

## استراتيجية الموازنة الفيدرالية للأعوام ( ٢٠١٣-٢٠١٥ )

إعداد : د. حسين أحمد دخيل

مركز الدراسات الإستراتيجية/ جامعة كربلاء

قبل الولوج في وضع فهم حول إستراتيجية الموازنة الفيدرالية للأعوام (٢٠١٣-٢٠١٥)، يُستحسن أن نبيّن الخصائص الرئيسية للموازنة العامة للدولة خلال السنوات (٢٠٠٤-٢٠١٢) كمقدمة لتسليط الضوء على أبرز الاختلافات بين مسارات الموازنة العامة للدولة خلال مرحلة ما قبل عام (٢٠١٢)، وما بعدها .

من خلال تتبع قوانين الموازنة العامة للأعوام (٢٠٠٤-٢٠١٢) يُلاحظ الآتي :

- ١- زيادة حجم الإنفاق؛ وذلك بسبب انتهاج سياسة إنفاقية توسعية؛ بهدف تأهيل العديد من القطاعات التي تضررت جراء الحرب، ولاسيما البنى التحتية: (النفط، الكهرباء، الماء)، مع استمرار تعرض العديد منها للتخريب، وإعادة بناء القدرات الذاتية لمؤسسات الدولة؛ لتمكينها من إعادة تقديم الخدمات الأساسية للمواطنين، وارتفاع تكاليف تحسين القدرات في مجال الأمن والدفاع. وعليه فإنّ تلك النفقات قادت إلى ارتفاع مقدار العجز في الموازنة العامة للدولة .
- ٢- اعتماد إيرادات الموازنة العامة على تصدير النفط في الجزء الغالب منها، وما يترتب على ذلك من مخاطر قد يكون سببها في أقلّ تقدير توقّف صادرات النفط نتيجة ظروف داخلية أو إقليمية، ولاسيما أن المنطقة تشهد حالة من عدم الاستقرار .
- ٣- إن زيادة الإنفاق لا تشكل جانبا سينا مقابل ما ترتب على تلك الزيادة من مضاعفات:
  - أ- وجود حالة من التفاوت الشاسع بين جانبي الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري وكما هو معروف لدى الجميع وبالبيانات الموثقة .
  - ب- إن زيادة النفقات الاستهلاكية (الجارية) يقود إلى زيادة الطلب الكلي للاستهلاك، وبوجود طاقة إنتاجية معطلة، فإن الطلب الكلي للاستهلاك يتّجه إلى الخارج لاستيراد متطلبات الاستهلاك المحلي، مما يقود إلى ارتفاع الطلب على العملات الأجنبية والضغط على سعر الدينار العراقي .
  - ت- كما إن ارتفاع الإنفاق الحكومي خلال المدة (٢٠٠٤-٢٠١٢)، وفي ظلّ سياسة تثبيت سعر الصرف للدينار العراقي، يقود إلى توسع القاعدة النقدية، التي هي أحد الأسباب الرئيسية للتضخم، وبخاصة مع الضعف الكبير أو انعدام التوسع في النشاط

الاقتصادي، كما ولا بد من أن يتّجه جزء من الزخم النقدي للبحث عن فرص للدّخار أو الاستثمار في خارج العراق .

ث- على صعيد الإنفاق الاستثماري، فقد عانت الموازنات السابقة من تدني حجم النفقات الاستثمارية، ولا تقف المشكلة عند هذا الحدّ بل إن حتى ما يُخصص من نفقات استثمارية للوزارات القطاعية وللمحافظات، لا يشهد نسب تنفيذ كاملة، فخلال العام (٢٠١١)، بلغت نسب التنفيذ (٥٠%)، وخلال النصف الأول من العام الجاري (٢٠١٢)، بلغت نسب التنفيذ (٢٩%)، وهذا يعود لأسباب عدّة، معظمها يعود إلى الجانب الفني أو إلى النقص في التخطيط الاقتصادي، ولاسيما على صعيد المحافظات، فضلا عن غياب الجانب الرقابي. وهذا يتناقض مع ما تخطط له الحكومة في خطط التنمية، خلال المدة مدار البحث، والتي انعكست بشكل واضح في تدرّي مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين، ونقص كبير في البنى التحتية وما يترتب عليهما من سلبيات كثيرة .

كلّ هذه المحاور تعطينا ملامح عامة عن حال الموازنة العامة للدولة خلال الأعوام (٢٠٠٤ - ٢٠١٢)، وترسم لنا صورة تدرّي البنى التحتية وتدرّي مستوى الخدمات المقدمة للمواطنين خلال العشر سنوات السابقة .

### أولاً : أهداف إستراتيجية الموازنة الاتحادية العامة للأعوام (٢٠١٣ - ٢٠١٥) :

ارتأت الحكومة وضع إستراتيجية جديدة للموازنة العامة للدولة خلال السنوات القادمة، ترسم أسسها إستراتيجية الموازنة الفيدرالية (٢٠١٣-٢٠١٥)، والغرض هو الأخذ بنظر الاهتمام كل ما شهدته الموازنات السابقة وما ترتّب عليها من آثار سلبية ألقت بظلالها على رفاهية المواطن، وتشخيص مواطن الخلل والمسارات الخاطئة ووضع التصورات والعلاجات اللازمة لتجاوز تلك الآثار وتصحيح الممارسات لتوجيه سير الواقع تدريجياً نحو الإيجابية والارتقاء بمستوى الخدمات المقدمة للمواطن وصولاً لتقويم أوضاع ومسارات الموازنة العامة للسنوات القادمة وجعلها بعيدة عن عيوب الموازنة العامة للدولة خلال الفترة السابقة، مع الأخذ بنظر الاهتمام الخطة الخمسية ما بين (٢٠١٠-٢٠١٤)، وكذلك التحديث الذي يجري عليها ما بين (٢٠١٣-٢٠١٧)، وإستراتيجية التخفيف من الفقر .

تعكس الإستراتيجية مدار البحث وجهة نظر متوسطة المدى، تهدف إلى تعميق الصلة بين تخصيصات الموازنة وأولويات الحكومة، إذ يجري تنظيم الموازنة العامة للدولة على أساس تلك الأولويات، وهي :-

١- أمن العراق واستقراره .

٢- الارتقاء بمستوى الخدمات والرعاية الاجتماعية المقدمة للمواطنين .

٣- زيادة القدرة التنافسية والإنتاجية للمؤسسات العامة والخاصة .

٤- زيادة إنتاج النفط والغاز لتحسين الاستدامة المالية .

٥- إصلاح الخدمة المدنية .

٦- تنظيم العلاقات الاتحادية المحلية .

وفي إطار تلك الأولويات تهدف الإستراتيجية إلى :

١- تخفيض مستوى العجز تدريجياً وصولاً إلى أقل من (٢%) من الناتج المحلي الإجمالي

بحلول عام (٢٠١٥)، وذلك باعتماد آلية تنظم تحديد سقف نفقات لوحدات الصرف

(الوزارات والمحافظات) على أساس أولويات الحكومة، باعتماد مبدأ وضع الموازنة من

الأعلى إلى الأسفل على عكس ما معمول به حالياً، تاركة لوحدات الصرف مهمة إعداد

تقديرات في ضوء السقف المحددة لها.

٢- التركيز على النفقات الاستثمارية باتجاه الوصول إلى نسبة (٣٨%) من إجمالي الموازنة

بحلول عام (٢٠١٥)، وتقليص الحجم النسبي للنفقات الجارية لصالح التوجه نحو

الاستثمار، وتحفيز القطاع الخاص لخلق فرص عمل؛ ليتسنى - على المدى المتوسط -

الوصول إلى موازنة استثمارية تشكل (٥٠%) من مجمل النفقات، ويتطلب ذلك تحديد

التوظيف الحكومي، وتأمين الوزارات احتياجاتها من الكوادر الوظيفية عن طريق نقل

كوادر من الشركات التي تتلقى الدعم من الخزينة العامة للدولة، وتخطيط الاستراتيجية

بزيادة النفقات الاستثمارية بوتيرة تعادل عشرة أضعاف وتيرة نمو النفقات الجارية، إذ

سيكون نمو النفقات الجارية بنسبة (٤%) بينما تنمو النفقات الاستثمارية بنسبة

(٣٢%) في العام الأول للاستراتيجية.

- ٣- تدعم الإستراتيجية الابتعاد عن اقتصاد الدولة أحادي المصدر إلى اقتصاد متنوع يلعب فيه القطاع الخاص دوراً مهماً وتتنوع فيه إيرادات الموازنة. وتوصي الاستراتيجية بتوسيع قاعدة الضرائب وزيادة حصة الإيرادات من مصادر أخرى عدا تصدير النفط.
- ٤- تهدف الإستراتيجية إلى إطفاء كافة الالتزامات: (قروض الوزارات والقروض الداخلية المتراكمة)، بحلول عام ٢٠١٥ .
- وأهداف هذه الإستراتيجية تتفق مع أهداف خطة التنمية الخمسية لوزارة التخطيط (٢٠١٠-٢٠١٤) في:
- ١- العمل على تنويع وزيادة الإيرادات غير النفطية، وأن يتميز الاقتصاد بمشاركة القطاع الخاص على امتداد المسار الخاص بالتحول نحو اقتصاد السوق، إذ لم تقتصر خطة (٢٠١٠-٢٠١٤) لمعالجتها للشأن التنموي على الاستثمار الحكومي، بل عدت القطاع الخاص شريكاً أساسياً في عملية التنمية.
- ٢- العمل على تحسين وزيادة مستوى الإنتاجية، وتطوير مستوى المنافسة في قطاعات الاقتصاد كافة.
- ٣- تدعو الخطة الخمسية إلى تعزيز الإدارة اللامركزية للتنمية، وإعطاء أدوار أكثر فاعلية للمحافظات في هذا المجال، وبحسب تطور إمكانياتها وقدراتها لإدارة عملية التنمية، وهذا الأمر يتلاءم مع ما تسعى إليه استراتيجية الموازنة الفيدرالية للأعوام (٢٠١٣-٢٠١٥) في رفع كفاءة برامج تنمية الأقاليم والمحافظات، وتوصي بإعطاء صلاحيات أوسع للمحافظات والوزارات المركزية بشكل أولي يمكنها من تسلم مسؤولية أكبر في تنفيذ المشاريع الاستثمارية .

### ثانياً : دور الإيرادات النفطية في الموازنة (تقدير الإيرادات)

لا يختلف هيكل الإيرادات العامة في العراق عن سائر البلدان النفطية في غلبة إيرادات القطاع النفطي على الموازنة العامة بل وتكوين الناتج المحلي الإجمالي .

تتوقع الاستراتيجية ازدياداً مستمراً في صادرات النفط من (٢,٤٥) مليون برميل في اليوم للعام الجاري إلى (٢,٩) مليون برميل في اليوم لعام ٢٠١٣، و (٣,٥) و (٣,٧٥) للأعوام ٢٠١٤، ٢٠١٥، على التوالي. ويعتمد هذا التقدير على أساس تنفيذ البرنامج الاستثماري المرتبط بالعقود الموقعة مع الشركات العالمية والمشاريع التي تنفذها وزارة النفط. كما حددت الاستراتيجية سعر البرميل الواحد (٨٥) دولاراً على مدى الثلاث سنوات. ويتفق هذا التقدير مع تقديرات منظمة أوبك .

والجدول أدناه يوضح توقعات الإيرادات النفطية وغير النفطية للموازنة بالتفصيل للأعوام (٢٠١٣-٢٠١٥)، (بالترليون دينار)، ونسب الزيادة فيهما:

المفردات	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥
أجمالي الإيرادات	١٠٢,٣٢٦,٨٩٨	١١٣,٢٥٧,٩٣٥	١٣٤,٠٨١,٠٢٥	١٤٣,٦٧٥,٨١٣
إيرادات النفط الخام المصدر	٩٤,٣٧٨,٠٥٠	١٠٤,٩٠٨,٠٠٠	١٢٦,٦١٣,٠٠٠	١٣٥,٦٥٧,٠٠٠
نسبة النمو %		%١١,٢	%٢٠,٧	%٧,٢
الإيرادات غير النفطية	٧,٩٤٩,٠٠٠	٨,٣٥٠,٠٠٠	٧,٤٦٨,٠٠٠	٨,٠١٩,٠٠٠
نسبة التغيير		%٥,٠	%١٠,٦-	%٧,٤

ويتضح من الجدول أن الاستراتيجية تتوقع أن تزداد حصة الإيرادات النفطية في الموازنة لعام ٢٠١٣، بنسبة (١١,٢%) عن العام الجاري، وتتوقع الاستراتيجية أن تزداد تلك الحصة بنسبة (٢٠,٧%) خلال العام ٢٠١٤، مقارنة بعام ٢٠١٣، وتنخفض تلك النسبة لعام ٢٠١٥، إلى (٧,٢%). ومع أن الاستراتيجية تقدم توصيات لتوسيع قاعدة الضرائب وزيادة حصة الإيرادات من مصادر أخرى عدا تصدير النفط، إلا أنها تتوقع انخفاض حصة الإيرادات غير النفطية في الموازنة أيضا بسبب الارتفاع المستمر للإيرادات النفطية .

### ثالثاً : تحديات تخصيصات الإنفاق الجاري :

تتوقع الاستراتيجية زيادة تخصيصات الإنفاق الجاري كما في الجدول الآتي :

المفردات	٢٠١٢	٢٠١٣	٢٠١٤	٢٠١٥
أجمالي النفقات	١١٧,١٢٣,٠٠٠	١٣١,٩٩٥,٠٠٠	١٤٢,٠٨١,٠٢٥	١٥٠,١٧٥,٨١٢
النفقات الجارية	٧٩,٩٤٥,٠٠٠	٨٣,٠٧٩,٠٠٠	٨٩,٢٢٩,٣٩٩	٩٢,٩١٥,٨٦٩
نسبة النمو		%٣,٩	%٧,٥	%٤,١

يلاحظ من الجدول زيادة تخصيصات الإنفاق الجاري خلال الأعوام (٢٠١٣، ٢٠١٤ و ٢٠١٥) . وتفترض الاستراتيجية أن يكون سعر البرميل (٨٥) دولارا. ومع إن هذا التقدير ينسجم مع سياسة

الحكومة الرامية إلى تقليل الخطر الناجم عن هبوط الأسعار غير المتوقع، وإنه ينسجم مع تقديرات منظمة أوبك للأعوام (٢٠١١-٢٠٢٠)، والتي تتراوح بين (\$٨٥-\$٩٥) للبرميل الواحد، إلا إن التحدي هنا صعوبة وضع تقدير لأسعار النفط خاصة وإن الأوضاع الإقليمية تشهد عدم استقرار قد تنعكس سلباً على صادرات النفط، المصدر الرئيس لإيرادات الموازنة .

#### رابعاً : كفاءة الإنفاق العام ( الجاري والاستثماري ) :

ليس هناك شك في أهمية الدور الذي يلعبه الإنفاق العام بوصفه أداة فعالة من أدوات السياسة المالية للدولة، التي تقوم سلطاتها المالية بتنفيذها لتحقيق أهدافها، سواءً الاقتصادية أم الاجتماعية، التي ترمي إليها خلال فترة معينة. والحديث عن كفاءة الإنفاق العام في العراق يوجب الحديث عن جانبين :

أولهما : الجانب الاقتصادي، فالإنفاق العام يؤثر في الإنتاج القومي، وهذا بدوره يعتمد على جانبين هما: (المقدرة الإنتاجية، و الطلب الفعلي ) . إن الإنفاق العام ينقسم على: إنفاق عام رأسمالي ( استثماري أو إنتاجي )، وإنفاق عام استهلاكي ( جاري ) . ويؤدي الإنفاق العام الاستثماري إلى حدوث زيادة مباشرة في الدخل القومي الجاري من خلال المكافآت ( الأجور والمرتببات ) التي تتولد لعوامل الإنتاج المشاركة في تكوين هذا الدخل ، بالإضافة إلى زيادة المقدرة الإنتاجية للدولة. كما إن الإنفاق العام الاستهلاكي يؤدي أيضاً إلى زيادة المقدرة الإنتاجية. ويشكل الإنفاق العام جزءاً هاماً من مكونات الطلب الفعلي ( أو الطلب على السلع الاستهلاكية والاستثمارية )، وهو ما يؤثر تأثيراً مباشراً على حجم الإنتاج، وذلك بشرط أن يكون مستوى النشاط الاقتصادي أقلّ من مستوى التشغيل الكامل لعوامل الإنتاج: ( الأرض، العمل، رأس المال )، وأن يتمتع الجهاز الإنتاجي بالمرونة اللازمة التي تسمح بانتقال عناصر الإنتاج فيما بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة .

ومن الناحية العملية - ومع انعدام هذا الشرط - فإن الارتفاع المستمر في الإنفاق العام (بشقيه الجاري الاستثماري )، ومع تثبيت سعر صرف الدينار العراقي، يقود إلى توسع القاعدة النقدية وحصول التضخم والوصول إلى الطاقة الاستيعابية للاقتصاد بفعل عدم حصول توسع مماثل في النشاط الاقتصادي. ويمكن استشفاف وصول الاقتصاد إلى النقطة الحرجة، من خلال الارتفاع المستمر للأسعار والضغط على الدينار العراقي. ويلاحظ ارتفاع وتيرة التضخم التي قاربت في نيسان/ ٢٠١٢، من (٩%) . ومع إن هذه النسبة ما زالت ضمن الحدود المقبولة، ولكن لا بد أن يترك استمرار ارتفاع الأسعار آثاراً سلبية على المستوى المعاشي للمواطنين، وهذا يتناقض مع هدف زيادة الإنفاق الحكومي. ومع إن هدف الحكومة من زيادة الإنفاق هو تعزيز النشاط الاقتصادي ، إلا أن هذا التضخم يحدّ من ذلك النشاط .

وإذا كان بالإمكان استيراد بعض السلع سواء أكانت ذات طابع استهلاكي أم استثماري، فمن الصعب استيراد العناصر الأساسية لعملية إعادة الإعمار كالمهارات الفنية والبنى التحتية (السلع غير المتبادلة). ويقود زيادة الإنفاق الاستثماري (الزخم الاستثماري) إلى اختناقات في البنى التحتية بما في ذلك العقارات وخدمات النقل والتخزين والاتصالات والخدمات المصرفية، وبالنتيجة تعرقل هذه الاختناقات وصول السلع الإنتاجية والاستهلاكية إلى المشتري، كما يقود ارتفاع السلع (غير المتبادلة) إلى انخفاض قدرة الإنتاج المحلي غير النفطي على التنافس مع السلع المستوردة، مما يعمق اعتماد الاقتصاد على النفط في المدى البعيد .

كذلك يخلق التوسع المالي والنقدي طلبا على السلع والخدمات لا يمكن للطاقت الإنتاجية المحلية تلبيته، فيتجه الطلب نحو الاستيراد، ويؤدي بدوره إلى ارتفاع الطلب على العملات الأجنبية والضغط على سعر الدينار .

**ثانيهما :** إن الإستراتيجية مدار البحث تعتمد مبدأ اللامركزية المالية حيث تسعى إلى رفع كفاءة تنمية الأقاليم والمحافظات عبر توسيع الصلاحيات للمحافظات بشكل يمكنها من تسلم مسؤولية أكبر في مجال تنفيذ المشاريع الاستثمارية. كذلك تعتمد الاستراتيجية مبدأ إعداد الموازنة من الأعلى إلى الأسفل، وذلك بوضع سقف محددة للإنفاق تلتزم بها وحدات الصرف (المحافظات والوزارات)، وهذا بدوره سيشكل نمطا غريبا على تلك الوحدات، كما أن كفاءة التخطيط لدى تلك الوحدات قد تخفق في وضع التقديرات التي تتناسب مع احتياجاتها الأساسية، وهذا يتطلب برامج تدريبية سابقة على تنفيذ الاستراتيجية لكوادر تخطيط الموازنات في تلك الوحدات .

### خامساً : العجز المخطط والفعلي

تتوقع الاستراتيجية على مستوى التمويل حصول عجز لعام ٢٠١٣ يقارب (١٣,٥) ترليون دينار ينخفض إلى (٣,٥ و ٢,٥) ترليون دينار في الأعوام (٢٠١٤ و ٢٠١٥)؛ وذلك بهدف الوصول إلى موازنة متعادلة على المدى المتوسط. وستتم تغطية العجز من فائض الإيرادات النفطية في الصندوق العراقي للتنمية بعد ترك احتياطي نقدي استراتيجي، وعن طريق إصدار سندات الخزينة .

أما على مستوى النفقات، فتقدر استراتيجية الموازنة عجزاً يقارب (١٣,٧) ترليون دينار في العام ٢٠١٣، ينخفض تدريجياً ليصل إلى (٣,٥) ترليون دينار عام ٢٠١٥. وتعكس هذه التقديرات عدم اليقين من إيرادات النفط مصادر التمويل والحاجة إلى زيادة الإنفاق الاستثماري. كذلك تتوقع الاستراتيجية تحديد نمو النفقات الجارية بوتيرة طبيعية تعادل (٥%) بعد استبعاد نفقات حرب الكويت والالتزامات الدولية وسداد الفوائد والقروض والسندات والسلف. ونظراً إلى استمرار عدم اليقين من

الالتزامات الفرضية والمدفوعات المتأخرة والنفقات بدون تخصيص، توصي الاستراتيجية بتقدير عجز مستمر للسنوات (٢٠١٤، ٢٠١٥) .

### سادساً : أهمية إستراتيجية الموازنة الفيدرالية للأعوام (٢٠١٣-٢٠١٥) على الإقتصاد العراقي

مما تقدم، يتضح وبكل جلاء أن ما تهدف إليه الاستراتيجية وما توصي به، سيعمل على تغيير الواقع الاقتصادي العراقي، وسيخلق آلية عمل جديدة ربما تكون غريبة في إعداد الموازنات، إلا أنها - بالتأكيد - ستتجاوز جميع الأخطاء التي تضمنتها الموازنات السابقة للدولة العراقية، والتي كرسّت لآليات عمل لا تنسجم وحالة البلد. كما إن الاستراتيجية ستعمل على دعم خطط التنمية التي وضعتها وزارة التخطيط وخطة التخفيف من الفقر، عبر تخفيض العجز وزيادة النفقات الاستثمارية، مما يخلق فرص عمل جديدة، وتحسين تنمية الأقاليم والمحافظات، وتغيير أساليبها في إقرار المشاريع الاستثمارية التي شابها الكثير من الخطأ والترهل وابتعدت عن هدفها في خدمة المواطن بدءاً من إقرار المشروع وصولاً إلى تنفيذه واستلامه. كما تحاول الاستراتيجية التخلص من إرث سلبي، هو ضعف نسبة التنفيذ، وذلك من خلال وضع سقف مالي لوحدات الصرف، على أن تلتزم بها تلك الوحدات في إقرار المشاريع بما يتناسب مع احتياجاتها الأساسية، عبر توسيع صلاحياتها في تولي المشاريع الاستثمارية وتعزيز اللامركزية المالية. كما سيتمخض عن الاستراتيجية توسيع دور القطاع الخاص كشريك أساسي في عملية التنمية .