجية والاستراتيجية، والذي يهدف الى توسيع قاعدة الانفاق الاستثماري في المجالات والأنشطة الإنتاجية والاستراتيجية المولدة للقيمة المضافة مقابل ترشيد الانفاق الاستهلاكي غير الضروري.

٣- إن زيادة نفقات المديونية (مبالغ أقساط الدين الداخلي والخارجي)، فضلاً عن زيادة الانفاق الاستثماري الممول عن طريق القروض الأجنبية من اجمالي النفقات الرأسمالية في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، مقارنةً بما هو عليه الحال في موازنة ٢٠٢١، يعطي مؤشراً على نمو الدين العام واتجاه الاقتصاد العراقي نحو مزيدا من الدين وما له من آثار سلبية على قدرة الاقتصاد على سداد الدين والتزاماته، فضلاً عن تأثيرات الدين على التصنيف الائتماني للعراق.

٤- إن محاور البرنامج الحكومي تضمنت توجهات طموحة للنهوض بواقع القطاع الزراعي والقطاع الصناعي، الا ان مؤشرات الانفاق والتخصيصات الموجهة نحو هذين القطاعين الواردة في مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) لا تعكس الجدية والرغبة الحقيقية في توفير إمكانيات كافية للقيام بنهضة حقيقية شاملة، وثورة اصلاح مدروسة للسياسات المعتمدة في هذين القطاعين، من أجل تعزيز دورهما في عملية التنمية، وإصلاح الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد، وتنويع موارد الموازنة، لاسيما أنهما يمثلان الدوافع الرئيسة لتحقيق التنمية المستدامة، وخلق فرص العمل، وتنوع الاقتصاد وتحقيق الاكتفاء الذاتي من السلع الأساسية،

٥- 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 لا بد من الالتفات لذلك وتصحيح التسمية.

المصادر:-

- ١- مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات ٢٠٢٣ و٢٠٢٤ و٢٠٢٥.
- ٢- الوقائع العراقية، « بيان تصحيح صادر عن رئاسة ديوان رئاسة الجمهورية بشأن قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ » العدد ٤٦٣٦ حزيران ٢٠٢١.
- ٣- قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١ .
- ٤- بيان الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠٢٣ .

١ - في الورقة التي تم اعدادها من قبل قسم بحوث الموازنة الموسومة بعنوان « ملاحظات حول قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) تم ذكر جملة من الملاحظات حول بعض مواد القانون المتعلقة بشأن تبويب النفقات يمكن الرجوع اليها وإعادة النظر فيها.

اعداد القوى العاملة، وتوزيعها حسب الدرجات الوظيفية في مشروع قانون الموازنة لجمهورية العراق لعام ٢٠٢٣، ومقارنتها بما جاء في قانون الموازنة لعام ٢٠٢١

الباحث: سارا عمر علي - هدى باسم محمد

الملخص التنفيذي

يتناول هذا التقرير تطور اعداد القوى العاملة في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة بما فيها إقليم كردستان، فضلاً عن بيان طبيعة توزيعهم حسب الدرجات الوظيفية التي يتضمنها السلم الوظيفي كما وردت في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢١، ومشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، واجراء المقارنات الضرورية لأغراض البحث على وفق بيانات جداول القوى العاملة في القانونين المذكورين.

إن أهم ما جاء في هذا التقرير يمكن ايجازه بالآتي:

١- إن مجموع اعداد القوى العاملة (باختلاف الدرجات الوظيفية) في مشروع قانون الموازنة اعلاه قد زادت بشكل ملفت، اذ بلغ مقدار الزيادة (٨٣٢٩٦٧) موظفاً، وبمعدل تغير (معدل نمو) بلغ (٢٥,٥%) عما كان عليه في موازنة ٢٠٢١.

٢- إن الحجم الاكبر من الزيادة في اعداد القوى العاملة في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة في مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣ مقارنة بما كانت عليه في موازنة ٢٠٢١، كان من نصيب وزارة التربية، من ثم تليها وزارة الصحة، ومن بين اهم الأسباب لهذه الزيادة: -

أ- كثرة الدرجات الوظيفية التي منحتها الحكومة لسد نواقص واحتياجات هاتين الوزارتين من الاختصاصات.

ب- تعيين المحاضرين المجانيين والعقود.

ج- إعادة ارتباط الدوائر الفرعية والصلاحيات الممنوحة للمحافظات الى وزارتي التربية والصحة بناءً على قرار مجلس الدولة ذو الرقم (٢٠١٨/٧٩).

٣- النمو الكبير في اعداد القوى العاملة أدى الى زيادة نفقات تعويضات الموظفين، إذ تشكل تعويضات الموظفين في مشروع قانون الموازنة موضوع البحث ما نسبته (٤٤,٣%) من اجمالي النفقات التشغيلية، و(٣٩,٥%) من اجمالي النفقات الجارية.

أولاً:- اعداد القوى العاملة في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) ومقارنتها بما جاء في قانون موازنة ٢٠٢١

من خلال بيانات الجدول (١)، المتضمن اعداد القوى العاملة في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة كما وردت في جداول القوى العاملة في القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١)، ومشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥)، وعند مقارنة بيانات ما ورد في هذه الجداول، نلاحظ ان مجموع اعداد القوى العاملة (باختلاف الدرجات الوظيفية) في مشروع قانون الموازنة اعلاه قد زادت بشكل ملفت ان بلغت (٤٠٩٦٨٠١) موظفاً، بعد ان كانت في موازنة عام ٢٠٢١ تبلغ (٣٢٦٣٨٣٤) موظفاً، وبزيادة بلغت (٨٣٢٩٦٧) موظفاً، وبمعدل تغير (معدل نمو) بلغ (٢٥,٥٪)، عما هو عليه الحال في موازنة ٢٠٢١.

ونلاحظ ايضا، ان حجم الزيادة الاكبر في اعداد القوى العاملة في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة في مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣ مقارنة بما كانت عليه في موازنة ٢٠٢١ كان من نصيب وزارة التربية التي زادت بـ (٨٠٩٨٤٣) موظفاً، ثم تأتي بعدها وزارة الصحة بزيادة بلغت (٣٧١٨١٢) موظفاً، وهذا ما تعكسه معدلات التغير التي بلغت (٥٢٥,٥٪)، و(٣١٩,٣٪) على التوالي في هاتين الوزارتين.

ان ابرز أسباب هذه الزيادة في اعداد القوى العاملة في وزارتي التربية والصحة تعود الى كثرة الدرجات الوظيفية التي منحتها الحكومة (وزارة المالية) لسد نواقص واحتياجات هاتين الوزارتين من الاختصاصات المختلفة، وتعيين المحاضرين المجانيين والعقود، فضلاً عن إعادة ارتباط الدوائر الفرعية والصلاحيات المنوطة للمحافظات الى وزارتي التربية والصحة (سحبها من المحافظات كافة) بناءً على قرار مجلس الدولة ذو الرقم (٢٠١٨/٧٩)، الذي يشير الى إعادة نقل الدوائر الفرعية والصلاحيات الى وزارتي التربية والصحة من المحافظات، استناداً الى قانون التعديل الثالث لقانون المحافظات غير المنتظمة في إقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، الذي أعاد ارتباط دوائر هاتين الوزارتين في المحافظات بالوزارتين المذكورتين، وكتاب وزارة المالية ذي العدد (١١٧٣٢٧) في (١٠/١٢/٢٠٢١) المتعلق بإعادة ارتباط دوائر ومديريات الصحة والتربية بوزارتيهما، المشار اليه في كتاب رئاسة مجلس الوزراء / الهيئة العليا للتنسيق بين المحافظات ذي العدد (ق/١٩٥٤) في (١٥/١٢/٢٠٢١) المرسل الى وزارتي التربية والصحة / مكتب الوزير، والمحافظات كافة / مكتب المحافظ المتعلق بموضوع فك ارتباط هذه الدوائر عن المحافظات وإعادة ارتباطها بوزاراتها^١.

إن هذا الوضع يؤكد التراجع الواضح في اعداد القوى العاملة في اغلب محافظات العراق وفي اقليم كردستان (انظر معدلات التغير في القوى العاملة لهذه المحافظات في الجدول ١)، باستثناء الادارات العامة والمحلية في محافظة

١ - قسم بحوث الموازنة، مقارنة النفقات الجارية حسب الفصول للمحافظات واقليم كردستان في مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣، مع ما جاء في قانون الموازنة لعام ٢٠٢١، تقرير، ايار ٢٠٢٣، ص ٢.

كركوك التي زادت من (٤٥١) موظفاً في قانون الموازنة العامة ٢٠٢١ الى (٩٩٥) موظفاً في مشروع قانون الموازنة العامة ٢٠٢٣، وازيادة بلغت (٥٤٤) موظفاً، وبمعدل تغير بلغ (١٢٠,٦٪)، ومحافظة نينوى التي زادت من (٣٤٦٤) الى (٤٥١٩) موظفاً، وازيادة بلغت (١٠٥٥) موظفاً، وبمعدل تغير بلغ (٣٠,٥٪)، ومحافظة الانبار التي زادت من (٢٩٧٨) الى (٦٧٦٧) موظفاً، وازيادة بلغت (٣٧٨٩) وبمعدل تغير بلغ (١٢٧,٢٪)، ومحافظة صلاح الدين التي زادت فيها اعداد القوى العاملة من (٢١١٤) الى (٣٨٣٣) موظفاً، وازيادة بلغت (١٧١٩) موظفاً، وبمعدل تغير موجب بلغ (٨١,٣٪). ان هذه المحافظات التي زادت فيها اعداد القوى العاملة عوضت استحقاقاتها التي لم تحصل عليها وتأخرت عنها بسبب الاحداث التي رافقت دخول عصابات داعش اليها .

جدول (١) اعداد القوى العاملة كما وردت في جداول القوى العاملة في قانون الموازنة العامة لعام ٢٠٢١ ومشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣,٢٠٢٤,٢٠٢٥)

ت	الوزارة	اعداد القوى العاملة ٢٠٢١	اعداد القوى العاملة ٢٠٢٣	الفرق بين الموزنتين	معدل التغير %
١.	أ- مجلس النواب	٢٢٢٣	٢٢١٦	-٧	-٠,٣
	الهيئة الوطنية للمسائلة والعدالة	١٠٤٩	١٠٥١	٢	٠,٢
	هيئة دعاوي الملكية	٩٣٧	٩٣٦	-١	-٠,١
	د- ديوان الرقابة المالية	٣٢٦١	٣٩٨٤	٧٢٣	٢٢,٢
	هـ- هيئة النزاهة الاتحادية	٢٥٦٣	٣١٢٩	٥٦٦	٢٢,١
	و- المفوضية العليا لحقوق الانسان	٦٤٤	١٢٨٤	٦٤٠	٩٩,٤
	ز- مجلس الخدمة الاتحادي	٢٠٠	١٤٤	-٥٦	-٢٨,٠
٢.	أ- رئاسة الجمهورية ^١	١٠٦٥	١١١٧	٥٢	٤,٩
	ب- المجمع العلمي العراقي	١٨٢	٢٤٨	٨٦	٥٣,١

معدل التغيير %	الفرق بين الموازنتين	اعداد القوي العاملة ٢٠٢٣	اعداد القوي العاملة ٢٠٢١	الوزارة	ت
٢,٣-	٣٥-	١٥١٨	١٥٥٣	أ- امانة مجلس الوزراء	٣
٥,٤	٥٥	١٠٨٢	١٠٢٧	رئاسة مجلس الوزراء	
١٠٨,٦	٦٣	١٢١	٥٨	مكتب رئيس مجلس الوزراء	
٠,٨-	٨-	٩٦١	٩٦٩	الجهات الاخرى التابعة لرئاسة الوزراء وصندوق اعمار المناطق المتضررة	
٦,٩	٩٢٠	١٤٣٠٨	١٣٣٨٨	مجلس الامن الوطني	
٣٥,٥	٦٦	٢٥٢	١٨٦	الهيئة العراقية للسيطرة على المصادر المشعة	
٢,٣	٢٨٣	٨٨٥٥	٨٥٧٢	ديوان الوقف الشيعي	
٦٩,٧	١٣٣٦١	٣٢٥٣٨	١٩١٧٧	ديوان الوقف السني	
١٥,٣	٦٧	٥٠٦	٤٣٩	ديوان اوقاف الديانات المسيحية والايزيدية والصابئة المندائيين	
٩,٨	١٠٥٨	١١٨٤٠	١٠٧٨٢	جهاز المخابرات الوطني	
٢٥,٦	٧٠	٣٤٣	٢٧٣	الهيئة الوطنية للاستثمار	
٧٧,٤	٦٧٢	١٥٤٠	٨٦٨	كلية الامام الاعظم (رحمه الله) الجامعة	
١٢٩,٩	٩٨٢	١٧٣٨	٧٥٦	كلية الامام الكاظم (عليه السلام) للعلوم الاسلامية	
١٥,١	٧٩٨	٦٠٩٣	٥٢٩٥	مؤسسة الشهداء	
١١,٩	١٤٦	١٣٧٥	١٢٢٩	مؤسسة السجناء السياسيين	
١٤,٣-	٣٩٥١-	٢٣٧١٦	٢٧٦٦٧	جهاز مكافحة الارهاب	
٥,٨	١٤٦	٢٦٨٤	٢٥٣٨	هيئة المنافذ الحدودية	
---	---	٢٣٨٠٧٥	---	هيئة الحشد لشعبي	
١٧,٦-	٤٠٥-	١٨٩٣	٢٢٩٨	سلطة الطيران المدني	
٥٦,٠-	١١٢-	٨٨	٢٠٠	هيئة التصنيع الحربي	
٢٠,٢	٦٣٤	٣٧٧٨	٣١٤٤	الخارجية	٤
١٦,١	٢٣٧١	١٧١١٩	١٤٧٤٨	المالية	٥
٣,٣	٢٢٢٥١	٧٠١٤٤٦	٦٧٩١٩٥	الداخلية	٦
٤٠,٥	٢٤١٩	٨٣٨٦	٥٩٦٧	العمل والشؤون الاجتماعية	٧
٣١٩,٣	٣٧١٨١٢	٤٨٨٢٦٣	١١٦٤٥١	الصحة	٨
٥,٨	٢٤٧٣٢	٤٥٣٩٥١	٤٢٩٢١٩	الدفاع	٩
٦,٣	١٩٧٨	٣٣٥٣٨	٣١٥٦٠	العدل	١٠
٥٢٥,٥	٨٠٩٨٤٣	٩٦٣٩٤٩	١٥٤١٠٦	التربية	١١
٢٠,١	٨٥٢	٥١٠١	٤٢٤٩	الشباب والرياضة	١٢
٥٢,٢	١١٥٥	٣٣٦٧	٢٢١٢	التجارة	١٣
٩,٠	١٢٣٠	١٤٨٨٧	١٣٦٥٧	الثقافة	١٤
٦٠,٦	١١٠٦	٢٩٣٠	١٨٢٤	النقل	١٥
٢٧,٨	٣٢٥٥	١٤٩٧٥	١١٧٢٠	الاعمار والاسكان والبلديات العامة	١٦
٨٣,٧	٩١١٠	١٩٩٩٢	١٠٨٨٢	الزراعة	١٧

ت	الوزارة	اعداد القوي العامة ٢٠٢١	اعداد القوي العامة ٢٠٢٢	الفرق بين الموازنتين	معدل التغيير %
.١٨	الموارد المائية	١٩٧٨٥	٢٦٢٣٠	٦٤٤٥	٣٢,٦
.١٩	النفط	٢٢١١	٢٠٢٥	١٨٦-	٨,٤-
.٢٠	التخطيط	٤٠٢٦	٥٨٢٤	١٧٩٨	٤٤,٧
.٢١	الصناعة والمعادن	٢٦٩٧	٣١٧٨	٤٨١	١٧,٨
.٢٢	التعليم العالي والبحث العلمي	١١٣٥٦٠	١٤٩٨٦٧	٣٦٣٠٧	٣٢,٠
.٢٣	الكهرباء	٣٤١٠	٥٣٩٠	١٩٨٠	٥٨,١
.٢٤	الاتصالات	٦٢٦	١٦١٦	٩٩٢	١٥٩,٠
.٢٥	البيئة	-	٣٣٠٨	-	-
.٢٦	المهجرين والمهاجرين	١١٧٩	١٩٥١	٧٧٢	٦٥,٥
.٢٧	اقليم كردستان	٦٨٢٠٢١	٦٨١٩٧٩	٤٢-	٠,٠
.٢٨	الدوائر غير المرتبطة بوزارة (اجمالي)	١٠٢٢٣	١٨٢٦٢	٨٠٣٩	٧٨,٦
	المجالس المحلية في المحافظات	٤٣٩٦	٦٠٥٠	١٦٥٤	٣٧,٦
	ب- الادارات العامة والمحلية في المحافظات (كركوك)	٤٥١	٩٩٥	٥٤٤	١٢٠,٦
	ج- هيئات الاستثمار في المحافظات	١٠١٩	٢٠٥٤	١٠٣٥	١٠١,٦
	د- هيئة الاوراق المالية	٩٩	٩٨	١-	١,٠-
	هـ- المفوضية العليا المستقلة للانتخابات	٤٢٥٨	٩٠٥٣	٤٧٩٥	١١٢,٦
	و- صندوق اعمار محافظة ذي قار	-	١٢	-	-
.٢٩	محافظة البصرة	٧٧٠٣٧	١٦٦٧٢	٦٠٣٦٥-	٧٨,٤-
.٣٠	محافظة نينوى	٣٤٦٤	٤٥١٩	١٠٥٥	٣٠,٥
.٣١	محافظة بغداد	٢٤٧٠٢٨	٨٥٣٧	٢٣٨٤٩١-	٩٦,٥-
.٣٢	محافظة ذي قار	٨٣٨٠٠	٣٣٠٨	٨٠٤٩٢-	٩٦,١-
.٣٣	محافظة ديالى	٦٤٣٢٩	٥٤٢٧	٥٨٩٠٢-	٩١,٦-
.٣٤	محافظة بابل	٧٨٨٤٥	١٠٦٤٠	٦٨٢٠٥-	٨٦,٥-
.٣٥	محافظة ميسان	٣٦١٩٥	٢٦١٩	٣٣٥٧٦-	٩٢,٨-
.٣٦	محافظة واسط	٤٨٥٥٦	٥٨٦٢	٤٢٦٩٤-	٨٧,٩-
.٣٧	محافظة النجف الاشرف	٥٤٢٣٠	٤٩٥٣	٤٩٢٧٧-	٩٠,٩-
.٣٨	محافظة الديوانية	٥٢٣٠٤	٣٥٩٤	٤٨٧١٠-	٩٣,١-
.٣٩	محافظة المثنى	٢٥٣١٨	١٣٧٠	٢٣٩٤٨-	٩٤,٦-
.٤٠	محافظة كربلاء	٤٧٦٦٦	٤٢٢٨	٤٣٤٣٨-	٩١,١-
	محافظة الانبار	٢٩٧٨	٦٧٦٧	٣٧٨٩	١٢٧,٢
	محافظة صلاح الدين	٢١١٤	٣٨٢٣	١٧١٩	٨١,٣
	مجلس الدولة	٢١٠	٢٢٦	١٦	٧,٦
	مجلس القضاء الاعلى	١٢٤٥٨	٢٠٠٤٧	٧٥٨٩	٦٠,٩
	المحكمة الاتحادية العليا	٢٥٨	٢٩٠	٣٢	١٢,٤
	الهيئة العامة لمراقبة تخصيص الإيرادات الاتحادية	-	٤٤	-	-
	المجموع كما ورد في الموازنة العامة	٣٢٦٣٨٣٤	٤٠٩٦٨٠١	٨٣٢٩٦٧	٢٥,٥

ثانياً:- توزيع القوى العاملة حسب الدرجات الوظيفية في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) و قانون موازنة ٢٠٢١

من بيانات الجدول (٢) الذي يبين اعداد القوى العاملة في الوزارات والدوائر غير المرتبطة بوزارة كما وردت في جداول القوى العاملة في القانون رقم (٢٣) لسنة ٢٠٢١ (قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية ٢٠٢١)، حسب الدرجات الوظيفية نلاحظ ان الزيادة والنمو الاكبر في اعداد القوى العاملة حصل في الدرجة العاشرة التي زادت من (٤٣٣٤٠٨) موظفاً في قانون موازنة ٢٠٢١ الى (٧٢٥٦٩٥) موظفاً في مشروع قانون ٢٠٢٣ وبزيادة اجمالية بلغت (٢٩٢٢٨٧) موظفاً، وبمعدل تغيير (نمو) بلغ (٦٧,٤ ٪)، ثم تأتي بعدها الزيادة الحاصلة من اعدادهم في الدرجة السابعة التي زادت من (٥٤٦١٢٩) موظفاً في قانون ٢٠٢١ الى (٧٩٧٣٠٤) موظفاً في مشروع قانون ٢٠٢٣ وبزيادة اجمالية بلغت (٢٥١١٧٥) موظفاً، وبمعدل تغيير بلغ (٤٥,٩ ٪)، ثم تأتي الزيادة الحاصلة في اعداد القوى العاملة في الدرجة السادسة بزيادة بلغت (١١٨٠٣٩) في مشروع موازنة ٢٠٢٣ مقارنة بما جاء في قانون موازنة ٢٠٢١، وبمعدل تغيير بلغ (٣٣,٢ ٪).

مما تقدم يتبين لنا ان مجموع الزيادة الاكبر الحاصلة في اعداد القوى العاملة حسب الدرجات كانت في الدرجة السادسة والسابعة والثامنة والعاشرة، اذ بلغت الزيادة فيها ما مجموعه (٧٤٥٣٢٦) موظفاً، تشكل ما نسبته (٨٩,٥ ٪) من اجمالي الزيادة الحاصلة في اعداد القوى العاملة في مشروع قانون الموازنة العامة ٢٠٢٣ مقارنة بما هو عليه الحال في موازنة ٢٠٢١، اما التراجع الوحيد في اعداد القوى العاملة حسب درجات السلم الوظيفي فقد حصل في الدرجة الوظيفية التاسعة، اذ بلغ اعداد القوى العاملة في هذه الدرجة في مشروع قانون الموازنة ٢٠٢٣ (٥٢٦٧٢٥) موظفاً بعد ان كان (٥٦٤٤٢٣) موظفاً، وبانخفاض في اعدادهم بلغ (٣٧٦٩٨) موظفاً، وبمعدل تغيير سالب (-٦,٦ ٪).

جدول (٢) توزيع اعداد القوى العاملة حسب الدرجات الوظيفية كما وردت في مشروع قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥) وقانون موازنة ٢٠٢١

السنوات	الدرجات												
	عليا	عليا ب	الاولى	الثانية	الثالثة	الرابعة	الخامسة	السادسة	السابعة	الثامنة	التاسعة	العاشرة	المجموع
٢٠٢١	٥١١	٥٠٣٠	٤٩٠٣٢	١٢٧٢٨٢	١٢٩٤٧٤	٢٤٠٥٠٤	٣١٧٢٨٣	٣٥٥٤٥٥	٥٤٦١٢٩	٤٩٥٣٠٣	٥٦٤٤٢٣	٤٣٣٤٠٨	٣٢٦٣٨٣٤
٢٠٢٣	٧٦٨	٥٤٠٧	٥١٧٧٨	١٥٣٨٠٢	١٤١٧٨٨	٢٨٠٠٤٨	٣٦٠٨٦٤	٤٧٣٤٩٤	٧٩٧٣٠٤	٥٧٩١٢٨	٥٢٦٧٢٥	٧٢٥٦٩٥	٤٠٩٦٨٠١
الفرق بين العامين	٢٥٧	٣٧٧	٢٧٤٦	٢٦٥٢٠	١٢٣١٤	٣٩٥٤٤	٤٣٥٨١	١١٨٠٣٩	٣٥١١٧٥	٨٣٨٢٥	-٣٧٦٩٨	٢٩٢٢٨٧	٨٣٢٩٦٧
معدل التغيير بين العامين	٥٠,٣	٧,٥	٥,٦	٢٠,٨	٩,٥	١٦,٤	١٣,٧	٣٣,٢	٤٥,٩	١٦,٩	-٦,٦	٦٧,٤	٢٥,٥

ثالثاً:- الضوابط المعتمدة لاستخدام الدرجات الوظيفية المستحدثة :

أولاً - تلتزم الوزارات الاتحادية والجهات غير المرتبطة بوزارة ب(الجدول / ج) عدد القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزياً لسنة / ٢٠٢٣ الملحق بهذا القانون .

ثانياً:- أ- على الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات كافة ايقاف التعينات ضمن التشكيلات التابعة لها من المديريات الممولة مركزياً والشركات العامة الخاسرة والرابحة والهيئات والمديريات الممولة ذاتياً على ان تحذف الدرجات الوظيفية ضمن مفردات ملاك الجهات موضوع البحث الشاغرة أو التي سيتم شغورها بسبب النقل او الاحالة الى التقاعد او الاستقالة او الوفاة، باستثناء الآتي:-

١- الدوائر الخدمية أمانة بغداد ومديرية ماء بغداد ومديرية مجاري بغداد والمؤسسات البلدية التابعة لوزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة والمؤسسات البلدية التابعة لكل محافظة ودوائر المجاري في المحافظات ودوائر الماء في المحافظات كافة، وعلى ان تحتفظ كل منها بشواغر حركة الملاك لغرض الاستفادة منها لتثبيت العقود حسب الاسبقية.

٢- الذين تم تعيينهم على ملاك وزارة الصحة من المشمولين (بقانون ذوي المهن الطبية والصحية رقم ٦ لسنة ٢٠٠٠ المعدل وقانون تشغيل الخريجين الاوائل ٦٧ لسنة ٢٠١٧ وقانون تشغيل حملة الشهادات العليا رقم ٥٩ لسنة ٢٠١٧)، على ان ينقل ملف التعيينات في جميع المؤسسات الحكومية الى مجلس الخدمة العامة الاتحادي.

ب- تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة والمحافظات بتعويض الدرجات الوظيفية من أبناء الاقليات من المكونات نفسها وبحسب الآلية التي يتم اعتمادها في التعيين.

ج- تلتزم الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة بإعادة (أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الوزراء والمحافظين وأعضاء مجالس المحافظات والأقضية والنواحي ورؤساء الوحدات الادارية) الى الوظيفة ضمن السلم الوظيفي من الدرجة الأولى فما دون وعلى وزارة المالية توفير الدرجات الوظيفية والتخصيص المالي لهم، وتحسب المدة التي قضاها المذكورين آنفاً في تلك المجالس خدمة لأغراض العلاوة والترفيه والتقاعد، وعلى وزارة المالية استحداث الدرجات الوظيفية للمذكورين آنفاً من غير المعينين سابقاً على وفق تحصيلهم الدراسي.

ثالثاً:- لوزير المالية الاتحادي صلاحية استحداث الدرجات الوظيفية في الدوائر الممولة مركزياً، لنقل خدمات منسوبي الشركات العامة والهيئات والمديريات العامة الممولة ذاتياً التي تتلقى منحة من الخزينة العامة للدولة الى ملاك الدوائر الممولة مركزياً لتغطية احتياجاتها من الموظفين، على أن لا يترتب على ذلك أي تبعات مالية.

رابعاً:- يمنع التعيين والتعاقد في دوائر الدولة كافة وتحسب مدة التعاقد للمثبتين على الملاك الدائم خدمة فعلية لأغراض العلاوة والترفيه والتقاعد، بما لا يترتب أي تبعات مالية بأثر رجعي، وعلى ان تستوفي التوقيفات التعاقدية (وبضمنها حصة الدائرة) عن مدة التعاقد المحتسبة.

خامساً- لوزير المالية الاتحادي صلاحية تخصيص درجات وظيفية لمن صدرت بحقهم قرارات صحيحة من لجنة التحقق في دائرة شؤون المفصولين السياسيين.

نستنتج مما سبق، على الرغم من اعتماد هذه الضوابط في مجال استخدام الدرجات الوظيفية وتوظيف القوى العاملة على صعيد مؤسسات الدولة، الا ان حجم توظيف القوى العاملة، ومعدل نمو التشغيل (التوظيف) على وفق ما جاء في مشروع قانون موازنة ٢٠٢٣ هو حجم 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، إذ 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.

المصادر

- ١- قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٢١.
- ٢- مشروع قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات المالية (٢٠٢٣، ٢٠٢٤، ٢٠٢٥).
- ٣- دائرة البحوث والدراسات النيابية / قسم بحوث الموازنة، مقارنة النفقات الجارية حسب الفصول للمحافظات واقليم كردستان في مشروع قانون الموازنة لعام ٢٠٢٣، مع ما جاء في قانون الموازنة لعام ٢٠٢١، تقرير، ايار ٢٠٢٣.

مساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمان نجاح تنفيذ البرنامج الحكومي

الباحث: د. احمد شنان بحر

الملخص التنفيذي

تتناول هذه الدراسة إظهار دور إصلاح الموازنة العامة الاتحادية باستخدام الموازنة متعددة السنوات بإطار انفاق متوسط الأجل، وموازنة قائمة على اساس الاداء في تفعيل وتنفيذ ونجاح البرنامج الحكومي مدخلاً إلى تحديث الدولة وإدارة المالية العامة .

ولأهمية الموضوع فأن هذه الدراسة تبحث في مفهوم الإطار متوسط الأجل للموازنة، واهدافه، واسباب قيام الدول باعتماده، فضلاً عن بيان الدور السياسي (المبكر) لمفهوم الإنفاق المتوسط الأجل، ومساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمان نجاح البرنامج الحكومي.

ومن ابرز التوصيات التي أكدت عليها هذه الدراسة، الاتي:-

١- على الحكومة التحول الى نظام موازنة الاداء وإطار الانفاق متوسط الاجل في السنوات القادمة لتحقيق الاصلاح العام في نظام الموازنة العامة الاتحادية.

٢- ينبغي أن يكون بناء هيكل نفقات وإيرادات الموازنة العامة مستنداً الى رؤية وأولويات الحكومة لتحقيق مساءلة فاعلة عن الاداء في حال أخفاق تلك الموازنة في تحقيق رؤية الحكومة وأولوياتها.

٣- يُقترح دراسة الظروف السببية والبيئية المتداخلة في إصلاح نظام الموازنة في العراق، وتوفير الآليات القانونية اللازمة، بسبب الظروف القانونية والاجتماعية والثقافية والسياسية للعراق.

أولاً : مساهمة الموازنة العامة متعددة السنوات في اصلاح الدولة وضمنان نجاح البرنامج الحكومي

إن إصلاح الدولة مفهوم واسع يختلف بحسب أوضاع الدولة المطلوب إصلاحها وبنقائصها واختلالاتها، لذلك نرى هذا المفهوم مختلفا في معناه وفي نطاقه من بلد إلى آخر، فهو قد يعني إصلاح الإدارة بكاملها أو في بعض قطاعاتها فقط، وقد تشمل المطالبة بإصلاح الدولة فضلا عن الإدارة إصلاح المؤسسات السياسية أيضا ونظام الحكم عامة. في هذه الدراسة نتحدث عن دور الموازنة العامة متعددة السنوات في إصلاح الدولة باستخدام موازنة الاداء وإطار الانفاق متوسط الاجل.

وإصلاح الدولة هو مثل الديمقراطية ضرورة قائمة باستمرار في كثير من بلدان العالم بدرجات تختلف باختلاف البلدان وتباين الظروف التاريخية والأوضاع السياسية والاقتصادية والمالية والاجتماعية في كل منها. في كل الأوقات تقريبا يكون إصلاح الدولة مطلباً حاضراً يعبر عنه بصورة أو أخرى في المجتمع، ويتردد ذكره في الخطاب السياسي الرسمي، وتظهر بشأنه مشاريع إصلاحية في برامج الحكومات، يختلف مصيرها بين الإنجاز والتأجيل بحسب البلدان وخصوصيات الظروف السائدة فيها.

في العقود الثلاثة الأخيرة من ١٩٨٠ إلى ٢٠١٠، على سبيل المثال وقعت إصلاحات مهمة للدولة في بلدان متفرقة من العالم منها بريطانيا والدانمارك والسويد والنرويج وألمانيا وبلجيكا وفرنسا وإيطاليا والولايات المتحدة واليابان وكندا وأستراليا ونيوزيلندا وكثير من بلدان أوروبا الشرقية. وكانت الأحداث المسببة للإصلاحات متنوعة، منها أزمة سياسية واقتصادية واجتماعية في إيطاليا، وأزمة مالية أدت إلى إصلاح الدولة من أجل استرجاع توازنات المالية العامة في أستراليا وكندا، وأزمة ثقة من قبل المواطنين في الإدارة نتيجة تبلور الوعي بفسادها وقصورها وعدم فاعليتها في بلجيكا واليابان، وكانت أزمة الثقة السبب أيضا في الإصلاح بالولايات المتحدة حيث فقدت الإدارة الجزء الأكبر من مصداقيتها، حتى إنه في ١٩٩٣ لم يبق سوى (٢١٪) من الأمريكيين محتفظين بثقتهم في الحكومة. وكانت إصلاحات البلدان الإسكندنافية خاصة السويد والدانمارك بدافع المحافظة على النموذج الاجتماعي لدولة الرفاه في تلك البلدان. وفي ألمانيا جرى الإصلاح عقب استعادة الوحدة بين الجزأين الشرقي والغربي من البلاد^١.

إن الاتجاه الغالب في دوافع الإصلاحات الحديثة بالبلدان الأوربية هو معالجة العجز في المالية العامة الذي شهده العديد منها واضطرها إلى البحث عن مزيد من الفاعلية والأداء ومضاعفة النتائج وتقليل النفقات وتكاليف التسيير ورفع الإنتاجية في المصالح والمرافق العامة.

كان الطريق العام المتبع هو التخلي عن تنظيم الدولة للعديد من القطاعات الاقتصادية، وتحرير الاقتصاد من تدخلات السياسة وإشرافها، وخصخصة المؤسسات العمومية وإعادة تنظيم الوظيفة العامة بمنطق يركز على النتائج وتحقيق الأهداف وزيادة الفاعلية والأداء وتحسين الخدمات المقدمة للمواطنين وتحسين العلاقة بين المواطن والإدارة، وتبسيط الإجراءات الإدارية ومكافحة تعقيد الإجراءات البيروقراطية وكثرتها وبطئها في معالجة القضايا وفي تقديم الخدمات.

١ - صالح بالحاج ، اصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية في التجارب الأجنبية المجلة الجزائرية للسياسات العامة العدد ١ سبتمبر ٢٠١١

مما سبق نلاحظ أن الأحداث المتسببة في إصلاح الدولة متنوعة، وأنها تختلف وتتنوع باختلاف البلدان وتنوع ظروفها، إلا أن هناك ارتباطاً واضحاً ومتكرراً بين الإقبال على الإصلاح ووجود أزمة في البلد المعني به، كما هو الشأن مثلاً في إيطاليا، حيث كانت هناك أزمة سياسية واقتصادية واجتماعية، وأزمة مالية في أستراليا، وأزمة ثقة بين الإدارة والمواطنين في اليابان، وهذه العلاقة بين الأزمة والإصلاح مؤكدة في حالات أخرى.

يستنتج من ملاحظة التجارب المذكورة، إن عملية إصلاح الدولة تكون أعمق وأشمل وأسرع في أوقات الأزمة، ومتعثرة متثاقلة الخطى في الظروف العادية^١، لذا أخذ إصلاح الدولة مكانة متزايدة في النقاش السياسي، وفي السياق المزدوج للعولمة وتراكم العجز العام^٢، كما تشمل عملية إصلاح الدولة تطلعات المواطنين إلى جودة أفضل للخدمات العامة، لذلك فإن المالية العامة هي من أفضل الطرق لاختراق ألباز الدولة^٣.

لقد لعب السياسيون في عدة مناسبات في التاريخ دوراً رئيسياً في عملية تشكيل الدولة وتحولاتها، وبالتالي كانوا يرون في أصل الديمقراطية إن إصلاح الموازنة ليس إصلاح الدولة برمتها، لكنه يشكل رافعة لها. حيث تشكل تجديد إجراءات الموازنة رافعة حقيقية لإصلاح الدولة، لا سيما في سياق يتسم بندرة الموارد، حيث تبسيط إجراءات الموازنة، وعدم تركيز الاعتمادات، ومنح المزيد من المرونة والاستقلالية للوزارات والقطاعات الحكومية، والحاجة إلى إصلاح الموازنة^٤.

وباعتبار أن «إعداد الموازنة هو الفعل الأساسي في حياة الدولة»^٥. يجب أن يتم إعداد مثل هذه الوثيقة بعناية. ويجب أن يكون جزءاً من عملية شفافة تهدف إلى تخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية مع ضمان الانضباط العام في الموازنة. هذا هو السبب في أننا نشهد تنفيذ الإصلاحات المالية في كل مكان تقريباً في العالم. هذه الإصلاحات بعيدة كل البعد عن كونها تعديلات بسيطة، بل هي في الواقع شكل جديد تماماً من أشكال الحكم، مما يؤدي إلى إعادة تقييم متعمق لعمل الدولة، مدفوعة بالرغبة في جعل الإجراءات الحكومية أكثر شفافية وتعزيز الرقابة الديمقراطية على الإدارة العامة

إن هذا السعي لتحقيق الشفافية في إدارة المالية العامة يسير جنباً إلى جنب مع إدخال مفهوم الأداء في العمل الإداري، الذي هو أصل إصلاحات طريقة الموازنة القائمة على النتائج، وتمكين تحديث القطاع العام. إذا كان عدم وجود إشارة إلى نتائج الإدارات هو السمة المركزية لأسلوب الإدارة الذي يعيق تحديثها، وتشكل الإدارة الفعالة للموازنة، من جانبيها، وسيلة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلد^٦.

تعتمد آليات المساءلة بالأساس على الجودة الأساسية للمعلومات المتاحة والحوافز المقدمة لوضعي السياسات

1- Cf. P. Bezes, Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008), Paris, PUF, 2009

2 -S. GODEFROY, H. ZELLER, "The LOLF and the reform of the State", in The reform of the State, French notebook n° 346, September-October 2008 .

٣- P. GAUDEMET ، «المالية العامة: الموازنة / الخزنة» ، المجلد ١ ، الطبعة السابعة .

4 - M. BOUVIER, "Réforme des finances publiques : réforme de l'État", Revue française des Finances Publiques, n° 73, janvier 2001.)

5 - The new budgetary approach", in Revue Al Maliya, n° 33, June 2004.

٦ - بوفير ، «إصلاح المالية العامة في المغرب: الأداء ، المساءلة ، الشفافية» ، في المجلة الفرنسية ، العدد ١٠٢ ، يونيو / حزيران ٢٠٠٨ .

والمنفذين، وبهذا المعنى، تسمح المعلومات عالية الجودة باستمرار للإدارة العامة باتخاذ خيارات أفضل دائماً من حيث التوجهات، إذ تعد المعلومات عالية الجودة أيضاً مكوناً أساسياً في أي آلية للمساءلة، ويعد تطوير الاستراتيجيات الوطنية والقطاعية على المدى المتوسط والطويل أمر ضروري لصياغة السياسات العامة، وفي مقدمة عملية إعداد الموازنة¹.

تتضمن الاستراتيجية القطاعية أهداف السياسة وأهداف القطاع المعني وتحديد دور الدولة فيما يتعلق بهذه الأهداف؛ تحليل للوضع القائم وتحديد التحديات التي يجب مواجهتها من أجل تحقيق الأهداف. كما يتضمن الأنشطة والتدابير اللازمة لتنفيذ الاستراتيجية بالإضافة إلى تقدير تكلفة هذا التنفيذ.

إن إصلاحات إدارة المالية العامة جارية في العديد من دول العالم، وهذا النوع من الإصلاح هو قضية ثابتة في الاقتصادات المتقدمة حيث البيئة الاقتصادية والسياسية تتغير باستمرار. في الوقت نفسه، في السنوات الأخيرة، بدأت الحكومات في العديد من البلدان النامية، تحت ضغط الرأي العام أو المؤسسات الدولية، إصلاحات واسعة النطاق فيما يتعلق بإصلاحات إدارة المالية العامة ونظام الموازنة لديها من أجل جعل السياسات المالية أكثر اتساقاً وفعالية على المدى المتوسط، على الرغم من أهميتها وتوسعها، إلا أن التصميم والتنفيذ الفعال لهذا النوع من الإصلاحات ليس بالأمر السهل.

لذا تعد برمجة الموازنة متعددة السنوات أداة تجعل من الممكن تعزيز فعالية وكفاءة الإنفاق العام، مما يضمن رؤية جيدة للسياسات العامة، وتنسيق أفضل بين البرامج القطاعية من خلال البرمجة المناسبة للاعتمادات.

إن تعزيز فعالية وكفاءة الإنفاق العام هو أحد الاهتمامات الرئيسية (للإدارات العليا)، فلا يمكن أن يقتصر دور الأخير على أفق الموازنة السنوية، حتى لو كانت تصاريح الموازنة المنوحة من قبل السلطة السياسية لا يمكن أن تفعل ذلك، في الإطار السنوي، وتأخذ جميع البرامج القطاعية التي تدعمها الموازنات العامة بعداً متعدد السنوات عندما تعكس الرؤية الوزارية على مدى عدة سنوات (والتي يجب أن تكون منسجمة مع البرنامج الحكومي). ولذلك يبدو أن تعددية السنوات هي عنصر من عناصر تحديث الإدارات العامة، وإجراء ملموس للإصلاحات الهيكلية التي يتطلبها التعافي الدائم للمالية العامة². (يعمل هذا تعددية السنوات من خلال «أطر الإنفاق متوسطة الأجل» (MTEF))

وغالبا ما يكون إنشاء MTEF جزءاً ضمن إطار أكثر عمومية لإصلاح إدارة الإنفاق وفقاً لدراسة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، حيث تتطلب المراقبة الفعالة للإنفاق العام الجمع بين سبع خصائص مؤسسية مترابطة، وهي إنشاء إطار إنفاق متوسط الأجل، وصياغة افتراضات اقتصادية حكيمة،

1 -G. VERGER, "Accountability", SPID, 2010

2 -"La réforme de l'État", L'ENA, Tome 1, La documentation française, 1999

واستخدام تقنيات الموازنة من أعلى إلى أسفل ، والرقابة المالية ، والتركيز على النتائج، وشفافية الموازنة، واستخدام الأساليب الحديثة لإدارة المالية^١ .

ثانياً: مفهوم الإطار متوسط الاجل للموازنة.

١- إطار الإنفاق متوسط الاجل^٢

إن الافتقار إلى آلية اتصال لصنع السياسات والتخطيط والموازنة في الأنظمة المالية وأنظمة الموازنة هو المشكلة الأساسية لوضع الموازنة في العديد من البلدان النامية إذ تؤكد أنظمة الموازنة القائمة على إدارة الإنفاق العام على ثلاث نتائج مهمة تتعلق بالكفاءة في التخصيص، والانضباط المالي (القدرة على ادارة النفقات والايرادات المالية بشكل دقيق) والكفاءة في الانفاق، لذا تم اقتراح موازنة الاداء وإطار الإنفاق متوسط الاجل كأدوات تنفيذية لتحقيق هذه الأهداف^٣ .

ويمكن أن يوفر نظام موازنة الاداء وإطار الإنفاق متوسط الاجل القدرة للتغلب على المشاكل والتغلب على نقاط الضعف في نظام المالية العامة من حيث اتخاذ القرار من خلال التواصل بين السياسات ووجهات النظر والخطط والأهداف وموارد الموازنة والنفقات واعداد القرارات المالية للحكومة، لذا لابد من سعي الحكومة الى ايجاد افضل طريقة لربط الانفاق العام الحكومي (PEM) بوضوح مع المخرجات و نتائج الانفاق العام بما يتماشى مع الاهداف الموسوعة، إذ تشير ادارة الانفاق العام (PEM) (في جوهرها الى كيفية تنظيم الموارد العامة وادارتها وحسابها ومراقبتها..

وبسبب تعثر ادارة الانفاق العام والاختفاق في فهم ما يمكن تحمله على المدى المتوسط تطلب «تحديد كيف ان السياسات القطاعية تقود استخدام الموارد»^٤ .

ان إطار الإنفاق المتوسط الاجل هو أحد العناصر الرئيسية للإصلاح، وتحسين إدارة المالية العامة، وإصلاح هياكل الموازنة في السنوات الأخيرة في العالم، وخاصة في البلدان المتقدمة والنامية. وينظم او يساعد صانعي السياسات في صياغة وتنفيذهم للسياسات المالية متعددة السنوات لدعم الانضباط المالي، ومعالجة نقاط الضعف المالية، وتعزيز الاستخدام الفعال للموارد العامة.

ومن أجل تنفيذ نظام موازنة الاداء، مع الأخذ في الاعتبار أن تحقيق مؤشرات الأداء يتطلب وقتاً أطول من عام واحد، فمن الضروري توقع أطر طويلة الأجل أو آفاق زمنية. يجب تنسيق هذه الأطر مع خطط التنمية

1 - J. BLONDAL, "La réforme budgétaire dans les pays membres de l'OCDE: tendances communes" Revue de l'OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4. OCDE. 2003

2-Medium Term Expenditure Framework (MTEF)

٣ - بحر ، احمد شنان : دراسة اصلاح نظام الموازنة العامة الاتحادية في العراق وفقاً لنهج موازنة الاداء واطار الانفاق متوسط الاجل ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الادارة والمحاسبة ، جامعة طهران .

4-ELIKANA ELFASI, KAGOMA (2014). THE APPLICABILITY AND BOTTLENECKS OF MTEF BUDGETING IN PUBLIC SECTORS – TANZANIA. ACC 5111 SEMESTER 1- 2013/2014 LECTURE: PROF. KIHANGA, E.P AND MR. BARONGO, A.A DATE OF SUBMISSION: JANUARY, 2014.

المتوسطة والطويلة المدى من أجل تحقيق الأهداف المتوقعة والمرجوة. من ناحية أخرى، فإن عدم مرونة الخطط المتوسطة الأجل قد يخلق العديد من العقبات في تنفيذ الموازنات السنوية، ولحل هذه المشكلة في الدول المتقدمة في العالم وبعض الدول النامية، تم في السنوات الأخيرة، استخدام أطر الإنفاق الحكومي متوسط الأجل (MTEF)، وتتراوح الفترة الزمنية لهذه الأطر ما بين سنتين إلى خمس سنوات، والأهداف الكمية والنوعية المستخدمة فيها متسقة وقائمة على الأهداف المتوقعة في خططها التنموية، ويمكن أن نرى من الأدبيات الدولية التي تم جمعها نتيجة للأبحاث أن البلدان النامية قد قطعت شوطاً طويلاً في تطوير أنشطة الموازنة القائمة على الأداء.

تعمل الاقتصادات غير المتطورة والمؤسسات الدولية الناجحة مثل منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) وصندوق النقد الدولي (IMF) على تعزيز تنفيذ الموازنات على أساس الأداء في العالم النامي، وتعتبر الشفافية المالية، وإطار الإنفاق متوسط الأجل، والترتيبات المؤسسية الأخرى عوامل فعالة في تطوير الموازنة على أساس الأداء.

٢- تعريف اطار الانفاق متوسط الاجل.

يتزايد الاعتراف بمفهوم الإطار المتوسط الأجل للموازنة باعتباره عنصر حاسم الأهمية للربط الفعال بين السياسة والتخطيط والموارد، بمعنى ان الأداة المستخدمة لربط السياسة والتخطيط والموارد هو إطار الإنفاق المتوسط الأجل (MTEF). وأصبح MTEF من العناصر المهمة لأحدث الأساليب لإدارة الموازنات، وبشكل متزايد، للنهج الجديد «الشامل» للتنمية الدولية. وتكمن جاذبية أطر الإنفاق على المدى المتوسط الأجل في قدرتها على ربط الضرورات قصيرة الأجل التنافسة غالباً لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي بالمطالب المتوسطة والطويلة الأجل على الموازنة والتي تساهم في تحسين صنع السياسات والتخطيط، فضلاً عن كفاءة وفعالية تقديم الخدمات.

ووفقاً لوزارة التنمية الدولية البريطانية (٢٠٠١)، يدمج إطار الإنفاق على المدى المتوسط الأجل عناصر السياسة والمؤسسات وإنفاق القطاع العام الذي يؤدي إلى تحسين سبل العيش مستدامة للمواطنين من خلال الجمع بين الاستجابة للأولويات المحددة محلياً وأفضل الممارسات في تطوير السياسات والتمويل العام^١. أضف أن MTEF الفعال يحتاج عادة إلى إطار عمل حكومي كامل لدعم نهج إستراتيجي وقائم على السياسات لإعداد الموازنة، ليصبح إطار الإنفاق متوسط الأجل بحد ذاته أداة التحديث في إدارة الإنفاق العام، وليحل محل التخطيط التقليدي والموازنة التقليدية.

إن إطار الإنفاق متوسط الأجل هو إطار مصمم خصيصاً لربط التخطيط متوسط الأجل بالموازنات السنوية. وبهذه الطريقة، يؤسس هذا الإطار ربط نفقات الموازنة بطريقة منهجية بالنتائج الاجتماعية المرغوبة.

وان التركيز الرئيسي لهذا الإطار هو تخصيص موارد الموازنة للبرامج والأنشطة والمشاريع بطريقة يمكن أن

1 Odi, (2006); Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute, London -

تحقق الأولويات الاستراتيجية للبلد. هذا الإطار معترف به في البلدان المتقدمة كأداة مهمة لإدارة النفقات العامة مع الانضباط المالي، ويعتبر أداة فعالة لزيادة إمكانية التنبؤ بنتائج الموازنة وتحسين تخصيص الموارد. تتمثل الأهداف الرئيسية لهذا الإطار في تحسين الرقابة على الموازنة الإجمالية وتمكين التخصيص الاستراتيجي للموارد بين الأولويات المتنافسة والمساعدة في حل مشكلة الموارد المشتركة للموارد العامة^١.

ان إطار الإنفاق متوسط الأجل هو خطة الحكومة متوسطة المدى من ٣ إلى ٥ سنوات، حيث يتم تحديد الأولويات الإستراتيجية والأهداف الأساسية من خلال الحجم والسعر التقديري للخدمات وتوقعات الإيرادات، ويتم إعداد هذه البرامج دائماً بشكل مستقل عن عملية إعداد الموازنة السنوية، وتتضمن قائمة بالبرامج والأنشطة التي لا تتحقق عادةً لأسباب مختلفة، بما في ذلك عدم وجود توقعات دقيقة، وفي بعض الحالات النظرة المثالية للبرامج. في هذه البلدان، يكون نظام اتخاذ القرار منفصلاً إلى حد كبير عن أداء القطاع العام، وبسبب عدم السيطرة على المصروفات، يتم استخدام غالبية الموارد المالية للحكومة لتغطية النفقات الجارية، التي لا تتمتع بمرونة عالية، وبالتالي في هذه البلدان، يركز نظام التخطيط في الغالب على المشاريع الاستثمارية. وتصمم السياسات بشكل عام لتناسب القضايا الحالية ولا تؤخذ اعتبارات البرامج في الموازنة بعين الاعتبار. للأسباب الاتية، هناك دائماً فجوة بين هذه البرامج والموازنات السنوية:

- ١- في عملية إعداد الموازنة السنوية، لم تظهر الآثار متوسطة الأجل للإنفاق الحكومي في مناقشات الموازنة في ذلك العام، وستؤدي هذه النقطة على المدى المتوسط إلى نفقات غير مستدامة وتحييد الآثار الإيجابية المحتملة للنفقات الاستثمارية لموازنة العام الحالي.
- ٢- تحتوي خطة التنمية على النتائج التي سيتم تحقيقها على المدى المتوسط. هذا على الرغم من أن الموازنة السنوية تؤكد البيانات ولا تهتم بالنتائج.
- ٣- تتم المفاوضات بين دائرة الموازنة والجهاز التنفيذي في الغالب حول قضايا مثل عدد الموظفين ومقدار الموازنة المطلوبة من قبل الجهاز التنفيذي، وقضايا مثل كمية المنتجات التي ينتجها الجهاز لتحقيق هدف معين^٢.

ان إطار الإنفاق الحكومي متوسط الاجل هو ايضاً عملية شفافة لصياغة البرامج والموازنة، والتي من خلالها يتوصل مجلس الوزراء والجهة المسؤولة عن البرنامج والموازنة إلى تفاهات قانونية لتخصيص الموارد العامة وفقاً للأولويات المحددة، مع مراعاة الانضباط المالي.

وهذه العملية لها هدفان عامان: **تحديد الأهداف المالية** وتخصيص الموارد للأولويات الاستراتيجية في

1 - Di Francesco, Michael and Barroso, Rafael, Review of International Practices for Determining Medium-Term Resource Needs of Spending Agencies (June 3, 2015). World Bank Policy Research Working Paper No. 7289, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2614185>.

٢ - جناني أفشين. (٢٠١٠). «مقدمة موجزة لنموذج الإطار لإنفاق المتوسط الأجل». المجلة الاقتصادية - المجلة الشهرية للقضايا والسياسات الاقتصادية المجلد ٩ و ١٠.

ادخال التعديلات اللازمة على الموازنة العامة لتنفيذها، والذي يهدف إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية، **الهدف الأول** هو تعزيز انضباط الموازنة ككل، بما في ذلك استدامة سياسات الموازنة القطاعية، مع ضمان توافق تأثير سياسات الموازنة مع الموارد المالية للدولة وإطار الاقتصاد الكلي .

الهدف الثاني:- هو تعزيز كفاءة التوزيع المشترك بين القطاعات للموارد من خلال تطوير الأساليب والأدوات التي تضمن العلاقة بين استراتيجيات السياسة العامة وترجمتها الملموسة من خلال الموازنة، وبالتالي يصبح نطاق الإنجاز التدريجي للأهداف التي تشمل قطاعات مختلفة، والتي تتطلب في كثير من الأحيان جهداً متواصلًا على مدى عدة سنوات ممكنًا من خلال وضع الموازنة في منظور متعدد السنوات. **الهدف الثالث:-** هو تحسين الأداء التشغيلي، وتعزيز الفعالية والكفاءة في تقديم الخدمات العامة، وإعطاء المديرين منظوراً أطول لإدارة مشاريعهم وتزويدهم بإطار عمل لمراقبة الأداء.

الموازنة متعددة السنوات هي إطار العمل المتصل الذي يسمح بتوجيه الإنفاق من خلال أولويات السياسة العامة وتأطيرها من خلال حقائق الموازنة¹.

وهنا يكمن التحدي في الإدارة الفعالة للضغط بين الاحتياجات والموارد المتاحة .

رابعاً : لماذا قامت الدول بإدخال MTBFs؟

تم إدخال قواعد MTBFs والسياسة المالية بشكل عام عندما كانت هناك حاجة قوية لانضباط السياسة المالية. كان الدافع الأكثر شيوعاً هو مدة استمرار المالية العامة بالعجز وتراكم الديون. وفي كثير من الأحيان، كان العجز ناتجاً عن اتجاه أساسي لنمو الإنفاق، وكان الدافع المهم لإدخال MTBF هو التحكم بشكل أفضل في النفقات العامة (على سبيل المثال، في نيوزيلندا وهولندا). غالباً ما تؤدي عوامل الاقتصاد السياسي وضعف الإدارة المالية إلى سياسات مسايرة للدورة الاقتصادية وانحيازاً للعجز، ويمكن أن تكون الأزمة الاقتصادية أو المالية محفزاً أيضاً، مما يجعل من الأسهل سياسياً اعتماد إطار عمل حيث تصبح الفوائد المحتملة لتطبيق سياسات مالية قوية واضحة. تعد اعتبارات الاستدامة المالية طويلة الأجل والرغبة في إفساح المجال للتخفيضات الضريبية من خلال النفقات المنضبطة من الأسباب الأخرى لإدخال MTBFs.

خامساً : الدور السياسي (المبكر) لمفهوم الإنفاق المتوسط الأجل

من الأمور المركزية لمفهوم الإنفاق المتوسط الأجل الاعتراف بأن مرحلة إعداد الموازنة (ويجب أن تكون) سياسية في الأساس، لأنها تتعلق باتخاذ خيارات سياسية حقيقية بناءً على التفضيلات المجتمعية (حاجات الناخبين) وربطها بالخطط والموارد العامة للدولة. ولاتخاذ أو صنع خيارات سياسية حقيقية، يجب أن تكون العملية السياسية مدعومة بعناصر فنية معينة، من بينها :-

1 -G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, "Methodological Guide to Performance Monitoring", International Bank for reconstruction and development, 2006.

١- إطار مالي متوسط المدى يحدد الجاميع.

٢- تقديرات التكاليف المستقبلية للسياسة الحالية.

٣- استراتيجيات القطاع التي تحدد أولويات القطاعات والقطاعات الفرعية للإنفاق المستقبلي.

مع ملاحظة انه لن يتم وضع كل هذه العناصر الفنية في مكانها الصحيح في بداية عملية MTEF، ولكن إحراز تقدم نحوها يعد جزءاً مهماً من التطوير المبكر لإطار MTEF.

ويرتكز مفهوم الإنفاق المتوسط الأجل على قيم معينة، مثل قيم الانضباط المالي وتحسين نتائج الموازنة. من المسلم به أن السياسيين غالباً ما تكون لديهم مخاوف، بما في ذلك (إعادة الانتخاب مرة ثانية)، والتي لا تتماشى بالضرورة مع نتائج أفضل في الموازنة. لهذا من الممكن تماماً أن يكون النهج العقلاني القائم على القواعد لإطار الإنفاق عبر الطرق السريعة مناقضاً تماماً للطريقة التي تعمل بها السياسة في بلد ما؛ وبدون دعم سياسي. ولكن هناك أيضاً العديد من الحالات التي يتضح فيها للنخبة السياسية، وكذلك لكبار التكنوقراط، أنهم إذا أرادوا تنفيذ خياراتهم السياسية بشكل فعال وبناء ثقة مع مواطنيهم، فإنهم بحاجة إلى عملية موازنة أفضل من أجل تفعيلها.

وإذا نظرنا إلى الأمر من هذه الزاوية، فإن إطار الإنفاق على المدى المتوسط (وعملية الموازنة بشكل عام) لا يصبح مجرد أداة فنية لتوحيد وتحسين استخدام الموارد، بل هو أداة حاسمة محتملة لبناء وتعزيز الشرعية السياسية وبالتالي المساءلة المحلية. إن إشراك المستوى السياسي في نقاط القرار الرئيسية في دورة الموازنة -الوزراء / مجلس الوزراء وبعد ذلك في البرلمان - في اتخاذ الخيارات الاستراتيجية حول مكان وكيفية تحديد أولويات الموارد يعد جزءاً مهماً من تطوير عملية فعالة لإطار الإنفاق على المدى المتوسط^١.

سادساً : أهمية توكي الشفافية في وضع الموازنة العامة؟

تُعرف «شراكة الموازنة الدولية، شفافية الموازنة على أنها «إتاحة المعلومات الشاملة المتعلقة بالأموال العامة في الوقت المناسب» على نحو يُمكن المواطنين والمجتمع المدني من فهم طرق جمع هذه الأموال واستخدامها، ومن المشاركة في أنشطة المتابعة والمناصرة بما من شأنه أن يُساعد على بلورة السياسات واتخاذ القرارات، وتفيد المبادرة العالمية للشفافية المالية بأن غياب الشفافية يؤدي إلى ضعف مساءلة الحكومات وارتفاع مخاطر المالية العامة. وبالتالي، تُعتبر الشفافية عاملاً مساعداً على سلامة تسيير الأسواق والحوكمة: إذ تُمكن من تخصيص الموارد على نحو فعال، وتفرض الانضباط على سلوك الحكومات، وتضطلع بدور حاسم في الحد من الفساد. كما أنها علامة واضحة على الجدارة بثقة المواطنين والمستثمرين على حد سواء.

1-Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies.

واضطلعت عدة منظمات دولية بأبحاث موضوعية وأرست مبادئ ومعايير للشفافية المالية، تتيح بذلك أطراً معيارية وتوجيهات للحكومات لمساعدتها على تحسين مستوى الشفافية ومشاركة المواطنين، ورفد الرأي العام بالمعلومات اللازمة لمساءلة الحكومات والتدقيق في عملها^١.

التوصيات :

- ١- أصبح من الملزم على الحكومة التحول الى نظام موازنة الاداء وإطار الانفاق متوسط الاجل في السنوات القادمة لتحقيق الاصلاح العام في نظام الموازنة العامة الاتحادية.
- ٢- ينبغي أن يكون بناء هيكل نفقات وإيرادات الموازنة العامة مستنداً الى رؤية وأولويات الحكومة لتحقيق مساءلة فاعلة عن الاداء في حال أخفاق تلك الموازنة في تحقيق رؤية الحكومة وأولوياتها.
- ٣- بالنظر إلى الظروف القانونية والاجتماعية والثقافية والسياسية للعراق، يُقترح دراسة الظروف السببية والبيئية المتداخلة في إصلاح نظام الموازنة في العراق وتوفير الآليات القانونية اللازمة .
- ٤- إن الاسلوب التقليدي المعتمد في إعداد الموازنة العامة في العراق لا ينسجم مع التطورات الحاصلة في حجم الموارد والانفاق وما يصاحبه من ضعف حجم المبالغ المرصودة للمشاريع الاستثمارية، والذي يمكن ان يؤثر سلباً على الاجيال القادمة و عدم تمكينها من الاستمرار في التنمية، مما يتطلب اعتماد الاسلوب الحديث في تقدير النفقات العامة في نظام الموازنة العامة للدولة، وتقليل الهدر والاسراف فيها، واستثمار الإيرادات العامة للدولة في المشاريع الاستثمارية ، و المحافظة على البيئة والموارد الطبيعية ضماناً لمصلحة الاجيال .
- ٥- إن استخدام هذا النوع من الموازنات يعمل على توفير المعلومات المحاسبية والادارية بصورة دقيقة، والتي يمكن أستخدامها في عملية التخطيط والرقابة ومن ثم تقييم الأداء للوحدات الحكومية، وترشيد وضغط النفقات العامة من خلال التخطيط الدقيق لتكاليف كل نشاط وبرنامج من اجل تقليل الهدر في المال العام، وبالتالي تقليل عجز الموازنة .
- ٦- يجب مراعاة قانون الادارة المالية والدين العام في ما يتعلق بالعجز العام في الموازنة الاتحادية وعدم تجاوز النسبة المحددة في القانون .

١ - اسكندر بستاني، سابين حاتم، طونيا سالم، دراسة حول شفافية الموازنة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دراسة عن الأردن، لبنان، المغرب وتونس ٢٠٢١.

المصادر :

- ١- بحر، احمد شنان : دراسة اصلاح نظام الموازنة العامة الاتحادية في العراق وفقاً لنهج موازنة الاداء واطار الانفاق متوسط الاجل ، اطروحة دكتوراه مقدمة الى كلية الادارة والمحاسبة ، جامعة طهران .
- ٢- صالح بالحاج ، اصلاح الدولة: مكانة التجربة الجزائرية في التجارب الأجنبية المجلة الجزائرية للسياسات العامة العدد ١١ سبتمبر ٢٠١١ .
- ٣- اسكندر بستاني، سايبين حاتم، طونيا سالم، دراسة حول شفافية الموازنة في الشرق الأوسط وشمال إفريقيا دراسة عن الأردن، لبنان، المغرب وتونس ٢٠٢١ .
- ٤- كتيب إدارة الإنفاق العام ”، البنك الدولي، ١٩٩٨ .
- ٥- كردبچه، محمد. (٢٠٠٧) «إطار الإنفاق متوسط الأجل». المجلة العلمية للتخطيط والموازنة. العدد ١١. رقم ٦ .
- ٦- جناني أفشين. (٢٠١٠). «مقدمة موجزة لنموذج الطارلإنفاق المتوسط الأجل». المجلة الاقتصادية - المجلة الشهرية للقضايا والسياسات الاقتصادية المجلد ٩ و ١٠ .
- ٧- بوفير ، «إصلاح المالية العامة في المغرب: الأداء، المساءلة، الشفافية» ، في المجلة الفرنسية ، العدد ١٠٢ ، يونيو / حزيران ٢٠٠٨ .
- ٨- GAUDEMET ، «المالية العامة: الموازنة / الخزانة» ، المجلد ١ ، الطبعة السابعة.
- 1- This Guidance Note was prepared by Alison Evans and Malcolm Holmes with assistance from Tim Williamson and Karin Christiansen (both ODI/CAPE). The Synthesis Report prepared by Malcolm Holmes and Alison Evans plus the individual country case studies by various authors are available at www.odi.org.uk/pppg.
- 2- Medium-Term Budgetary Frameworks - Lessons for Austria from International Experience Prepared by Erik J. Lundback1 Authorized for distribution by Paul Hilbers June 2008 .
- 3- Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies.
- 4- -G. COLLANGE, P. DEMANGEL, R. POINSARD, “Methodological Guide to Performance Monitoring”, International Bank for reconstruction and development, 2006.
- 5- Di Francesco, Michael and Barroso, Rafael, Review of International Practices for Determining Medium-Term Resource Needs of Spending Agencies (June 3, 2015). World Bank Policy Research Working Paper No. 7289, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2614185>.
- 6- Odi, (2006); Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies. Centre for Aid and Public Expenditure. Overseas Development Institute, London.
- 7- ELIKANA ELFASI, KAGOMA (2014). THE APPLICABILITY AND BOTTLENECKS OF MTEF BUDGETING IN PUBLIC SECTORS – TANZANIA. ACC 5111 SEMESTER 1- 2013/2014 LECTURE: PROF. KIHANGA, E.P AND MR. BARONGO, A.A DATE OF SUBMISSION: JANUARY, 2014.
- 8- La réforme de l’État”, L’ENA, Tome 1, La documentation française, 1999.
- 9- -J. BLONDAL, “La réforme budgétaire dans les pays membres de l’OCDE: tendances communes” Revue de l’OCDE sur la gestion budgétaire. Vol. 2, No. 4. OCDE. 2003.
- 10- G. VERGER, “Accountability”, SPID, 2010
- 11- M. BOUVIER, “Réforme des finances publiques : réforme de l’État”, Revue française des Finances Publiques, n° 73, janvier 2001.)
- 12- The new budgetary approach”, in Revue Al Maliya, n° 33, June 2004.
- 13- Cf. P. Bezes, Réinventer l’Etat. Les réformes de l’administration française (1962–2008), Paris, PUF, 2009.
- 14- S. GODEFROY, H. ZELLER, “The LOLF and the reform of the State”, in the reform of the State, French notebook n° 346, September–October 2008.



الاتفاقيات والمعاهدات والقرارات الدولية

بشأن حظر التجاوز والإساءة الى المقدسات والرموز الدينية

الباحث: محمد مهدي صالح

الملخص التنفيذي :

أن العالم يشهد ومنذ فترة ليست بالقليلة الكثير من الصراعات والخلافات على الصعيد الداخلي لكل دولة، وكذلك على الصعيد الدولي بين الدول نفسها، والتي تلقي بظلالها على الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية والدينية، ولم يكن الجانب الديني بمعزل عن هذه الصراعات والتجاوزات، مما دفع المجتمع الدولي للحد من هذه التجاوزات والتنبيه على خطر الإساءة إلى المقدسات والرموز الدينية، إن القانون الدولي فرض حمايته على حرية العبادة والأماكن المقدسة والرموز الدينية وقت السلم وأثناء النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، وعليه سنتناول في هذه الورقة محورين .

المحور الأول

الاتفاقيات والمعاهدات والمواثيق الدولية وقت السلم

فأتناء السلم جاءت الحماية في اتفاقيات وإعلانات ومواثيق حقوق الإنسان العالمية والإقليمية ومنها

أولاً- الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨ نص في المادة (١٨) على (لكل شخص حق في حرية الفكر والوجدان والدين، ويشمل هذا الحق حريته في تغيير دينه أو معتقده، وحرته في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة .)

ثانياً - العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ حيث نص في المادة (١٨) على:

١- لكل إنسان الحق في حرية الفكر والوجدان والدين. ويشمل ذلك حريته في ان يدين بدين ما، وحرته في إظهار دينه أو معتقده بالتعبد وإقامة الشعائر والممارسة والتعليم، بمفرده أو مع جماعة، وأمام الملأ أو على حدة.

٢- لا يجوز تعريض أحد لإكراه من شأنه أن يخل بحريته في أن يدين بدين ما، أو بحريته في اعتناق أي دين أو معتقد يختاره .

٣- لا يجوز إخضاع حرية الإنسان في إظهار دينه أو معتقده إلا للقيود التي يفرضها القانون؛ والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو حقوق الآخرين وحياتهم الأساسية .

٤- تتعهد الدول الأطراف في هذا العهد باحترام حرية الآباء، أو الأوصياء عند وجودهم، في تأمين تربية اولادهم دينياً وخلقياً وفقاً لقناعاتهم الخاصة .)

ثالثاً - الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ١٩٩٧ حيث نص في المادة (٢٦) على (حرية العقيدة والفكر والرأي مكفولة لكل فرد)، والمادة (٢٧) (للأفراد من كل دين الحق في ممارسة شعائرهم الدينية، كما لهم الحق في التعبير عن افكارهم عن طريق العبادة أو الممارسة أو التعليم، وبغير إخلال بحقوق الآخرين، ولا يجوز فرض أية قيود على ممارسة حرية العقيدة والفكر والرأي؛ إلا بما نص عليه)، وتضمن الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة ١٩٧٩ في المادة الثامنة هذه المفاهيم أيضاً؛ حيث نصت على (حرية العقيدة وممارسة الشعائر الدينية مكفولة، ولا يجوز تعريض أحد لإجراءات تقييد ممارسة هذه الحريات، مع مراعاة القانون والنظام العام).

رابعاً- ميثاق الحقوق الاساسية للاتحاد الأوربي لسنة ٢٠٠٠ حيث نصت المادة العاشرة على:

« حق الفكر والضمير والديانة »

١- لكل شخص الحق في حرية الفكر والضمير والديانة، ويشمل هذا الحق الحرية في تغيير الديانة أو العقيدة،

وحرية إعلان الديانة أو العقيدة والتعبد والتعليم والممارسة وإقامة الشعائر، إن كان بمفرده، أو بالاجتماع مع الآخرين، وإن كان بشكل علني أو بشكل سري .

٢- إقرار الحق في عدم الاشتراك في الحروب وفقاً للقوانين المحلية التي تحكم ممارسة هذا الحق).

والمادة (٢٢) على (الاختلاف الثقافي والديني واللغوي يحترم الاتحاد الاختلاف الثقافي والديني واللغوي).

خامساً - الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان لسنة ١٩٤٨؛ حيث نصت المادة الثالثة على: (لكل شخص الحق في اعتناق ديانة ما بحرية وإظهارها وممارستها علناً وفي السر)

سادساً - البرتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٩٩ (سان سلفادور) نص في المادة الثالثة على (الالتزام بعدم التمييز)

تتعهد الدول أطراف هذا البرتوكول بضمان ممارسة الحقوق المذكورة فيه دون تمييز من أي نوع بسبب الجنس أو اللون أو التنوع أو الدين أو الآراء السياسية أو غيرها أو بسبب الأصل القومي أو الاجتماعي أو الوضع الاقتصادي أو المولد أو أي ظرف اجتماعي آخر).

سابعاً - الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٦٩ (سان خوسيه) حيث نصت في المادة (١٢) على («حرية الضمير والدين»

١- لكل إنسان الحق في حرية الضمير والدين. وهذا الحق يشمل حرية المرء في المحافظة على دينه أو معتقداته أو تغييرهما، وكذلك حرية المرء في المجاهرة بدينه أو معتقداته ونشرهما سواء بمفرده أو مع الآخرين سرّاً و علانية .

٢- لا يجوز أن يتعرض أحد لقيود قد تعيق حريته في المحافظة على دينه أو معتقداته أو تغييرهما.

٣- لا تخضع حرية الدين أو المعتقدات إلا للقيود التي يرسمها القانون والتي تكون ضرورية لحماية السلامة العامة أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم .

٤- للأباء أو الأوصياء حسبما يكون الحال الحق في أن يوفرُوا لأولادهم أو القاصرين الخاضعين لوصياتهم تربية دينية وأخلاقية وفقاً لقناعاتهم الخاصة .)

المحور الثاني

المعاهدات والاتفاقيات الدولية أثناء النزاعات المسلحة الدولية أو غير الدولية

أما أثناء النزاعات المسلحة سواء الدولية أو غير الدولية؛ فرض القانون الدولي الإنساني حمايته على الأماكن المقدسة فقد نصت المادة (٢٧) من اتفاقية لاهاي لسنة ١٩٠٧ على (في حالات الحصار أو القصف يجب اتخاذ كافة

التدابير اللازمة لتفادي الهجوم ، قدر المستطاع؛ على المباني المخصصة للعبادة والفنون والعلوم والأعمال الخيرية والآثار التاريخية والمستشفيات والمواقع التي يتم فيها جمع المرضى والجرحى، شريطة ألا تستخدم في الظروف السائدة آنذاك لأغراض عسكرية . ويجب على المحاصرين أن يضعوا على هذه المباني أو أماكن التجمع علامات ظاهرة محددة يتم إشعار العدو بها مسبقاً.) وكذلك نصت اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الأشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة في ١٢/ آب / ١٩٤٩ في المادة (٢٧) على (للأشخاص المحميين في جميع الأحوال حق الاحترام لأشخاصهم وشرفهم وحقوقهم العائلية وعقائدهم الدينية وعاداتهم وتقاليدهم. ويجب معاملتهم في جميع الأوقات معاملة إنسانية، وحمايتهم بشكل خاص ضد جميع أعمال العنف أو التهديد، وضد السباب وفضول الجماهير. ويجب حماية النساء بصفة خاصة ضد أي اعتداء على شرفهن، ولا سيما ضد الاغتصاب والإكراه على الدعارة وأي هتك لحرمتهن.) كما تضمنت المعنى نفسه المادة (٥٣) من الملحق الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لسنة ١٩٧٧ والمتعلقة بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة على (حماية الأعيان الثقافية وأماكن العبادة. تحظر الأعمال التالية ، وذلك دون الإخلال بأحكام اتفاقية لاهاي المتعلقة بحماية الأعيان الثقافية في حالة النزاع المسلح المعقودة بتاريخ ١٤ مايو ١٩٥٤ وأحكام المواثيق الأخرى الخاصة بالموضوع :

أ- ارتكاب أي من الأعمال العدائية الموجهة ضد الآثار التاريخية أو الأعمال الفنية أو أماكن العبادة التي تشكل التراث الثقافي أو الروحي للشعوب .

ب - استخدام مثل هذه الأعيان .

ج - اتخاذ مثل هذه الأعيان محلاً لهجمات الردع .)

كما اورد الملحق الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف لسنة ١٩٧٧ والمتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية في المادة (١٦) على («حماية الأعيان الثقافية وأماكن العبادة »

يحظر ارتكاب أية أعمال عدائية موجهة ضد الآثار التاريخية، أو الأعمال الفنية وأماكن العبادة التي تشكل التراث الثقافي أو الروحي للشعوب، واستخدامها في دعم المجهود الحربي، وذلك دون الإخلال بأحكام اتفاقية لاهاي بحماية الأعيان الثقافية في حالة النزاع المسلح والمعقودة في ١٤ / أيار / ١٩٥٤).

وقد فرض القانون الدولي الجنائي حمايته على الأماكن المقدسة فجرمها وجعلها جريمة حرب طبقاً لاتفاقيات جنيف الأربعة لسنة ١٩٤٩، والبروتوكولين الملحقين لها لسنة ١٩٧٧، حيث اعتبر مخالفة الاتفاقيات السالفة الذكر جريمة حرب، وهذا ما نص عليه النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية في المادة (٨) (٢) — «لغرض هذا النظام الأساسي؛ تعني «جرائم الحرب»:

أ- الانتهاكات الجسيمة لاتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢/ آب / ١٩٤٩، أي فعل من الأفعال التالية ضد الأشخاص ، أو الممتلكات الذين تحميهم أحكام اتفاقية جنيف ذات الصلة :



٩- تعتمد توجيه هجمات ضد المباني المخصصة للأغراض الدينية أو التعليمية أو الفنية أو العلمية أو الخيرية، والآثار التاريخية، والمستشفيات وأماكن تجمع المرضى والجرحى، شريطة ألا تكون أهدافاً عسكرية. (ز) على (أداء أي مهمة أخرى تتسق مع هذا النظام الأساسي ومع القواعد الإجرائية وقواعد الإثبات).

التوصيات :

تستطيع الدول إصدار تشريع عالمي بمنع ازدياد الأديان وتقديمه إلى الأمم المتحدة أو التوصل لاتفاقية دولية ملزمة للدول الأعضاء للحد من هذه الظاهرة وللحفاظ على الوئام بين الأديان، وكذلك عقد مؤتمرات عالمية للحوار بين الأديان من أجل التقريب فيما بينها.

المصادر :

١- الإعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨.

٢- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦.

٣- الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ١٩٩٧.

٤- الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة ١٩٧٩.

٥- ميثاق الحقوق الاساسية للاتحاد الأوروبي لسنة ٢٠٠٠.

٦- الإعلان الأمريكي لحقوق واجبات الإنسان لسنة ١٩٤٨.

٧- البرتوكول الإضافي للاتفاقية الامريكية لحقوق الإنسان في مجال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لسنة ١٩٩٩ (سان سلفادور) .

٨ - الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٦٩ (سان خوسيه) .

٩- اتفاقية لاهاي لسنة ١٩٠٧ .

١٠- اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية الاشخاص المدنيين في وقت الحرب المؤرخة في ١٢/ آب / ١٩٤٩.

١١- الملحق الإضافي الأول لاتفاقيات جنيف لسنة ١٩٧٧ والمتعلقة بحماية ضحايا المنازعات الدولية المسلحة .

١٢- الملحق الإضافي الثاني لاتفاقيات جنيف لسنة ١٩٧٧ والمتعلقة بحماية ضحايا المنازعات المسلحة غير الدولية.

١٣- نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية المعتمد في روما في ١٧ / تموز / ١٩٩٨.

تأثير التغيرات المناخية والجفاف على الأهوار في العراق

الباحث: مصطفى محمد راضي

الملخص التنفيذي:

أعدت هذه الدراسة بناء على طلب السيدة النائب (زوزان علي صالح)، نتعرف فيها على طبيعة الاهوار في جنوب العراق، من حيث التاريخ والمساحة واهميتها الطبيعية والاقتصادية وواقعها الحالي، نظرا لما تتعرض له من ضغوطات بسبب تغير المناخ ومواسم الجفاف المتعاقبة، اذ نالت هذه المسطحات المائية المهمة نصيبا أكبر في تراجع منسوب المياه بشكل خطير، وخسارة كثير من فرص الجذب الاقتصادي والبيئي حولها، بالنظر لوقوعها في اشد المناطق البيئية قساوة وتعرضا لاضطرابات المناخ.

تراوحت تقديرات المساحة الاجمالية للأهوار بين (٩٠٠٠) و (٢٠٠٠٠) كيلومتراً مربعاً، وتبلغ مساحتها بحسب تقديرات أخرى على اساس وحداتها الادارية الصغرى والبالغة (٢٠) ناحية ضمن المحافظات الثلاث التي تقع فيها منطقة الاهوار وهي محافظات (ميسان - ذي قار - البصرة) التي تعتبر مراكز التوازن المكاني والسكاني فيها. ومن هذه المساحة هناك (٩٠٠٠) كم٢ اهوارا دائمية، والبقية اهوارا فصلية تغمرها مياه الفيضان سنويا.

لا يمكن معالجة قضية الجفاف في الاهوار بمعزل عن معالجة شحة المياه الشاملة التي يتعرض لها العراق تزامنا مع سوء ادارة واستخدام الموارد المائية، تقع الأهوار في جنوب العراق وهي بالتالي ضمن المنطقة التي تعتبر المحطة الاخيرة لجريان مصادر المياه السطحية في العراق، وبالتالي تفاقمت فيها المشاكل وتعقدت الحلول.

أولاً: الأهوار في العراق، تاريخيا واقتصاديا وبيئيا:

هي مجموعة المسطحات المائية التي تغطي الاراضي المنخفضة الواقعة في جنوبي السهل الرسوبي العراقي، وتكون على شكل مثلث تقع مدن العمارة والناصرية والبصرة على رؤوسه. وتتسع مساحة الاراضي المغطاة بالمياه وقت الفيضان في اواخر الشتاء وخلال الربيع وتتقلص ايام الصيهور (الجفاف). واطلق العرب الاوائل على هذه المناطق اسم «البطائح»، جمع بطيحة، لأن المياه تبطحت فيها، اي سالت واتسعت في الأرض وكان ينبت فيها القصب.^١

تتميز الاهوار في العراق بأهميتها الاقتصادية بكونها مكاناً ملائماً لتكاثر أنواع مختلفة من الأسماك والطيور، وتشكل مصدر عيش مهم لعدد كبير من سكان المنطقة إضافة إلى كونها البيئة الملائمة لتكاثر الجاموس وتربيته وبعض الطيور المهاجرة والمستوطنة، ناهيك عن فوائدها السياحية وكونها مصدراً «مهما» لنبات القصب والبردي الذين يدخلان في صناعة الورق وصناعات أخرى.^٢

تنتشر في جنوب العراق من محافظة ميسان كثير من المسطحات المائية التي ينبت فيها القصب والبردي، تمتد الاهوار بأقسامها الثلاث الرئيسية، الاهوار الوسطى وهور الحمار والاهوار الشرقية. وذلك نظراً لاتساع الرقعة الجغرافية التي تشكلها تلك الاهوار، اضافة الى ما تتمتع به من اهمية تاريخية ونموذج لازال حتى وقت قريب يحتفظ بشي من نمط الحياة القديمة للشعوب التي مرت في تلك المنطقة على مدى تاريخها الطويل.

الاهوار الوسطى « الاهوار المركزية » هي المثلث الواقع داخل الاراضي العراقية بين المحافظات الجنوبية الثلاثة (ميسان، ذي قار، البصرة)، ومن اهم مناطقها الصحين والجدي والسنية والشطانية والعكر والطار والصكيل وابو الزور وقرية ام الشويج و زجري. تمثل الاهوار الوسطى العمق الاساسي للأهوار، فيها تتركز الكثافة السكانية حيث في تلك المنطقة يقع ثقل التنوع البيولوجي لأهوار العراق، تأخذ هذه المنطقة مياهها بشكل اساس من الانهر المتفرعة عن نهر دجلة، والاهوار الشرقية هي اهوار شرق دجلة الممتدة من شمال شرق محافظة ميسان نزولا الى قضاء القرنة، وهي اهوار ملاصقة للجانب الايراني ومنها هور الحويزة الذي يغطي المساحة الواقعة شرق نهر دجلة ضمن الاراضي العراقية وتبدأ من منطقة الشيب في العمارة شمالاً وحتى السويب في البصرة جنوباً. المساحة الاجمالية للأهوار الشرقية (١,٢٢٠,٦٠٠) دونم تشمل (ناحية العزيز، قضاء قلعة صالح، ناحية بني هاشم، ناحية المشرح) المساحة الاجمالية للأهوار الغربية (٤١٧,١٠٩) دونم تشمل (ناحية العدل، ناحية الخير، ناحية السلام، ناحية الميمونة). ان المصادر المائية الاكبر لهذه الاهوار تأتي من فروع نهر دجلة الشرقية في محافظة ميسان، وكميات اخرى تأتي من نهر الكرخة في الاراضي الايرانية. بالمجمل العام ان المساحة التي تتمدد فيها الاهوار الثلاثة الاساسية جنوب العراق تكاد تكون مساحة واحدة وان تخللتها مسافات من اليابسة او بعض

١ الاهوار العراقية، موقع محافظة ذي قار <https://iq.gov.thiqar/>

٢ د.مهدي الكفاني، اهوار جنوب العراق، طبيعة مائية، ارضا وسكانا وبيئة مناخية، موقع <https://ar.com.iraqpalm/3872>

السدود المصطنعة التي فرضتها اما ضرورات العيش او طغيان السياسة وجبروت الدكتاتورية .

ان الاهوار رقعة جغرافية تمسك بأطرافها استقرار البيئة الطبيعية للمنطقة وتمتد جذورها الى عمق التاريخ. حتى العقود الاخيرة من القرن العشرين، فان مساحة الاهوار الملاصقة لبعضها تؤكد ذلك. تلك الاهوار هي الوريث الطبيعي من ملامح العيش في الحضارات القديمة لبلاد ما بين النهرين، فهي قديمة قدم الزمان والانسان، وبقيت حتى العقود الاخيرة تحافظ على جزء كبير من موروثها القديم من العادات والتقاليد وطريقة العيش.^١

تعتبر مناطق الاهوار الجنوبية في العراق من أكثر الاقاليم البيئية ثراءً، فبالرغم من التخلف والاهمال المتعمد الذي تعرضت له هذه المنطقة في كثير من النواحي، تمتاز اهوار الجنوب والمناطق المحيطة بها بتوفر المياه وصلاحيه المناخ لزراعة كثير من المحاصيل. كما تعتبر الاهوار البيئية الطبيعية لمعيشة الجاموس الذي لا يتيسر له العيش في غير هذه المناطق، حتى إن المنطقة قبل الثمانينيات كانت تضم عشرات الالاف من هذه الحيوانات. إلا انها تضررت كثيرا بسبب عملية تجفيف الاهوار. تعتبر الاسماك من أهم عناصر الثروة الحيوانية في منطقة الاهوار، وتمتاز بتعدد انواعها ووفرتها، كما وتعتبر مصدر الدخل لكثير من الصيادين الذين يسكنون المنطقة.^٢

تعتبر مناطق الاهوار في جنوب العراق احد أهم البيئات لتكاثر الطيور وسكنها وهجرتها من مناطق العالم المختلفة مثل المناطق الباردة مثل سيبيريا وشمال اوربا خصوصا في أيام الشتاء والربيع، وتضم الطيور في أهوار العراق أهم الفصائل النادرة من هذه الثروة المهمة. إضافة إلى ما تقدم، فان أهوار الجنوب تحتوي على ثروة البردي والجولان والقصب التي كانت تستعمل لصناعة الحصر المتنوعة، فضلا عن إن بعضها يعد غذاءً للحيوانات، كما تدخل هذه المواد في صناعة الورق.^٣

ثانيا: تأثير التغيرات المناخية على الأهوار:

يبدو ان منطقة المسطحات المائية الى الجنوب من العراق (الاهوار) على موعد دائم مع التجفيف وشحة المياه، فإلى جانب سياسات التجفيف المتعمدة التي تعرضت لها مرارا على مدى القرن العشرين، واخرها المتمثلة في سياسات النظام البائد الذي حارب اهل هذه المناطق سياسيا وامنيا واجتماعيا، نجد اليوم ان هذه المساحات المائية تتعرض لتناقص خطير في منسوب مياهها، مما يعني هجرة ساكنيها الى مناطق اكثر ملائمة للعيش، والذي بدوره ينعكس سلبا على الوضع الاقتصادي والثروة الحيوانية ويخلق مشاكل اجتماعية، ويؤدي كذلك يؤدي الى تضرر النظام البيئي بشكل كبير.

بالرغم من ادراج الاهوار في العراق على لائحة منظمة اليونسكو العالمية باعتبارها احد مواقع التراث

١ د. مهدي الكناني، مصدر سبق ذكره.

٢ المصدر نفسه

٣ المصدر نفسه.

العالمي المتميزة التي ينبغي الحفاظ عليها، وذلك في تموز/ يوليو ٢٠١٦، إلا أن الجفاف وشحة المياه لا يعرف قيمة التراث والحضارة، ولا توجد اتفاقيات دائمة وملزمة بين الدول المتجاورة لتحكم في كميات ومناسيب المياه المتدفقة. تبدو أهوار جنوب العراق أمام تحدٍّ خطير في ظلّ تفاقم أزمة الجفاف التي يصفها خبراء بأنها الأكثر قسوة منذ عقود طويلة، إذ تراجعت مناسيب المياه في المسطّحات المائية التي تغطّي مساحات كبيرة من الأهوار، والتي تُعدّ مصدر حياة بيئية خصبة تكوّنت حولها تجمّعات سكنية كثيرة من قرى وقصبات مختلفة تضمّ عشرات آلاف من السكان، وما زال الجفاف وتدهور الأراضي وزيادة الملوحة في الأنهار والروافد المهمة يشكلون ضغطاً على القطاع الزراعي، حيث لا تستطيع العديد من الأسر ضمان كفايتها من سبل العيش المستدامة في المناطق الأهوارية، مما يدفعها إلى الانتقال إلى المناطق الحضرية ضمن محافظاتهم أو محافظات أخرى، مما أوجد مشاكل اجتماعية وضغط كبير على خدمات البنى التحتية في المناطق المستضيفة.



- بالخط الكوفي، صورة من أرض أهوار الجبايش بعنوان (انقذوا الأهوار) -

يرتبط الجفاف في الأهوار ارتباطاً وثيقاً بالانخفاض الحاد بمناسيب نهري دجلة والفرات، وكذلك الأنهر الفرعية القادمة من دولة المنبع (تركيا وإيران)، فالأهوار والبحيرات في العراق وهي جزء من منظومة المياه السطحية التي تعتبر أساس الحياة الاقتصادية في العراق، وأي تراجع في مستويات المياه يعني تدهور للمساحات المائية وتضرر الحياة الاقتصادية القائمة على ضفافها، وتراجع للنشاط البشري عموماً.

١ تقرير BBC ARABIC، https://www.bbc.com/arabic/artandculture/2016/07/160718_iraq_marshes_unesco_world_heritage
٢ حسين الزيايدي، النزوح الأهواري، أرقام وحقائق، صحيفة الزمان الإلكترونية، أيار ٢٠٢٣، <https://www.iraq-azzaman.com/content.php?id=6645>

وفي ما يلي أهم تأثيرات جفاف الأهوار والمسطحات المائية على الظروف المناخية والاحوال الاجتماعية والاقتصادية في وسط وجنوب العراق:

١- الآثار المناخية لجفاف الأهوار:

يسهم وجود وتزايد الغطاء النباتي في نشوء النظم البيئية المناخية الموضعية التي تؤثر في المناخ ايجابا، لما تشكله من دور مهم في بناء الكتلة الحيوية والكساء الخضري واتساع نطاقها وكثافتها وانشطتها في البناء الضوئي، وما ينجم عنها من العمليات الحيوية المتعلقة بامتصاص غاز ثاني اوكسيد الكربون والتبخر والنتح وغيرها، فالغطاء النباتي ليس صديقاً للبيئة فحسب، بل يمثل حجر الزاوية في بنائها، والدليل على ذلك هي التأثيرات السلبية الناتجة عن تجفيف الأهوار وازالة الغابات وقطع الاشجار وانعكاسها على ارتفاع درجة الحرارة والرياح الجافة المصحوبة بهبوب العواصف الغبارية وقلّة سقوط الامطار في مناطق مختلفة في العراق. فالدونم الواحد من الاشجار يمتص (١٤٠) كغم من ثاني اوكسيد الكربون، الذي يعد المساهم الاول في ظاهرة الاحتباس الحراري، وما يقابله من انتاج للأوكسجين وبخار الماء، الى جانب امتصاص (٣-٥) طن/ دونم من الغبار سنويا، وتنقية الهواء وتلطيف الجو وتقليل اثر الملوثات وخفض درجة الحرارة، وينعكس بالنتيجة على راحة الانسان وصحته^١.

٢- الاثار السكانية والاجتماعية:

ترك جفاف الأهوار أثارا اجتماعية اهمها تفشي الفقر والبطالة، فبعد ما كانت الأهوار مصدر لرزق الآف الأسر المستقرة، اضطر سكان هذه المنطقة الى الهجرة باتجاه المدن العراقية بحثاً عن فرص العمل نتيجة الجفاف وعزل البيئة جغرافيا، تنعكس عملية هجرة سكان الأهوار سلبا ليس على سكان الأهوار فقط، بل على المدن نفسها، إذ ينتج عن هذه الهجرة ضغوط متزايدة، على إمكانيات المدن المحدودة، وتسهم في زيادة معدل نمو سكانها بشكل متسارع، ويولد ضغط الهجرة الكثير من المشاكل الاجتماعية في المدن مثل انخفاض المستوى المعاشي والبطالة وانخفاض مستوى الخدمات الصحية والتعليمية وقلّة السكن والتوترات والنزاعات الاجتماعية والإخلال بالأمن.

نشرت المنظمة الدولية للهجرة تقاريرها الدورية التي تخص النازحين والمهاجرين في العراق عبر ما يطلق عليه بـ(مصفوفة تتبع النازحين DTM)، التي تجمع البيانات بواسطة فرق التقييم والاستجابة السريعة (RARTs) التابعة للمنظمة الدولية للهجرة، المنتشرة في جميع أنحاء العراق، وتقوم فرق التابعة للمنظمة الدولية للهجرة بجمع البيانات من خلال المقابلات مع مصادر المعلومات الرئيسية باستخدام شبكة كبيرة وراسخة تضم أكثر من (٩,٥٠٠) فردا من مصادر المعلومات الرئيسية الذين يشملون قادة المجتمع والمخاتير والسلطات المحلية وقوات الأمن.

اشارت المصفوفة في تقرير جولتها الاخيرة الذي حمل عنوان (النزوح الناجم عن تغير المناخ- جنوب

١ حسين الزيايدي، مصدر سبق ذكره.

العراق)، والذي يغطي فترة اواخر عام ٢٠٢٢، اشارت انه بحلول ١٥ كانون الاول/ ديسمبر ٢٠٢٢، لاتزال (١١,٤٤٥) اسرة (٦٨,٦٧٠ فردا) نازحة بسبب ظروف الجفاف في عشر محافظات، ومن بين هؤلاء، نزحت (٤,٣٤٠) عائلة داخل مناطقها الاصلية، ما يعادل (٣٨% منهم)^١.

في تقرير شهر ايلول ٢٠٢٢، تصدرت محافظات ذي قار — (٣,٧٨٧) وميسان (٣,١٩٣) والقادسية — (١,٥٤٩) والمثنى — (١,١٨٤) عائلة نازحة، وعلى مستوى المديرية، تضم الشرطة في محافظة ذي قار أكبر عدد من الأسر النازحة بسبب ندرة المياه (٢,٢٦٢) أسرة وتشمل المديرية الأخرى التي تشهد نزوحا كبيرا بسبب المناخ قلعة صالح في قضاء ميسان (١,٧١١) أسرة، وعفج في محافظة القادسية (١,٤٥٧) أسرة، والناصرية في محافظة ذي قار (١,٠٢٠) أسرة، ويعد الجفاف وانخفاض منسوب المياه في أهوار ذي قار وانهيار البنية التحتية للمياه في ميسان من العوامل الرئيسية التي تدفع لهذه الحركة^٢.

وفي جولة التقصي اللاحقة، في بيانات كانون الاول ٢٠٢٢، ارتفع عدد الاسر النازحة بسبب تغير المناخ، حيث احال مصادر المعلومات الرئيسيون فرق التقييم والاستجابة السريعة (RARTs) الى مواقع نزوح لم يتم تقييمها سابقا، خاصة في محافظتي المثنى وميسان، حيث تم تقييم ٢٣ و ١٦ موقعا في المحافظتين على التوالي. ومن المتوقع ان يرتفع عدد المواقع والأسر النازحة بسبب تغير المناخ في كل جولة، مع توسع شبكة مصادر المعلومات الرئيسيين. ورغم ذلك، تشير النسبة الكبيرة من الافراد النازحين في عام ٢٠٢٢ - ارتفاعا بمقدار (٤٣%) مقارنة بالسنوات السابقة- الى تدهور في الظروف البيئية، اذ تستضيف محافظة ميسان أكبر عدد من الأسر التي تعاني من النزوح الناجم عن تغير المناخ (٢,٩٤٣)، تليها محافظتا النجف (٢,٧٤٦) وذي قار (١,٧٧٣) أسرة. وفي محافظة ميسان، تشمل المناطق التي تستضيف اعدادا كبيرة من الأسر النازحة قضاء العمارة، الذي يستضيف (٢,٢٦٦) أسرة، نزحت من مناطقها الاصلية في قلعة صالح (٦٤%)، وفي محافظة النجف تعيش معظم الأسر في قضاء النجف (٢,٧١٦) أسرة، وفي محافظة ذي قار، يستضيف قضاء الشرطة (٩٩٠) أسرة، نزحت جميعها داخل القضاء الأصل.



الشكل (١) عدد الأسر النازحة بسبب الجفاف حسب محافظات النزوح حتى كانون الأول/ ٢٠٢٢

ولأن النزوح كان عشوائيا، فقد حشر المهاجرون الجدد أنفسهم في الأحياء الضيقة و الفقيرة و التي كانت

١ مصفوفة تتبع النزوح، النزوح الناجم عن تغير المناخ، المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠٢٢.

٢ المصدر نفسه.

٣ مصفوفة تتبع النزوح، مصدر سبق ذكره.

تشكو أصلاً من نقص كبير في الخدمات الأساسية، ولا شك أن هؤلاء قد أثروا وتأثروا بسكان المناطق التي نزحوا إليها في مختلف الأنساق الايكولوجية و الاقتصادية و القرابية و الثقافية التي يتكون منها مجمل البناء الاجتماعي لأي مجتمع في العالم^١.

٣- الآثار الاقتصادية :

مما لا شك فيه ان نزوح الاف الاسر من مناطق سكنها، وبقاء اعداد اخرى بسبب عدم القدرة على النزوح، سبب اضراراً اقتصادية لاسيما في مجال الزراعة وتربية الحيوانات، لاسيما تلك التي تتركز في هذه المنطقة مثل تربية الجاموس.

ان هجر المزارعين لاراضيهم وترك المهن التي اعتادوا عليها يسبب ارباكا في توزيع المدخولات وتشوها في الخارطة الاقتصادية لاسيما السلة الغذائية لهذه المناطق خصوصا ولعموم البلاد.

يعد الجاموس من أهم الحيوانات التي ترتبط بالبيئة المائية لأهوار جنوبي العراق، فالجاموس يميل الى السباحة في الأشهر الحارة. ان من اهم اسباب النزوح الاهواري انخفاض اعداد الجاموس بسبب انخفاض معدل المياه، فقد اشارت البيانات الى نفوق (٤٠٠٠) راس من الجاموس في اهوار محافظة ذي قار و (٤٦٥) راس من الجاموس في اهوار محافظة ميسان و(٤١١) في اهوار محافظة البصرة لعام ٢٠٢٢، وهذا بحد ذاته يشكل مشكلة تحتاج لوقفه جدياً ومعالجة موضوعية^٢.

التوصيات :

لا يمكن عزل الاهوار عن باقي المساحات المائية التي تغذي العراق، لذا فهي جزء من كل يتعرض للجفاف والشحة، ولعل تضرر الاهوار كان سمة بارزة ومؤثرة بسبب خصوصية المنطقة الجغرافية والسكانية والاقتصادية والبيئية التي اشرنا اليها. فما الحل؟

يمكن الاشارة الى مجموعة من النقاط يمكن من خلالها الحفاظ على الحد الأدنى لوجود الاهوار مع بقاء ابرز ملامحها البشرية والاقتصادية بدل اندثارها. على النحو التالي:

- ١- التحرك نحو صناديق المناخ للاستفادة من تجارب ومنح توفرها لابتكار وسائل انعاش الاهوار.
- ٢- الاستفادة من حماية منظمة اليونسكو للأهوار لأجل الضغط اقليمياً ودولياً لزيادة الحصص المائية.
- ٣- اهمية الركون الى سبل ري حديثة لتوفير اكب كميات من المياه تحتاجها بشكل خاص مناطق

١ حسين الزيايدي، مصدر سبق ذكره.
٢ حسين الزيايدي، مصدر سبق ذكره.

- جنوب العراق نظرا لقساوة المناخ فيها وبعدها عن منابع الانهار.
- ٤- اهمية تحلية مياه البحر لرفد المحافظات الجنوبية على وجه الخصوص لوقف تدهور البيئة والمناخ.
- ٥- تتطلب كل هذه الملاحظات تضافر الجهود السياسية والعلمية للوصول الى نتائج ايجابية.

المصادر:

- ١- الاهوار العراقية، موقع محافظة ذي قار <https://iq.gov.thiqar/>
- ٢- د.مهدي الكناني، اهوار جنوب العراق، طبيعة مائية، ارضا وسكانا وبيئة مناخية، موقع <https://iraqpalm.com/ar/a3872>
- ٣- تقرير ل BBC ARABIC، https://www.bbc.com/arabic/artandculture/2016/07/160718_heritage_world_unesco_marshes_iraq
- ٤- حسين الزيايدي، النزوح الاهواري، ارقام وحقائق، صحيفة الزمان الالكترونية، ايار ٢٠٢٣، <https://www.azzaman.com/iraq/content.php?id=76645>
- ٥- مصفوفة تتبع النزوح، النزوح الناجم عن تغير المناخ، المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠٢٢.

إعادة تدوير النفايات الصلبة مردود اقتصادي آمن ومستدام

الباحثان: د. حنان جميل عاشور - علاء حيدر كمر

الملخص التنفيذي:

لاتزال اساليب ادارة النفايات الصلبة قديمة جدا، فضلا عن كون خدمة رفع النفايات الصلبة في العراق تقتصر على سكان المناطق الحضرية كون المؤسسات البلدية غير مسؤولة عن تقديم الخدمة للمناطق الريفية خارج حدود التصميم الاساس للبلدية وذلك بموجب قانون ادارة البلدية ذي الرقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤.

تكمن مشكلة الدراسة في ضعف الاهتمام بعملية اعادة تدوير النفايات في العراق، اما عن هدف الدراسة فهو استعمال اعادة تدوير النفايات كطاقة بديلة ومادة خام اولية بديلة من اجل تحقيق تحسين للكفاءة الانتاجية فضلا عن التحسين البيئي. وتتمثل اهمية الدراسة في اظهار اهمية اعادة التدوير والمردود الاقتصادي الناتج عن استثماره والاهتمام به وتطوير عمل معمل فرز واعادة تدوير النفايات في المحمودية.

بالنسبة الى عملية اعادة تدوير النفايات فان العراق يفتقر الى عملية اعادة التدوير وفق المفهوم الحديث، اذ تقدر الكميات المنتجة من النفايات الصلبة محسوبة على أساس أن ما ينتجه الفرد الواحد هو (١,٣ كغم / يوم) اذ تقوم الجهات المختصة بجمع النفايات ومن ثم كبسها بمكابس خاصة و تجميعها في حاويات خاصة ومن ثم التخلص منها عن طريق عملية الطمر، وعليه فان عدم الاهتمام بإعادة تدوير النفايات يفقد العراق مليارات الدولارات سنويا من استرداد المنتجات (الورق والبلاستيك والحديد والاقمشة والاسمدة العضوية والطاقة) اذ إن النفايات هي في الواقع ثروة اقتصادية كبيرة، تتطلب جهود سريعة لاستثمارها؛ وعليه فالعراق يحتاج الى ثورة في سياسته الاقتصادية؛ والاسراع في انجاز مشروع انشاء معمل فرز النفايات في بغداد و ذي قار، وذلك لأهمية هذه المعامل في تقليل التلوث وانتشار الامراض من خلال اعادة تدوير النفايات وتقليل الكميات التي يتم طمرها في مواقع الطمر، فضلا عن اهميتها في تحقيق موارد مالية اضافية عن طريق بيع المراد المفترزة علاوة على ان عمليات تدوير النفايات قد تمكن العراق من بلوغ مراحل متقدمة في توفير الطاقة بشتى انواعها، كما ان بإمكانها أن تساعده في القضاء على ظاهرة التلوث؛ التي تسببها كثرة النفايات وتراكمها في مواقع غير صحية وطمرها بطرائق غير مرخصة بيئيا. تم اعداد هذه الدراسة بناء على طلب النائب باسم الغرابي عضو لجنة الصحة والبيئة النيابية.

تعد مشكلة النفايات الصلبة (المنزلية، والزراعية، والصناعية، والصحية) احدى اكبر المشاكل التي يعاني منها العالم، اذ تمثل اكبر مصدر للتلوث وتهديد لسلامة البيئة ولحياه الكائنات الحية، وذلك لما تحمله من مكونات سامة، وقد اصبح التخلص منها قضية تقلق القائمين على ادارتها ضمن اطار بيئي سليم. وعلى الرغم من تزايد كميات النفايات الصلبة التي يتم انتاجها سنويا في العراق، الا ان العمليات الاساسية لإدارتها لم تواكب التطور العالمي في هذا المجال، ويمكن ان تعزى الاسباب الى الافتقار الى استراتيجيات وخطط واضحة المعايير للتعامل مع هذه النفايات والتلوث البيئي مما ادى الى ضياع فرص استغلالها كمورد يمكن الاستفادة منه.^١

الجهات التنفيذية المسؤولة عن إدارة قطاع الخدمات البلدية في العراق:

تتمثل الجهات التنفيذية المسؤولة عن ادارة النفايات البلدية بالتشكيلات الاتية:^٢

١. **أمانة بغداد:** اذ تقوم الامانة ومن خلال دائرة المخلفات الصلبة والبيئة ودوائرها البلدية البالغة (١٦) دائرة بلدية وعن طريق اقسام النظافة فيها بإدارة ملف النفايات البلدية الصلبة للعاصمة بغداد.
٢. **وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة:** اذ تقوم الوزارة ومن خلال مديرية البلديات العامة بمتابعة عملية ادارة النفايات البلدية الصلبة من خلال مديريات بلدية المحافظات واطراف بغداد .
٣. **مجالس المحافظات في المحافظات كافة:** التي تخدم قطاع الخدمات البلدية بتمويل بعض المشاريع عن طريق تنمية الاقاليم ، إذ تعمل هذه الجهات على وضع خطط استراتيجية وتنفيذ مشاريع خدمية.

التشريعات والقوانين ذات العلاقة بإدارة النفايات:

من القوانين التي تركز على ادارة النفايات الخطرة وغير الخطرة هي:

- ❖ قانون وزارة البيئة رقم ٣٨ سنة ٢٠٠٨ .
 - ❖ قانون حماية وتحسين البيئة رقم ٢٧ سنة ٢٠٠٩ .
 - ❖ قانون انضمام العراق الى اتفاقية بازل رقم ٣ سنة ٢٠٠٩ .
 - ❖ تعليمات ادارة مخلفات البلدية رقم ٢ سنة ٢٠١٤ .
 - ❖ تعليمات ادارة الاسبستوس بصورة سليمة رقم ١ سنة ٢٠٠٢ .
- ١ قسم احصاءات البيئة / الجهاز المركزي للإحصاء. (٢٠٢١). الاحصاءات البيئية للعراق (قطاع الخدمات البلدية) لسنة ٢٠٢١. العراق. بغداد ص٣.
- ٢ ديوان الرقابة المالية. (٢٠١٩). تقرير تفصيلي عن سياسة الدولة في ادارة النفايات الصلبة. جمهورية العراق. بغداد. ص٤.

- ❖ تعليمات رقم ٤ لسنة ١٩٨٩ الخاصة بخزن وتداول المواد الكيماوية .
- ❖ تعليمات رقم ٢ لسنة ١٩٩٠ الخاصة بخزن وتداول المبيدات الحشرية .
- ❖ تعليمات ادارة النفايات من الجهات الصحية.
- ❖ قانون ادارة المخلفات الصلبة في العراق
- ❖ تعليمات معايير استعمال وتداول الحمأة في الزراعة
- ❖ تعليمات ادارة النفايات الخطرة في العراق

الاجراءات العقابية

تعمل الفرق الرقابية لوزارة البيئة على مراقبة ورصد المخالفات البيئية لإدارة النفايات الصلبة من حيث عملية الجمع والنقل والمعالجة والتخلص النهائي منها وعن طريق تقويم اعمال المراقبة والرصد، فقد فرضت وزارة البيئة عددا من الاجراءات العقابية من انذار وغرامة وغلق بحسب قانون حماية وتحسين البيئة رقم (٢٧) نسبة ٢٠٠٩، وبلغت عدد الانذارات لعام ٢٠٢١ حوالي (١٦) انذارا وعدد الغرامات (٣) والغلق (٤) .^١

واقع حال قطاع الخدمات البلدية في العراق لعام ٢٠٢١

من تحليل الجدول ادناه (جدول رقم ١) نلاحظ بان عدد المؤسسات البلدية في جميع المحافظات لعام ٢٠٢١ عدا المحافظات الشمالية بلغت (٢٦٥) مؤسسة بلدية، وتركز اكبر عدد منها في محافظة نينوى بواقع (٣١) مؤسسة بلدية، وتوجد (٥) بلديات وهي (مركز قضاء مخمور، والكوير، وكنديناوة، وقراج وملاقرة) وهي تابعة لمحافظة نينوى وتقدم الخدمة فيها، لكن ادارتها في محافظة اربيل، بالمقابل سجلت محافظة كربلاء اقل عدد منها بواقع (٧) مؤسسات بلدية فقط

اما عن نسبة السكان المخدومين بخدمة جمع النفايات على مستوى العراق عدا المحافظات الشمالية، فقد بلغت (٦٥,٧٪) وبلغت نسبة هذه الخدمة في الحضر (٩٠,٧٪)، اما في الريف فبلغت (١٢,٥٪). ومن الجدير بالذكر ان المؤسسات البلدية غير مسؤولة عن تقديم الخدمات للمناطق الريفية خارج حدود تصميم الاساس للبلدية، وذلك بموجب قانون ادارة البلدية المرقم (١٦٥) لسنة ١٩٦٤ مما ادى الى تدني نسبة السكان المخدومين في الريف.^٢

كما بين الجدول ذاته عدم شمول المواطنين كافة بالخدمات البلدية الخاصة بجمع النفايات، والتخلص منها بطريقة صديقة للبيئة، اذ سجلت محافظة المثنى اعلى نسبة بعدد السكان المخدومين بجمع النفايات وبلغت

١ الكتاب ذي العدد ت.م. / د ٣٠١ بتاريخ ٢٠٢٢/٨/١٠. الصادر عن قسم ادارة المشاريع. دائرة التخطيط والمتابعة. وزارة البيئة. العراق. بغداد.
٢ المصدر السابق نفسه. ص ٧.

(٩٩,٦٪)، تلتها محافظة النجف الاشرف بنسبة (٩٨,٨٪) ومن ثم محافظة كركوك بنسبة (٩٨,٢٪) من عدد سكان المحافظة، وهنا لا بد من الإشارة الى المناطق الحضرية المشمولة بهذه الخدمة لا يعني انها تتصف بالكفاءة في تقديمها، بالمقابل سجلت محافظة صلاح الدين اقل نسبة بخدمة جمع النفايات اذ بلغت (٦٦,١٪) وكما موضح بالشكل رقم (١). مما يؤشر وجود كميات من النفايات ترمى بشكل عشوائي من المواطنين في المناطق غير المدومة، وسببت تلوثا كبيرا للبيئة وانتشار الامراض والروائح الكريهة، كما يؤشر عدم جدية المؤسسات البلدية في المحافظات لشمول المواطنين كافة بالخدمات البلدية.

شكل رقم (١) يوضح نسب السكان المدومين برفع النفايات في عموم العراق لعام ٢٠٢١ عدا المحافظات الشمالية



جدول (١) يوضح واقع حال الخدمات البلدية في عموم العراق لعام ٢٠٢١ عدا المحافظات الشمالية

المحافظة	عدد المؤسسات البلدية	الحضر			الريف			المجموع		
		عدد السكان	نسبة السكان الخدميين جمع النفايات	عدد السكان الخدميين	عدد السكان	نسبة السكان الخدميين جمع النفايات	عدد السكان الخدميين	عدد السكان الكلي	بجمع النفايات الخدميين نسبة السكان	عدد السكان الخدميين
الجمهورية	٢٦٥	٦١١,٧١٧,٣٢١	٨,٢٩٠%	٢,٤٠٣,٦٧٧,١١١	٥٩٦,٦٥٨,١١١	٢,١%	٨,٢٨١,٣٦١	٣٨,٠٤٣,٥٤١	٨,٢٥٦%	٦,٠٧١,٧٧٢,٢٢١
البصرة	٦١	٢,٥٥٢,٢٠٤	٦,٦٦%	٣,٩٦٥,٤٣٦	٣٨٨,٢٦٥	٦,١٨%	٢,٧٧١,٣٦٣	٦٣٣,٢٣١,٢١	٢,١٩%	٦,٨١٠,٦٧٢,٢١
ميسان	٥١	١,٦٦٨,٨٧٧	٥,٥٩%	١,٤٥٢,٣٣٧	٥١٢,٣١١	٦,٣١%	٦١٥,٣٢١	٥٨١,٢٠٢,١	٥,٧٠%	١,٧٠٠,٧٦,٦
نوي نمار	٢٠	٣,٨٦٢,٥٣١	٢,١٩%	١,١٥٢,٥١١	١,٨٨٢,١٧٧	٢,٠%	٠	٥,٦١,١١١,٢	٦,٧٥%	١,١٥٢,٥١١,٢
المنجى	٢١	٤,٥٦٧,٧٠٣	٦,٦٩%	١,٦٦٦,٠٠٣	١,١٢١,١٨٣	٧,١٩%	٥٠٥,٧	٣,٨٧٢,٦٨٧	٤,٨٣%	٨,٦٣٥,١٠٣
القاسمية	٥١	١,٧٠٢,٦٦٨	٥,٣٧%	١,٦٥٢,٥٨٦	٣٠٧,٥٦٥	٢,٠%	٠	٥,٧٧٢,٣٦٤,١	٣,٧٣%	١,٦٥٢,٥٨٦
النجف	١٠	١,٥٢٥,٤١١	٧,٧٦%	٦,٨٨٢,١١١	٠,٤٣٣,٥٠٣	١,٢١%	٤٣١,٥٥٥	١,٦٦,٦٧٥,١	١,٣٨%	٦,١٥٢,٨٨١,١
صلاح الدين	٧١	٢,٠٠٠,٨٨٨	١,٦٦%	١,١٣٢,٣١٥	٦٣٤,٦٣٦	٨,٢١%	٤١١,٣١١	٦,٣٥٢,١٨٨,١	٧,٢٣%	٣,٤٦,٨٨٨
واسط	٦١	٦,١٥٦,٦٦٧	٥,٢٢%	١,٤٣٢,٣١٧	٥٦٠,٢٦٥	٧,٧%	١,٣٢,٢٥٥	١,٨٦,٦٧٣,١	٥,٦٥%	٤,٨٨٢,٥٧٧
كربلاء	٨	٥٠٣,٠٧٧	٠,٦٧%	٨٤٣,٨٥٨	٥٣٤,٦١٣	٦,٢٥%	٧٨٦,٦١١	٠,٥٨٦,٦١٤,١	٠,٥٨%	٥٦٠,٨٧٦
بابل	٦١	٣,٦٠٨,٨٠١	٦,٢٩%	٨١١,٦٨٦	٤٨٠,٣٥١,١	٢,٠%	٠	٦,٤١١,١١١,٢	٧,١٣%	٨٤١,٦٨٦
أطراف بغداد	٦١	٨٣٠,٨٠٢,١	٥,٢٨%	٦,٠١٢,٨٧٧	٦,٧٢٧,٦٠١	٥,٦١%	٨١١,١٧١	٤,١١,٥٠٢,٢	٧,٥٣%	٦,٤٤٦,٥٠١
أمانة بغداد	٥١	٦,٧٠٢,٥٨٣,٦	٥,٥٩%	٥,٤١١,٥١٦	٠	٠	٦,٧٠٢,٥٨٣,٦	٥,٥٩%	٥,٤١١,٥١٦	
الأنبار	٢١	٤,٤٤٢,٥٧٦	٢,١٧%	١,٤٣٢,٧٨٨	٤,٨٨٦,٥٦٦	٤,٨%	٦,٦٧٧,٦	٤,٣٣%	٠,٤٤٢,٥٧٦	
ديالى	٢١	٦,٤٤٢,٨٧٧	٦,٤٧%	٤,٨٠٢,٤٤٨	٣,٦٥٢,٧٦٧	٣,٥%	١,٥٦,٧٦٣	٣,٣٣%	٤,٤٤٢,٨٧٧	
كركوك	٢١	٣,١١٢,٤٨٤,١	٢,٧٦%	١,٥٥٢,٤٥٤,١	٥,٦٢,٥٠٣	٢,٠%	٠	٦,٠٣,٦٤٨,١	٦,٤٨%	١,٥٥٢,٤٥٤,١
نينوى	٣١	٢,٤٤٣,٣٣٦	٧,٧%	٢,٤٤٣,٥١٠	١,٥٧٦,٤٤٥	٢,٠%	٠	٤,٠٣,٠٠٠	٥,٣٣%	٢,٤٤٣,٥١٠

اما عن التوزيع النسبي للنفايات المرفوعة فقد بلغت نسبة النفايات الاعتيادية (٦٤,٣٪)، والانقراض بنسبة (٣٣,٣٪)، والسكراب بنسبة (٢,٤٪) من النفايات المرفوعة، اما عن كمية النفايات المرفوعة والتي تشمل النفايات الاعتيادية، والانقراض والسكراب من المؤسسات البلدية خلال عام ٢٠٢١ فقد بلغت (١٧,٣٦٨,٧٣٥,٣) طن/سنة، وكانت الكمية الاكبر من النفايات المرفوعة في امانة بغداد؛ وبلغت (٣,٠٦٩,٤٦٧,٤) طن/سنة اما اقل كمية مرفوعة فكانت في محافظة المثنى وبلغت (١٩٣,٢٩٣,٣) طن/سنة^١

- بلغت كمية النفايات الاعتيادية المرفوعة من المؤسسات البلدية خلال العام ٢٠٢١ حوالي ١١,١٧٣,٠٣٨,٣ طن/سنة اي ما يعادل ٣٠٦١١,١ الف طن/يوم
- في حين بلغت كما بلغت كمية الانقراض المرفوعة حوالي ٥,٧٧٩,٢٥٦ طن/سنة.
- اما كمية السكراب المرفوعة فقد بلغت ٤١٦,٤٤١ طن/سنة وكما موضحة بالتفصيل في الجدول ادناه (جدول ٢).

جدول (٢) يوضح كمية النفايات المرفوعة في عموم العراق لعام ٢٠٢١ عدا المحافظات الشمالية

المحافظة	النفايات الاعتيادية (طن/سنة)	الانقراض (مخلفات البناء) (طن/سنة)	السكراب (طن/سنة)	مجموع النفايات المرفوعة
نينوى	٦٩٢,٧٧٣	٢٣٦,٨٥٦	٠	٩٢٩,٧٤٢,٦
كركوك	٢٩٢,٣٤٥	٢٠٩,٨٥٦	١٨١	٥٠٢,٣٨٢
ديالى	٥٨٦,٢١٥	١٥٢,٧٤٧,٢	٢٤,٣٩١	٧٦٣,٣٥٣,٢
الانبار	٦٩٨,٧٠٦	١,٠٦٧,٦٠٠	٣١٧,٣٣٦	٢,٠٨٣,٦٤٢
امانة بغداد	٣,٠١٩,٥٠٩	٤٩,٩٥٨,٤	٠	٣,٠٦٩,٤٦٧,٤
اطراف بغداد	٥١٠,٣١٨	٩٥,٨٨٨	١٥,٢٠٠	٦٢١,٤٠٦
بابل	٤٤٦,٣٥٦	١٩٥,٥٩٣,٦	٩٨٩	٦٤٢,٩٣٨,٦
كربلاء	٦٠٣,٥٣٢	٣٢١,٧٦٠	٧,١٧٨	٩٣٢,٤٧٠
واسط	٥٤٨,٠٨٤	٥١٨,٥٨٧	١٦,٨٧٦	١,٠٨٣,٥٤٧
صلاح الدين	٨٠٢,٥٣٣	١,١٢٥,٥٥٦,٨	٩,٢٢٢	١,٩٣٧,٣١١,٨
النجف	٥١١,٥٠٠	٣٢٢,٣٦٠	١,٢٦٥	٨٣٥,١٢٥
القادسية	٣١٤,٣١٩	٢١٦,٩٧٩,٢	٢,١٠٠	٥٣٣,٣٩٨,٢
المثنى	١٥٢,٤٤٤,٣	٤٠,٢٠٨	٦٤١	١٩٣,٢٩٣,٣
ذي قار	٦٦٦,٦٢٥	٤٥,٣٥٥,٢	١,١٤٠	٧١٣,١٢٠,٢
ميسان	٢٨٦,٤٩٣	٤٧,١٤٩	١٩,٦٥٦	٣٥٣,٢٩٨
البصرة	١,٠٤١,٢٨٦	١,١٣٢,٦٨٨	٢٦٦	٢,١٧٤,٢٤٠
الاجمالي	١١,١٧٣,٠٣٨,٣	٥,٧٧٩,٢٥٦	٤١٦,٤٤١	١٧,٣٦٨,٧٣٥,٣

معدل كمية النفايات المتولدة لكل فرد في عموم العراق عدا المحافظات الشمالية لعام ٢٠٢١

بلغ معدل كمية النفايات المتولدة لكل فرد في عموم العراق حوالي (٣,١ كغم/يوم) واحتلت محافظة صلاح الدين اعلى معدل اذ بلغ حوالي (٣ كغم/يوم) للفرد الواحد، تلتها محافظة الانبار بمعدل (٢,٣ كغم/يوم) وتلتها محافظة ديالى بالمركز الثالث بمعدل (٢ كغم/يوم). بالمقابل سجلت كل من المحافظات؛ كركوك

١ المصدر نفسه . ص ٧ و ٨.

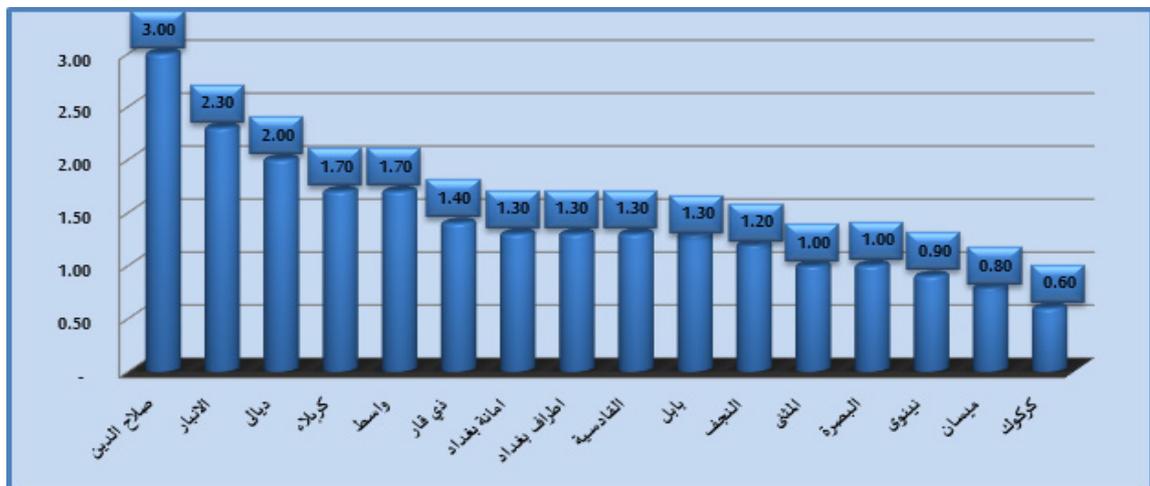
٢ المصدر نفسه ص ٨

وميسان، ونيوى الاقل في معدل كمية النفايات المتولدة عن كل فرد، والسبب يعود لقلّة الكميات المرفوعة عن المناطق المخدومة، بسبب قلة التخصيصات المالية وقلّة في اعداد العاملين والاليات المتخصصة لنقل النفايات وعطل البعض منها،^١ وكما موضح في الجدول (٣) و الشكل (٢)

جدول (٣) يوضح كمية النفايات المرفوعة في عموم العراق لعام ٢٠٢١ عدا المحافظات الشمالية

المحافظة	كمية النفايات الاعتيادية المرفوعة (طن/سنة)	كمية النفايات الاعتيادية المرفوعة (طن/يوم)	كمية النفايات الاعتيادية المرفوعة (كغم/سنة)	كمية النفايات الاعتيادية المرفوعة (كغم/يوم)	معدل كمية النفايات الاعتيادية لكل فرد (كغم/يوم)
نيوى	٦٩٢,٧٧٣	١,٨٩٨	٦٩٢,٧٧٣,٠٠٠	١,٨٩٨,٠٠٨,٢	٠,٩
كركوك	٢٩٢,٣٤٥,٠	٨٠٠,٩	٢٩٢,٣٤٥,٠٠٠	٨٠٠,٩٤٥,٢	٠,٦
ديالى	٥٨٦,٢١٥,٠	١,٦٠٦,١	٥٨٦,٢١٥,٠٠٠	١,٦٠٦,٠٦٨,٥	٢
الانبار	٦٩٨,٧٠٦,٠	١,٠١٤,٣	٦٩٨,٧٠٦,٠٠٠	١,٩١٤,٢٦٣,٠	٢,٣
امانة بغداد	٣,٠١٩,٥٠٩	٨,٢٧٢,٦	٣,٠١٩,٥٠٩,٠٠٠	٨,٢٧٢,٦٢٧,٤	١,٣
اطراف بغداد	٥١٠,٣١٨	١,٣٩٨,١	٥١٠,٣١٨,٠٠٠	١,٣٩٨,١٣١,٥	١,٣
بابل	٤٤٦,٣٥٦	١,٢٢٢,٩	٤٤٦,٣٥٦,٠٠٠	١,٢٢٢,٨٩٣,٢	١,٣
كربلاء	٦٠٣,٥٢٢	١,٦٥٣,٥	٦٠٣,٥٢٢,٠٠٠	١,٦٥٣,٥١٢,٣	١,٧
واسط	٥٤٨,٠٨٤,٠	١,٥٠١,٦	٥٤٨,٠٨٤,٠٠٠	١,٥٠١,٦٠٠,٠	١,٧
صلاح الدين	٨٠٢,٥٣٣	٢,١٩٨,٧	٨٠٢,٥٣٣,٠٠٠	٢,١٩٨,٧٢٠,٥	٣
النجف	٥١١,٥٠٠	١,٤٠١,٤	٥١١,٥٠٠,٠٠٠	١,٤٠١,٣٦٩,٩	١,٢
القادسية	٣١٤,٣١٩	٨٦١,١	٣١٤,٣١٩,٠٠٠	٨٦١,١٤٧,٩	١,٣
المتنى	١٥٢,٤٤٤,٣	٤١٧,٧	١٥٢,٤٤٤,٣٠٠	٤١٧,٦٥٥,٦	١,٠
ذي قار	٦٦٦,٦٢٥	١,٨٢٦,٤	٦٦٦,٦٢٥,٠٠٠	١,٨٢٦,٣٦٩,٩	١,٤
ميسان	٢٨٦,٤٩٣	٧٨٤,٩	٢٨٦,٤٩٣,٠٠٠	٧٨٤,٩١٢,٣	٠,٨
البصرة	١,٠٤١,٢٨٦	٢,٨٥٢,٨	١,٠٤١,٢٨٦,٠٠٠	٢,٨٥٢,٨٢٨,٤	١,٠
الاجمالي	١١,١٧٣,٠٣٨,٣	٣٠,٦١١,١	١١,١٧٣,٠٣٨,٣	٣٠,٦١١,٠٦٣,٨	١,٣

شكل (٢) يوضح معدل كمية النفايات المتولدة لكل فرد (كغم/يوم) في عموم العراق عدا الشمالية لعام ٢٠٢١ (الشكل من اعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات الجهاز المركزي للإحصاء لعام ٢٠٢١)



واقع حال مواقع المحطات التحويلية ومواقع الرمي العشوائي ومواقع الطمر في عموم العراق عدا المحافظات الشمالية لعام ٢٠٢١

من تحليل الجدول ادناه (جدول ٤) تبين ان عدد المحطات التحويلية النظامية لعام ٢٠٢١ بلغت (٢٠) محطة منها (١٦) محطة حاصلة على الموافقات البيئية، واربعة منها غير حاصلة على الموافقات البيئية، اما عن المحطات التحويلية غير النظامية (مواقع تجميع مؤقت)، فقد بلغت (٧٠) محطة، اربعة منها حاصلة على موافقات بيئية، و (٦٦) منها غير حاصلة على الموافقات البيئية، في حين بلغ عدد مواقع الرمي العشوائي (٣٧) موقعا، علما بان اغلب المحطات النظامية وغير النظامية لا تتوفر فيها الشروط البيئية من حيث قربها من المناطق السكنية والشوارع الرئيسية، وتسبب في تلوث للبيئة المحيطة وانتشار الامراض والروائح الكريهة وتجمع مسببات المرضية، فضلا عن المظهر غير الحضاري، و حاجة اغلب المحطات التحويلية الى اعادة تأهيل، بسب تقادمها، مما يؤثر سلبا على عملها ومن ثم على العاملين فيها، فضلا عن البيئة المحيطة بها. كما اوضح الجدول بان عدد مواقع الطمر الاجمالية بلغ (٢٢١) موقعا، منها (٧٢) حاصل على موافقات بيئية، اثنان منها فقط داخل التصميم، و(٧٠) موقعا يقع خارج التصميم الاساس للبلدية، اما عدد مواقع الطمر غير الحاصلة على الموافقات فقد بلغت (١٤٩) موقعا منها (١٣) موقعا داخل التصميم، و(١٣٦) موقعا خارج التصميم الرئيس للبلدية.^١

جدول (٤) يوضح العدد الكلي لمواقع الطمر والمحطات التحويلية في عموم العراق عدا المحافظات الشمالية لعام ٢٠٢١

مواقع رمي	مواقع الطمر*		المحطات التحويلية غير النظامية*		محطات التحويلية النظامية**		المحافظة
	غير حاصلة على موافقات البيئية	حاصلة على موافقات البيئية	غير حاصلة على موافقات البيئية	حاصلة على موافقات البيئية	غير حاصلة على موافقات البيئية	حاصلة على موافقات البيئية	
٣	٢٦	٦	٠	٠	١	٠	نينوى
٠	١٠	٢	٠	٠	٠	٢	كركوك
٤	١٣	٧	١٣	٠	٠	٠	ديالى
٠	١٦	٦	٦	٠	٠	٠	الانبار
٠	٢	١	١٥	٠	٠	٩	امانة بغداد
١٦	١٦	٠	٤	٠	٠	٠	اطراف بغداد
٠	٠	٨	٥	١	٠	٠	بابل
١	٢	١	٣	١	٠	٠	كربلاء
٠	٢	١٢	٠	٠	٠	٠	واسط
١٠	١٨	١	١	٠	٠	٠	صلاح الدين
٣	١	١	٥	٠	٤	١	النجف
٠	٦	٦	١٤	٠	٠	٠	القادسية
٠	٢	١٠	٠	٠	٠	٠	المتنى

١ المصدر نفسه. ص ٩-١١

*٢ المحطات التحويلية النظامية: هي عبارة عن أماكن وسطية لتجميع المخلفات الصلبة، تحتوي على موازين لوزن النفايات المجمعة وكبسها بواسطة مكابس، ليتم بعد ذلك تفريغها في ناقلات (مقطورات) ذات أحجام كبيرة مخصصة لهذا الغرض لنقلها إلى مواقع الطمر الصحي.

* المحطات التحويلية (غير النظامية): هي مواقع التجميع المؤقت وهي عبارة عن ساحات مفتوحة ترمى فيها النفايات بشكل مؤقت لغرض تجميعها، ومن ثم يتم نقلها إلى مواقع الطمر الصحي، وهي عادة غير نظامية، إذ لا يوجد فيها أي متطلبات بيئية.

* مواقع طمر النفايات الحاصلة على الموافقة البيئية: وهي المواقع التي توفر أراضي رخيصة وتعد من أرخص وأنسب طرق طرح المخلفات الصلبة وأكثرها شيوعاً في العالم.

* مواقع طمر النفايات غير الحاصلة على موافقة بيئية: هي ساحات مفتوحة أو منخفضة ترمى فيها النفايات بشكل غير نظامي وغير مسيطر عليها ولا تحتوي على أي متطلبات بيئية.

٠	٩	٥	٠	٠	٠	٠	ذي قار
٠	١١	٥	٠	٢	٠	٠	ميسان
٠	١٥	١	٠	٠	٠	٤	البصرة
٣٧	١٤٩	٧٢	٦٦	٤	٤	١٦	الإجمالي

آلية التخلص من النفايات المعمول بها في العراق:

١. جمع النفايات: تجمع القمامة المختلفة من المناطق السكنية والمحلات العامة والشوارع بالنظم الآتية:
 - ❖ جمع بوساطة عمال النظافة التابعين الى امانة بغداد ، أو مديريات البلدية في المحافظات، اذ يجري الجمع بوساطة السيارات المخصصة لذلك .
 - ❖ الجمع بوساطة الاهالي في المناطق غير المخدومة بنظام البلدية، اذ يقوم الاهالي بألقاء القمامة في الحاويات الموجودة في الشوارع في حالة توافرها، أو رميها بشكل عشوائي في الشوارع داخل الاحياء السكنية، أو الساحات المكشوفة.
٢. رفع ونقل نفايات البلدية: بعد تجميع النفايات من المصادر المختلفة والحوايات الموجودة في الشوارع، تنقل بوساطة سيارات البلدية الى مراكز التجميع المؤقت (المحطات الوسطية)، ومن ثم تنقل الى مواقع الطمر المكشوفة بوساطة سيارات حمل.
٣. معالجة النفايات الصلبة: لا توجد معالجة حقيقية للنفايات الصلبة، ماعدا بعض المحاولات التي يقوم بها اشخاص معينين لفرز المواد كالعلب المعدنية والزجاجية وغيرها، التي يمكن ان يستفاد منها عند بيعها، وفي بعض الاحيان ونتيجة لتكدس كميات كبيرة من النفايات في الاحياء السكنية يقوم المواطنون بحرق النفايات مسببين مشاكل كبيرة على البيئة وصحة الانسان، لتصاعد الغازات والمركبات السامة الى الجو، كالدايوكسين وغيرها وتعمل حالياً الجهات التنفيذية بإنشاء معامل تدوير النفايات البلدية.
٤. طرائق التخلص النهائي من النفايات الصلبة: يجري التخلص النهائي من النفايات البلدية بتفريغها في مواقع الطمر (المكشوفة) غير النظامية في معظم محافظات العراق، إذ لا يتوفر في اغلبها مواقع للطمر الصحي النظامي، اما الوضع العام لهذه المواقع فأنها تفتقر إلى الكثير من المواصفات والشروط البيئية.

اعادة التدوير في العراق

يفتقر العراق إلى عملية اعادة التدوير وفق المفهوم الحديث وتقدر الكميات المنتجة من النفايات الصلبة محسوباً على أساس أن ما ينتجه الفرد الواحد هو (١,٣ كغم / يوم) اذ تقوم الجهات المختصة بجمع النفايات، ومن ثم كبسها بمكابس خاصة، و تجميعها في حاويات خاصة، ومن ثم التخلص منها عن طريق عملية الطمر.

اشارت الباحثة روال عبد الخضر عباس في دراسة قامت بها؛ الى امكانية الاستفادة من هذه النفايات اذا ما تم الاهتمام بإعادة تدويرها مبينة الى امكانية انتاج ما يقارب (٤,٨٤٤ مليون طن) من الاسمدة العضوية الناتجة من القمامة في غضون عام واحد، ويمكن استخدامها بنجاح في تسميد جزء من اراضي البلاد الزراعية التي تبلغ مساحتها (٦,٥٩٩ مليون دونم) فضلا عن توفير غذاء لما يقارب (٥٤٣,٧٧ الف) بقرة وجاموسة اذا ما زرعت هذه المساحات بالبرسيم وتزداد هذه الكمية الى (١٤,٨٦٩ مليون طن) اي ستتضاعف الكمية بمقدار (٢,٢٥ مرات) خلال ٣٨ عاما كما بإمكان العراق انتاج (١,٨٦٨ مليون طن) من الورق الذي يعادل قيمته النفطية (٧٤٧,٢ الف طن مكافئ)، فضلا عن (١٥٤,٠٤٩ الف طن) من الزجاج و (٦٣٢,٧٦٨ طن) من المعادن و (١,٩٨٩ مليون طن) بلاستيك، والذي يعادل في قيمته النفطية (٢,٢٤٩ مليون طن مكافئ)، مؤكدة ان المواد المفترزة من القمامة لعام ٢٠١٢ كفيلا بإنشاء العديد من المصانع للمعادن والورق والزجاج والبلاستيك والاسمدة العضوية والقماش وذلك بما يعادل (٨٠,١١٧) مليون دولار، بينما من المنتظر ان تصل الكميات الى (٥,٧٤٥) مليون طن من الورق الذي يعادل في قيمته النفطية (٢,٢٤٩) مليون طن مكافئ و (١,٩٧٦) مليون طن من الزجاج و (١,٩٤٥) مليون طن من المعادن و (٥,٨٣٦) مليون طن من البلاستيك في عام ٢٠٥٠، كما تشجع المواد التي يمكن ان تفرز في عام ٢٠٥٠ إلى إنشاء مصانع للمعادن والورق والزجاج والبلاستيك والاسمدة العضوية والقماش بما يعادل (٢٤٦,٣٤٥) مليون دولار) موضحة ان الافادة هي بمثابة استثمارات ضخمة بطبيعة الحال الى خلق مصدر لا يفنى للدخل القومي العراقي لان القمامة لا تنتهي ولا تنضب ابدا).^١

تعد مشاريع إعادة تدوير النفايات الصلبة من أهم الوسائل الحديثة في إدارتها، إذ تعمل تلك المشاريع على التقليل من حجمها في المكبات، والتي لا يتوافر في كثير من المدن المساحات المناسبة لها، ولذلك فإن الكثير من دول العالم تسعى إلى تطوير تلك المشاريع، وفي العراق لا توجد اية طرائق مستعملة لإعادة التدوير، وقد تم في وزارة البلديات اعداد خطة وطنية لإدارة النفايات في العراق في عام ٢٠٠٨، بالتعاون مع منظمة العقود والانشاءات الامريكية الـ (PCO) وتم تعميمها على المحافظات لغرض تنفيذها، لكن بسبب قلة التخصيصات المرصدة ادى الى اهمال تنفيذها.

لا توجد اية مشاريع لمعامل فرز وتدوير للنفايات في العراق سوى ثلاث معامل تنفذ ضمن خطة تنمية الاقاليم بحسب توجيهات وزارة التخطيط بكتابهم المرقم ٢/٥/٢٢٤٨٩ في ٢١ / ١٢ / ٢٠١١. وهي:

١. معمل فرز وتدوير النفايات قضاء المحمودية بتمويل مجلس محافظة بغداد.
٢. معمل فرز وتدوير النفايات الناصرية بتمويل هيئة استثمار محافظة ذي قار
٣. معمل فرز وتدوير النفايات كركوك تمويل هيئة استثمار محافظة كركوك.

كما جاء في تقرير الاحصاء المركزي بان لدى العراق في عام ٢٠٢١ عدد من معامل فرز وتدوير النفايات

١ رولا عبد خضر، ما يمكن ان يحققه العراق من تدوير النفايات الصلبة الثروة الضائعة، خلاصة مقدمة الى الندوة العلمية المشتركة، المقامة من قبل وحدة بحوث العلوم التطبيقية الجامعة التكنولوجية وكلية العلوم جامعة الانبار. الاربعاء ٢٠/٣/٢٠١٣. <http://www.uotechnology.edu.iq>

وعددها (٤) معامل، بواقع معملين قيد الانشاء في امانة بغداد (معمل واحد لكل من جانبي الكرخ والرصافة)، وفي اطراف بغداد معمل واحد يقع في قضاء الحمودية / ناحية اليوسفية وهذا المعمل يعمل لمدة (٣١٢) يوم في السنة، وبلغت الكمية المعاد تدويرها (٣,٣٥ طن/يوم) اي ما يعادل (١,٠٤٥,٢ طن/سنة)، وبنسبة فرز (١٣,١%) من كمية النفايات الاعتيادية، اما في محافظة ذي قار فيوجد معمل واحد يقع في مركز قضاء الناصرية، وعلى الرغم من كونه عاملاً، لكن لا تتوفر معلومات عنه في الوقت الحالي^١.

كما لا بد من الذكر انه تتوفر في العراق بعض المصانع الاهلية التي تستفيد من النباشين الذين يجمعون بعض علب الالمنيوم والقناني الزجاجية والبلاستيك التي يبيعونها على المعامل الاهلية ويستفاد منها. يمكن أن تساعد وزارة الصحة في توفير ما تصرفه من مبالغ للوقاية من الامراض، و تشغيل الالاف من العاطلين. فضلا عن خلق مصدراً لا يفنى للدخل القومي العراقي؛ لان القمامة لا تنتهي ولا تنضب.

وفقاً لحدث تقرير صادر عن ديوان الرقابة المالية لعام ٢٠١٩ ونتيجة الزيارة الميدانية لفريق عمل الهيئة، تم رصد جملة من المخالفات في معمل فرز النفايات ومواقع الطمر في قضاء اليوسفية، والذي يتم فيه فرز النفايات الى مواد مختلفة يتم بيع بعضها بالمزاد العلني، ويتم خزن بعض المواد في الموقع دون بيعها او استعمالها في صناعات اخرى كالزجاج والسماط المتخلف من المواد العضوية، اما بقية المواد فيتم طمرها في الارض المجاورة للمعمل، ومن خلال الزيارة تم تسجيل الملاحظات الآتية:^٢

١. معمل فرز النفايات:

- الموقع غير حاصل على الموافقة البيئية بسبب عدم اكمال اجراءات استملاك الارض العائدة الى وزارة الصناعة/منشأة بدر.
- تلوّك العمل لعدم تسديد اجور العمال علما ان اغلب عمال المعمل من الاجراء اليوميين .
- يواجه المعمل مشكلة انقطاع التيار الكهربائي بصورة مستمرة، و بالرغم من وجود (٣) مولدات خاصة بالموقع الا انه لم يتم تزويدها بالوقود لتشغيلها، اذ ان الوقود المزود لا يكفي لتشغيل الاليات الاختصاصية ما اثر سلباً على عمل المعمل وتوقيعه في بعض الاحيان.
- لا يتم استعمال المبيدات لمكافحة القوارض والحشرات والافاعي والعقارب، اذ انها تعد من المشاكل التي يعاني منها العاملون في الموقع، اذ تسبب القوارض قطع الاسلاك، وتشكل خطراً على العاملين من خلال الاصابة بالأمراض.
- لا يتم الاستفادة من بعض النفايات المفترزة في المعمل اذ انها لا تباع في المزادات مق (الزجاج والسماط) لعدم وجود الطلب عليها من الجهات المختصة مما ادى الى تراكمها داخل الموقع.
- لم يتم تفعيل وحدة الثرم والتعقيم الخاصة بالمخلفات الكيماوية والدوائية هي وحدة مهمة للتخلص من المخلفات الدوائية التي يتم فرزها بعض الاحيان، فضلا عن عدم تدريب الكادر على تشغيلها وصيانتها.

١ المصدر السابق نفسه. ص ٢٥.

٢ ديوان الرقابة المالية الاتحادي. (٢٠١٩) تقرير تفصيلي عن سياسة الدولة في ادارة النفايات الصلبة. جمهورية العراق. بغداد.

٢. موقع الطمر الصحي التابع للمعمل:

- عدم حصول الموقع على الموافقات البيئية.
- خلافا للمتطلبات البيئية والمحددات الموقعية، فإن الموقع يعد داخل التصميم الاساس للمدينة، اذ انه مطل على الشارع الرئيس ويقع ضمن الاراضي الصالحة للزراعة.
- الكادر العامل في الموقع غير كامل ومتكامل من حيث الاختصاصات الفنية.
- عدم وجود خطة طوارئ في الموقع، وعدم توفر المستلزمات الامنية (سيارة اسعاف، سيارة اطفاء، جهة مكلفة بحماية الموقع) لغرض السيطرة على الحوادث المفاجئة التي من الممكن ان تحدث في الموقع .
- عدم اجراء طرائق الطمر الصحيحة المنصوص عليها في المحددات البيئية، والتي يجب ان تكون عن طريق عمل خلايا تحفر بعمق مناسب وتغطي بطبقة من التراب لا يقل سمكها عن (٣٠) سم، اذ سجل انتشار بعض النفايات فوق طبقة التراب بالنسبة للخلايا التي تم الانتهاء من دفنها.

بعد ما تم عرضه سابقا عن كمية النفايات المتولدة نرفق في الدراسة الحالية دراسة تخمينية

توضح

المورد الاقتصادي من اعادة تدوير النفايات في العراق (معمل فرز وتدوير النفايات / المحمودية انموذجا).

• المورد الاقتصادي من اعادة تدوير النفايات في العراق.

إن النفايات في العراق هي في الواقع ثروة اقتصادية كبيرة، تتطلب جهود سريعة لاستثمارها؛ اذ أن محافظة بغداد خاصة؛ والعراق بشكل عام يحتاج الى ثورة في سياسته الاقتصادية؛ ليتمكن من بناء نظام اقتصادي متعدد الجوانب، وينتهي اعتماده على النفط فقط، لان ايرادات الثروة النفطية قد لا تكون كافية (في ظل تذبذب اسعار النفط) لسد احتياجات البلد من بنى تحتية ومشاريع استراتيجية، فضلا عن ان عمليات تدوير النفايات قد تمكن العراق من بلوغ مراحل متقدمة في توفير الطاقة بشتى انواعها، كما ان بإمكانها أن تساعد في القضاء على ظاهرة التلوث؛ التي تسببها كثرة النفايات وتراكمها في مواقع غير صحية وطررها بطرق غير مرخصة بيئيا.

ولغرض وضع تصور عن المؤشرات الاقتصادية الحالية والمتوقعة للطرائق الحديثة في معالجة النفايات البلدية الصلبة في المدن العراقية؛ أجريت مقارنة بين مؤشرات الجدوى الاقتصادية فيما يتعلق بالقيم السوقية الحالية للمواد لمعمل ذي السعة (٢٠٠ طن /يوم) وتلك المستهدفة لسعة (٦٠٠٠ طن /يوم) (التي تغطي إجمالي توليد النفايات في العاصمة بغداد؛ المفترض أن تتوزع على مواقع عدة بمراعاة جغرافية العاصمة).

فيما ياتي جدوى اقتصادية تخمينية لفرز وتدوير النفايات بالاعتماد على اجمالي كمية النفايات (٦٠٠٠ طن / يوم).

ت	المواد المفروزة من ٦٠٠٠ طن/يوم	نسبة الفرز/اليوم	نسبة الفرز/السنة
١	السماد العضوي	١٦٨٠ طن	٥٢٤,١٦٠ طن
٢	نفايات الحديد	١٥٠ طن	٤٦,٨٠٠ طن
٣	نفايات الألمنيوم	٢٤ طن	٧,٥٠٠ طن
٤	نفايات البلاستيك	٣٦ طن	١١,٢٣٠ طن
٥	نفايات القناني البلاستيكية	٣٦ طن	١١,٢٣٠ طن
٦	نفايات الزجاج	٣٠ طن	٩,٣٦٠ طن
٧	نفايات الكارتون	١٥٠ طن	٤٦,٨٠٠ طن
٨	نفايات الأسلاك والكهربائيات	٤٥ طن	١٤,٠٤٠ طن
٩	نفايات أخرى	١٥٠ طن	٤٦,٨٠٠ طن
	المجموع	٢٣٠١ طن	٧٠٦,٦٩٠ طن

كمية المواد التصميمية الداخلة للفرز في اليوم الواحد = ٦,٠٠٠ طن

كمية المواد المفروزة الجاهزة للبيع في السنة (تقريبًا) = ٧٠٦,٦٩٠ طن

أسعار المواد المفروزة أعلاه تتراوح ما بين (٢٠٠-١٠٠٠) دولار أمريكي

- الحد الأدنى من الإيرادات التخمينية للسنة الأولى من التشغيل =

$$706,690 \times \$200 = 141,338,000 \text{ دولار}$$

= ١٨٣,٧٣٩,٤٠٠,٠٠٠ دينار عراقي بمعدل صرف الدولار (١٣٠٠) (مائة وثلاثة وثمانون مليار وسبعمائة وتسعة وثلاثون مليون ومائة الف) دينار عراقي.

- الحد الاوسط من الإيرادات التخمينية للسنة الأولى من التشغيل باعتبار سعر الطن ٦٠٠ دولار
 $706,690 \times \$600 = 424,014,000$ أي ما يعادل بمعدل صرف الدولار (١٣٠٠) = ٥٥١,٢١٨,٢٠٠,٠٠٠ (ستمائة وواحد وخمسون مليار ومائتان وثمانية عشر مليون ومائتان الف دينار عراقي).

- الحد الأدنى من الإيرادات التخمينية للسنة الثانية من التشغيل =

إيرادات السنة الأولى + ٢٠٪ من نفس الإيرادات أي: ١,٢ x إيرادات السنة الأولى

$$1,2 \times 141,338,000 = 169,605,600 \text{ دولار}$$

= ٢٢٠,٤٨٧,٢٨٠,٠٠٠ دينار عراقي بمعدل صرف الدولار (١٣٠٠) (مائتان وعشرون مليار واربعمائة وسبعة وثمانين مليون ومائتان وثمانون الف) دينار عراقي.

- الحد الاوسط من الإيرادات التخمينية للسنة الثانية من التشغيل = $220,487,280,000 \times 3 = 661,461,840,000$ (ستمائة وواحد وستون مليار واربعمائة واربعون الف دينار عراقي)

- الحد الأدنى من الإيرادات التخمينية للسنة الثالثة من التشغيل =

إيرادات السنة الأولى + ٣٠٪ من نفس الإيرادات أي: ١,٣ x إيرادات السنة الأولى

$$1,3 \times 141,338,000 = 183,739,400 \text{ دولار}$$

= ٢٣٨,٨٦١,٢٢٠,٠٠٠ دينار عراقي بمعدل صرف الدولار (١٣٠٠) (مائتان وثمانية وثلاثون مليار وثمانمائة وواحد وستون مليون ومائتان وعشرون الف) دينار عراقي.

- الحد الاوسط من الإيرادات التخمينية للسنة الثالثة للتشغيل = $238,861,220,000 \times 3 = 716,583,660,000$ (سبعمائة وستة عشر مليار وخمسمائة وثلاثة وثمانون مليون وستمائة وستون الف) دينار عراقي

علماً بأن الجدول والحسابات أعلاه قد تم احتسابهم على ضوء جدول وحسابات معمل فرز وتدوير النفايات / المحمودية المحسوب لكمية (٢٠٠ طن / يوم) والذي أسهم بتوفير (١٢٥) فرصة عمل لتشغيل هذا المعمل، وبعملية نسبة وتناسب بسيطة؛ فإن من المتوقع لمعمل بقدرة (١٠٠٠ طن / يوم) أن يوفر (٦٢٥) فرصة عمل وبحساب إجمالي كمية النفايات لعموم العراق (ماعدًا إقليم كردستان) وحسب معدل توليد الفرد (١,٣ كغم/يوم)؛ تصبح الكمية (٥٤,٦٠٠ طن/يوم) على اعتبار مجموع السكان ٤٢ مليون تقريباً؛ مما يوفر (٣٤,١٢٥) فرصة عمل للعاطلين عن العمل.

وبفرض إنشاء عدد من المعامل لتستوعب النفايات المتولدة في عموم العراق حسب عدد السكان، فإن الحد الأدنى من إجمالي إيرادات فرز وتدوير النفايات للسنة الأولى هو (٥,١٨٥,٠٨٩,٠٠٠,٠٠٠) (خمسة ترليون ومائة وخمسة وثمانون مليار وتسعة وثمانون) دينار عراقي، بواقع توليد (٥٤,٦٠٠ طن يومياً)، ويتزايد مقدار الإيرادات للسنة الثانية بإضافة ٢٠٪، وبإضافة ٣٠٪ للسنة الثالثة.

أي ما يمثل ما نسبته (٩٥,٢٪) تقريباً من إجمالي الإيرادات الضرائب (الضرائب والدخول والثروات و إيرادات الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج لعام ٢٠١٧ إذ بلغ إجمالي المبلغ (٥,٤٤٦,٣٦٢,٩٠٠,٠٠٠) (خمسة ترليون وأربعمائة وستة وأربعون مليار وثلاثمائة واثنتان وستون مليون وتسعمائة) دينار عراقي.

مع العلم إن المعمل لا يقوم بإنتاج أي منتج، أي أنه لا يحتوي على خطوط إنتاجية، وجل عمله يتمثل في فرز وكبس المفروقات أو رزمها، ليقوم ببيعها وزنياً كما أوردنا سالفاً. وبالتأكيد؛ في حالة وجود خطوط إنتاجية داخل المعمل، فإن الإيرادات ستتزايد بشكل كبير، نظراً للفارق الكبير بين إيرادات بيع المواد الخام وإيرادات بيع المنتجات الصناعية. ويضاف إلى ذلك؛ إن ما يعقب عملية الفرز هي عملية الطمر للنفايات المتبقية بعد عمليات الفرز؛ التي بالإمكان أن يترتب عليها مردوداً مالياً جيداً؛ بعد أن تغطي النفايات بطبقة ترابية بسمك معين لمنع وصول الأوكسجين إليها وتركها لمدة سنتين ليستخرج منها بعد ذلك غاز الميثان، وحسب الإيراد المالي المحسوب لعمليات الطمر لمدينة اسطنبول التركية؛ قمنا بحساب الإيراد المالي فيما يخص عملية الطمر لعموم العراق وتبين إن الإيرادات من الممكن أن تتجاوز ٨ مليون دولار في السنة (تسعة مليارات وستمائة مليون دينار عراقي). وبمراجعة بسيطة لهذه النسب والأرقام؛ ندرك أهمية العائد المالي لعملية إعادة التدوير، وما له من دور في تعدد مصادر العائدات نحو التقليل من سلبية الاعتماد على عائدات النفط بهذه النسبة الكبيرة (٩٢٪).

في الختام لابد من القول ان عدم الاهتمام بإعادة تدوير النفايات يفقد العراق مليارات الدولارات سنويا من استرداد المنتجات (الورق والبلاستيك والحديد والاقمشة والاسمدة العضوية والطاقة)، وإن النفايات في العراق هي في الواقع ثروة اقتصادية كبيرة، تتطلب جهودا سريعة لاستثمارها؛ وعليه فالعراق يحتاج الى ثورة في سياسته الاقتصادية؛ ليتمكن من بناء نظام اقتصادي متعدد الجوانب، وينتهي اعتماده على النفط فقط، لان إيرادات

الثروة النفطية قد لا تكون كافية (في ظل تذبذب اسعار النفط) لسد احتياجات البلد من بنى تحتية ومشاريع استراتيجية، فضلا عن ان عمليات تدوير النفايات قد تمكن العراق من بلوغ مراحل متقدمة في توفير الطاقة بشتى انواعها، كما ان بإمكانها أن تساعده في القضاء على ظاهرة التلوث؛ التي تسببها كثرة النفايات وتراكمها في مواقع غير صحية وطمرها بطرائق غير مرخصة بيئيا.

التوصيات:

لغرض تفعيل الدور الرقابي لمجلس النواب توصي الدراسة الحالية بضرورة قيام لجنة الصحة والبيئة ولجنة الخدمات واللجان الاخرى ذات العلاقة الى عقد جلسات مناقشة مع كل من وزارة الصحة ووزارة البيئة ووزارة البلديات والاشغال العامة ومجالس المحافظات وامانة بغداد والكوادر المتقدمة فيها لمناقشة الامور الاتية:

1. متابعة الية حصول جميع المحطات التحويلية الحاصلة على الموافقات البيئية من خلال التنسيق مع وزارة الصحة والبيئة لغرض تطبيق الشروط البيئية والمحددات الموقعية .
2. متابعة اجراءات انشاء مواقع طمر نموذجية واكمال انجاز المشاريع المتوقفة على ان تكون وفقا للمحددات البيئية ومستوفية لجميع الطرائق الحديثة في عملية طمر النفايات.
3. متابعة اجراءات انجاز مشروع انشاء معملي فرز النفايات في بغداد و ذي قار، وذلك لأهمية هذه المعامل في تقليل التلوث وانتشار الامراض، من خلال اعادة تدوير النفايات وتقليل الكميات التي يتم طمرها في مواقع الطمر، فضلا عن اهميتها في تحقيق موارد مالية اضافية عن طريق بيع المواد المفرزة.
4. التنسيق بين المديرية العامة للبلديات و وزارة الاعمار والاسكان والبلديات والاشغال العامة والمحافظات لغرض شمول المواطنين كافة في محافظات العراق بالخدمات البلدية الخاصة بجمع النفايات والتخلص منها بطرائق صديقة للبيئة.
5. التأكيد على أن يكون هناك تأييد ودعم من الرأي العام، إضافة إلى وجود أسواق لتصريف المواد المدورة، ويجب تشجيع مبدأ إعادة الاستخدام لبعض النفايات الصلبة مثل العبوات الزجاجية الفارغة .
6. لتطوير قطاع إدارة النفايات الصلبة في العراق؛ لابد من تقوية الإطار القانوني (سن تشريعات مناسبة)، والتنظيمي، والتخطيط على المستوى القريب والمتوسط والبعيد، وتحديد واجبات كل جهة ذات علاقة.
7. مناقشة مدى امكانية تشكيل هيئة وطنية متخصصة مسؤولة لتلاحق وتراقب وتنظم موضوع معالجة النفايات.

٨. وضع خطة استراتيجية شاملة لمعالجة النفايات الصلبة تتضمن آلية تنفيذ واضحة لكل نوع.
٩. اطلاق خطة لاسترداد واعادة استعمال جزء من النفايات القابلة للتدوير، وايجاد اسواق للمواد المفزرة والمحولة بالتنسيق مع الوزارات والمؤسسات ذات الصلة.
١٠. تكثيف حملات التوعية وادارتها للحصول على الدعم من الرأي العام ومنظمات المجتمع المدني. لدعم أهمية إعادة التصنيع، وتوعية العامة من الناس بأهمية تعاون الجميع من أجل تفعيل الاستفادة من هذا المورد الاقتصادي ومراعاة مسألة فرز النفايات من المصدر
١١. انشاء قاعدة بيانات لمعدل توليد النفايات، وإعداد وتطوير نظام إلكتروني لتتبع النفايات من المصدر إلى أماكن المعالجة والتخلص، وعمل دراسات علمية يعتمد عليها في رسم الخطط الاستراتيجية في البلاد.
١٢. إجراء كافة دراسات الجدوى حول الجانب الاستثماري في مجال تدوير النفايات وتوجيه الدعوة للراغبين من المستثمرين.

المصادر:

١. ديوان الرقابة المالية. (٢٠١٩). تقرير تفصيلي عن سياسة الدولة في ادارة النفايات الصلبة. جمهورية العراق. بغداد.
٢. رولا عبد خضر، ما يمكن ان يحققه العراق من تدوير النفايات الصلبة الثروة الضائعة، خلاصة مقدمة الى الندوة العلمية المشتركة، المقامة من قبل وحدة بحوث العلوم التطبيقية الجامعة التكنولوجية وكلية العلوم جامعة الانبار. الاربعاء ٢٠/٣/٢٠١٣. <http://www.uotechnology.edu.iq>
٣. قسم احصاءات البيئة / الجهاز المركزي للإحصاء. (٢٠٢١). الاحصاءات البيئية للعراق (قطاع الخدمات البلدية) لسنة ٢٠٢١. العراق. بغداد.
٤. الكتاب ذي العدد ت.م. د/٣٠١ بتاريخ ١٠/٨/٢٠٢٢. الصادر عن قسم ادارة المشاريع. دائرة التخطيط والمتابعة. وزارة البيئة. العراق. بغداد

الهيئات التعليمية والتدريسية في التعليم العام (الواقع والحاجة)

الباحثان: د. فراس جاسم موسى - اصيل سلمان داود

الملخص التنفيذي:

تتحدد مشكلة هذه الدراسة بضبابية تحديد حاجات قطاع التربية من الهيئات التعليمية والتدريسية؛ وحاجة مجلس النواب العراقي الى معرفة العدد المناسب منها لأغراض تحديد الحاجات المالية والبشرية لهذا القطاع الحيوي، وتهدف الدراسة الى تحديد الأعداد التي يحتاجها كل اختصاص من الاختصاصات العلمية للتعليم الابتدائي والثانوي في المدارس الحكومية في العراق، وتتحدد أهمية هذه الدراسة في ما يمكن أن تقدمه من بيانات تسند النواب في قيامهم بأعمالهم التشريعية والرقابية، اعتمدت الدراسة منهج البحث الوصفي التحليلي والبرلماني.

ومما يجدر ذكره أن البيانات التي اعتمدها هذه الدراسة استندت الى تقرير وزارة التربية الاحصائي السنوي للعام الدراسي ٢٠٢١-٢٠٢٢ م، وأن تحديد الحاجات استند الى معادلات احصائية تقريبية للوصول الى أرقام عامة تقريبية.

ومن أبرز ما توصلت إليه هذه الدراسة:

- ١- وجود حاجة إجمالية من المعلمين والمدرسين قدرت بـ (١٢٢٦٣٦) معلما ومدرسا بكل الاختصاصات والمرحلتين الابتدائية والثانوية.
- ٢- وجود فائض إجمالي بمادة العلوم قدر بـ (١٨٨) معلما ومعلمة.
- ٣- تباين الحاجة والفائض بين الاختصاصات والمحافظة والمراحل فبعض المحافظات والمراحل تعاني من نقص في بعض الاختصاصات وأخرى تعاني من وجود فائض.
- ٤- يمكن سد الحاجة ومعالجة الفائض من خلال إعادة توزيع الاختصاصات على مدارس المحافظات بما يضمن التوزيع بحسب الحاجة على وفق جدول الدروس الاسبوعي، ووضع خطة التعيينات على وفق الحاجة والفائض من الاختصاصات والأعداد.

لتحقيق أهداف الدراسة نتناول محاورها كما يأتي :

أولاً : تتفاوت أعداد الهيئات التعليمية والتدريسية بحسب الاختصاصات العلمية ؛ ويمكن معرفة أعدادها من خلال الجدول رقم (١) :

جدول رقم (١) : يبين أعداد الهيئات التعليمية والتدريسية بحسب الاختصاصات والمراحل التعليمية في التعليم الحكومي الصباحي والمسائي

التعليم الثانوي		التعليم الابتدائي	
النسبة	العدد	النسبة	العدد
٦٪	٩٦٢٧	١٤٪	٣٧٦٣٥
١٥٪	٢٤٥٨٩	٢٠٪	٥٣٦٧٠
١٣٪	٢١٥٢١	١٢٪	٣١٧٤٥
١٠,٥٪	١٧٤١٧	١٦٪	٤٠٩٥٧
٨٪	١٢٧٧٥	٥٪	١٣٥١١
٧٪	١٠٩٦٧	٠,٣٪	٧٥٧
٦,٥٪	١٠٦٤٣	٠,٥٪	٨٨٣
		٤٪	١١٥٢١
٨٪	١٣٦٦٤	٣,٥٪	٩٤٩١
٦٪	٩٨١٦	١,٥٪	٤٢٥٦
٠,١٥٪	٢٤٠	٠,٠٤٪	١١٩
		١٪	١٨٨٨
		١,٢٥٪	٣٢٢١
٥٪	٨١٧٧	٥٪	١٣٤٠٥
٣٪	٤٩٧٤	٥٪	١٣٦٣٤
٣,٥٪	٥٥٢٤	٠,١٤٪	٣٧٧
٠,١٤	٢٣٤	٠,١٥٪	٣٨٦
٠,٠٣٪	٥٥	٠,١٢٪	٣٢٠
٠,١٦	٢٥١	٨,٥٪	٢٢٧٨٦
١٪	١٦٢٣	٢٪	٤٧٧٠
٠,٧٪	١١٣١	١٠٠٪	٢٦٥٣٣٢
١,٧٪	٢٧٣٦		
٠,٩٪	١٤٨٧		
٠,٢٪	٣٢٨		
٠,٠٥٪	٧٩		
٢,٥٪	٤٠٩١		
١,١٢٪	١٨٣٦		
١٠٠٪	١٦٣٧٨٥		

١ كل البيانات الواردة في هذا التقرير مصدرها ، وزارة التربية العراقية ، المديرية العامة للتخطيط التربوي ، قسم الاحصاء ، التقرير السنوي للوزارة ٢٠٢٠-٢٠٢١ م ، والجدول من إعداد الباحثين .

يتضح لنا من الجدول (١) أن :

- ١- نسبة الاختصاصات الانسانية في التعليمين الابتدائي والثانوي أعلى من نسبة الاختصاصات العلمية إذ؛ تجاوزت الـ(٦٠٪) .
- ٢- نسبة المختصين في اللغة العربية في التعليمين أعلى نسبة من بقية الاختصاصات واللغات غير الانكليزية هي الأدنى في التعليمين .
- ٣- تباين النسب بين الاختصاصات بشكل واضح .
- ٤- وجود اختصاصات لا تتناسب مع حاجة التعليم الابتدائي وأخرى لا تتناسب مع حاجة التعليم الثانوي وأخرى لا تتناسب مع حاجة التعليمين .

ثانياً : تتباين أعداد اختصاصات الهيئات التعليمية والتدريسية بحسب المحافظات ، ويمكن معرفة ذلك في الجدولين رقم (٢) و (٣) .

جدول رقم (٢)

يوضح أعداد الهيئات التعليمية والتدريسية بحسب الاختصاصات والمحافظات للتعليم الابتدائي الحكومي الصباحي والمسائي

المحافظات	التربية الاسلامية	اللغة العربية	اللغة الانكليزية	اللغة الفرنسية	اللغة الكردية	الرياضيات	علوم الحياة	الكيمياء	الفيزياء	تاريخ
نينوى	١٩٧٩	١٦٦٧	١٦٤٣	٠	١٤	١٦٧٦	٨٨٧	٧٥	٥٩	٥٣٠
صلاح الدين	٢٠٥٤	٣٤٦٠	١٤٤١	٤	٣٨	٢١٥٠	٥٨٦	٠	٠	٨٢٩
كركوك	١٤٤٣	٢٠١٢	١٠٩١	٠	٢٢١	١٣٤١	٦٨٢	٢٣	٢٨	٤٤١
ديالى	١٩٥٣	٣١٩٦	١٨٦٥	٠	١١٣	٢٦٩٠	٦٠٠	١٦	٢٠	٣٥٦
بغداد	٧٧٥٥	١١٢٤٨	٧٦٧٢	٧	١١٩	٩٧١٢	٣٦٨٠	١٨١	٢٢٨	١٨٤٠
الانبار	٣٣١١	٢٩٢٩	٢٣٤٥	٠	٣٥	٣٠٦٣	٨١٩	٥٩	٧٦	٧٤٥
بابل	٢١٤٠	٤١٢٧	٢٠٨٥	٠	٢٨	٢٦٢٢	١١١٧	٨٧	١٤٦	٥٩٩
كربلاء المقدسة	١٥٠٧	٣١٩٠	١٤٧١	٠	٢٠	٢٣٣٠	٥٨٥	٤٠	٤٠	٢٩٢
النجف الأشرف	١٦٩٨	٢٢٢٦	١٣٧٣	٠	٧	١٧٥٢	٤٦٣	٩٣	٥٧	٤٢٧
القادسية	١٤٤٢	٢٥٦٦	١٤٣٥	٠	٤٣	١٧٢٢	٤٧١	٥٥	٢٣	٧٧٣
المتن	٩٨٧	١١٨٠	٩٩٨	٠	٢٧	٩٥٥	١٨٦	٢٤	٥٥	٤٨١
واسط	١٦٩٤	٣٣١١	١٦٩٩	٠	٠	٢٦٢٣	٦١٦	٨	٢٥	٣٩٨
ذي قار	٣٣٤٨	٥٢٣٨	٢٤٥٧	٠	٢٠	٣٠٩٩	١٥٨٤	٢١	٤١	٧٦٦
ميسان	٣٧٣٨	٣٨٢٨	١٨٧٨	٠	٠	١٦٦٥	٣١٣	٠	٠	١٢٩
البصرة	٢٥٨٦	٣٤٩٢	٢٢٩٢	٠	٣٩	٣٥٥٧	٨٥٢	٧٥	٧٥	٦٥١
المجموع	٣٧٦٣٥	٥٣٦٧٠	٣١٧٤٥	١١	٧٢٤	٤٠٩٥٧	١٣٥١١	٧٥٧	٨٨٣	٩٤٩١

جدول رقم (٣)

يوضح أعداد الهيئات التعليمية والتدريسية بحسب الاختصاصات والمحافظات للتعليم الثانوي الحكومي الصباحي والمسائي

المحافظات	الاجتماعيات	جغرافية	اقتصاد منزلي	التربية الخاصة	تربية علم نفس	التربية الرياضية	التربية الفنية	حاسوب	اللغة التركمانية	اللغة السريانية	عام	أخرى
نينوى	٧٣٠	١٥٩	٠	٢٤٧	٨٠	١٢٦٣	١٤٣١	٤٨	١١٨	٢٧٣	٣٢٧٤	٣٠٠
صلاح الدين	٥٢٤	٢٧٥	٠	٠	١٠٥	٦٨٩	٥٠٧	٠	٠	٠	٦٩٨	٦٦٥
كركوك	٥٠١	١٩٧	١٢	١٠٠	٢٠٠	٥٤٢	٥١٠	١٦	٢٤٦	١٩	٦٥٧	٢٥٠
ديالى	٧٦٧	١٠٣	٢	٩٢	١٩٠	٨٤٤	١٠٠٧	٦٠	٢	٠	١٩٦١	١٦٦
بغداد	٢٧٧١	٩٩٣	٦١	٤٥٤	٩٩٠	٢٦٤٢	٣٧٣٧	١١٠	١٨	١٥	٧٥٢١	١٣٤٢
الانبار	٥٧٦	٣٣٠	١٠	٥٢	١٦٣	٨١٥	٥٧٨	٣١	٠	١	١٩٠٠	١٩٩
بابل	١١٥٥	٢٠٧	٢	١٨٥	٢١٨	١٠٩٠	١٢٦١	١٤	٠	٠	٤٥٨	١٢٢
كربلاء المقدسة	٤٨٤	٨٩	٥	١٧٥	١٤٥	٧٤١	٧٤٨	٢	٠	٠	٣٢	٣٤
النجف الأشرف	١٦٨	٤٤٣	٤	٨٠	١٤١	٧٧٤	٣٩٠	٢٣	٠	٠	١٠٢٩	٣٣١
القادسية	٣٩٩	٩٤	٦	٥١	٣٢٥	٥٨٢	٤٦٤	٨	٠	٠	١٤٣٢	١٠٨
المنجى	٢٤١	١٢٧	٣	٥٠	٨٠	٤١٦	٣٩٩	٣	٠	٠	٩٧٦	٢٩٤
واسط	٦٤٤	٢٨٠	١	٦٩	٢٤٣	٦٠١	٣٩٨	١	٠	٠	٢٠٥	٢٥٢
ذي قار	١٥٥٦	٤٠٠	٢	٨٥	٩٩	٩٦٣	٨٣٥	٢٤	٠	٠	٢٣٦	١٨٢
ميسان	٥٣٣	٦٢	١	٤٤	٠	٧٢٦	١٦٤	٠	٠	٠	٨	١٣
البصرة	٥٢٢	٤٩٧	١٠	٦٥	٢٤٢	٧١٧	١١٠٥	٣٧	٢	١١	٢٢٩٩	٥١٢
المجموع	١١٥٢١	٤٢٥٦	١١٩	١٨٨٨	٣٢٢١	١٣٤٠٥	١٣٦٣٤	٣٧٧	٣٨٦	٣٢٠	٢٢٧٨٦	٤٧٧٠

يتضح لنا من الجدولين (٢،٣) :

- ١- التباين الواضح بين اختصاصات الهيئات التعليمية بحسب المحافظات .
- ٢- خلو بعض المحافظات من بعض الاختصاصات .



ثالثاً: بعد معرفة أعداد الهيئات التعليمية والتدريسية بحسب الاختصاصات والمحافظة، نحتاج الى معرفة الحاجة الفعلية والفائض من كل منها، وللوصول الى ذلك، ينبغي عرض البيانات الواردة في الجداول (٤-٨)

١- جدول رقم (٤) يعرض بيانات التعليم الابتدائي (اعداد الهيئة التعليمية / الفعلي والفجوة):

المحافظة / المادة	اسلامية		لغة عربية		لغة انكليزية		رياضيات	
	العدد الفعلي	الفجوة						
نينوى	١٩٧٩	٢٦٧	١٦٦٧	٢٨٢٥	١٦٤٣	٢١٠١	١٦٧٦	٢٨١٦
صلاح الدين	٢٠٥٤	٥٣٤-	٣٤٦٠	٤٢٠-	١٤٤١	١٠٩٢	٢١٥٠	٨٩٠
كركوك	١٤٤٣	١٤٧-	٢٠١٢	٥٨١	١٠٩١	١٠٧٠	١٣٤١	١٢٥٢
ديالى	١٩٥٣	٧٣٣-	٣١٩٦	٧٥٦-	١٨٦٥	١٦٨	٢٦٩٠	٢٥٠-
بغداد	٧٧٥٥	٢٨٧٣-	١١٢٤٨	١٤٨٥-	٧٦٧٢	٤٦٤	٩٧١٢	٥١
الانبار	٣٣١١	١٦٣٦-	٢٩٢٩	٤٢٢	٢٣٤٥	٤٤٧	٣٠٦٣	٢٨٨
بابل	٢١٤٠	٧٦٧-	٤١٢٧	١٣٨١-	٢٠٨٥	٢٠٣	٢٦٢٢	١٢٤
كربلاء المقدسة	١٥٠٧	٦٣١-	٣١٩٠	١٤٣٨-	١٤٧١	١١-	٢٣٣٠	٥٧٨-
النجف الأشرف	١٦٩٨	٦٢٦-	٢٢٢٦	٨١-	١٣٧٣	٤١٥	١٧٥٢	٣٩٣
القادسية	١٤٤٢	٤٤٨-	٢٥٦٦	٥٧٨-	١٤٣٥	٢٢١	١٧٢٢	٢٦٦
المتنى	٩٨٧	٢٣٢-	١١٨٠	٣٣٠	٩٩٨	٢٦٠	٩٥٥	٥٥٥
واسط	١٦٩٤	٩٨	٣٣١١	٢٧٤	١٦٩٩	١٢٨٨	٢٦٢٣	٩٦٢
ذي قار	٣٣٤٨	١٥٢١-	٥٢٣٨	١٥٨٥-	٢٤٥٧	٥٨٨	٣٠٩٩	٥٥٥
ميسان	٣٧٣٨	٢٦٨٥-	٣٨٢٨	١٧٢٢-	١٨٧٨	١٢٣-	١٦٦٥	٤٤١
البصرة	٢٥٨٦	٣٤٩-	٣٤٩٢	٩٨٣	٢٢٩٢	١٤٣٧	٣٥٥٧	٩١٨

المحافظة / المادة	علوم		اجتماعيات		التربية الرياضية		التربية الفنية	
	العدد الفعلي	الفجوة	العدد الفعلي	الفجوة	العدد الفعلي	الفجوة	العدد الفعلي	الفجوة
نينوى	١٠٢١	١٩٧٤	١٤١٩	٨٢٧	١٢٦٣	٢٣٤	١٤٣١	٦٦
صلاح الدين	٥٨٦	١٤٤١	١٦٢٨	١٠٨-	٦٨٩	٣٢٤	٥٠٧	٥٠٦
كركوك	٧٤٣	٩٨٦	١١٢٩	١٥٨	٥٤٢	٣٢٢	٥١٠	٣٥٤
ديالى	٦٣٦	٩٩١	١٢٢٦	٦-	٨٤٤	٣١-	١٠٠٧	١٩٤-
بغداد	٤٠٨٩	٢٤٢٠	٥٦٠٤	٧٢٢-	٢٦٤٢	٦١٢	٣٧٣٧	٤٨٣-
الانبار	٩٥٤	١٢٨٠	١٦٥١	٢٤	٨١٥	٣٠٢	٥٧٨	٥٣٩
بابل	١٣٥٠	٤٨١	١٩٦١	٥٨٨-	١٠٩٠	١٧٥-	١٢٦١	٣٤٦-
كربلاء المقدسة	٦٦٥	٥٠٣	٨٦٥	١١	٧٤١	١٥٧-	٧٤٨	١٦٤-
النجف الأشرف	٦١٣	٨١٧	١٠٣٨	٣٥	٧٧٤	٥٩-	٣٩٠	٣٢٥
القادسية	٥٤٩	٧٧٦	١٢٦٦	٢٧٢-	٥٨٢	٨١	٤٦٤	١٩٩
المتنى	٢٦٥	٧٤٢	٨٤٩	٩٤-	٤١٦	٨٧	٣٩٩	١٠٤
واسط	٦٤٩	١٧٤١	١٣٢٢	٤٧٠	٦٠١	٥٩٤	٣٩٨	٧٩٧
ذي قار	١٦٤٦	٧٩٠	٢٧٢٢	٨٩٥-	٩٦٣	٢٥٥	٨٣٥	٢٨٣
ميسان	٣١٣	١٠٩١	٧٢٤	٣٢٩	٧٢٦	٢٤-	١٦٤	٥٢٨
البصرة	١٠٠٢	١٩٨١	١٦٧٠	٥٦٨	٧١٧	٧٧٥	١١٠٥	٣٨٧

٢- جدول رقم (٥) يعرض بيانات التعليم الثانوي (اعداد الهيئة التعليمية / الفعالي والفجوة) :

المحافظة / المادة	اسلامية		لغة عربية		لغة انكليزية		رياضيات	
	العدد الفعالي	الفجوة						
نينوى	٩٤٤	١٤٠٠	٥٦٧	٤١٢١	١٤٧٣	٢٤٣٣	١٣٣٠	٢٥٧٦
صلاح الدين	٥٣٧	١٠٤٩	١٠٠٤	٢١٦٨	٩٤٦	١٦٩٧	٦٩٥	١٩٤٨
كركوك	٥٩٥	٧٥٨	٩٢٠	١٧٨٦	٩٣٦	١٣١٩	٦٢٦	١٦٢٩
ديالى	٦٨٢	٥٩١	١٦٨٨	٨٥٨	١٤٤٥	٦٧٧	٩٤٥	١١٧٧
بغداد	٢٧٦٣	٢٣٣١	٥٧٤٣	٤٤٤٥	٥٣٧١	٣١١٩	٤٥٩٥	٣٨٩٥
الانبار	١٣٦١	٣٨٧	١٥٣٥	١٩٦١	١٢٨٧	١٦٢٦	٧٦٢	٢١٥١
بابل	٧٩٦	٦٣٧	١٧٢٩	١١٣٦	١٤٣٢	٩٥٦	١٤١٧	٩٧١
كربلاء المقدسة	٤٧٨	٤٣٦	١١٥٢	٦٧٧	٨٨١	٦٤٣	٨٣٨	٦٨٦
النجف الأشرف	٠	١١١٩	١٢٠٩	١٠٢٩	٩٧٩	٨٨٦	٩٦٤	٩٠١
القادسية	٠	١٠٣٧	١٣٦٩	٧٠٥	١١٤٦	٥٨٢	٧٧٢	٩٥٦
المنثى	٢٧٢	٥١٦	٥٧١	١٠٠٤	٤٤٢	٨٧١	٤٠٣	٩١٠
واسط	٣٧١	١٤٩٩	١١٣٨	٢٦٠٣	٨٨٧	٢٢٣٠	٥٤٣	٢٥٧٤
ذي قار	٠	١٩٠٦	١٨٥١	١٩٦١	١٥٧٦	١٦٠١	١٤٦٢	١٧١٥
ميسان	٠	١٠٩٩	٧٠١	١٤٩٧	٥٩٢	١٢٣٩	٤٠٧	١٤٢٤
البصرة	٨٢٨	١٥٠٧	٢٣٩٨	٢٢٧٢	٢١٠٩	١٧٨٢	١٦٦٨	٢٢٢٣

المحافظة / المادة	علوم		اجتماعيات		التربية الرياضية		حاسوب	
	العدد الفعالي	الفجوة	العدد الفعالي	الفجوة	العدد الفعالي	الفجوة	العدد الفعالي	الفجوة
نينوى	٢٦٠٣	١٣٠٣	١٥٦٢	١٥٦٣	٦٤٢	٩٢١	٤٨٩	١٠٧٤
صلاح الدين	١٥٥٠	١٠٩٣	١٠٧١	١٠٤٤	٩٤	٩٦٣	١٨٣	٨٧٤
كركوك	١٤٦٨	٧٨٧	٩٩٦	٨٠٨	٣٦١	٥٤١	١٨٧	٧١٥
ديالى	١٠٩٦٤	٨٨٤٢-	١٧٤٠	٤٣-	٧٣٤	١١٥	٣٥٧	٤٩٢
بغداد	٨٠١٠	٤٨٠	٥٦٨٩	١١٠٣	٢٠١٨	١٣٧٨	١٥١٣	١٨٨٣
الانبار	٢٥٠٥	٤٠٨	١٨٥١	٤٨٠	٣٧٣	٧٩٢	٢٠٧	٩٥٨
بابل	٢٣٥٠	٣٨	١٦٠٦	٣٠٤	٦٧٤	٢٨١	٤٨٩	٤٦٦
كربلاء المقدسة	١٤٨٩	٣٥	٩٢٥	٢٩٤	٣١٩	٢٩١	٢٥٠	٣٦٠
النجف الأشرف	١٨٠٣	٦٢	١٢٠٤	٢٨٨	٣٣٩	٤٠٧	٣٤٣	٤٠٣
القادسية	١٧٥٢	٢٤-	١٣٧٩	٤	٤٢٥	٢٦٦	٢٨٩	٤٠٢
المنثى	٧٤٠	٥٧٣	٦٠٥	٤٤٥	١٧٤	٣٥١	٧٣	٤٥٢
واسط	١٢٥٩	١٨٥٨	٩٨٣	١٥١١	٣٢٠	٩٢٧	١٥٢	١٠٩٥
ذي قار	٢٤٤٢	٧٣٥	١٧٧٩	٧٦٣	٥٩٢	٦٧٩	٣٦٢	٩٠٩
ميسان	١٠٣٤	٧٩٧	٥٦٩	٨٩٦	١٨٥	٥٤٨	٧٧	٦٥٦
البصرة	٢٣٨٢	٥٠٩	٢٥٨٣	٥٣٠	٨٢٧	٧٣٠	٥٤٤	١٠١٣

جدول رقم (٦) يوضح اعداد الشعب للتعليم الابتدائي

عدد الشعب	المحافظة
١٧٩٦٩	نينوى
١٢١٦٠	صلاح الدين
١٠٣٧٢	كركوك
٩٧٦٠	ديالى
٣٩٠٥٣	بغداد
١٣٤٠٢	الانبار
١٠٩٨٤	بابل
٧٠١٠	كربلاء المقدسة
٨٥٨٠	النجف الأشرف
٧٩٥١	القادسية
٦٠٣٩	المتن
١٤٣٣٩	واسط
١٤٦١٤	ذي قار
٨٤٢٤	ميسان
١٧٩٠٠	البصرة

جدول رقم (٧) يبين اعداد الشعب للتعليم الثانوي

عدد الشعب	المحافظة
٨٧٠٩	نينوى
٨٠٧٤	صلاح الدين
٥٥٣١	كركوك
٥٨٢٣	ديالى
٢٣٤٩٢	بغداد
٧٠٦٢	الانبار
٦٢٣٢	بابل
٣٩٠٢	كربلاء المقدسة
٤٨٦٢	النجف الأشرف
٤٤٥٠	القادسية
٢٤٤٦	المتن
٤٠١٣	واسط
٧٢٤٢	ذي قار
٢٩٩٨	ميسان
٨٨٣١	البصرة

جدول رقم (٨) يبين عدد الحصص الاسبوعي للمرحلة الابتدائية والثانوية

التعليم الثانوي		التعليم الابتدائي	
عدد الحصص الاسبوعي	المادة الدراسية	عدد الحصص الاسبوعي	المادة الدراسية
٣	التربية الإسلامية	٣	التربية الإسلامية
٦	اللغة العربية	٦	اللغة العربية
٥	اللغة الإنكليزية	٥	اللغة الإنكليزية
٥	الرياضيات	٦	الرياضيات
٥	الكيمياء	٤	العلوم
٥	الفيزياء	٣	الاجتماعيات
٤	التاريخ (اجتماعيات)	٢	التربية الفنية
٤	الجغرافية (اجتماعيات)	٢	التربية الرياضية
٢	الفنية		
٢	الرياضة		
٢	اللغة الكردية		
٢	اللغة الفرنسية لبعض المدارس		
٢	الحاسوب لبعض المدارس		
٣	الاقتصاد		
١	علم الأرض (علوم)		
٢	الاجتماع (اجتماعيات)		

ومن الجدير بالذكر أن تحديد الحاجة الفعلية والفائض من كل اختصاص يتم بعدة طرق منها : أن ترفع المديرات العامة للتربية حاجاتها من الملاكات والاختصاصات بعد عمليات احتساب بكل مدرسة من مدارسها وبمراعاة عوامل أخرى ، أما الطريقة التي اعتمدها فهي تقديرية استندت الى معايير ومعادلات تربوية متفاوتة الاعتماد منها :

إحتساب نسبة معلم الى طالب في المرحلة الابتدائية الذي يكون (٢٣ لكل معلم) وفي المرحلة الثانوية (٢٣ طالب لكل معلم) ، ومتوسط نصاب المعلم الذي يكون (٢٣) درس تقريبا أسبوعيا في المرحلة الابتدائية والثانوية .

وتم تكوين المعادلة الآتية في تقدير الحاجة الفعلية والفائض من الاختصاصات :

عدد الشعب بكل مرحلة مضروبا بعدد الحصص الاسبوعية من المادة .

طرح الناتج من عدد المعلمين الفعلي بكل اختصاص .

نحصل على الناتج أما حاجة فعلية أو فائض .

مثال تطبيقي :

محافظة نينوى : كيفية تحديد الحاجة أو الفائض من معلمي مادة التربية الاسلامية .

إجمالي عدد الشعب في المرحلة الابتدائية في المحافظة = ١٧٩٦٩

عدد الحصص الاسبوعية = ٣

نصاب المعلم الاسبوعي = ٢٤

عدد معلمي التربية الاسلامية .

العملية الحسابية :

$١٧٩٦٩ * ٣ = ٥٣٩٠٧$

$٥٣٩٠٧ / ٢٤ = ٢٢٤٦$

$١٩٧٩ - ٢٢٤٦ = ٢٦٧$ الحاجة الفعلية من المعلمين .

رابعا : وبعد عرض الجداول (٤-٨) نستطيع التوصل الى تحديد الحاجة الفعلية الاجمالية والفائض الاجمالي لكل

الاختصاصات وبحسب المرحلة التعليمية ، ويمكن عرض هذه النتائج في الجدولين (٩-١٠) .

جدول (٩) يبين الحاجة والفائض الاجماليين لجميع الاختصاصات والمحاظرات في التعليم الابتدائي

التعليم الابتدائي					
المادة	الفائض العام لجميع المحافظات	النسبة	الحاجة العامة لجميع المحافظات	النسبة	الموقف الاجمالي لجميع المحافظات
التربية الاسلامية	١٣١٨٢	%٤٧	٣٦٥	%٠,٥	وجود فائض إجمالي في الاختصاص قدر بـ(١٢٨١٧) معلما ومعلمة
اللغة العربية	٩٤٤٦	%٣٤	٥٤١٥	%١٠,٥	وجود فائض إجمالي في الاختصاص قدر بـ(٤٠٣١) معلما ومعلمة .
اللغة الانجليزية	١٣٤	%٠,٥	٩٧٥٤	%١٨	وجود حاجة اجمالية تقدر بـ(٩٦٢٠) معلما ومعلمة
رياضيات	٨٢٨	%٣	٩٥١١	%١٧,٥	وجود حاجة اجمالية قدر بـ(٨٦٨٣) معلما ومعلمة
علوم	-----	٠	١٨٠١٤	%٣٤	وجود حاجة اجمالية قدر بـ(١٨٠١٤) معلما ومعلمة
اجتماعيات	٢٦٨٥	%٩,٥	٢٤٢٢	%٤,٥	وجود فائض إجمالي في الاختصاص قدر بـ(٢٦٣) معلما ومعلمة .
التربية الرياضية	٤٤٦	%١,٥	٣٥٨٦	%٧	وجود حاجة اجمالية قدر بـ(٣١٤٠) معلما ومعلمة
التربية الفنية	١١٨٧	%٤,٥	٤١٩٨	%٨	وجود حاجة اجمالية قدر بـ(٣٠١١) معلما ومعلمة
المجموع	٢٧٩٠٨	%١٠٠	٥٣٢٦٥	%١٠٠	(٢٥٣٥٧) الحاجة

نلاحظ من الجدول (٩) :

- ١- أن أعلى نسبة فائض إجمالي في اختصاصي اللغة العربية والتربية الإسلامية إن تجاوزت النسبة (٨٠٪) .
- ٢- أعلى نسبة حاجة إجمالية في مواد العلوم واللغة الانجليزية والرياضيات بنسبة تقارب (٧٠٪) .
- ٣- تفاوت بين نسب الفائض والحاجة ، فقد بلغت نسبة الفائض الاجمالي في اللغة العربية (٣٤٪) بينما تبينت الحاجة الاجمالية منه بنسبة (١٠,٥٪) ؛ مما يعني عدم توزيع الاختصاصات بين المحافظات بحسب الحاجة .

جدول (١٠): يبين الحاجة والفائض الاجماليين لجميع الاختصاصات والمحافظات في التعليم الثانوي

التعليم الثانوي					
المادة	الفائض العام لجميع المحافظات	النسبة	الحاجة العامة لجميع المحافظات	النسبة	الموقف الاجمالي لجميع المحافظات
التربية الإسلامية	-----	.	١٦٢٧٢	١٢٪	وجود حاجة إجمالية في الاختصاص قدرت بـ(١٦٢٧٢) معلما ومعلمة
اللغة العربية	-----	.	٢٨٢٢٣	٢١,٥٪	وجود حاجة إجمالية في الاختصاص قدرت بـ(٢٨٢٢٣) معلما ومعلمة .
اللغة الانجليزية	-----	.	٢١٦٦١	١٦,٥٪	وجود حاجة اجمالية قدرت بـ(٢١٦٦١) معلما ومعلمة
رياضيات	-----	.	٢٥٧٣٦	١٩,٥٪	وجود حاجة اجمالية قدرت بـ(٢٥٧٣٦) معلما ومعلمة
علوم	٨٨٦٦	٩٩,٥٪	٨٦٧٨	٦,٥٪	وجود فائض اجمالي قدر بـ(١٨٨) معلما ومعلمة
اجتماعيات	٤٣	٠,٥٪	١٠٠٣٣	٨٪	وجود حاجة إجمالية في الاختصاص قدرت بـ(٩٩٩٠) معلما ومعلمة .
التربية الرياضية	-----	.	٩١٩٠	٧٪	وجود حاجة اجمالية قدرت بـ(٩١٩٠) معلما ومعلمة
الحاسوب	-----	.	١١٧٥٢	٩٪	وجود حاجة اجمالية قدرت بـ(١١٧٥٢) معلما ومعلمة
المجموع	٨٩٠٩		١٣١٥٤٥	١٠٠٪	١٢٢٦٣٦ (الحاجة)

يتضح من الجدول (١٠) أن :

- ١- أعلى نسبة فائض إجمالي في مادة العلوم يليها الاجتماعيات بنسبة ضئيلة (٠,٥٪) .
- ٢- أعلى نسبة حاجة إجمالية في اللغة العربية تليها الرياضيات وادنى نسبة في التربية الرياضية تليها الاجتماعيات.
- ٣- وجود فائض وحاجة إجماليين في مادة الاجتماعيات ؛ ما يدل على ضعف توزيع الاختصاصات بحسب الحاجة بين المحافظات .



الخيارات والبدائل :

يمكن معالجة الحاجة والفائض من خلال ما يأتي :

- ١- يمكن إعادة توزيع الاختصاصات على مدارس المحافظات بما يضمن التوزيع بحسب الحاجة على وفق جدول الدروس الاسبوعي .
- ٢- وضع خطة التعيينات على وفق الحاجة والفائض من الاختصاصات والأعداد .



البحر الأبيض المتوسط

العدد الثاني / ٢٠٢٣

ماذا وراء القتال في السودان؟

للكاتبة : سوزان ستيكانت /مدير برامج افريقيا

ترجمة : علاء حيدر كمر

المواجهة المستمرة بين الجيش وقوات الدعم السريع تقوض الاستقرار في السودان والقرن الأفريقي

منذ يوم السبت الموافق ١٥ نيسان ٢٠٢٣، اندلعت اشتباكات عنيفة بين القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع شبه العسكرية في العاصمة الخرطوم ومناطق استراتيجية أخرى في جميع أنحاء البلاد. ومن غير الواضح من الذي بدأ القتال، فالوضع جعل القائد الفعلي للسودان الجنرال عبد الفتاح البرهان في مواجهة مباشرة مع نائبه الجنرال محمد حمدان دقلو الملقب بـ «حميتي».

وقد عمل القائدان معًا سابقًا، وأطاحا بنظام البشير في عام ٢٠١٩ ودبرا انقلابًا عسكريًا في أكتوبر ٢٠٢١ أطاح برئيس الوزراء المدني والحكومة وعلق الدستور. ولكن بعد اتفاق القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع والقادة السياسيين المدنيين على إطار عمل جديد للانتقال الديمقراطي في ديسمبر، ظهرت أسئلة حول كيفية دمج قوات الدعم السريع في القوات المسلحة السودانية، وكذلك حول من سيتولى قيادة الجيش الموحد حديثًا.

توقفت المفاوضات لحل القضايا، وسرعان ما تصاعدت التوترات بين البرهان وحميتي في الأسابيع التي سبقت أعمال العنف الحالية. في حين أنه كان من الصعب تمييز التفاصيل الفورية، فمن الواضح أن الجانبين يتصارعان للسيطرة على المؤسسات الرئيسية في البلاد، حيث تشير التقارير إلى أن معظم القتال قد تركز حول مواقع مثل القصر الرئاسي والمقر العسكري للقوات المسلحة السودانية ومطار الخرطوم.

دعت العديد من دول المنطقة، بالإضافة إلى القوى الكبرى مثل الولايات المتحدة، إلى إنهاء الأعمال العدائية، والجهود مستمرة لتأمين وقف إطلاق النار. ولا تزال هناك فرصة لمنع تصعيد الموقف أكثر. ولكن حتى مع الوساطة الناجحة، فإن اندلاع العنف هذا يهدد بإضعاف استقرار السودان المهتز بالفعل - ويمكن أيضًا أن يقوض السلام في منطقة القرن الأفريقي.

كلا الجانبين كانا مستعدين للمواجهة

ويتبادل كل من البرهان وحميتي الاتهامات بشأن من بدأ الاشتباكات في الخرطوم. لكن في الأسابيع السابقة، نشرت قوات الدعم السريع أعدادًا كبيرة من المسلحين في الخرطوم، ونشرت القوات المسلحة السودانية دبابات وأسلحة ثقيلة. وقبل أيام قليلة من الاشتباكات في العاصمة، انتشرت قوات الدعم السريع في مدينة مروى الواقعة في الجزء الشمالي من البلاد، ووقع القتال هناك.

باختصار، كان كل من البرهان وحميتي يتوقعان المواجهة ويستعدان لها، ويبدو أن كليهما فقد الثقة في العملية السياسية، وتحولاً بدلاً من ذلك إلى منطق الحرب والعنف.

ان القتال في أساسه هو صراع على السلطة في مجال الأمن وممارسة السلطة في الدولة، وكان توقيت وتسلسل دمج قوات الدعم السريع في القوات المسلحة السودانية أحد النقاط الشائكة الرئيسية، حيث قاتل حميتي للإصلاحات من أجل ضرورة بناء جيش أكثر شمولية واحترافية قبل دمج قواته، ويبدو أنه جاهد أيضاً في الحفاظ على مجموعته شبه العسكرية كضمان من خلال الانتخابات. وعلى العكس من ذلك، أعربت عناصر في القوات المسلحة السودانية عن مخاوفها من أن الإصلاحات المقترحة قد تؤدي إلى إفراغ الجيش وتركه مفتوحاً أمام قوات الدعم السريع للهيمنة عليه، والنقطة الشائكة الأخرى هي هيكل القيادة والعلاقة بين البرهان وحميتي في ذلك الهيكل.

شكل غير مسبوق من القتال

القتال مختلف عما عاشه السودان في الماضي خلال الحروب الأهلية السابقة في دارفور والنيل الأزرق وجنوب كردفان (جبال النوبة)، حيث حاربت الحكومة السودانية أو الجماعات شبه العسكرية حركات المقاومة المسلحة، بينما تقاتل القوات المسلحة السودانية اليوم قوة شبه عسكرية أنشأها نظام البشير. إن قوات الدعم السريع ليست جماعة «متمردة» - فهي معترف بها بموجب القانون وتم تطويرها والتسامح معها واستدامتها كأداة لسلطة الدولة، مما يجعل الوضع أكثر تعقيداً.

هذا لا يغير من خطر وقوع خسائر في صفوف المدنيين أو يغير فرص انتشار الحرب في جميع أنحاء البلاد. وقد أكدت تقارير إعلامية بالفعل أن العنف امتد إلى مناطق أخرى من السودان، بما في ذلك كسلا والقضارف وبورتسودان في الشرق ودارفور في الغرب.

ردود الفعل الدولية والإقليمية السريعة

كان هناك تحرك قوي وسريع من قبل دول المنطقة ودعوات عالمية لوقف العنف، وتكررت في بيان مشترك صادر عن «الرباعية من أجل السودان» (الولايات المتحدة والمملكة المتحدة والإمارات العربية المتحدة والمملكة العربية السعودية) دعوات التهدة التي أطلقتها كل دولة على حدة. اما الأمين العام للأمم المتحدة أنطونيو غوتيريش فقد أصدر بياناً واتصل هاتفياً بكل من البرهان وحميتي. حتى أن القلق الدولي بشأن هذا الموقف المتصاعد نجح في التغلب على المنافسة العالمية بين الولايات المتحدة والصين والتوترات بشأن الحرب في أوكرانيا، حيث دعا مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة إلى وقف الأعمال العدائية على الفور، واستعادة الهدوء والعودة إلى المفاوضات. كما عقد مجلس السلم والأمن التابع للاتحاد الأفريقي جلسة طارئة يوم الأحد ودعا إلى إنهاء القتال. وبتعليمات من المجلس، استعد موسى فكي، رئيس مفوضية الاتحاد الأفريقي للسفر إلى الخرطوم حالما يسمح الوضع الأمني بذلك.

عقدت الهيئة الحكومية للتنمية (إيجاد)، وهي تكتل تجاري من ثماني دول أفريقية من بينها السودان، اجتماعاً استثنائياً يوم الأحد مع رؤساء الدول الأعضاء، وأعرب رؤساء دول «إيجاد» عن قلقهم بشأن تداعيات ذلك على السلام والأمن الإقليميين وخططوا لسفر ثلاثة من رؤساء الدول بمجرد هبوط الرحلات الجوية. وتجدر الإشارة إلى أن قيادة أمانة إيجاد أرتأت عقد هذا الاجتماع بالنظر إلى أن السودان يشغل حالياً منصب الرئيس، وضمّ زعماء بارزون بمن فيهم رئيس جنوب أفريقيا السابق ثابو مبيكي أصواتهم داعين إلى إنهاء سريع للعنف، ووجه رئيس الوزراء السوداني السابق عبد الله حمدوك نداءً مماثلاً وحذر من مخاطر اندلاع حرب إقليمية.

مخاطر الانتشار والتدخل الإقليمي

حذرت مجموعة الدراسات العليا للبحر الأحمر في معهد السلام الأميركي سابقاً من أن الحرب في بلد ما في المنطقة تنطوي على خطر توسعها وعدم الاستقرار من خلال تدفق اللاجئين عبر الحدود واتساع نطاق الأزمات الإنسانية (علماً ان السودان يستضيف حالياً لاجئين من حرب تيغراي في جارتها أثيوبيا). لقد أغلقت تشاد ومصر بالفعل حدودهما مع السودان، مما يشير إلى أن القادة الإقليميين يعتقدون أن هذه الاشتباكات قد تتصاعد أكثر في الأيام المقبلة، وسيكون من المهم الانتباه إلى أي تحالفات متقلبة وإعادة ترتيب التحالفات في المنطقة - مع ملاحظة مواقف مصر وإريتريا وإثيوبيا وجنوب السودان بشكل خاص- إذا استمر القتال بدون خطة قابلة لتطبيق السلام أو حتى في حالة التوقف الإنساني، فستحتاج القوات المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع إلى خطوط إمداد، وقد تميل الحكومات الإقليمية، وكذلك تلك الموجودة في الخليج ذات المصالح الخاصة في السودان إلى مساندة أحدهما على حساب الآخر.

دور الولايات المتحدة للمضي قدماً

قبل وبعد اتفاق ديسمبر/ كانون الأول، شاركت الولايات المتحدة عن كثب في المفاوضات السياسية الجارية التي سهلتها ورعتها الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية (إيجاد). وسط هذه الاشتباكات المستمرة، يجب على الولايات المتحدة أن تدعو إلى مشاركة سريعة وعاجلة على أعلى المستويات، سواء او بشكل مباشر مع الأطراف المتحاربة ومع الدول المجاورة التي لها نفوذ وتلك التي لها مصالح و نفوذ، فالاستثمار لن ينقذ الأرواح فحسب؛ بل سيكون أقل تكلفة من الانتظار. وعلى المدى القريب، يجب أن تكون أولويات أي مشاركة دبلوماسية بشأن السودان الآتي:

١- حماية المدنيين ومنع الاعمال الوحشية

القتال يدور في المراكز الحضرية ووسط الخرطوم. وبعد عدة أيام من القتال، أصبح الناس في أمس الحاجة إلى الحصول على الماء والغذاء والسلع الأساسية. لم يتم إجلاء المدنيين، والعديد منهم عالقون مختبئين من العنف... في مثل هذا القتال في المناطق الحضرية، سيتهور الوضع الإنساني بسرعة، على الرغم من مزاعم كل من القوات

المسلحة السودانية وقوات الدعم السريع بأنهم سيكونون «دقيقين» في استهدافهم، حيث يتم استخدام المباني السكنية كنقاط انطلاق للقتال بين القوات البرية لقوات الدعم السريع والقوات الجوية المسلحة السودانية، وأفادت وسائل الإعلام ان ضربات جوية للقوات المسلحة السودانية نفذت في داخل الخرطوم والمنطقة المحيطة بها، وقد تعرضت المستشفيات والعيادات الطبية للقصف، وإن لم تكن مستهدفة بشكل مباشر، وتتوالى تقارير عن وقوع إصابات في صفوف المدنيين، ومما يثير القلق بشكل خاص التقارير التي تتحدث عن نهب المساكن، بما في ذلك السفارات والمضايقات والاعتداءات من قبل قوات الأمن، وكذلك المؤشرات على مخاطر الفظائع الجماعية.

يجب أن توضح الرسائل الواردة من الولايات المتحدة والشركاء الآخرين بأقوى العبارات أن القيادة مسؤولون عن أفعال قواتهم، وسيحاسبون على انتهاكات القانون الإنساني الدولي، وهناك حاجة إلى خطوات فورية لفتح ممرات إنسانية وضمان سلامة وأمن تلك الوكالات أو المبادرات المحلية التي تسعى إلى تقديم المساعدة التي تحافظ على الحياة.

٢- توقف القتال

الجهود المتعددة تجاه وقف إطلاق النار الإنساني بوساطة الأمم المتحدة لم تسفر إلا عن نجاح جزئي، ومن غير الواضح ما إذا كان هذا بسبب تأخر الاتفاق، أم عدم إعطاء الأوامر من الأعلى أم عدم الامتثال لهذه الأوامر.

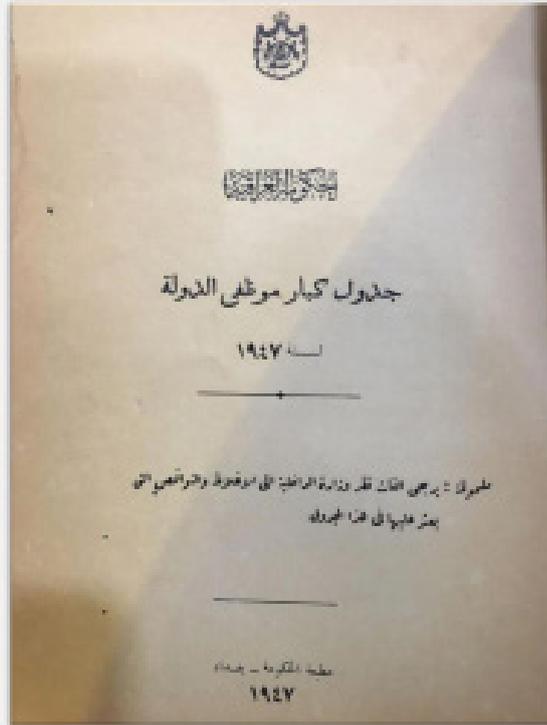
تعتمد الهدنات الفعالة على المشاركة الدبلوماسية المكثفة، والخطوات الفنية الواضحة والوسائل القوية للتهدئة في حالة اندلاع القتال. ومع انتهاء شهر رمضان والعيد في الأيام المقبلة، هناك حاجة إلى بذل جهود متجددة للاستجابة للأزمة الإنسانية المتفاقمة، وسيكون تفعيل القيادة السودانية والتشاور الوثيق والمشاركة النشطة للقوى الإقليمية (في القرن والخليج) والتنسيق الدولي الواسع أمراً حاسماً.

٣- خطط رصينة للخيارات بمجرد توقف القتال

شهد يوم السبت قطيعة أخرى في الوضع السياسي ولم يترك مجالاً للشك حول كيفية ممارسة السلطة، وستكون هناك حاجة إلى إعادة تقييم صريحة لهيكل الوساطة في أي محادثات سياسية مستقبلية، ويجب أن يعكس النهج توازن القوى بشكل رصين، في الوقت نفسه، يجب تأكيد الالتزامات تجاه تطلعات السودانيون إلى حكومة ديمقراطية بقيادة مدنية.

من نوادر مكتبة مجلس النواب العراقي ج ٢ (جدول كبار موظفي الدولة)

الباحث : د . فراس عبد علي محسن



١

جدول مجلس الوزراء

الترتيب	الاسم	التاريخ الولادة	تاريخ التعيين في مجلس الحكومة	الترتيب الاول	الترتيب الثاني
١	فضالة السيد صالح جبر	١٩١٦	١٩٥٠ - ١٩٥١	١	٢
٢	عالي السيد توري القاضي	١٩٥٣	١٩٥٦ - ١٩٥٧	٣	٤
٣	الرايس الاولاد برافيم محمود شفيق	١٩١٩	١٩٥٠ - ١٩٥١	٥	٦
٤	سيد قوراد قوروي	١٩١٩	١٩٥٠ - ١٩٥١	٧	٨
٥	سيد محمود مهدي	١٩١٢	١٩٥٠ - ١٩٥١	٩	١٠

(١١) مستمرة

٢

جدول مجلس الاعيان

الترتيب	الاسم	تاريخ الولادة	تاريخ التعيين في مجلس الحكومة	الترتيب الاول	الترتيب الثاني
١	السيد محمود سريفة	١٩٠٦	١٩٥٦ - ١٩٥٧	١	٢

جدول مجلس النواب

الترتيب	الاسم	تاريخ الولادة	تاريخ التعيين في مجلس الحكومة	الترتيب الاول	الترتيب الثاني
١	سيد نور القسبي	١٩١٩	١٩٥٠ - ١٩٥١	١	٢
٢	السيد قوراد قوروي	١٩١٩	١٩٥٠ - ١٩٥١	٣	٤
٣	السيد علي العبدان	١٩١٧	١٩٥٠ - ١٩٥١	٥	٦

تمثل الاصدارات السنوية لجدوال كبار موظفي الدولة منذ الاحتلال البريطاني للعراق وحتى عام ١٩٦٣ من اهم الوثائق الحكومية العراقية في تاريخ العراق المعاصر، كونها سجل لتاريخ التدرج الوظيفي لكافة الطبقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية العراقية الذين اندرجوا وانخرطوا في السلك الوظيفي للدولة، واعتبرت هذه الجداول من المصادر المهمة لدراسة تاريخ العراق السياسي والاقتصادي والاجتماعي، لا بل كانت مورداً مهماً لطلبة الدراسات العليا والباحثين في هذا المجال وخاصة في تاريخ الدراسات المالية والسياسية والاقتصادية، ومعيناً مهماً للباحثين في سير وتراجم الشخصيات البارزة في تاريخ العراق المعاصر والتي تبوأَت مناصب عليا في الدولة، وقد دأبت دائرة البحوث والدراسات النيابية على اقتناء وشراء هذه الوثائق النادرة لأكمال مجموعتها من التقارير والوثائق الحكومية منذ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١ او مايسر من قبل هذا التاريخ وذلك لندرته، فهذه المطبوعات الحكومية طبعت بنسخ محدودة وكانت توزع لأعضاء الحكومة واعضاء مجلسي النواب والاعيان وبعض موظفي المستويات العليا من المناصب الادارية في الدولة لحاجتهم اليها في عملهم، وحالياً لايمكن شراء تلك المطبوعات الا في حالة بيع مكتبة احد السياسيين السابقين من قبل ورثته، ولذلك لاتزال بعض مجموعات النوادر التي تمتلكها الدائرة غير مكتملة للسبب المذكور، وكذلك لبعدها المدة الزمنية لأصدار تلك المطبوعات المهمة وما توالى عليها من عوامل الزمن والتلف والاندثار ولهذا عدت من النوادر.

ومثلما اصدرت حكومة الاحتلال البريطاني للعراق جريدة الحكومة العراقية عام ١٩٢٢ والتي اصبحت فيما بعد الوقائع العراقية، اصدرت حكومة الاحتلال ابان تلك المدة جدول كبار موظفي الدولة؛ وهذا الكتاب السنوي هو تقليد بريطاني منذ احتلال بريطانيا للعراق ١٩١٨، فبدأت باصدار هذا الكتاب لموظفيها من العراقيين ممن تسنموا وظائف ادارية ضمن حكومة الاحتلال البريطاني، واستمر هذا التقليد السنوي بعد استقلال العراق وحتى عام ١٩٥٨، مع اختلاف التسميات ومنها مجلس الخدمة العامة اثناء حكم الزعيم عبد الكريم قاسم ١٩٥٨ - ١٩٦٣،

وتمتلك المكتبة ايضاً بالاضافة الى ماصدر في الحكم الملكي نسخة من سجل الموظفين والذي صدر عن مجلس الخدمة العامة عام ١٩٥٩، القسم الاول، عن مطبعة الحكومة ١٩٥٩، ويتضمن اسماء موظفي الجمهورية العراقية المدنيين كما ورد في عنوانه، بالاضافة الى روايتهم وتاريخ دخولهم للخدمة وتاريخ ترقيتهم الاخير، وكذلك يتضمن عناوين الوظائف المصدقة وفق قانون الملك.

ونعرض هنا بعض ماتضمنته جداول كبار موظفي الدولة من محتويات وجاء في بعض هذه الجداول وفي صفحة العنوان ملحوظة جاء فيها: يرجى لفت نظر وزارة الداخلية الى الاغلاط والنواقص التي يعثر عليها في هذا الجدول، وهذا يدل على ان وزارة الداخلية هي التي تصدر هذا الكتاب السنوي، ويتم طبعه في مطبعة الحكومة كما في بقية الاصدارات السابقة واللاحقة.

اما موظفي الجهات الرسمية التي تضمنها هذا الكتاب، فهي:

الديوان الملكي، ديوان مجلس الأعيان، ديوان مجلس النواب، ديوان مراقبة الحسابات العامة، ديوان مجلس الوزراء، مديرية الاوقاف العامة، وزارة الخارجية ومن ضمنها السفارات والمفوضيات والقنصليات، وزارة الداخلية ومن ضمنها هيئة التفتيش الاداري ومديرية العشائر العامة ومديرية البلديات ومديرية



الدعاية العامة، اما الادارة العامة فقد تضمنت: المتصرفون والقائمقامون، واما مديرية الشرطة العامة فكان ضمنها: المقر ومدراء الشرطة ومديرية المنتوجات المحلية العامة، ومايخص وزارة المالية فقد تضمنت بالاضافة الى الديوان كلاً من المديریات: الوردات العامة والمحاسبة العامة والكمارك والمكوس والاملاك والاراضي والضريبة والدخل ومراقبة المصارف العامة ومطبعة الحكومة والمصرف الصناعي والزراعي.

اما وزارة العدلية وبالإضافة الى ديوانها فقد تضمنت كذلك: اسماء حكام محاكم التمييز و رؤساء واعضاء محاكم الاستئناف ومجلسي التمييز الشرعي وحكام محاكم البداءة والقضاة وحكام الجزاء وحكام الاجراء وحكام التحقيق والحكام الاضافيون والكتاب العدول.

وبالنسبة لوزارة الدفاع فقد تضمنت: اسماء الموظفين المدنيون والضباط العسكريين، اما وزارة المواصلات والأشغال فقد شملت اسماء موظفي المديریات الاتية: البرق والبريد، الري، المساحة العامة، الطيران المدني، اما وزارة المعارف فقد تضمنت: موظفي الآثار العامة والمعاهد العليا وكلية الهندسة والملاك الثانوي.

وبالنسبة لوزارة الاقتصاد فقد شملت: مديرية الزراعة العامة ومديرية انحصار التبغ العامة ومديرية البيطرة.

اما وزارة الشؤون الاجتماعية فقد تضمنت المديریات الاتية: الصحة العامة والنفوس العامة والسجون العامة وعمادة الكلية الطبية والمستشفى التعليمي، وبالنسبة لوزارة التموين فقد شملت ديوان الوزارة.

وقد الحق في نهاية هذه الجداول ملاحق منها: ملحق (أ) قائمة باسماء الضباط العسكريين، اما ملحق (ب) فقد تضمن قائمة باسماء الموظفين المعارين الى وظائف غير تقاعدية.

وجداول هذا الكتاب السنوي لكبار موظفي الدولة كانت حقوله تتكون من:

١- الوظيفة :

٢- الأسم :

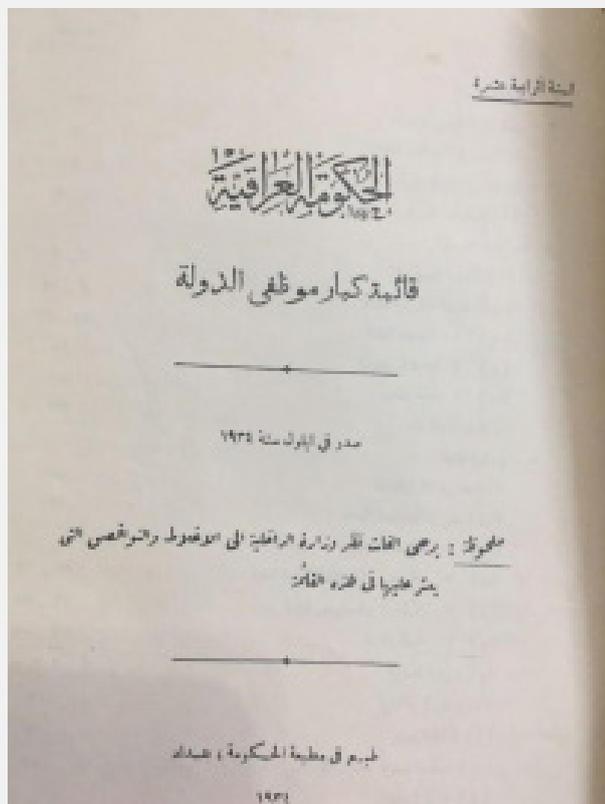
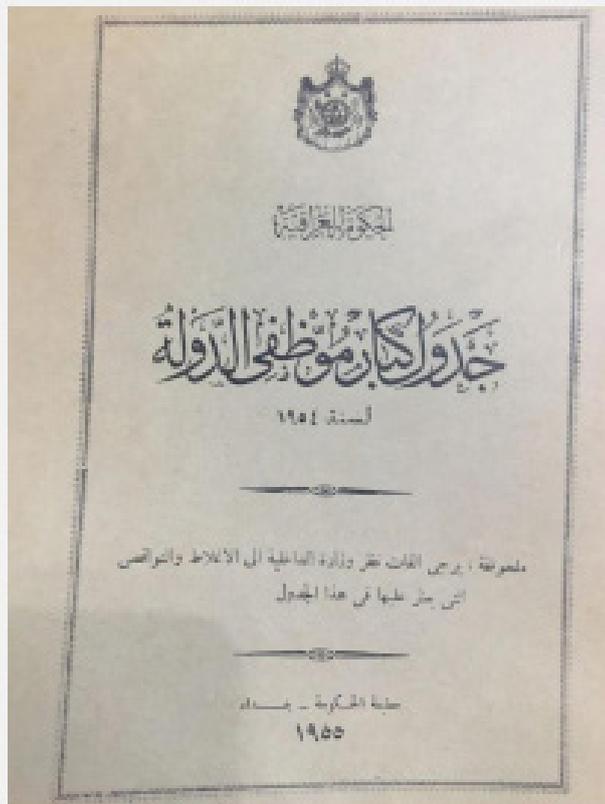
٣- تاريخ الولادة :

٤- تاريخ الدخول في خدمة الحكومة :

٥- تاريخ التعيين في الوظيفة الحالية:

وتملك مكتبة مجلس النواب العراقي بدائرة البحوث والدراسات النيابية مجموعة مهمة من هذه الجداول وهي :

جدول كبار موظفي الدولة للسنوات : ١٩٤٠، ١٩٤٢، ١٩٤٣، ١٩٤٤، ١٩٤٧، ١٩٥٤، ١٩٥٥، ١٩٥٦، ١٩٥٧، ١٩٥٨، اما كتاب مجلس الخدمة العامة السنوي، فتملك المكتبة هذا الكتاب للأعوام : ١٩٥٨، ١٩٥٩، ١٩٦٠، ١٩٦١، وسجل الموظفين لسنة ١٩٥٩ الصادر عن مجلس الخدمة العامة.





المصادر :

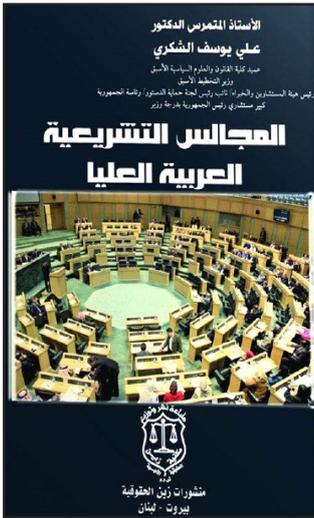
- ١- الحكومة العراقية ، جدول كبار موظفي الدولة لسنة ١٩٤٠ ، مطبعة الحكومة ، بغداد ، ١٩٤٠
- ٢- الحكومة العراقية ، جدول كبار موظفي الدولة لسنة ١٩٤٢ ، مطبعة الحكومة ، بغداد
- ٣- الحكومة العراقية ، جدول كبار موظفي الدولة لسنة ١٩٤٣ ، مطبعة الحكومة ، بغداد ، ١٩٣٤ .
- ٤- الحكومة العراقية ، جدول كبار موظفي الدولة لسنة ١٩٤٤ ، مطبعة الحكومة ، بغداد ، ١٩٤٤ .
- ٥- الحكومة العراقية ، جدول كبار موظفي الدولة لسنة ١٩٤٧ ، مطبعة الحكومة ، بغداد ، ١٩٤٧ .
- ٦- الحكومة العراقية ، مجلس الخدمة العامة سجل الموظفين لسنة ١٩٥٩ ، مطبعة الحكومة ، بغداد ، ١٩٥٩ .

كتاب العدد :

المجالس التشريعية العليا

للدكتور علي يوسف الشكري

الصادر عن منشورات زين الحقوقية، بيروت ، ٢٠٢٢



تميز هذا الكتاب المهم في مجاله في دراسة المجالس التشريعية العليا وجذور نشأتها الاولى تاريخياً، حيث اثبتت الباحثة ان مجلس اللوردات البريطاني وهو المجلس الاعلى في بريطانيا قد خرج من رحمته المجلس الادنى وهو مجلس العموم البريطاني.

و كان نظام المجلسين او الغرفتين في الدول العربية اصل البرلمان تاريخياً فيها كذلك، ففي مصر تبني الدستور المصري سنة ١٩٢٣ هذا النظام نظام المجلسين او الغرفتين التشريعتين، اذ كان هذا المجلس يتكون من مجلسي النواب والشيوخ، وكذلك الحال في مجلس النواب العراقي والذي تشكل برلمانه الاول من خلال القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥، وكان من مجلسين كذلك هما النواب والأعيان، ثم ياتي زمنياً بعد ذلك بالنسبة للدول العربية البرلمان اللبناني والذي تأسس وتشكل سنة ١٩٢٦، ويتكون من غرفتي النواب والشيوخ.

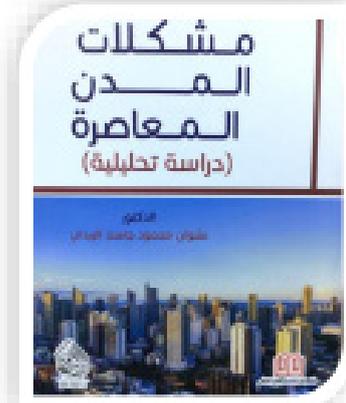
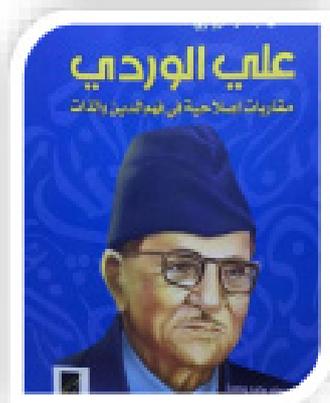
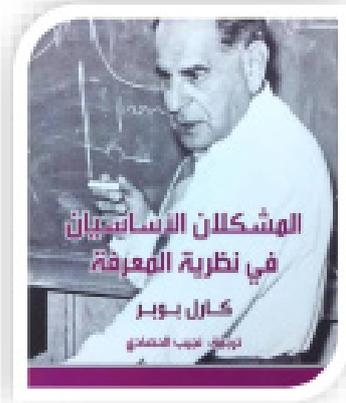
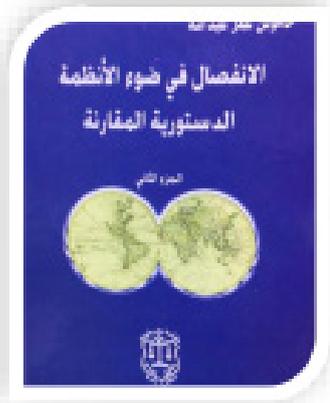
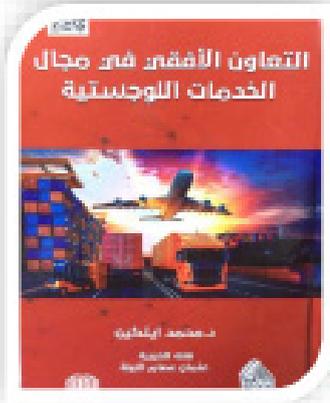
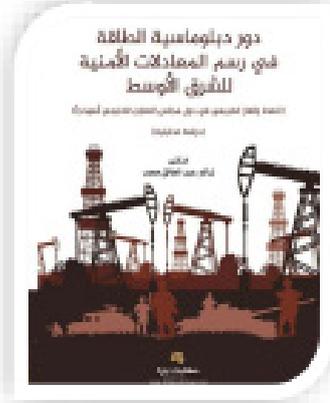
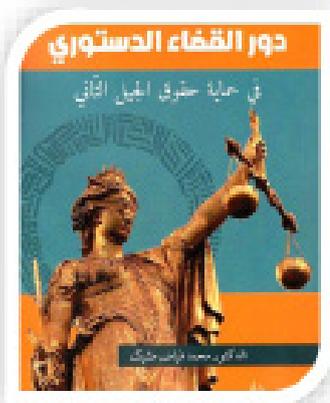
ويعرض المؤلف في كتابه هذا الاسباب الكامنة وراء تبني نظام الغرفتين في الدول الغربية وهي مختلفة، فالدستور الفرنسي قد تبني هذا النظام سنة ١٧٩٥، لضمان عودة قوية للنظام الملكي بعد انقلاب سنة ١٧٩٢ وتبني النظام الجمهوري، ثم يعرض تجارب بقية الدول الغربية .

بينما يرى المؤلف ان الدول العربية التي تبنت نظام الغرفتين التشريعتين هو بسبب ان يعمل هذا المجلس غير المنتخب على دعم ورفع مستوى عمل وكفاءة المجلس المنتخب من قبل العامة، لاسيما وان اغلب اعضاء المجلس المنتخب وسواده الأعظم من عامة الناس والبسطاء والمزارعين غير المتعلمين، لذلك ولسد القصور في هذا المجلس المنتخب يلجأ الملك او رئيس الدولة الى اختيار أعضاء وتعيينهم في غرفة ثانية من الكفاءات وأصحاب الخبرة في الاقتصاد والسياسة، ويرى المؤلف ان هذا هو السبب المعلن لتأسيس هذه الغرفة، ولكن السبب الخفي هو انشاء مجلس تشريعي ثانٍ موالٍ للملك وحافظاً لمصالحه لاعتراض اي مشروع يخالف مصالح الملك.

وقد ناقش هذا الكتاب في بقية مطالبه كذلك آلية اختيار أعضاء المجلس التشريعي الأعلى، وعدد أعضاءه، ومدة ولاية المجلس، وكذلك آلية اختيار رئيس المجلس، وانتهاء عضوية المجلس، وكذلك سقف الغياب المسموح به لأعضاء المجلس والآثار المترتبة على ذلك، وكذلك عرض المؤلف مكان انعقاد المجلس، والامتيازات المالية لأعضاءه، واداء اليمين وناقش كذلك حظر ازدواج العمل على عضو هذا المجلس، وجدول اعمال المجلس ومحضر الجلسات وعلانياتها، وكذلك الجزاءات المفروضة على اعضاء هذا المجلس، ثم عرض الدعوة لعقد المجلس الأعلى والجلسة الأستثنائية وكيفية تمديد الفصل التشريعي واسباب حل المجلس، ثم تطرق الكتاب الى تصنيفات الحصانة البرلمانية ونطاق الحصانة، وكذلك عرف باللجان الدائمة واللجان الخاصة المؤقتة.

ويعتبر هذا الكتاب من الكتب المهمة التي بحثت في موضوع المجالس التشريعية العليا ونشأتها وتطورها وكافة تفاصيلها، والكتاب متوفر ومتاح للأعارة في مكتبة مجلس النواب العراقي بدائرة البحوث والدراسات النيابية.

وصلنا حديثاً الى مكتبة دائرة البحوث والدراسات النيابية

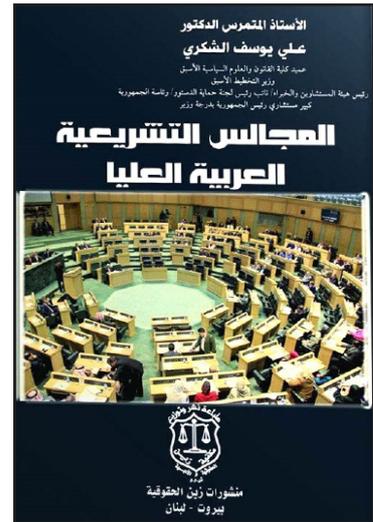


Book Corner

Supreme Legislative Councils

By Dr. Ali Youssef Al-Shukri

Published by Zain Human Rights Publications, Beirut, 2022.



This book contains...

This important book is distinguished in its field in the study of the supreme legislative councils and the roots of their first establishment historically.

The bicameral or two-chamber system in the Arab countries was the origin of the parliament historically as well. Through the Iraqi Basic Law of 1925, and it also consisted of two chambers, the deputies and the elders, then comes chronologically after that for the Arab countries the Lebanese Parliament, which was established and formed in 1926, and consists of the Chambers of Representatives and the Senate.

In his book, the author presents the reasons behind adopting the two-chamber system in Western countries, which are different. The French constitution adopted this system in 1795, to ensure a strong return to the monarchy after the coup of 1792 and the adoption of the republican system, then he presents the experiences of the rest of the Western countries.

While the author believes that the Arab countries that have adopted the system of two legislative chambers is because this unelected council works to support and raise the level of work and efficiency of the council elected by the public, especially since most of the members of the elected council and its majority are ordinary people, simple people and uneducated farmers, so and to fill in the shortcomings in this elected council, the king or the head of state resorts to selecting members and appointing them to a second chamber of competencies and people with experience in economics and politics. The author believes that this is the stated reason for establishing this chamber, but the hidden reason is the establishment of a second legislative council loyal to the king and preserving his interests to object to any project contrary to the King's interests.

In the rest of its demands, this book also discussed the mechanism for selecting the members of the Supreme Legislative Council, the number of its members, the duration of the term of the Council, as well as the mechanism for selecting the Speaker of the Council, the termination of the membership of the Council, as well as the maximum allowed absences of members of the Council and the implications of that, as well as the author's presentation of the venue of the Council. And the financial privileges of its members, taking the oath, and also discussed the prohibition of double work on a member of this council, the agenda of the council, the minutes of sessions and their publicity, as well as the penalties imposed on members of this council, then he presented the call for the convening of the Supreme Council and the extraordinary session, how to extend the legislative term and the reasons for dissolving the council, then the book touched the classifications of parliamentary immunity and the scope of immunity, as well as defined permanent committees and temporary special committees.

This book is considered one of the important books that researched the issue of the supreme legislative councils, their origin, development and all their details. The book is available for loan in the Iraqi Parliament Library in the Parliamentary Research and Studies Directorate.



From the Anecdotes of the Iraqi Council of Representatives Library, Part 2 (Table of Senior State Officials)

Dr. Firas Abid-Ali Mohsin

Executive Summary:

The annual releases of the tables of senior state employees since the British occupation of Iraq until 1963 represent one of the most important Iraqi government documents in the contemporary history of Iraq, as it is a record of the history of career progression for all Iraqi political, social, and economic classes who were included and engaged in the state's career. These tables were considered among the important sources for studying Iraq's political, economic and social history. Rather, it was an important resource for postgraduate students and researchers in this field, especially in the history of financial, political and economic studies, and an important aid for researchers in the biographies and translations of prominent personalities in the contemporary history of Iraq who held high positions in the state.

Educational and Teaching Bodies in Public Education (Reality and Need)

Dr. Firas Jasim Mosa & Aseel Salman Dawood

Executive Summary:

The problem of this study is determined by the vagueness of identifying the needs of the education sector in terms of educational and teaching bodies, and the need of the Iraqi Council of Representatives to know the appropriate number of them for the purposes of determining the financial and human needs of this vital sector. The study aims to determine the numbers needed by each of the scientific specializations for primary and secondary education in public schools in Iraq, and the importance of this study is determined in the data that it can provide supporting the MP's in carrying out their legislative and oversight work. The study adopted the descriptive, analytical and parliamentary research method.

It is worth mentioning that the data adopted by this study was based on the annual statistical report of the Ministry of Education for the academic year 2021-2022, and that the determination of needs was based on approximate statistical equations to reach approximate general figures.

Among the most important findings of this study:

- * There is a total need of teachers estimated at (122636) teachers in all specializations and for the primary and secondary levels.
- * There is a total surplus in science, estimated at (188) male and female teachers.
- * Variation of need and surplus between specializations, governorates, and stages. Some governorates and stages suffer from a shortage in some specializations, while others suffer from a surplus.

The need can be met and the surplus can be dealt with by redistributing specializations to the governorate schools to ensure distribution according to need and to the weekly lesson schedule, and setting a plan for appointments according to the need and surplus of specializations and numbers.



Solid Waste Recycling, Safe and Sustainable Economic Return

Hanan Jameel Ashour & Alaa Haider Kumar

Executive Summary

Solid waste management methods are still very old, in addition to the fact that the solid waste collection service in Iraq is limited to urban residents, since municipal institutions are not responsible for providing services to rural areas outside the limits of the basic design of the municipality according to the Municipal Administration Law No. (165) of 1964.

The problem of the study lies in the lack of interest in the waste recycling process in Iraq. As for the objective of the study, it is the use of waste recycling as an alternative energy and an alternative raw material in order to achieve an improvement in production efficiency as well as environmental improvement. The importance of the study is to show the importance of recycling and the economic return resulting from its investment and interest in it, and to develop the work of the waste sorting and recycling plant in Mahmoudiya.

With regard to the waste recycling process, Iraq lacks a recycling process according to the modern concept. The quantities produced from solid waste are estimated on the basis that what one person produces is (1.3 kg / day), as the competent authorities collect the waste and then press it with special presses and collecting them in special containers and then disposing of them through the landfill process. Therefore, the lack of interest in waste recycling loses Iraq billions of dollars annually from the recovery of products (paper, plastic, iron, fabrics, organic fertilizers, and energy). Waste is, in fact, a great economic wealth that requires quick efforts to invest it. Accordingly, Iraq needs a revolution in its economic policy and expedite the completion of the project of establishing waste sorting plants in Baghdad and Dhi Qar, due to the importance of these plants in reducing pollution and the spread of diseases through waste recycling and reducing the quantities that are buried in landfill sites, as well as their importance in achieving additional financial resources by selling the sorted items. In addition, waste recycling operations may enable Iraq to reach advanced stages in providing energy of all kinds, and it can also help it eliminate the phenomenon of pollution. Which is caused by the abundance of waste and its accumulation in unhealthy sites and its burial in environmentally unlicensed ways.

The Effect of Climatic Changes and Drought on the Marshes in Iraq

Mustafa Mohammed Radhi

Executive Summary:

This study was prepared at the request of Mrs. Representative (Zouzan Ali Salih), in which we get to know about the nature of the marshes in southern Iraq, in terms of history, area, their natural and economic importance and their current reality, given the pressures they are exposed to due to climate change and successive dry seasons, as these important water flats have suffered a significant decline in water levels causing to lose many economic and environmental attractions around it, given that it is located in the harshest environmental areas and exposed to climate disturbances.

Estimates of the total area of the marshes ranged between (9000) and (20000) square kilometers. According to other estimates based on its smallest administrative units, amounting to (20) sub-districts within the three governorates in which the marshes are located (Maysan - Dhi Qar - Basra), which they are centers of spatial and population balance; Of this area, there are (9000) sq km of permanent marshes, and the rest are seasonal marshes that are flooded annually with flood waters.

The issue of drought in the marshes cannot be addressed in isolation from addressing the overall water scarcity that Iraq is exposed to, coinciding with the mismanagement and use of water resources. The marshes are located in southern Iraq and are therefore within the region that is considered the last stop for the runoff of surface water sources in Iraq, and thus the problems exacerbated and the solutions were complicated.



International Agreements, Treaties and Resolutions regarding the Prohibition of Transgression and Abuse of Sanctities and Religious Symbols

Mohammed Mahdi Salih

Executive Summary

The world has been witnessing for quite some time, many conflicts and disagreements on the internal level of each country, as well as on the international level between countries, which cast a shadow over the political, economic, social and religious aspects. The religious aspect was not isolated from these conflicts and transgressions, which prompted the international community to limit these transgressions and alert to the danger of offending religious sanctities and symbols. International law imposed its protection on freedom of worship, holy places and religious symbols in times of peace and during international and non-international armed conflicts.

The Contribution of the multi-year General Budget to reforming the state and ensuring the successful implementation of the Government Program

Dr. Ahmad Shanan Baher

Executive Summary

This study is showing the role of reforming the federal public budget by using the multi-year budget with a medium-term spending framework, and a performance-based budget in the activation, implementation, and succeeding of the government program as an introduction to modernizing the state and managing public finances.

Due to the importance of the topic, this study examines the concept of the medium-term framework for the budget, its objectives, and the reasons for countries to adopt it, as well as

to explain the (early) political role of the concept of medium-term spending and the contribution of the multi-year public budget to reforming the state and ensuring the success of the government program.

among the most important recommendations of this study are:-

1. The government should transfer to performance and medium-term spending framework budget in coming years to achieve general reform to the public general budget system.
2. Budling the spending structure and budget general revenues should depend on the vision and priorities of the government to achieve active accountability about performance in case of failure of this budget in achieving the government vision and priorities.
3. It is proposed to study the overlapping casual and environmental conditions in reforming the budget system which was formed as a result of legal, social, cultural and political conditions of the country and providing the legal mechanisms needed for this reforming.



Preparing the Manpower and Distributing it According to Job Grades in the draft Budget Law for Republic of Iraq for the year 2023, and comparing it with what was stated in the Budget Law for the year 2021

Sara Omar Ali & Huda Basim Mohammed

Executive summary

This report deals with the development of the manpower in ministries and departments not associated with a ministry, including Kurdistan Region, as well as an indication of the nature of their distribution according to the job grades included in the career ladder as stated in the General Budget Law for the year 2021 and the draft federal budget law for the Republic of Iraq for the years (2023, 2024,2025), and make the necessary comparisons for the purposes of the research according to the data of the manpower tables in the two aforementioned laws.

The most important points of this report can be summarized as follows:

1- The total number of the manpower (with different job grades) in the above draft budget law has increased remarkably, as the amount of increase amounted to (832,967) employees, with a rate of change (growth rate) of (25.5%) compared to what it was in the 2021 budget.

2- The largest increase in the number of the manpower in ministries and departments not associated with a ministry in the draft budget law for the year 2023 compared to what it was in the 2021 budget went to the Ministry of Education, then followed by the Ministry of Health, and among the most important reasons for this increase: -

A- The large number of job grades granted by the government to fill the shortcomings and specialization needs of these two ministries.

b- Appointment of free lecturers and contracters.

C- Reconnecting the sub-divisions and the powers granted to the governorates to the Ministries of Education and Health based on the decision of the State Council No. (79/2018).

3- The significant growth in the number of the manpower has led to an increase in employee compensation expenditures, as compensation for employees in the draft budget law in question constitutes (44.3%) of total operating expenses, and (39.5%) of total current expenditures.

Public Expenditures in the draft General Budget Law for the fiscal years (2023, 2024, 2025) in light of Expenditure, Trends and Government Program Priorities

Stood Hoshier Tawfiq & Ali Muhsin Baqir

Executive summary

Public expenditures are one of the important means used by the government in order to achieve its role in the economic and financial fields, as it reflects all public activities, and shows government programs in various fields in the form of appropriations, each of which is allocated to meet the general needs of individuals and achieve the maximum possible collective benefit. The budget is divided according to the Unified Government Accounting Manual into current expenditures, which are divided according to classification into (administrative, economic, qualitative, functional, geographical), and investment expenditures, which are classified on the basis of (economic sectors and economic classification). In this study, we shall deal with current expenditures according to the sections (Economic classification) and total expenditures (current and investment) according to ministries and bodies not linked to a ministry, (administrative classification). The report included a comparison of the total allocations to expenditures (current and investment) that were approved in the general budget for the fiscal year 2021, and the total estimates of these expenditures in the draft general budget law for the years (2023, 2024, 2025) according to the classification for both economic and the administrative, also a comparison of these expenditures (current and investment) for some service ministries in the General Budget Law for the year 2021 and the draft law above mentioned.



Public Revenues and the planned deficit in the draft General Budget Law for the years (2023, 2024, 2025) compared to what was stated in the General Budget Law for the year 2021

Dr. Sakar Omar Ali & Ibtisam Abd Al latif Mohammed

Executive summary

As it is known, the revenues are the sums collected by the state's public treasury from its various outlets and in its two types (sovereign and non-sovereign revenues), and are distributed to ministries and bodies not linked to a ministry, each according to its needs and priority. Revenues include taxes, fees, the budget's share of public sector profits, and transfer revenues. capital revenues and other revenues, in addition to oil revenues, which constitute the largest proportion of public revenues.

The principles for preparing the 2023 budget bill is Maximizing revenues by increasing non-oil revenues side by side with the government program, continuing to impose a tax on restaurant and hotels services, imposing a work fee on foreign workers, collecting fees according to percentages of oil the proceeds of oil sales, gasoline, and gas oil., also continuing to impose fees on airport passengers, as well as to activate the collection of electricity, water, and sewage fees, and obliging mobile phone companies to pay their amounts and financial obligations, in addition to other revenues that will be collected according to what was stated in the draft budget law 2023, but it is noticeable that despite these Multiple procedures for obtaining revenues. Non-oil revenues estimated in the draft budget law 2023 decreased by (25.27%) from what was approved in the budget law 2021. Due to the importance of the issue of revenues, this report included a comparison between the revenues estimated in the draft budget law 2023 and the approved revenues in the 2021 Budget Law, and an explanation of the planned deficit and ways to cover it.



Notes on the Federal General Budget Law of Republic of Iraq for the fiscal years (2023, 2024, 2025)

Dr. Abdulla Muhsin Jayed & Fatima Montasir Abbas

Executive Summary

This report deals with an explanation of the most prominent observations about the draft federal budget law of the Republic of Iraq for the fiscal years (2023, 2024, 2025), especially those related to the powers of the Council of Ministers related to preparing a medium-term general budget for a period of three years, while preserving the general principles of the budget; especially; the principle of annual budget, in accordance with the provisions of the Constitution of the Republic of Iraq for the year 2005, and the provisions of the Federal Financial Management Amended Law No. (19) for the year 2019, in addition to notes related to expenditures, revenues, deficits, and the manpower schedule, and an explanation of the relationship of the draft law to the government program, and the law of Emergency Support for Food Security and Development No. (2) for the year 2022.

الجمهورية العراقية
وزارة التخطيط
الجزء الثاني



The Legal notes contained in the draft Federal Budget Law for the years (2023, 2024, 2025)

Ammar Rahim Obied

Executive Summary

The general budget plays an economic and social role, and is a tool for sound financial management of the country. The budget is a plan or action program presented by the government to the Council of Representatives in which its economic and social policies are translated into digital annual goals. The Iraqi legislator has defined the general budget in Financial Management Law No. (6) for the year 2019 in Article (1/ First) that it is (a financial plan that expresses what the state intends to do in terms of programs and projects, which includes planning tables for estimating revenues and expenditures in both its current and investment parts for one fiscal year to be specified in the Federal General Budget Law), that most of the provisions of the General Budget Law of (2021) literally transferred to the draft budget law for the year 2023 with changing the numbers only, and some of them were submitted and delayed or only part of it was deleted, which shows that no great effort was made to organize its preparation, so the current preparation of the federal general budget that was done according to the traditional system in light of the existing accounting system does not ultimately serve the constitutional process, whether it is required by federalism or the oversight process, as the problem in the Iraqi economy is not poverty in wealth, but rather the lack of appropriate means and mechanisms for exploiting wealth in accordance with the rights of all, and with what is guaranteed to them by the constitution and the law.

6 - Harmonizing with Parliamentary Work:

Parliamentary research is designed to suit the legislative and oversight role of MPs, in order to guide them to determine the best parliamentary means to exercise their role, after putting in their hands an analysis of data and statistics to enable them to hold the government accountable. Or provide them with comparative experiences of countries in discussing and studying laws. It also prepares parliamentary research that studies the implementation of the government curriculum on a regular basis, or analyzes the strategies of state ministries and institutions and the extent of their response to the government curriculum, or reports summaries and assessments of regulatory bodies and other types that are based on the availability and analysis of official information issued by the government and instructing parliamentarians on how to deal with this amount of information and competencies as well as linking the topic and themes of research to the competencies of the House of Representatives and its committees. For example, when studying the poverty rate in Iraq, the relationship and competence of the House of Representatives to reduce poverty should be clarified by enacting appropriate legislation to reduce poverty or tightening the means of control to ensure the implementation of the poverty reduction strategy or carrying out certain activities.

7 - Realism: When parliamentary research presents solutions (that are matches recommendations in academic research) the parliamentary research is strict in studying the possibilities available in reality. For example, it does not recommend allocating (40) trillion dinars in the budget for the year (2019) to solve the housing crisis while the expected revenues for this year is (80) Trillion dinars, there are other sections of the budget need expenditures which may not keep for the housing crisis more than (2) trillion dinars.



It became clear to us that the research centers in the legislative councils differ from each other in specifications of parliamentary research according to the nature of each council and state, but there is a relative approach of parliamentary research towards academic research in some scientific patterns and behaviors represented in origins of scientific research, identifying research problems, extrapolating documents, analyzing data and information, and using some research tools such as questionnaires, interviews, and so.

We can present some of the general features of the parliamentary research provided by the Parliamentary Research and Studies Directorate - as it is currently its official name - and it is necessary to note that these features may not be unique to the parliamentary research presented by the Directorate currently, and may share them or some of them with academic research relatively; The general features are:

1 - Impartiality: Parliamentary research does not express the researcher's opinion or political orientation, but rather presents compatible and conflicting opinions without giving preference to one opinion over another. As the deputy is acquainted with a number of researches, reports and information that may show a partisan viewpoint in support of his orientation, and this is what the parliamentarian usually searches for in order to reinforce what he adopts as the research may put forward the conflicting opinions, which opens a wide window for the MP to see the arguments of his opponents, he may be convinced of them or not, and then he can strengthen his point of view with other evidence and arguments.

2 - Easy and clear: The language used in writing parliamentary research is easy and does not violate the proper scientific sense, and it takes into account the various scientific specializations of the MPs and their varying educational levels. Therefore, these researches are distinguished from academic research in that they are not idiomatic, but rather are written to address the general readers.

3 - Briefness: Parliamentary research services require the possible brevity in the number of pages and abbreviation in a way that does not violate the scientific conditions and achieves the goal of satisfying the representative's need for the service. Due to the large number of MP's work and the tasks they undertake, which makes it difficult to view lengthy research papers.

4 - Documented: Parliamentary research acquires its importance in that it bridges the gap between the representative and his need to perform his supervisory and legislative role, as parliamentary research includes data, statistics and official documents that show the level of performance and activities of all state institutions and reflect a clear picture showing the representative what steps must be taken, whether in legislation or oversight. This is what we do not find in academic research due to the difficulty of obtaining this information and documents. In addition, parliamentary research centers are keen to provide official government reports, censorship agencies, and sources in various and modern specializations that may be difficult to find in libraries specialized in one field.

5 - Completing the research in a limited time: The time factor is a very important factor when preparing a parliamentary research. The researcher must respond to the challenge of providing the research service at the time determined by the representative according to his need for it, which may be a very short period that does not exceed days or sometimes requires answer a question within one day or even one hour.

Features of Parliamentary Research

It may seem strange to talk about a new type of research that we do not know, which is academic research, but the parliamentary work has imposed itself strongly on the scientific side and has adapted a new type of research pattern, which may be modern and limited to the level of parliaments of the world only, regardless of the political system of the state. This was agreed upon in several international conferences, such as the conferences of the international parliaments and the Arab Inter-Parliamentary Union, and more depth of discussion took place in the conferences of the International Federation of Library Associations and Institutions (IFLA). The reason for the modernity of this type of research came to meet the evolution of the tasks of parliaments, which have become more extensive, deeper and more complex than what they were before. Parliamentary research is no longer limited to providing correct and accurate information, but rather requires the provision of various parliamentary research services.

Among the reasons for the birth of this type of research; It is a response to the different research trends in general, whether academic or parliamentary, and in response to the change in the tasks of parliaments, which have become - even to some extent - more extensive, deeper and more complex than they were before. Parliamentary research is no longer limited to providing correct and accurate information, but rather it requires the provision of various parliamentary research services that have different formal and substantive specifications according to the need for each of them.

In this context, it is worth noting that parliamentarians usually do not find time to search for answers to their questions in private and public libraries. Because this requires them to have knowledge, effort and time, so parliamentary research centers seek to make their research products available in their hands in a focused and concise manner, and this requires continuous communication between the researcher and the parliamentarian.

Parliamentary research is characterized by a limited scope of use, and we do not find it popular in academic circles. Because parliamentary research centers are institutions of a limited benefit, they work within the executive body of parliaments directed to the interest of one group, namely parliamentarians, within the framework of practicing their parliamentary work (legislation - oversight) during the electoral cycle; Therefore, it is not possible to imagine the existence of a number of these model research centers in each country, except in case of federal states in which there may be multiple parliaments, as it in Iraq, which has Federal Parliament, and Parliament of Kurdistan Region in Iraq.

In this context, the Federal Council of Representatives established in 2006 a Research Directorate . This Directorate is given a special importance; As the council stipulated in Article (9), paragraph (fifteen) of its bylaw that one of the tasks of the council presidency is to supervise the Research Directorate and ensure its impartiality. The Parliamentary Research Center was also established in Kurdistan Regional Parliament in 2014; To play a role which is similar to the role played by Research Directorate in the Federal council of Representatives.

It is worth clarifying that parliamentary research has not yet witnessed global stability or agreement on the origins of its formal and objective specifications, such as the relative stability characterizes academic research to some extent.



Magazine Targets

- Publishing research, studies and other research services prepared by researchers on various topics that contribute to enhancing the legislative and oversight performance of the House of Representatives.
- Highlighting the scientific role of the House of Representatives, its works and activities, and establishing a bridge of knowledge communication between the society and the House of Representatives.
- Establishing and consolidating scientific and intellectual links between Parliament, legislative institutions, research centers and universities.
- Supporting researchers in various specializations by presenting the most important books and resources available in the Library Section and other research sections of the Research Directorate.
- Contribute in dissemination of concepts of democracy and development of mechanisms for good governance, the rule of law and parliamentary system.
- Developing the work of legislative institution by following the trends of scientific research and benefiting from the experiences and competencies that provide the magazine with proposals.
- Enriching the intellectual output of Iraqi legal periodicals with parliamentary research on legislative and oversight aspects.

Contents

1. The Legal notes contained in the draft Federal Budget Law for the years (2023, 2024, 2025).....Page	133
2. Notes on the Federal General Budget Law of Republic of Iraq for the fiscal years (2023, 2024, 2025).....Page	132
3. Public Revenues and the planned deficit in the draft General Budget Law for the years (2023, 2024, 2025) compared to what was stated in the General Budget Law for the year 2021.....Page	131
4. Public Expenditures in the draft General Budget Law for the fiscal years (2023, 2024, 2025) in light of Expenditure, Trends and Government Program Priorities.....	Page 130
5. Preparing the Manpower and Distributing it According to Job Grades in the draft Budget Law for Republic of Iraq for the year 2023, and comparing it with what was stated in the Budget Law for the year 2021.....Page	129
6. The Contribution of the multi-year General Budget to reforming the state and ensuring the successful implementation of the Government Program.....Page	128
7. International Agreements, Treaties and Resolutions regarding the Prohibition of Transgression and Abuse of Sanctities and Religious Symbols.....Page 127
8. The Effect of Climatic Changes and Drought on the Marshes in Iraq.....Page	126
9. Solid Waste Recycling, Safe and Sustainable Economic Return.....Page	125
10. Educational and Teaching Bodies in Public Education (Reality and Need).....Page	124
11. From the Anecdotes of the Iraqi Council of Representatives Library, Part 2 (Table of Senior State Officials).....Page	123
12. BookCorner.....Page	122



المحور الثاني

العدد السادس / ٢٠٢٣

Magazine
Of Parliamentary Research
2023

البحوث
البرلمانية

Parliamentary Research



Sixth Issue - 2023

The Main File

- The Legal notes contained in the draft Federal Budget Law for the years (2023, 2024, 2025).
- Notes on the Federal General Budget Law of Republic of Iraq for the fiscal years (2023, 2024, 2025).
- Public Revenues and the planned deficit in the draft General Budget Law for the years (2023, 2024, 2025) compared to what was stated in the General Budget Law for the year 2021.
- Public Expenditures in the draft General Budget Law for the fiscal years (2023, 2024, 2025) in light of Expenditure, Trends and Government Program Priorities.
- Preparing the Manpower and Distributing it According to Job Grades in the draft Budget Law for Republic of Iraq for the year 2023, and comparing it with what was stated in the Budget Law for the year 2021.
- The Contribution of the multi-year General Budget to reforming the state and ensuring the successful implementation of the Government Program.

