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

أزمة إقرار موازنة عام 2022 في العراق وأبعادها على الجهود التنموية

د. وجدان فالح حسن

سلسلة إصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط

عن المركز

مركزُ البيان للدراسات والتخطيط مركز مستقلٌّ، غيرُ ربحيّ، مقرّه الرئيس في بغداد، مهمته الرئيسة -فضلاً عن قضايا أخرى- تقديم وجهة نظر ذات مصداقية حول قضايا السياسات العامة والخارجية التي تخصّ العراق بنحو خاصٍ ومنطقة الشرق الأوسط بنحو عام. ويسعى المركز إلى إجراء تحليل مستقلّ، وإيجاد حلول عمليّة جليّة لقضايا معقدة تهمّ الحقليْن السياسي والأكاديمي.

ملاحظة:

الآراء الواردة في المقال لا تعبر بالضرورة عن اتجاهات يتبناها المركز، وانما تعبر عن رأي كتابُها.

حقوق النشر محفوظة © 2021

www.bayancenter.org
info@bayancenter.org

Since 2014

أزمة إقرار موازنة عام 2022 في العراق وأبعادها على الجهود التنموية

د. وجدان فالح حسن *

I. الملخَّص التنفيذيّ:

- لا يمكن الاستمرار في تنفيذ تعليمات الموازنة الاتحادية لعام 2021 خلال العام المالي 2022 من الناحية القانونية؛ لأنَّ قانون الموازنة نافذ لعام واحد فقط.

- لا يُمكن إقرار الموازنة بل هو من المستحيل في هذه السنة أو حتى في السنة المقبلة؛ وذلك بفعل نتائج الانتخابات، والتوقُّع بتأخير تشكيل الحكومة، ممَّا يعني أنَّه في 2022 سيُصار إلى تحديد ميزانية وليست موازنة.

- سيسمح النهوض بالقطاع الزراعيّ بتحديد موجات الهجرة من الريف إلى المدينة؛ بسبب تعطل القطاع الزراعيّ، وبسبب ارتفاع مستويات الملوحة في التربة وشحَّة المياه وغيرها.

- تجعلُ تبعية الموازنة العراقية لظروف الدورة الاقتصادية في الدول المتقدِّمة من المستحيل العمل على خلق شروط الأمن الاقتصاديّ، وبالنتيجة الحفاظ على الاستقرار العام في البلاد.

- يمثلُ تشكيل اللجان والمجالس التنموية المستقلة في الوقت الراهن وعلى غرار مجالس الإعمار سابقاً خطوةً مجديةً بالدفع نحو خلق المشاريع الرائدة في الاقتصاد العراقيّ، والتي من الممكن أن تحفِّز القطاعات الأخرى على النمو.

II. المقدِّمة:

شكَّلت أزمة إقرار الموازنة لعام 2022 عبئاً يثقلُ كاهل المواطن العراقيّ والعراق على حدٍّ سواء، فالأمر هنا متلازم تلازماً منطقياً؛ لأنَّ الموازنة في الجزء الأعظم من تخصيصاتها عبارةٌ عن نفقات تشغيلية أي: (رواتب الموظفين، ومستحقات المتقاعدين، ومستحقات الشبكات الاجتماعية، والعاطلين عن العمل، وغيرها).

* جامعة ميسان.

يمرُّ العراق حالياً بأكبر أزمة اقتصادية منذ عام 2003، فالأزمة التي يمرُّ بها حالياً اجتمعت فيها عناصر متعددة، فالأزمة الكبرى في الوقت الراهن مالية فضلاً عن تراجع موارد الدولة غير النفطية، فضلاً عن أزمة أخرى أسهمت في تراجع المؤشرات الإقتصادية، وهي جائحة «كورونا» (COVID 19) التي تهدِّد سلامة الإنسان، فضلاً عن أنَّها أدَّت إلى أن تغلق الدولة إغلاقاً كاملاً، وتطبّق حظراً للتجول في أرجائها عام 2020 ما زال البلد إلى اليوم يعاني آثارها، يُضاف إليها أزمة سياسية مزمنة تتعدَّد أبعادها كل مدَّة، وتتغيَّر مصاديقها ومظاهرها وَفْق الظروف، والتغيرات في العملية السياسية، تقود في النهاية إلى زيادة التناحر بين الكتل والأحزاب ممَّا يُلقِي بظِلالِه على العملية الاقتصادية التي هي نتاج للعملية السياسية المرتبكة من الأصل، وفي الوقت الراهن التوتُّر والأزمات التي لحقت انتخابات تشرين الأول/ 2021.

من غير المؤمَّل في ظل الوضع الراهن أن تُقرَّ موازنة عام 2022؛ بسبب عوامل عديدة من أهمِّها: **أولاً**: إنَّ الحكومة حالياً هي حكومة تصريف أعمال، وهذ بفعل حلِّ البرلمان لنفسه، و**ثانيا**: بفعل الانتخابات المبكِّرة التي ذكرناها، وهو المؤسَّسة المسؤولة على إقرارها والمصادقة عليها، وهذا معناه أنَّنا متوجهون في السنة المالية الحالية إلى المادة (13/ أولاً) من قانون الإدارة المالية لسنة 2019، ولكن هذا الموضوع لم يُلقِ بظِلالِه على حياة المواطن لوحدة في الدولة العراقية، وإنَّما تجاوزه إلى جهود التنمية المزمع تطبيقها في الاستراتيجية العراقية للتنمية (2018 ـ 2022) التي من المزمع إنجازها، ولكن تأخَّرت وتأثَّرت بسبب الأحداث السياسية والمظاهرات عام 2019 مروراً بالأزمات المتلاحقة كما ذكرنا، وهذه الجهود توقفت بفعل عدم إقرار الموازنة لعام 2020، والآن تواجه المصير نفسه، وبغية الاطلاع أكثر على تفاصيل الموضوع يمكن أن نبيّنه في يلي.

III. أسباب التأخير في إقرار الموازنة

هنالك مجموعة من الأسباب التي تضافرت لمنع إقرار الموازنة العامة لعام 2022 يمكن أن نجملها على النحو الآتي:

1. تأخر الحكومة في إرسال الموازنة: وفي هذا الموضوع يمكن أن نبيّن أنَّ الحكومة لم تلتزم بالتوقيتات التي وضعتها لنفسها في قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، إذ يجب أن تقدِّم الموازنة إلى مجلس النواب في موعدٍ أقصاه هو 15/10 من العام[1]، وعند علم الحكومة بأنَّ

1. المادة (11) ، قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4550، في 15/ آب/ 2020، ص 10.

مجلس النواب سيحلُّ نفسه بسبب تحديدها لموعد الانتخابات المبكِّرة في 10/10/2021 وما سيخلقه هذا الحل من فراغ دستوري؛ لعدم وجود سلطة تشريعية، وتصبح دستورياً حكومة تصريف أعمال، إذ كان من الأولى بها أن تتحرَّك لإعداد مسودَّة الموازنة قبل هذا التاريخ بمدَّة طويلة يُتيح لها أن تتحرَّك وتتصرَّف وَفْق التوقيتات التي ألزمت نفسها بها في القانون المذكور، ولكي لا يؤُول الوضع لما آل إليه في الوقت الراهن؛ بسبب عدم وجود السلطة التشريعية، وتحوُّل الحكومة إلى حكومة تصريف الأعمال.

ومعناه، إنَّ القوانين المهمَّة وعلى رأسها مقترح قانون الموازنة سيُوقَفُ إلى إشعار آخر، وفي ظِلِّ التجاذبات والأزمة الراهنة حول نتائج الانتخابات فالأمر سيحول دون إقرار الموازنة للسنة المالية 2022 نهائياً، إذ يخوِّلُ –الوضع الحالي– الحكومة فقط بأعمال تسييرية؛ لأنَّها مقيَّدة الصلاحيات، وعملها يتمحور في تسيير الأعمال الإدارية، والاعتيادية، والأمور اليومية التي تقتصر على ديمومة عمل المؤسسات في الدولة والمرافق العامة فقط.

2. **حلُّ مجلس النواب (غياب السلطة التشريعية)**: أصدر مجلس النواب العراقيّ قراره بحلِّ نفسه في 7/10/2021 بناءً على طلب تقدَّم به (172) نائباً؛ لإتاحة المجال لإجراء الانتخابات في 10/ تشرين الثاني من العام نفسه، استناداً إلى أحكام الدستور العراقي لعام (2005)[2]، وبمخالفة دستورية واضحة؛ لأنَّ المادة التي اسْتُنِدَ إليها في الفقرة (أولاً) أتاحت لمجلس النواب حل نفسه، ولكن المادة (ثانياً) حدَّدت قيداً دستورياً على هذا الحل حينما نصَّت على: ((يدعو رئيس الجمهورية –عند حل مجلس النواب– إلى انتخابات عامة في البلاد خلال مدة أقصاها ستون يوماً من تاريخ الحل، ويُعدُّ مجلس الوزراء في هذه الحالة مستقيلاً، ويواصل تصريف الأمور اليومية))[3]، ولكن هذا الحل كان قبل (72) ساعة من إجراء الانتخابات.

وبحكم الدستور فإنَّ حل مجلس النواب معناه أنَّ الحكومة تُعدُّ حكومةً مستقيلةً (كما نوَّهنا سابقاً) وهو ما معناه أنَّ تقديمَ أيُّ مقترحٍ أو قانونٍ مهما كان هذا القانون أو نوعه سيُعدُّ مستحيلاً بحكم الدستور، ولذلك جرى تعطيل إقرار الموازنة بحكم الواقع الجديد، وهذا معناه أنَّ الموازنة من المستحيل إقرارها في السنة هذه أو حتى السنة المقبلة؛ لأنَّ تشكيل الحكومة بفعل الأزمة الحالية والاعتراض على نتائج الانتخابات سيؤجِّل تشكيلها في الشهرين الأوليين من العام القادم على

2. المادة 64 / أولاً ، دستور جمهورية العراق لعام 2005.
3. المادة 64 / ثانياً، دستور جمهورية العراق لعام 2005.

أقل تقدير، ممَّا يعني أنَّ عام 2022 سيصار إلى تحديد ميزانية وليست موازنة، وسيصار إلى إدراة الإنفاق وَفْقاً للمادة (1/ 12)[4] من قانون الإدارة المالية الاتحادية.

3. الفوضى السياسية وخلافاتها: شهد العراق في العام 2003 تغييراً سياسياً عنيفاً من قبل الولايات المتحدة، وبعد إتمام عملية الإحتلال من قبل القوات الغازية، طبَّقتِ الولايات المتحدة أنموذجاً سياسياً يعتمد على توافق القوى والكيانات السياسية في عملية إدارة الدولة، ونمَّت وقوّت هذا الأنموذج؛ ليشكِّل أكبر مشاكل للعراق في الوقت الراهن، وفي ظل هذه التجاذبات والصراعات السياسية فشلت الحكومة في رسم سياسة اقتصادية ومالية ونقدية ناجحة تساعد على تحقيق التنمية الاقتصادية المطلوبة، وهكذا كانت الفوضى السياسية وخلافاتها سبباً رئيساً في فشل إقرار الموازنات إقراراً هادئاً.

فمشكلة تأخير الموازنة ظهرت منذ عام 2008 والسنوات التي تلتها، ولم تَخْلُ سنة من صراع وتجاذب وفوضى حولها، ممَّا أدَّى إلى اختلالات واضحة في عملية إعداد الموازنة وإقرارها وتنفيذها، ونتجت عنها أثاراً سلبية انعكست على مجمل المتغيرات الاقتصادية في العراق، وعلى إجراءات إعدادها وجدولتها زمنياً، وهذا كله ناجم عن عدم اتفاق القوى السياسية على الطريقة المثلى لإقرار بنودها والبت بها في التوقيتات الصحيحة.

أسهمت الخلافات السياسية والتجاذبات وفوضى الصراعات بين القوى السياسية والفرقاء السياسيين في عدم إقرار الموازنات لعامي (2014 و 2020)، ففي عام 2020 مثلاً كانت الفوضى السياسية على أوجها بفعل تظاهرات تشرين الأول/ 2019 التي أطاحت بحكومة (عادل عبدالمهدي) التي استقالت بفعل الاحتجاجات وما تلاها، وهي بنفسها لم تقدِّم مشروع الموازنة في الموعد المحدّد لها، ولم تستطع الحكومة التي تشكَّلت بعدها (حكومة مصطفى الكاظميّ) من أن تشرّع قانوناً للموازنة؛ لعدم إمكانية ذلك.

كذلك أضحتِ الموازنة ورقة ضغط تستعملها القوى السياسية في الصراع فيما بينها؛ إذ تستعملها ضد القوى السياسية الأخرى، والمتضرر من ذلك فقط الدولة والمشاريع التنموية وفي النهاية المواطن العراقيّ.

4. المادة 13 / أولاً، قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 10.

IV. الرأي القانوني بالاستمرار في تعليمات موازنة 2021 للعام المقبل

يُشير الخبراء –من الناحية القانونية– إلى أنَّه لا يمكن الاستمرار في تنفيذ تعليمات الموازنة الاتحادية لعام 2021 خلال العام المالي 2022؛ لأنَّ قانون الموازنة نافذ لعام واحد فقط، ويترتَّب على ذلك مجموعة من الآثار القانونية الخاصة بمستويات الإنفاق والتشغيل وتنفيذ الموازنة، فضلاً عن إيقاف الإنفاق الاستثماري الذي يجب أن يُنظَّمَ وَفْق قانون واضح المعالم، وهذا غير حاصل؛ لعدم وجود قانون موازنة يخص السنة المذكورة، فضلاً عن الاختلاف في الوضع الاقتصادي للسنتين (2021 و 2022)، ففي سنة 2021 كانت أسعار النفط في مستويات متدنية، وفيها اعْتُمِدَ سعر برميل النفط بـ(45 دولار)، كذلك خُفِّضَت قيمة العملة العراقية إلى (1450) دينار لكلِّ دولار، بعدما كان قيمته (1119) دينار للدولار الواحد، وهذا التخفيض كان لمواجهة العجز الكبير في الموازنة العراقية، ولرفع إيرادات الدولة بالعملة المحلية عبر الإفادة من هذا التخفيض في الفرق بين السعرين بالعملة المحلية لتضخيم العوائد، وبالنتيجة توفير السيولة الكافية لتغطية (النفقات التشغيلة).

فالموازنة الاتحادية لسنة 2021 بلغت ما يقرب من (129,994) تريليون دينار، بعجز مخطَّطٍ بلغ (28,672) تريليون دينار، وبلغت العوائد النفطية فيها (81,171) تريليون دينار، والعوائد غير النفطية بلغت (20,15) تريليون دينار عراقيّ، وتقدير سعر بيع النفط بـ(45) دولاراً لبرميل النفط الواحد[5].

والواقع في الوقت الراهن يُشير إلى تحسُّن المتغيرات النفطية، ممَّا يُتيح إمكانية رفع العوائد النفطية في باب الموازنة، فالأسعار العالمية للنفط في منحنى متصاعد، ووَفْق الخبراء النفطيين فإنَّ هذا الارتفاع سيستمر خلال العام 2022 على أقل تقدير، وهو ما معناه أنَّ العوائد ستكون أعلى من العام الذي سبق بكثير.

ونتيجة أشبه بمحصِّلةٍ للرأي القانونيّ، فإنَّ ما يصح على سنة معينة لا يصح قانونياً ولا منطقياً ولا اقتصادياً بأيِّ حالٍ من الأحوال على سنة أخرى تختلف عنها.

5. قانون الموازنة الاتحادية لعام 2021، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4625، 12 / 4/ 2021، ص ص 1 . 8.

V. أهم الإشكالات التي تواجه إعداد الموازنة العراقية

يمكن أن نبيِّن أهم الإشكالات التي تواجه تشريع أي قانون للموازنة العراقية، سواءً فيما مضى أم في المستقبل، فهي مجموعة من العوامل التي يمكن أن نبينها وَفْق الآتي:

1. **انكشاف الموازنة العراقية على الخارج:** ونقصد هنا تبعية الموازنة العراقية لظروف الدورة الاقتصادية في الدول المتقدمة، وظروف الطلب على النفط في الأسواق الدولية، وهذا الأثر تعاظم ما بعد عام 2003، فتلك الإيرادات ظلَّت وستبقى القناة الرئيسة التي تغذِّي الموازنة العامة، فكلَّما ارتفعت أسعار النفط وزاد الطلب على النفط العراقي تزاد الحصيلة من الإيرادات، ويدخل للموازنة مبالغ أكبر، وهذا يعني أنَّ الاقتصاد العراقيّ ينمو بالموارد المالية النفطية التي تتزايد أو تقل وَفْق الطلب الخارجي، وأسعار النفط عالمياً[6].

وهذا يعني أنَّ الموازنة رهينة بأسعار النفط، وما جابهت هذه الأسعار أي انخفاض أو أزمة بيع أو حتى خلاف في مضيق هرمز، وأدَّى إلى تعطل الملاحة فيه لأيِّ سبب كان، فهذا معناه أنَّ الدولة مهدَّدة برمَّتِها بوقف أعمالها كافة؛ لعدم توفر السيولة النقدية اللازمة لإيفاء التزاماتها داخلياً وخارجياً، وهذا ما حصل في موزنات الدولة العراقية منذ العام 2014 صعوداً.

2. **قلة الإيرادات غير النفطية:** إنَّ الإقتصاد العراقي (كما نوَّهنا) منكشف تماماً إلى الخارج، وهذا يعود لسياسة الدولة؛ إذ هي تتبنَّى سياسةً ريعيةً بالمجمل، وهذا الانكشاف يُقدَّر بما نسبته أكثر من 90% في أحسن الظروف التي حققت الدولة إيرادات من غير النفط، وهذا مردُّه إلى قلِّة تأثير الإيرادات الضريبية أو انحسارها (الإيرادات من غير النفط)، لدرجة تكاد تكون غير موجودة في السنوات الأولى من عمر النظام السياسي بعد عام 2003، ففي سنة 2009 المالية وعلى الرغم من ارتفاع الإيرادات الضريبية إلى 6% من مجموع إيرادات الدولة، ولكن هذا لا يُعدُّ إيراداً مهماً؛ لأنَّ هذا الارتفاع كان نتيجةً لانخفاض الإيرادات النفطية في حقول الموازنة لعام 2009، وبفعل الأزمة المالية العالمية لعام 2008، وما أن تحسَّنت أحوال الدول الكبرى اقتصادياً عادت لتتراجع إلى 4% في العام 2019، الأمر الذي يؤكِّد ضعف الدور التمويلي للإيرادات الضريبية في تكوين الإيرادات العامة[7]؛ وعلى الرغم من ارتفاع الإيرادات في موازنة عام 2021 إلى ما يقرب من 19%

6. فلاح خلف الربيعي، تحليل التغييرات في توجهات السياسات الاقتصادية في العراق، معهد ميونخ للدراسات والأرشيف (MPRA)، 15 / آذار. مارس/ 2010، ص19.

7. باسم عبدالهادي حسن، السياسات الاقتصادية في العراق: التحديات والفرص، مؤسسة فريدريش ايريت / مكتب الأردن ، عمان، تموز / 2020، ص 8.

من مجموع الإيرادات المتحققة في الموازنة[8]، إلَّا أنَّ هذه الوفورات تحققت من رفع مستوى الضرائب على الرواتب الحكومية، وهذا يُعدُّ من باب الاستثناء؛ لأنَّها لن تستمرَّ إذا تحسَّنتِ الأوضاع المالية للدولة بفعل تحسُّن إيرادات النفط، إلى جانب انخفاض عوائد النفط في السنة المذكورة كما نوهنا سابقاً.

وإلى جانب الانخفاض هذا، ووجود مجموعة من القضايا المرتبطة بالنظام الضريبي وهي قضايا مهمة، نحو: (ضعف الرقابة، والتهرب الضريبي؛ نتيجة لتفاقم ظاهرة الفساد الإداري والمالي) وهذا مرجعه إلى حالات يمكن أن نبينها على النحو الآتي[9]:

- التعديلات التشريعية التي تضمن منح المكلفين المزيد من الإعفاءات الضريبية من جهة، فضلاً عن الاتجاه نحو تخفيض السعر الضريبي لضرائب الدخل من جهة أخرى.

- عدم إيجاد أوعية ضريبية جديدة إلى جانب عدم دقة عملية حصر المكلفين، إذ ما يزال عدداً من الأوعية الضريبية خارج نطاق التحاسب الضريبي، مثل: (مكاتب الصيرفة، ومحلات الموبايل، ومقاهي الأنترنت).

- الاعتماد على وسائل تقليدية في تقدير الضرائب لا سيَّما المظاهر الخارجية بالمكلف أو النشاط الخاضع لها، مثل: (إيجار السكن الذي يقطنه المكلف، أو إيجار المكان أو النشاط الذي يباشر فيه نشاطه الإقتصادي).

لذلك تبقى معضلة الإيرادات غير النفطية أهم المعضلات التي تواجه إعداد الموازنات العراقية في الوقت الحاضر أو مستقبلاً ما لم يُصحَّح هيكل الاقتصاد العراقيّ.

VI. آثار عدم إقرار الموازنة على المشاريع التنموية الحكومية

صدرت تحذيرات كثيرة من خبراء اقتصاديين بأنَّ عدم إقرار الموازنة سيدخل العراق في نفق اقتصادي صعب سيؤثر فيه تأثيراً كبيراً، وعطفاً على الآثار التي نجمت بسبب تخفيض قيمة العملة المحلية إزاء الدولار، والإنفاق التقشفيّ؛ بسبب الأزمة الاقتصادية التي ألمت بالبلد من عام 2014 وأزمة تنظيم (داعش) الإرهابيّ، التي تزامنت مع احتجاجات شعبية في تشرين الأول/ 2019،

8. قانون الموازنة الاتحادية لعام 2021، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص50.
9. باسم عبدالهادي حسن، مصدر ذُكِرَ سابقاً، ص 9.

لتختتم بأزمة صحية عالمية وانتشار جائحة «كورونا» (COVID-19) على رقعة الخريطة العالمية التي فرضت الإغلاق التام على كل دول العالم من دون تمييز.

ووَفْقاً لرأي الخبراء فإنَّ عدم إقرار الموازنة أو تعطيلها سيؤدِّي إلى تعطيل الاستثمار في أيَّةِ مشاريع جديدة أو سابقة متلكئة، والاعتماد بالصرف على النفقات الجارية، ويمكن أن نبين أهم الآثار الناجمة عن عدم إقرار الموازنة على الجانب التنموي بما يأتي:

1. **تعطل التنمية:** إذ يُعدُّ تأخير إنجاز مشروع الموازنة الجديد سبباً رئيساً في تعطل مسيرة المشروعات الحكومية ضمن خطة التنمية، وبالنتيجة تخلفها عن المواعيد المخطط لها، الأمر الذي سيؤثِّر سلباً في نسب إنجاز المشاريع نفسها، ويزيد من الوقت المهدر وبالنتيجة ضياع كثيرٍ من الفرص[10].

2. **زيادة التكلفة:** أكَّدت مصادر أنَّه سيزيد عدم إقرار الموازنة من تكلفة المشروعات الحكومية المخطط لها، خاصةً تلك التي انتُهِيَ من إجراء الدراسة بشأنها، والترتيب لعرض تلك المشروعات منذ مدّة طويلة، وعند القيام بعرضها بعد هذا التأخير فإنَّ كلفة هذه المشاريع تشهد زيادة في هذه التكاليف[11]، والحكومة تبحث عن تقليلها، وخفض المصروفات وتقنينها؛ بسبب العجز المتراكم في موازنات الأعوام السابقة، وأهم أسباب ارتفاع هذه التكاليف هو ارتفاع سعر صرف الدولار مقابل الدينار العراقيّ الذي انخفضت قيمته بفعل قانون الموازنة الاتحادية لعام 2021.

3. الموازنة تتضمَّن جانبين (تشغيلي، واستثماري)، وإنَّ عدم إقرارها يعني تحويل الموازنة إلى موازنة دفع رواتب وإلغاء الاستثمار (الإنفاق الاستثماري)، وبالنتيجة ليس هناك تقدُّم في مستويات التشغيل[12]، وهذا يعني ازدياد معدَّل البطالة بفعل دخول فئات جديدة إلى سوق العمل من دون أن يستوعبها كلٌّ من القطاعين العام والخاص، فالأول مترهِّل جداً ويعاني البطالة المقنَّعة، في حين أنَّ القطاع الخاص قاصر وضعيف لا يقدر على تلبية متطلبات سوق العمل؛ لضعف إمكانياته، وقلة حجم مشروعاته، فضلاً عن أنَّه قطاع محدود في مشروعاته.

10 إبراهيم محمد، 4 تداعيات سلبية لإقرار الموازنة، صحيفة القبس 10/آب/2020، شبكة المعلومات الدولية (الأنترنت) على الرابط (آخر زيارة: 12 /12/2021): https://alqabas.com/article/5792685-4-%D8%9.

11 إبراهيم محمد، المصدر السابق.

12 شذى خليل، الاقتصاد العراقي وأزمة الموازنة العراقية، مركز روابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 22/2/2020، شبكة المعلومات (الأنترنت) (آخر زيارة 12/21/2021): https://rawabetcenter.com/archives/105039.

4. يُعدُّ عدم إقرار الموازنة رسالةً غير مطمئنة للمستثمرين، ويؤجِّل رغبتهم بالاستثمار في المشاريع الصغير والمتوسطة والكبيرة على حدٍّ سواء، التي هي متوقفة من الأصل[13]، من مثل مشاريع استراتيجية مثل (ميناء الفاو الكبير) وغيره من المشاريع الاستراتيجية المهمة التي تُعدُّ على رأس قائمة المشاريع التنموية التي تخلق فرص اقتصادية جديدة ترفد الدولة بكثير من الموارد المالية إذا ما استطاعت الحكومة العراقية أن تدشنها وتدخلها إلى العمل، فضلاً عن شبكات الطرق والبنى التحتية وغيرها.

5. الدخول في مرحلة ركود اقتصادي في جميع القطاعات بسبب عدم إيجاد التمويل الاستثماري الخاص بالمشروعات الاقتصادية المحرِّكة لعجلة الاقتصاد، وهذا ناجم عن الارتباك في السياسة المالية للحكومة، التي لم تَعُدْ قادرةً على توفير أيسر مستلزمات حقن الاقتصاد بالأموال اللازمة؛ لتحريك القدرة الشرائية للفئات غير العاملة في قطاعها العام، ممَّا يؤدِّي إلى كسادٍ في الأسواق، وانخفاض القوة الشرائية للمواطن العراقيّ، وهذه مشكلة كبيرة؛ إذ إنَّ الإنفاق العام في العراق يشكِّل ما نسبته 45% من الناتج المحلي الإجمالي العراقيّ.

6. إعدادُ الموازنة العامة وتنفيذُها ينبغي أن يتوجَّه أساساً نحو مصالح المجتمع، مع التركيز على تلبية متلطلبات محدودي الدخل كأولوية أولى، ولا شكَّ أنَّ هذا التوجُّه يستدعي تكثيف الجهود نحو زيادة الإنتاج، وزيادة الدخل القومي ورفع معدَّل النمو الاقتصادي، وزيادة فرص التشغيل والعمالة والحد من البطالة إلَّا بسبب الضرورة القصوى، والإنفاق الحكومي الذي يمثِّل الركيزة الأساسية والأهم في تحقيق التنمية، وعلى وَفْق ما تقدَّم فإنَّ غياب الإنفاق الحكومي عبر الموازنة سيسهم في تدني مؤشرات الاقتصاد في القطاعات التي ذكرناها (انظر الجدول الملحق رقم 1).

7. من المرجَّح أن ترتفع المؤشرات ولكن من الناحية السلبية؛ بسبب التراكمات السابقة، وغياب الموازنة في السنة المقبلة، وغياب تنفيذ المشاريع، ففي غياب خطة اقتصادية صحيحة للاستفادة من الموارد البشرية وبفعل عدم وجود فرص العمل خارج القطاع العام أومحدوديته، والاقتصار على المؤسسات الحكومية في خلق فرص العمل، ونظراً لغياب الدرجات الخاصة بالتعيين الحكوميّ فإنَّ مستويات البطالة في ارتفاع عن المعدلات الحالية المرتفعة أصلاً التي تصل نسبتها إلى 40%[14]، في حين ارتفع مستوى التضخُّم من 4,9% في 2019 إلى 5% عام 2021،

13. المصدر نفسه.

14. باسم عبد الهادي حسن، مصدر سبق ذكره، ص9.

وكانت جائحة كورونا قد أضرَّت بالمؤشِّرات الاقتصادية بصورة أكبر، في حين أنَّ نسب الفقر تراوحت بين 31,7% في النصف الأول من العام 2020، لتنخفض إلى 25% في نهاية العام وَفْق ما أعلنت وزارة التخطيط العراقية، لترتفع في مطلع العام 2021 إلى نسبة 27% من مجموع السكان[15]، بواقع ما يزيد على 10 مليون نسمة من سكان العراق، فضلًا عن آثار أخرى تتمحور حول الآثار الاجتماعية والإنسانية التي ستكون من ضمن الإرتدادات على عدم تشريع قانون للموازنة هذه السنة المالية 2022 .

IIV. مقترحات بخصوص قانون الموازنة العراقية.

يمكن أن نقدِّمَ مجموعة من المقترحات التي نرى أنَّها من الممكن أن توفِّرَ حلّاً يجعل عجلة التنمية في العراق تسير، على الرغم من الإشكالات التي تجابهها، وهي على النحو الآتي:

1. لما كان العراق دولة ريعية بامتياز، ولا يمكن في المستقبل القريب أو المتوسط تغيير هذه الحقيقة (المرَّة)، ولما كانت خطط التنمية مرهونة دوماً بإقرار الموازنة التي أضحت مشكلةً لا تُحلُّ إلا بالتوافق على بنودها هذا معناه التأخير والمماطلة وبالنتيجة تأخُّر الإقرار سيضر بالعملية التنموية في البلد، لذا من الممكن للحكومة أن تستحدث مجلساً أو هيئة معنية بالتنمية في البلد (على شاكلة مجلس الإعمار في العهد الملكيّ)، تكون ذات رؤية وخطط وتنفيذ مستقلةً وبعيدةً عن الموازنات، يُخصَّص لها نسبة من المبيعات النفطية (على شاكلة البترودولار التي تمنح للمحافظات المنتجة) وهنا قد حققنا استقلالية في القرار وفي التنفيذ، ولكن أهم شرط فيها هو أن تكون هذه الهيئة أو المجلس بعيدة كل البعد عن المساومات السياسية والمحاصصة الحزبية، وكذلك عليها رقابة صارمة منعاً للفساد، ويتسلم زمام إداراتها أشخاص من الكفاءات المشهود لهم بالسمعة والسيرة الحسنة، ويكونوا من ذوي الاختصاص في التنمية الاقتصادية.

2. محاولة جعل التخصيصات المالية لخطط التنمية في حال استمرار الوضع الراهن بالاعتماد على برنامج (النفط مقابل التنمية) عبر عقود استثمارية تعتمد على اتفاقيات استراتيجية مع شركات أو دول لها باع طويل في عمليات الاستثمار والتنمية؛ بغية استمرار دوران عجلة التنمية بعيداً عن تأثيرات تأخُّر إقرارها أو عدم إقرارها كما هو الحال في موازنة العام الحالي.

15. World Food Program (WFP), Iraq: Country Brief, September 2021, at link (last visit: 13rd , October2021) : www.wfp.org/countries/iraq

3. الالتزام بالتوقيتات الموجودة في قانون الموازنة، وإعداد خطة تنموية بديلة للأعوام الخمسة القادمة (2023 ـ 2028) تكون واقعية وحقيقية تتضمَّن النهوض بواقع المؤشِّرات الحقيقة في الاقتصاد العراقيّ تتضمَّن النهوض بالقطاعات كافة، واختيار قطاع قائد يكون قائداً، ويسحب باقي القطاعات، وقطاع الخدمات هو القطاع المؤهَّل حالياً في ظِلِّ تأخُّر قطاعي الزراعة والصناعة وعدم إمكانيتِهما على النهوض في الوقت الراهن.

4. بسط النفوذ على كامل المنافذ الحدودية العراقية والسيطرة عليها، فالواقع يبيِّن سيطرة المليشيات والأحزاب السياسية عليها ممَّا يتسبَّب بهدر مئات المليارات من الدنانير سنوياً، يمكن أن ترفد الموازنة العراقية بنسبة كبيرة من الإيرادات غير النفطية ممَّا يُنعشُ الموازنة، ويقلِّل من نسبة العجز في الموازنة السنوية التي تعاني من الاختلال منذ العام 2005 تاريخ أول موازنة عراقية في عراق ما بعد 2003.

5. التزام سياسةٍ ضريبيةٍ واضحةٍ، وخلق أوعية ضريبية تتلاءَم والتطورات في مجال الأنشطة الاقتصادية والابتعاد عن الاجتهادات التي توجَّه نحو رواتب الموظفين كلَّما جدَّت أزمة أو تعرَّض العراق إلى أزمة مالية لما له من تأثيرات على القدرة الشرائية لهذه الشريحة من الموظفين وإمكانياتها في تحقيق الركود في السوق العراقية وبالنتيجة تشغيل المزيد من الأيدي العاملة في النشاطات الخاصة.

6. تقليل نفقات الدرجات الخاصة ومَن هم في هرم السلطة والرئاسات الثلاث التي تركزت عندها الثروة مقابل ارتفاع مستويات الفقر، ممَّا يؤدِّي إلى اختلالٍ في توزيع الثروة، وكذلك الاختلال في معدَّلات الدخل عند المواطنين العراقيين، ونظراً لأنماط استهلاك هذه الطبقة وطريقة تصرفها اقتصادياً لما له من توجُّه نحو الاستهلاك الخارجي أو الانتقال إلى دول خارج العراق ممَّا يُشكِّل تسرُّباً في الدورة الاقتصادية للدخل وما لها من آثار سلبية على الاقتصاد العراقيّ.

7. حقن القطاعين الزراعيّ والصناعيّ بالمزيد من التخصيصات لما له دور في دفع القطاعين نحو النهوض من جديد ممَّا له دور أيضاً في النتاج المحلي الإجمالي، وتشغيل اليد العاملة، إذا ما علمنا أنَّ القطاع الزراعيّ يمكنه استيعاب ما يقرب 20% من اليد العاملة العاطلة في الوقت الراهن، وكذلك فإنَّ النهوض بالقطاع الزراعيّ سيسمح بتحديد موجات الهجرة من الريف إلى المدينة؛ بسبب تعطل القطاع الزراعيّ، وبسبب ارتفاع مستويات الملوحة في التربة، وشحَّة المياه وغيرها، والقطاع الصناعيّ يعاني بدوره أيضاً، وهو بحاجة إلى إعادة تأهيل كامل؛ لكي يستطيع

أن يُعيدَ نشاطه من جديد.

8. مكافحة الفساد الإداري والمالي والسياسي بعيداً عن الشعارات والخطط غير القادرة على النفاذ، لما له من أثر في تبديد الأموال المخصصة للمشاريع التنموية، والسيطرة التامة على المشاريع وإبعاد الأحزاب والكتل السياسية عن الاستحواذ على هذه الأموال، فالأمر هذا موجود منذ العام 2003 وهذا أسهم إسهاماً كبيراً في دمار الوضع الاقتصادي والاجتماعي في البلد كما نعيشه الآن، وهذا ما يمكن أن نبيَّنه من مقترحات، إذ من الممكن أن تؤدِّي إلى حلول ولو كانت يسيرة تُفيدُ في دفع العجلة التنموية العراقية خلال الأيام المقبلة، وجزء من حلول للأزمة التي يعاني منها البلد في الوقت الراهن.

ملحق رقم (1) المؤشرات الاقتصادية العراقية بالدولار الامريكي (بالاسعار الثابتة لعام 2010) للسنوات (2014 - 2020)

السنة	المعدل صافي الدخل القومي	اجمالي الدخل القومي	نمو اجمالي الدخل القومي (%)	اجمالي الناتج المحلي (%)	نمو اجمالي الناتج المحلي (%)	نصب الفرد من اجمالي الدخل القومي	النمو في نصيب الفرد من اجمالي الدخل المحلي (%)	النمو في نصيب الفرد من اجمالي الدخل القومي (%)	المعدل صافي الدخل القومي للفرد (%)	اجمالي الانفاق الوطني (% من اجمالي الناتج المحلي)
2014	4.904.7	157.987.270.050.5	0.1	159.252.815.740.1	0.2	4.591.1	2.5-	3.6-	3.7-	78.3
2015	3.989.6	165.257.902.945.5	4.6	166.774.109.673.7	4.7	4.645.7	1.3	1.2	18.7-	97.7
2016	3.949.9	188.128.893.074.0	13.8	189.767.878.273.1	13.8	5.138.6	10.6	10.6	1.0-	93.1
2017	4.058.2	184.944.311.418.3	1.7-	186.439.993.295.8	1.8-	4.924.9	4.2-	4.2-	2.7	84.1
2018	4.232.0	182.480.009.131.9	1.3-	184.176.680.016.0	1.2-	4.747.9	3.5-	3.6-	4.3	82.5
2019	4.446.8	191.091.886.262.2	4.7	192.362.424.858.2	4.4	4.861.2	2.1	2.4	5.1	90.0
2020	..	..	..	172.424.782.405.2	10.4-	..	12.4-	..	..	..

المصدر: الجدول من اعداد الباحث استناداً لمعلومات تم جمعها من مجموهة البنك الدولي، مؤشرات التنمية العالمية، بنك المعلومات (اخر زيارة 14/12/2021) على الرابط:

HTTPS://DATABANK.ALBANKALDAWLI.ORG/REPORTS.ASPX?SOURCE=2&SERIES=NY.GDP.MKTP.KN&COUNTRY=IRQ#

المصادر :

1. دستور جمهورية العراق لعام 2005.

2. قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4550، في 15/ آب/ 2020.

3. قانون الموازنة الاتحادية لعام 2021، جريدة الوقائع العراقية، العدد 4625، 12 / 4/ 2021.

4. إبراهيم محمد ، 4 تداعيات سلبية لإقرار الموازنة، صحيفة القبس 10/آب/2020، شبكة المعلومات الدولية (الأنترنت) على الرابط (آخر زيارة: 12 /12/2021):

https//:alqabas.com/article%-5792685-4/D8%9.

5. باسم عبدالهادي حسن، السياسات الاقتصادية في العراق: التحديات والفرص، مؤسسة فريدريش ايريت / مكتب الأردن ، عمان، تموز / 2020، .

6. شذى خليل، الاقتصاد العراقي وأزمة الموازنة العراقية، مركز روابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، 22/2/2020، شبكة المعلومات (الانترنت) (اخر زيارة 12/21/2021):

https://rawabetcenter.com/archives/105039

7. فلاح خلف الربيعيّ، تحليل التغييرات في توجهات السياسات الاقتصادية في العراق، معهد ميونخ للدراسات والأرشيف (MPRA)، 15 / آذار. مارس/ 2010.

8. World Food Program (WFP), Iraq: Country Brief, September 2021, at link (last visit: 13rd , October2021) : www.wfp.org/countries/iraq