



الموازنة العامة الاتحادية ٢٠١٢

قراءة من منظور اقتصادي

د. حسن لطيف الزبيدي

بغداد- الخميس ٣٠ كانون الاول ٢٠١١

مفهوم الموازنة باختلاف العلوم

المفهوم الإداري للموازنة المالية

المفهوم المحاسبي للموازنة المالية

المفهوم القانوني للموازنة المالية

المفهوم الاقتصادي للموازنة المالية

وظائف الموازنة

- الوظيفة التنظيمية للموازنة العامة
- الوظيفة السياسية
- الوظيفة الاقتصادية والتنموية

مراحل تطور السياسة المالية في العراق

- المرحلة الأولى: امتدت من عام ١٩٢١ لغاية ١٩٥٨
- المرحلة الثانية: فقد ابتدأت من نهاية المرحلة الأولى إلى نهاية الثمانينات
- المرحلة الثالثة: التي امتدت ما بين عامي ١٩٩٠-٢٠٠٣
- المرحلة الرابعة: وتبدأ مع انهيار النظام السابق، وتأسيس التجربة الديمقراطية، منذ عام ٢٠٠٣

الموازنة العامة في العراق: الإعداد والأهداف

- استقرار الاقتصاد الكلي
- أداء الحكومة لواجباتها السيادية
- النمو المستدام والحفاظ على الموارد الطبيعية وتنميتها
- تنويع الاقتصاد
- الاهتمام بالعدالة التوزيعية
- تمويل قطاع الخدمات العامة
- إعطاء أولوية لقطاع الطاقة وخاصة الكهرباء والمنتجات النفطية

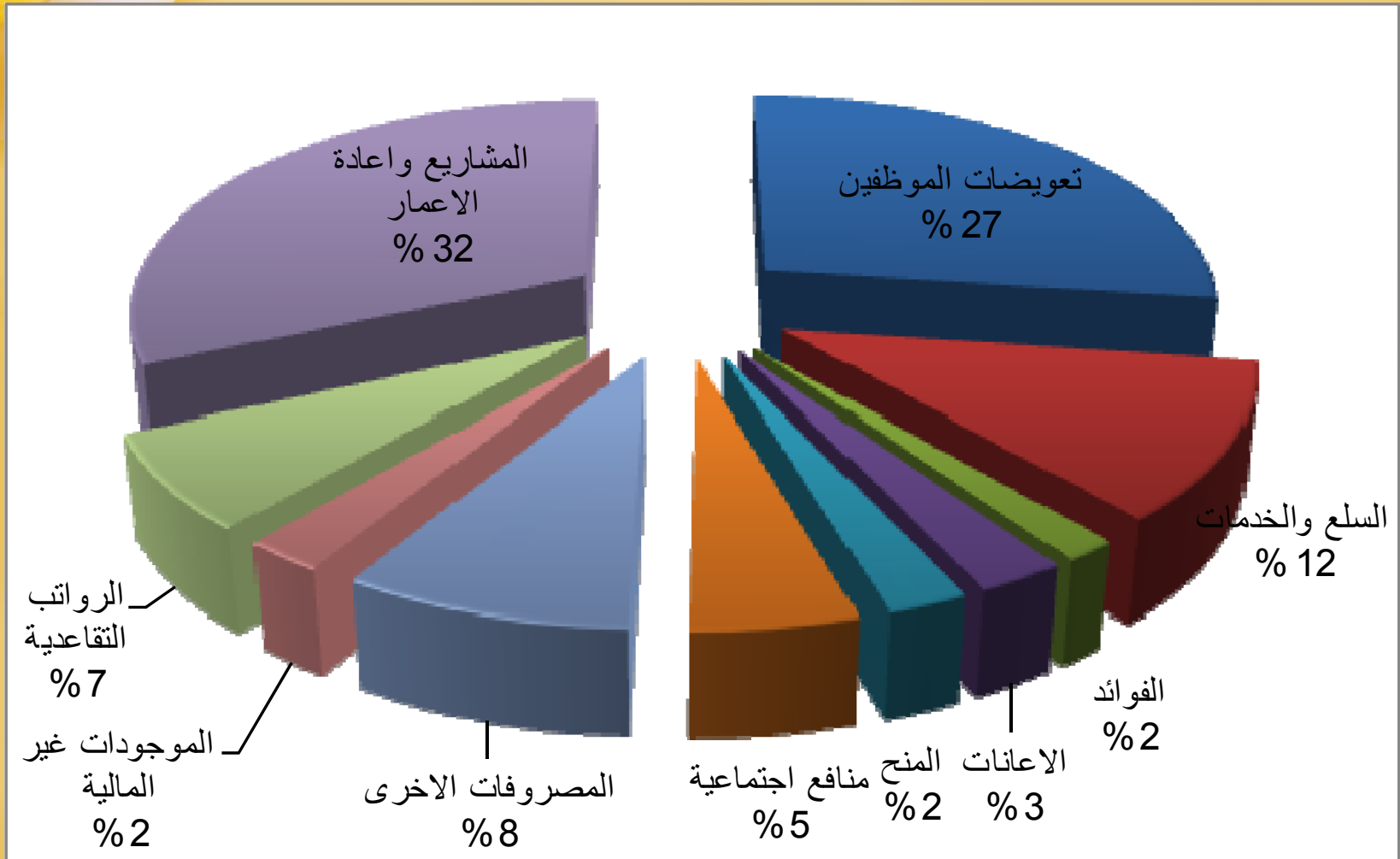
تحليل اطر الموازنة الاتحادية ٢٠١٢

- تعد الموازنة في العراق على أساس إيرادات النفط بشكل أساس، فقد تم احتساب إيرادات النفط لموازنة ٢٠١٢ بسعر ٨٣ دولار وبمعدل تصدير قدرها ٢٦٠٠ ألف برميل يومياً وبإيراد إجمالي قدره ١٠٢.٣ تريليون دينار عراقي على أساس سعر صرف مستقر قدره ١١٧٠ دينار/ دولار.

الإيرادات النفطية والكلية المخططة والفعلية

السنة	التفقات التشغيلية			التفقات الاستثمارية			نسبة التنفيذ المالي	إجمالي المصروفات	إجمالي التخصيصات
	التخصيص	المصروفات	نسبة التنفيذ المالي	التخصيص	المصروفات	نسبة التنفيذ المالي			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	
2006	39486	32121	81	11477	6520	57	38641	76	
2007	38436	35209	92	15236	8412	55	43621	81	
2008	61100	56984	93	30584	23321	76	80306	88	
2009	54120	50887	94	15608	15919	102	66806	96	
2010	60993	--	--	24860	--	--	--	--	
2011	66596	--	--	30663	--	--	--	--	
2012	79916	--	--	37177	--	--	--	--	
							117094		

النفقات التشغيلية حسب الحسابات الرئيسية للموازنة العامة للدولة لسنة ٢٠١٢



التحليل القطاعي لنفقات الموازنة

القطاعات	تقديرات عام / 2012	الأهمية لنسبية %	الارتفاع - الانخفاض
الطاقة	20460.6	17.5	+
الأمن والدفاع	17169.32	14.7	-
الخدمات الاجتماعية	15544.09	13.3	
إقليم كردستان	12600.6	10.8	
التربية والتعليم	11476.22	9.8	+
الالتزامات والمساهمات الدولية والديون	9368.245	8	
الإدارات المحلية	8048.781	6.9	+
الصحة والبيئة	5714.207	4.9	+
الإدارات العامة المركزية	4414.817	3.8	+
الماء والمجاري والصرف الصحي	3869.674	3.3	
القطاع الزراعي	2408.56	2.1	
الثقافة والشباب والأندية	2319.79	2	
القطاع الصناعي	1424.394	1.2	
النقل والاتصالات	1133.553	1	
التشييد والإسكان	1142	1	
المجموع	117094.8	100	

قطاع الطاقة

- يعكس اهتمام الحكومة بهذا القطاع لانه يضم قطاعي النفط والكهرباء، والاول هو مصدر العوائد والثاني هو مرآة الفشل الحكومي. مع ذلك يعكس الاهتمام بهذا القطاع أولويات الحكومة وأولويات خطة التنمية الوطنية التي ركزت الاستثمارات في هذين القطاعين.

إجمالي التخصيصات	% من الموازنة العامة	% من موازنة القطاع
20460594.721	17.5	100.0
13954189.3	11.92	68.2
6506405.364	5.56	31.8

الأمن والدفاع

- من الطبيعي أن يأتي هذا القطاع بالمرتبة الثانية لمواجهة متطلبات مرحلة ما بعد الانسحاب الأمريكي وضرورة تحسين القدرات الدفاعية والأمنية.

إجمالي التخصيصات	% من الموازنة العامة	% من موازنة القطاع	
17169315	14.66	100.0	الأمن والدفاع
9570998	8.17	55.7	وزارة الداخلية
5327173	4.55	31.0	وزارة الدفاع
1733535	1.48	10.1	التسليح
239399.5	0.20	1.4	مديرية نزع السلاح ودمج الميليشيات
223979.7	0.19	1.3	جهاز المخابرات الوطني العراقي
62800.23	0.05	0.4	مكتب القائد العام للقوات المسلحة
11429.87	0.01	0.1	مجلس الأمن الوطني

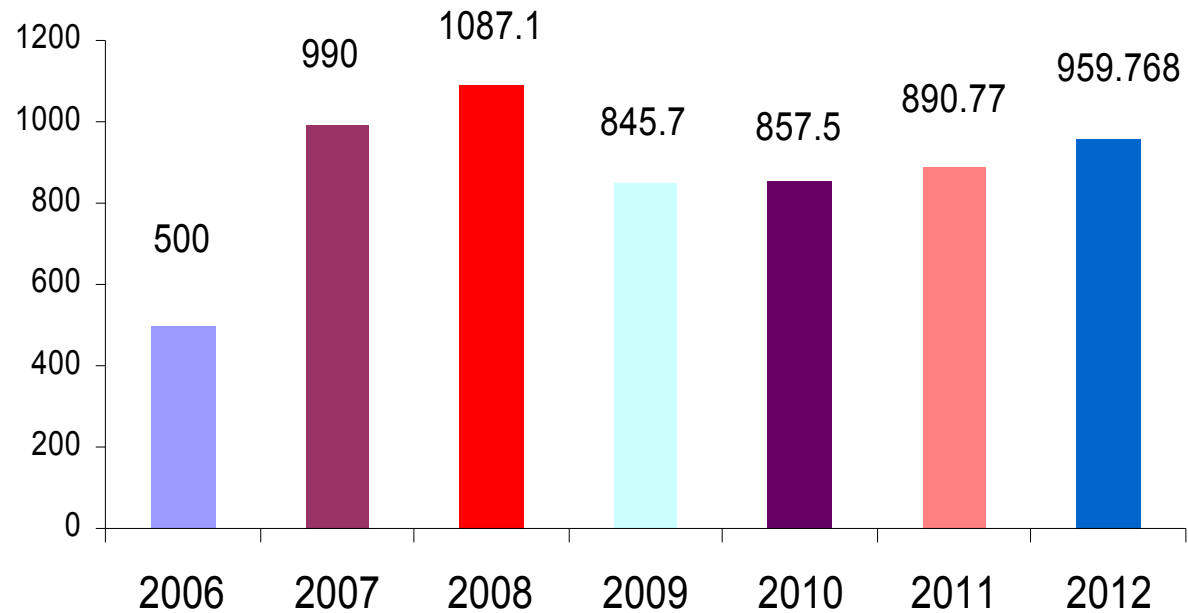
الخدمات الاجتماعية

إجمالي التخصيصات	% من الموازنة العامة	% من موازنة القطاع	
15544085	13.27	100.0	الخدمات الاجتماعية
6825000	5.83	43.9	الرواتب والمكافآت التقاعدية
5360000	4.58	34.5	البطاقة التموينية ودعم الحنطة والشلب
959768.8	0.82	6.2	شبكة الحماية الاجتماعية
381543.5	0.33	2.5	مؤسسة الشهداء مع مكتب المفتش العام
365208	0.31	2.3	مؤسسة السجناء مع مكتب المفتش العام
325000	0.28	2.1	زيادة رأسمال المصارف الحكومية وصندوق الإسكان
300000	0.26	1.9	تعيضات لضحايا
241245.5	0.21	1.6	العمل والشؤون الاجتماعية
234109.7	0.20	1.5	وزارة المهجرين والمهاجرين
172000	0.15	1.1	لجنة 140 من الدستور
122839.3	0.10	0.8	هيئة دعاوي الملكية العراقية مع مكتب المفتش العام
75147.26	0.06	0.5	وزارة التجارة
50754.5	0.04	0.3	هيئة الحج والعمرة مع مكتب المفتش العام
48300	0.04	0.3	الرواتب التقاعدية للمشمولين بالضمان الاجتماعي
31196.2	0.03	0.2	حقوق الإنسان
30150	0.03	0.2	جمعية الهلال الأحمر العراقي
15000	0.01	0.1	بدلات العسكريين
6822.694	0.01	0.0	هيئة الأوراق المالية

السنة	مقدار دعم البطاقة التموينية (مليار دينار)
2004	6.000
2005	6.000
2006	4.500
2007	3.900
2008	6.985
2009	4.200
2010	3.500
2011	3.500
2012	4.000

مخصصات دعم البطاقة
التموينية في الموازنة
العامة ٢٠١٢-٢٠٠٤

تخصيصات (شبكة
الحماية الاجتماعية) في
الموازنة العامة



التربية والتعليم

رغم ضخامة التخصيصات إلا انها ما تزال دون المستوى المطلوب وبخاصة في ظل فشل وزارة التربية في تنفيذ النفقات الاستثمارية واستمرار النقص في المدارس وظاهرة الازدواج المدرسي والمدارس الطينية

إجمالي التخصيصات	% من الموازنة العامة	% من موازنة القطاع	
8058235.708	6.88	70.2	وزارة التربية
3102382.634	2.65	27.0	وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
183961.785	0.16	1.6	العلوم والتكنولوجيا
100000	0.09	0.9	المبادرة التعليمية لدولة رئيس الوزراء
12345.203	0.01	0.1	كلية الإمام الأعظم
11858.339	0.01	0.1	كلية الإمام الكاظم
4770.885	0.004	0.04	المجمع العلمي
2669.984	0.002	0.023	الهيئة العراقية للسيطرة على المصادر المشعة
11476224.54	9.80	100.0	التربية والتعليم

نقد الموازنة

• وسيتم مناقشة المسائل التالية:

– عدم الرشد المالي

– عدم التحوط

– تقليدية الإعداد

– الإعداد في ظل اليسر المالي

– هيمنة عقلية الاستهلاك

– التنفيذ الصفري

عدم الرشد المالي

- تعد الموازنة العامة بعجز كبير، يتطلب تأمين موارد غير اعتيادية في مقدمتها القروض الأجنبية، إلا أنه وفي نهاية السنة المالية، ونتيجة لانخفاض نسب التنفيذ أو زيادة الإيرادات النفطية بسبب ارتفاع أسعار النفط فإن الموازنة تنتهي بحالة فائض، الأمر الذي يؤشر عدم الدقة في تقدير الاحتياجات والقدرات الحقيقية للجهات القائمة بتنفيذ النفقات العامة.
- من جهة أخرى، فإن التنفيذ ما يزال يخضع لما يمكن تسميته «التنفيذ الصفري» إذ نجد أن الإدارات العامة، ونتيجة لعوامل عديدة تحول دون تنفيذ الإنفاق خلال السنة المالية تعتمد إلى تكثيف الصرف خلال الشهرين الأخيرين وعلى قاعدة إنفاقها دون الاهتمام بكفاءة الإنفاق.
- عدم الاستدامة المالية: تعكس الموازنة عدم الالتزام بالاستدامة في التعامل مع أموال النفط، ذلك أن موارد النفط المستخرج ليست ملكا للجيل الحاضر فقط، ذلك أن للأجيال القادمة الحق في الاستمتاع بجزء منها، لذا تتابع موازنة ٢٠١٢ ما درجت عليه الموازنة الاتحادية من زيادة مستمرة على قاعدة «أعلى ميزانية في تاريخ العراق».

استمرار حالة فائض الموازنة المنظمة بعجز

الإيرادات إلى المصروفات %	الفائض	الإيرادات	المصروفات	السنة
108	163798	2146346	1982548	2003
103	865248	32982739	32117491	2004
154	14127715	40502890	26375175	2005
126	10248866	49055545	38806679	2006
140	15568219	54599451	39031232	2007
135	20848807	80252182	59403375	2008

عدم التحوط

• من الأمور التي تلفت الانتباه في موازنة ٢٠١٢ هو تخفيض احتياطي الطوارئ الذي يعد ضروريا لتأمين المدفوعات العاجلة وغير المتوقعة والذي حدد بموجب قانون الإدارة المالية بنسبة ٥% من الموازنة وقد أعطي الوزير صلاحية زيادته إلى ١٠%، فقد انخفض لأدنى مستوى له منذ عام ٢٠٠٦، فقد بلغ ٠.٦% من إجمالي الموازنة، بعد أن وصل إلى ذروته عام ٢٠٠٨، عندما بلغ ٣.٦% من الموازنة الاتحادية، ليصل في موازنة ٢٠١٢ إلى ٢.١٢% فقط وبمبلغ إجمالي مقداره ٢٥٠ مليار دينار.

تقليدية الإعداد

- ما تزال الموازنة الاتحادية تعد بالطريقة نفسها منذ حوالي قرن من الزمن، فلم يأخذ واضعوها باعتماد التقنيات الحديثة في إعدادها والابتعاد عن موازنة البنود الى موازنة البرامج والأهداف.
- مع ذلك فمنذ ثلاث سنوات تم تغيير نظام التبويب من خلال تطبيق نظام جديد عرف ب (احصاءات مالية الحكومة GFS) إلا انه لم يستكمل حتى الان.

الإعداد في ظل اليسر المالي

- إن الموازنة الاتحادية منذ عام ٢٠٠٩ تنظم في ظل حالة من الوفرة المالية نتيجة ارتفاع أسعار النفط الخام الأمر الذي جعل القائمين على الموازنة لا يواجهون صعوبة في تقدير إيرادات مرتفعة جدا والقبول بارتفاع مناظر في النفقات العامة. لذا فإن أي تقويم للموازنة العامة يبدو غير واقعي طالما أن الموازنة لا توجه التحدي التقليدي المتمثل في معضلة تأمين الموارد المالية.

غياب الرؤى المستقبلية

- رغم أن الموازنة تعكس رؤية الحكومة وأولوياتها واستراتيجياتها، لكن الواضح هو الانفصام بين السياسة الاقتصادية والموازنة العامة فهي تفتقر لوضوح الرؤية الإستراتيجية بقدر ما تعكس التعامل الآني وذي الاجل القصير في مواجهة الأعباء المالية المتنامية لذا لا نجد في الموازنة هدفا واضحا تسعى السياسة إلى تنفيذه.

هيمنة عقلية الاستهلاك

- تعكس الموازنة العامة عقلية الاستهلاك السائدة على المجتمع والدولة التي تركز على الجوانب الاستهلاكية، والابتعاد عن الاهتمام بالإنتاج، أي التركيز على جانب الطلب وإهمال جانب العرض.

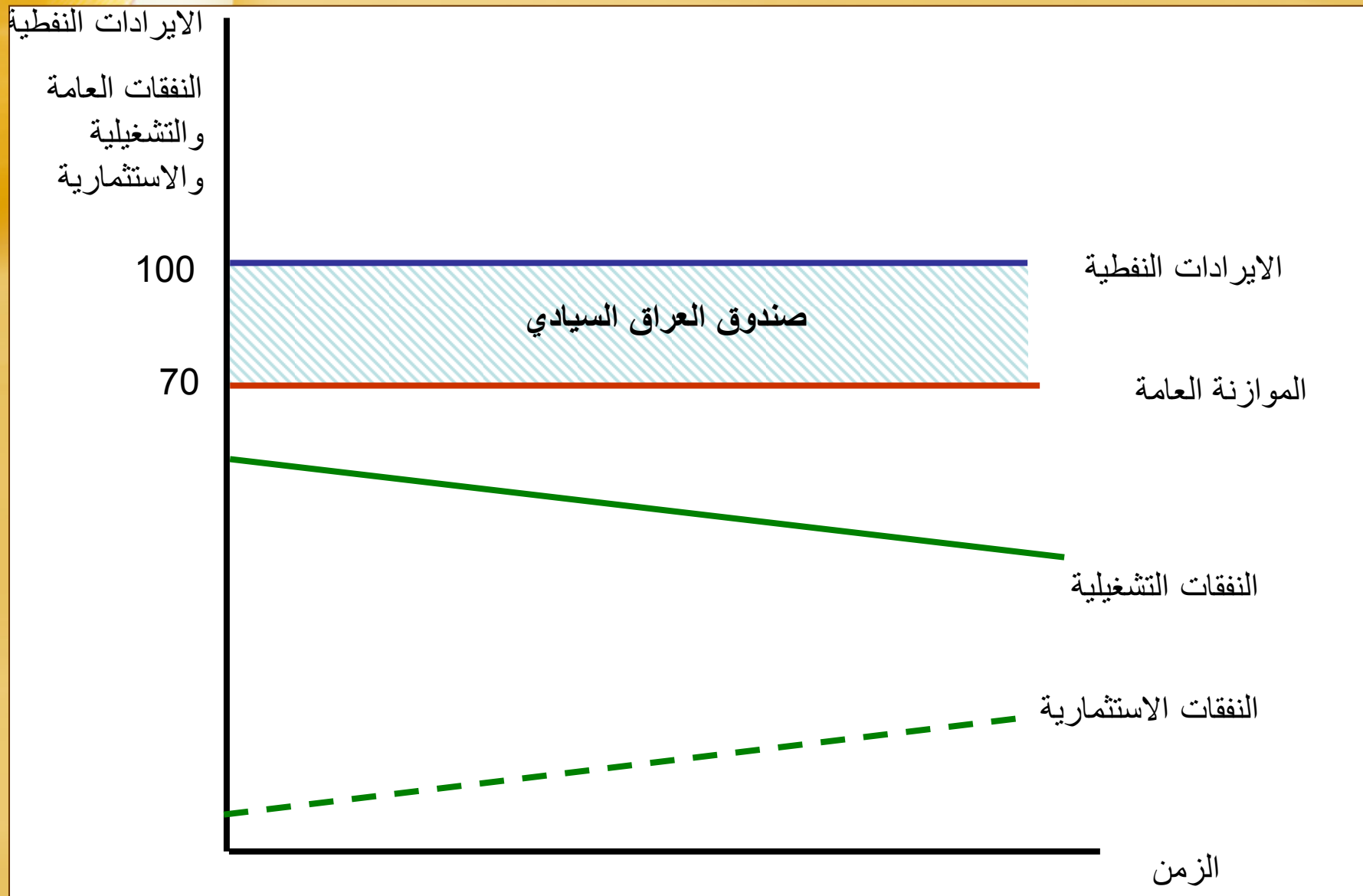
التتفيذ الصفري

- نجد أن الإدارات العامة، ونتيجة لعوامل عديدة تحول دون تنفيذ الإنفاق خلال السنة المالية تعد إلى تكثيف الصرف خلال الشهرين الأخيرين وعلى قاعدة إنفاقها دون الاهتمام بكفاءة الإنفاق.

مقترح إنشاء «صندوق العراق السيادي»

- إن المنطق يقود إلى أهمية ترشيد الإنفاق العام الذي يتأتي بدرجة أساسية من إيرادات بيع النفط الخام، وهذا ما يتطلب إيجاد حلول جذرية وعملية تساهم في تعزيز الاستدامة والرشد الماليين.
- إن هذا يمكن أن يحصل من خلال تحقيق استقلالية عالية لمصادر الإيراد عن سيطرة الحكومة، عبر إنشاء «صندوق العراق السيادي» أو من خلال تطوير «صندوق تنمية العراق»

إطار مقترح للعلاقة بين الموازنة العامة وصندوق العراق السيادي





شكرا لحسن اصغائكم