مركز المنصة للتنمية المستدامة
Platform Center for Sustainable Development

2024

تقرير انعكاسات الموازنة
الموازنة العامة للدولة (2023-2025)
وانعكاساتها في البرنامج الحكومي

www.psdiraq.org
info@psdiraq.org
009647731551117

الموازنة العامة للدولة (2023-2025) وانعكاساتها في البرنامج الحكومي

المقدمة

تمثل الموازنة العامة للدولة التقديرات السنوية للإيرادات والنفقات، ولما كان إعداد هذه التقديرات يقع على عاتق الحكومة وتحديداً وزارة المالية، لذا فإنها تعطي تصورات واضحة عما تريد أن تنفذه الحكومة خلال سنة قادمة، وإن إعداد موازنة لثلاث سنوات والتي أطلق عليها "الموازنة الثلاثية" ينبغي أن يأتي وفق توجهات الحكومة وأولوياتها الواردة في البرنامج الحكومي، لأن الموازنة بإيراداتها ونفقاتها هي المفتاح لتنفيذ كل ما ورد في البرنامج، وإن تعطيل الموازنة أو عدم تناسبها مع البرنامج يعني فشل الحكومة في تنفيذ المشاريع والأولويات التي وضعتها لنفسها.

تعكس الموازنة العامة للدولة أولويات الحكومة وتعطي مؤشراً عن مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها الحكومي، فيما يتعلق بالصحة، الأمن والدفاع، التنمية الاقتصادية، البيئة، التعليم، الرعاية الاجتماعية، توفير وخلق فرص العمل وغيرها من الملفات ذات الأولوية، وإن متابعة تنفيذ الحكومة لهذه الملفات وتأثير الانفاق فيها يعد نوعاً من الرقابة سواء كانت هذه الرقابة من قبل مؤسسات حكومية أو غير حكومية.

تنقسم الموازنة العامة إلى قسمين رئيسيين الأول هو الإيرادات المتوقعة والثاني هو النفقات، وإن الفرق بينهما يسمى العجز أو الفائض، وتجري العادة أن تكون النفقات المتوقعة أكبر من الإيرادات المتوقعة، فينشأ العجز المخطط، والذي تسعى الحكومة إلى تمويله لتغطية كافة نفقاتها.

في النفقات تعمد الحكومة عند إعداد الموازنة إلى التركيز على جوانب وملفات محددة، وينبغي أن يتلاءم هذا التركيز مع ما ورد في البرنامج الحكومي الذي تسعى لتنفيذه خلال فترة ولايتها، تضمن البرنامج الحكومي ملفات كثيرة تسعى الحكومة إلى بذل جهود فيها، جزء منها يسعى لتقديم إصلاحات إدارية ومؤسسية مثل التحول الرقمي، وآخر يتعلق بتقديم الخدمات للمواطنين، فضلاً عن دعم شرائح عديدة من المجتمع.

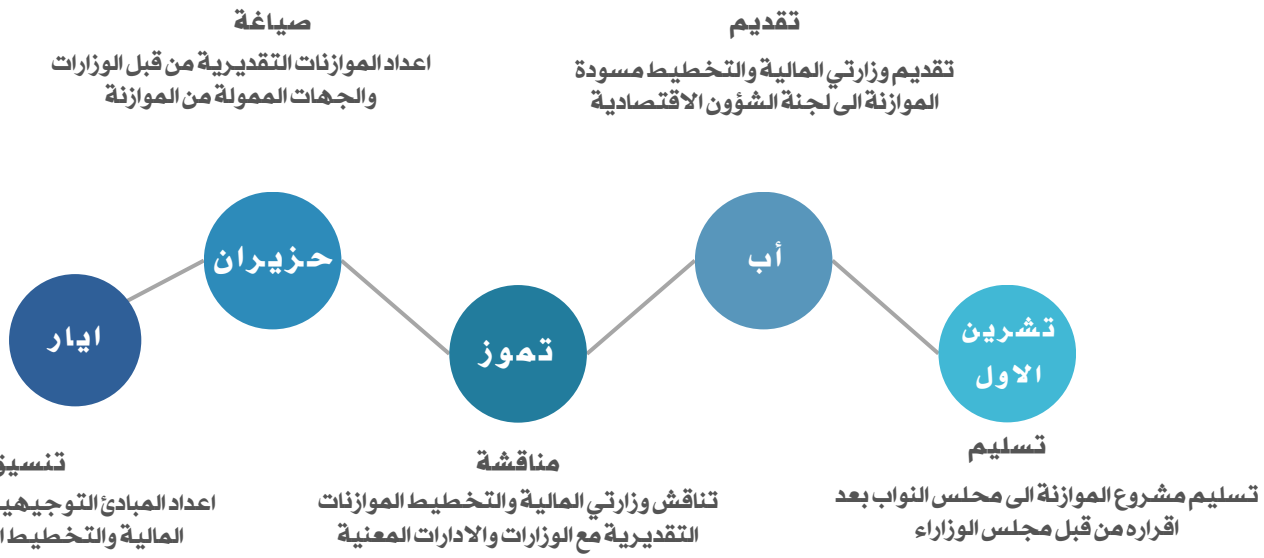
تحديات إقرار الموازنة العامة

تعد الموازنة أهم أدوات السياسة المالية للدولة، فهي تبين توجهات الإنفاق الحكومي، والقطاعات الأكثر تركيزاً التي تسعى الحكومة إلى تطويرها، لذا فإن الموازنة العامة تعكس أولويات الحكومة وتعطي مؤشر عن مدى التزام الحكومة بتنفيذ برنامجها الحكومي، فيما يتعلق بالصحة، الأمن والدفاع، التنمية الاقتصادية، البيئة، التعليم، الرعاية الاجتماعية، توفير وخلق فرص العمل وغيرها، وإن متابعة تنفيذ الموازنة يعد نوعاً من الرقابة على الحكومة سواء كانت هذه الرقابة من قبل مؤسسات حكومية أو غير حكومية.

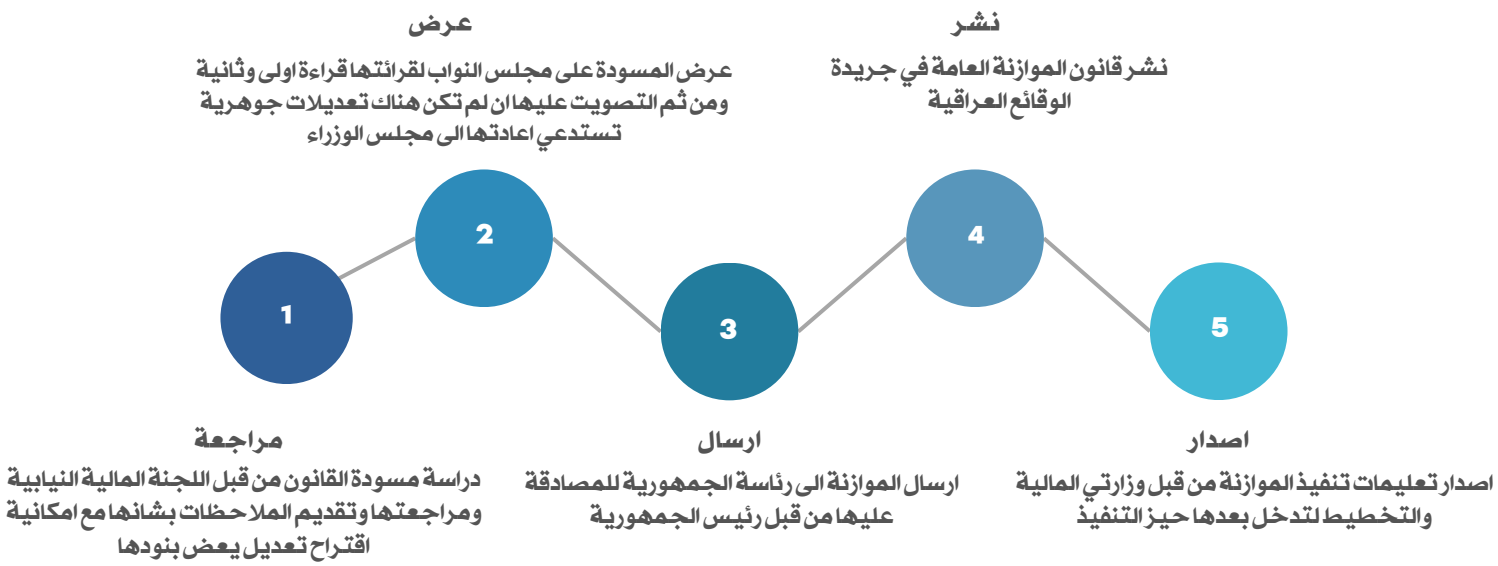
وعلى الرغم من ذلك فإن إقرار قانون الموازنة سنوياً في العراق يعد أمراً بالغ الصعوبة، ويواجه تحديات عديدة، منها تحديات سياسية تتعلق بالخلافات السياسية بين الكتل، وأخرى أمنية وصحية وإجرائية كما حصل في عام 2014 عند دخول عصابات داعش الارهابية إلى الأراضي العراقية وما حصل عام 2020 عند انتشار جائحة كورونا وما لحقهما من انخفاض في أسعار النفط العالمية ومن ثم انخفاض الايرادات مما سبب أزمتين ماليتين.

فخلال عملية إقرار الموازنة والسيرة بإجراءاتها تخضع الموازنة الى عديد من التغييرات والمناقشات التي يغلب على جزء منها طابع سياسي يتعلق بالكسب السياسي من خلال إدراج مواد قانونية تهدف الى تحقيق الرضا الشعبي، أكثر من كونه تحقيقاً لأهداف الدولة المالية، وهو أمر يتطلبه الوضع العراقي للحفاظ على استقرار النظام السياسي وصد موجات الغضب مثلما حدث في اكتوبر 2019.
وتمر الموازنة بجولتين الأولى مرحلة الإعداد لدى السلطة التنفيذية والأخرى مرحلة المناقشة والمصادقة من قبل السلطة التشريعية يوضحهما الشكلين في أدناه:

شكل رقم (1) مراحل إعداد الموازنة العامة في العراق



شكل رقم (2)مراحل إقرار الموازنة العامة في العراق



الجزء الأول: تحليل ميزانية الحكومة الاتحادية للفترة من 2023 إلى 2025

الإيرادات والنفقات العامة (2008-2023)

تقف السياسة المالية عند رأس المؤثرات في الاقتصاد العراقي، ومن المفترض أن تدفع ريعية الاقتصاد والايرادات فضلاً عن توالي الأزمات لذات السبب، إلى أن تأخذ الحكومات المختلفة بعين الاعتبار حجم المخاطر التي تتبع انخفاض الايرادات في ظل تضخم النفقات، وإن أكبر مشكلة تقع فيها الحكومة عند هذا الانخفاض هو كيفية تمويل نفقاتها الحاكمة والمستدامة عن طريق ايراداتها غير المستقرة، وما يتبع هذا التفكير بكيفية التمويل الى تخبطات إدارية ومالية كثيرة، فضلاً عن ضغوطات دولية وقرارات صادمة لشرائح كبيرة، مثلما حدث عند تغيير سعر الصرف نهاية عام 2020 الذي كان ظاهره لتنشيط القطاعات الاقتصادية المختلفة، وباطنه هندسة مالية لتمويل عجز الموازنة المتراكم لدفع النفقات الحاكمة بما فيها رواتب الموظفين والمتقاعدين والمشمولين بالرعاية الاجتماعية والمستوردات من الطاقة الكهربائية الخ، ويبين الجدول أدناه التغيرات الحاصلة في الإيرادات وما يتبعها من تغيرات في النفقات حسب تغيرات أسعار النفط للسنوات من (2008 - 2023)

جدول رقم (1) التغير في الإيرادات والنفقات للسنوات (2008-2023)

السنة	الايرادات العامة	نسبة التغير في الايرادات	الانفاق العام	نسبة التغير في الانفاق
2008	80,252	-	59,403	-
2009	55,209	-0.31	55,590	-0.06
2010	69,521	0.26	70,134	0.26
2011	99,999	0.44	78,758	0.12
2012	119,466	0.19	105,139	0.33
2013	113,767	-0.05	119,128	0.13
2014	105,387	-0.07	125,322	0.05
2015	66,470	-0.37	84,693	-0.32
2016	54,409	-0.18	67,067	-0.21
2017	77,336	0.42	75,490	0.13
2018	106,570	0.38	80,873	0.07
2019	107,567	0.01	111,723	0.38
2020	63,200	-0.41	76,082	-0.32
2021	109,081	0.73	102,850	0.35
2022	161,697	0.48	104,028	0.01
2023	134,552	-0.17	198,910	0.91

المصدر: البنك المركزي العراقي- الموقع الاحصائي

ويبين الجدول أعلاه بأن أعلى إيرادات حققها العراق كانت عام 2022، وبنسبة ارتفاع بلغت (48%) عما كان عليه في عام 2021، في حين انخفضت عام 2023، بنسبة (17%) نتيجة تغيير سعر الصرف من (1450) دينار لكل دولار إلى (1300) دينار لكل دولار.
كما يوضح الجدول مدى الارتفاع الكبير في النفقات العامة المقدرة لسنة 2023، والتي ارتفعت إلى (199) تريليون دينار وبنسبة زيادة بلغت (91%)، وهي أكبر نسبة ارتفاع خلال السنوات موضوع التقرير، وأكبر نفقات عامة مقدرة بتاريخ المالية العامة في العراق.

الموازنة العامة للدولة (2023-2025)

اعتمدت الموازنات السابقة وما زالت على الايرادات النفطية، فبلغت في موازنة 2023 ما نسبته (87%) من إجمالي الايرادات البالغة (134,5) تريليون دينار عراقي تقريباً، الأمر الذي يعني بأن انخفاض أسعار النفط العالمية يهدد تنفيذ الموازنة بشكل مباشر، وإن ثلاثية تقديرات الموازنة مع هذا التشوه في هيكل الايرادات قد يعني قراراً غير حصيف.
يشير قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019 وهو القانون الذي ينظم عملية إعداد الموازنة إلى قيام مجلس الوزراء بالمصادقة على مسودة قانون الموازنة وإرساله إلى مجلس النواب في شهر تشرين الأول من السنة التي تسبق سنة الموازنة، لكن كما جرت العادة فقد تأخر إرسال مسودة الموازنة لسنة 2023 لما يقارب (6) أشهر، إذ لم ترسل الموازنة الى مجلس النواب إلا بتاريخ 16/3/2023.
وجاءت موازنة عام 2023 بتقديرات للايرادات والنفقات هي الأكبر في تاريخ العراق، فقدرت الإيرادات العامة بـ (134,5) تريليون دينار، وقدرت النفقات العامة بـ (198,9) تريليون دينار تقريباً، فيما بلغ العجز المخطط حوالي (64,3) تريليون تقريباً.

جدول رقم (2) نظرة عامة عن الموازنة الاتحادية 2023-2025 (دينار الف)

الايرادات	النفقات	العجز
134,552,919,063	198,910,343,590	64,357،424,527

الايرادات

تنوعت مصادر الايرادات في الموازنة إلى إيرادات نفطية والتي تمثل النسبة الأكبر (87%) على أساس معدل سعر ($70) للبرميل الواحد ومعدل تصدير (3.5) مليون برميل / يوم بضمنها (400) الف برميل/يوم من إقليم كردستان، وبسعر صرف (1300) دينار للدولار الواحد.
وإيرادات غير نفطية بنسبة (13%) تنوعت مصادرها بين الضرائب والرسوم وحصة الخزينة من أرباح القطاع العام وأرباح تحويلية وأخرى.

جدول رقم (3) انواع الايردات غير النفطية في الموازنة الاتحادية (2023-2025)

الانواع	الضرائب على الثروات والدخل	الضرائب السلعية ورسوم الانتاج	الرسوم	ارباح القطاع العام	الايرادات التحويلية	ايرادات اخرى	الايرادات الراسمالية
المبلغ	6,357,099,759	2,731,483,017	1,799,187,961	3,300,000	865,658,838	2,165,989,488	81,000,000

وتقدر الإيرادات غير النفطية في الموازنة العامة الاتحادية لعام بأكثر من (17) تريليون دينار، لقاء أكثر من (116) تريليون للإيرادات النفطية، إلا إن الحكومة ما زالت تواجه مشكلة في كفاءة تحصيل الإيرادات غير النفطية التي لا تزيد نسبة تحصيلها على (50%) مما مخطط لها من تحصيل سنوي، وهو أمر يزيد من عبء العجز المخطط بشكل أكبر، فضلاً عن انتفاع جهات أخرى منه.

كما تشير تقارير عديدة وجود هدر كبير في بعض الإيرادات غير النفطية، فتقدر الأموال الضائعة من الضرائب بأكثر ثلاثة تريليون دينار سنوياً، كما يعد ملف الكهرباء واحد من أكبر الملفات التي تحمل الموازنة العامة نفقات إضافة إلا إن ما يسترد من هذه النفقات لا يتجاوز (10%) بسبب ضعف التحصيل والجباية فضلاً عن سعر الوحدات الكهربائية المباعة المنخفض.

أما حصة الموازنة من أرباح الشركات العامة لا تتناسب مع عدد الشركات العامة التي تملكها الدولة بسبب ضعف نشاط بعض الشركات فضلاً عن خسارة بعضها الآخر والذي يكلف الدولة أموالاً إضافية جراء تكفل الموازنة في بعض نفقات الشركات الخاسرة من خلال منح سنوية.

النفقات

بلغ اجمالي تخصيصات النفقات في موازنة 2023 مبلغاً قدره (198.9) تريليون دينار تقريباً موزعة بين موازنة جارية وأخرى رأسمالية، وقد بلغت تخصيصات الموازنة الجارية حوالي (143,5) ترليون دينار وتمثل نسبة (72%) من إجمالي الموازنة، في حين بلغت تخصيصات الموازنة الرأسمالية (55,4) تريليون دينار تقريباً وتمثل نسبة (28%) من إجمالي الموازنة.

وتتضمن الموازنة الجارية كل من الموازنة التشغيلية التي تتعلق برواتب الموظفين والنفقات السلعية والخدمية وغيرها فضلاً عن الإنفاق على البرامج ومستحقات الدين. في حين تضم الموازنة الرأسمالية الانفاق المتعلق بشراء الموجودات للمؤسسات الحكومية فضلاً عن الإنفاق على المشاريع الاستثمارية للوزارات والاستثمارات لمشاريع البرنامج الحكومي.

جدول رقم (4) انواع الموازنة الجارية (دينار الف)

النفقات التشغيلية	البرامج	المديونية
127,379,453,300	3,587,284,886	12,750,981,021

وجاءت موازنة 2023 بتصنيف جديد للنفقات الرأسمالية وقسمتها إلا ثلاثة تصنيفات، الأول هو موازنة رأسمالية جارية، والثاني موازنة رأسمالية استثمارية، والثالث موازنة رأسمالية استثماري برنامج حكومي.

جدول رقم (5) انواع الموزانة الاستثمارية (دينار الف)

راسمالية جارية	راسمالية استثمار	برامج حكومية استثمارية
1,112,587,423	50,984,366,960	3,269,000,000

العجز

أما العجز في موازنة 2023 فقد بلغ حوالي (64,3) تريليون دينار، تنوعت مصادر تمويله أيضاً بين فائض مدور من عام 2022 بمبلغ (23) تريليون دينار، وخصم حوالات خزينة لدى البنك المركزي بمبلغ (23,4) تريليون دينار، وقروض داخلية وخارجية بمبلغ (17,9) تريليون دينار.

ابواب الانفاق

تتعدد تصنيفات الإنفاق في الموازنة إلى مجموعة تصنيفات

1. تصنيف النفقات حسب الحسابات الرئيسية

أ. الموازنة الجارية

- النفقات التشغيلية: بلغ إجمالي تخصيصات النفقات التشغيلية في موازنة 2023 مبلغاً قدره (133) تريليون دينار، وتصنف حسب حسابات الانفاق الرئيسية والتي تمثل كل من تعويضات الموظفين والمستلزمات الخدمية والسلعية وصيانة الموجودات في المؤسسات العامة الممولة مركزياً والمنح والاعانات والفوائد على القروض والمصروفات الأخرى عدا المديونية والالتزامات والمساهمات والمساعدات الخارجية والرعاية الاجتماعية.

جدول رقم (6) انواع النفقات التشغيلية في الموازنة الرئيسية

الانواع	رواتب الموظفين	الخدمات	البضائع	الصيانة	المنح	الالتزامات والمساهمات الخارجية	الرعاية الاجتماعية
التخصيص	59,174,491,618	4,885,549,436	12,343,660,475	1,205,985,479	24,485,932,379	580,865,071	24,702,968,842
النسبة من الموازنة التشغيلية	46	4	10	1	19	1	19

- **المديونية**

بلغت تخصيصات المديونية عدا الفوائد في موازنة 2023 مبلغاً قدره (12,8) تريليون دينار بضمنها (400) مليار دينار مديونية خاصة بإقليم كردستان تسدد من الموازنة العامة، في حين بلغت تخصيصات المديونية المبوبة ضمن نفقات وزارة المالية (12,4) تريليون دينار تقريباً.

- **البرامج**

بلغت تخصيصات حساب البرامج في موازنة 2023 مبلغاً قدره (3,4) تريليون مقسمة إلى تصنيفين الأول هو البرامج الخاصة والتي بلغت تخصيصاتها (2,2) تريليون دينار تقريباً والثاني هو البرنامج الحكومي والذي بلغ تخصيصه (1,3) تريليون دينار تقريباً.

ب. النفقات الرأسمالية

بلغ إجمالي تخصيصات الموازنة الرأسمالية في موازنة 2023 مبلغاً قدره (55,4) تريليون دينار وصنفت إلى ثلاثة تصنيفات:

- موازنة رأسمالية جارية: تمثل المبالغ المصروفة على شراء الموجودات في مؤسسات الدولة الممولة من الموازنة العامة وتقدر (1,112,587,423) تريليون دينار.
- موازنة رأسمالية استثمارية: تمثل المبالغ التي تنفق على المشاريع الاستثمارية وتقدر (50,984,366,960) تريليون دينار.
- موازنة رأسمالية استثماري برنامج حكومي: تمثل المبالغ المخصصة لتنفيذ مشاريع البرنامج الحكومي خارج الخطة الاستثمارية للوزارات وتقدر (3,269,000,000)تريليون دينار.

2-تصنيف النفقات حسب القطاعات الاقتصادية

تصنف نفقات الموازنة الجارية والرأسمالية حسب القطاعات، ويبين التصنيف القطاعي مقدار التخصيصات المرصدة لكل قطاع، ومن هذه القطاعات الأمن والدفاع، التربية والتعليم، الطاقة، الصحة، الخدمات الاجتماعية، الخ.

جدول رقم (7) تصنيف النفقات وفقا للقطاعات الاقتصادية

القطاع	التخصييص	النسبة
الطاقة	34,401,313,291	17
الدفاع والامن	30,027,348,080	15
التربية والتعليم	15,344,022,433	8
الرعاية الاجتماعية	30,110,108,690	15
الصحة	9,498,342,437	5
النقل والاتصالات	3,518,408,226	2
الزراعة	3,387,858,522	2
الصناعة	189,6341,164	1
الاسكان والاعمار	4,123,641,757	2
الشباب والثقافة	3,274,663,631	2
الادارات المركزية العامة والمحلية	42,750,097,685	21
الديون المحلية والدولية	19,913,926,315	10
الماء والمجاري والصرف الصحي	664,271,359	0

ومن الشكل أعلاه، ولتحليل أهم القطاعات وأكثرها تخصيصاً، نلحظ بأن قطاع الطاقة هو الأكثر تخصيصاً بنسبة (21%) ويشمل وزارتي الكهرباء والنفط، يليه الإدارات العامة المركزية والمحلية بنسبة (17%) وتشمل التخصيصات المرصدة للدوائر الرئاسية والهيئات المستقلة ووزارات المالية والتخطيط والعدل والخارجية ومجلس القضاء الأعلى وغيرها من المؤسسات، يليها قطاع الخدمات الاجتماعية بنسبة (15%) وتشمل تخصيصات وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بضمنها شبكة الحماية الاجتماعية بواقع (4,7) تريليون دينار، والبطاقة التموينية ودعم محصولي الحنطة والشلب بواقع (7,1) تريليون دينار، ووزارة التجارة والهجرة والمهجرين وهيئة الحج والعمرة وغيرها، يليها قطاع الأمن والدفاع بنسبة (15%) وتشمل تخصيصات وزارتي الدفاع والداخلية وهيئة الحشد الشعبي ومجلس الأمن الوطني وجهازي المخابرات ومكافحة الارهاب وهيئتي التصنيع الحربي والمنافذ الحدودية والفرقة الخاصة.

تخصيصات إقليم كردستان في موازنة 2023

بلغت تخصيصات إقليم كردستان في موازنة 2023 مبلغاً قدره (16,6) تريليون دينار تقريباً وبنسبة (12.7%) بعد طرح كل من النفقات السيادية والنفقات الحاكمة وتخصيصات تنمية الأقاليم وتخصيصات مشاريع المنتجة للنفط والمشاريع الاستثمارية الممولة من القروض الداخلية والخارجية، وإضافة تخصيصات تنمية الاقاليم وحصة الاقليم من المشاريع الممولة من القروض وأجور كلف نقل النفط الخام المصدر عبر الاقليم وكما مبين أدناه:

جدول رقم (8) تخصيصات اقليم كردستان

البيان	المبلغ
اجمالي النفقات	198,910,343,590
تطرح النفقات السيادية	58,293,585,028
المتبقي	140,616,758,562
تطرح النفقات الحاكمة	10,438,388,181
المتبقي	130,178,370,381
تطرح تخصيصات تنمية الاقاليم واعمار المحافظات	2,500,000,000
المتبقي	127,678,370,381
تطرح تخصيصات مشاريع المحافظات المنتجة للنفط الخام والمكرر ماعدا الاقليم	2,000,000,000
المتبقي	125,678,370,381
تطرح تخصيصات المشاريع الممولة عن طريق القروض الداخلية والخارجية	9,164,155,000
المتبقي	116,514,215,381
حصة الاقليم (المتبقي *12.7%)	14,797,305,353
تضاف حصة الاقليم عن تنمية الاقاليم	276,550,000
تضاف حصة الاقليم من المشاريع الممولة من طريق القروض الداخلية والخارجية	62,400,000
تضاف اجور كلف نقل النفط الخام المصدر عبر الاقليم	1,428,245,000
اجمالي الحصة	16,564,500,353

إضاءات على بعض الحسابات المهمة في موازنة 2023

ورد ضمن موازنة 2023 بعض الحسابات المهمة التي يخصص لها مبالغ كبيرة، مما يستدعي تسليط الضوء عليها بشكل أكبر وأوضح ومن هذه الحسابات:

1. دعم رواتب الشركات العامة

بلغت تخصيصات دعم رواتب الشركات مبلغاً قدره (3.5) تريليون دينار تقريباً بضمنها مصروفات أخرى، وتشمل هذه النفقات رواتب موظفي بعض الشركات في وزارات الكهرباء والتجارة والتربية والنقل والاعمار والاسكان الخاسرة والتي لا تحقق ربحاً لتمويل نفقاتها ولا دعم الموازنة العامة، بل على العكس تشكل عبئاً يثقل الموازنة بمصروفات كان من المفترض أن توجه إلى أبواب أخرى.

2. الرعاية الاجتماعية

بلغت اجمالي التخصيصات المرصدة للرعاية الاجتماعية (26) تريليون دينار تقريباً، وتشمل هذه النفقات كل الرواتب التقاعدية غير الممولة من صندوق التقاعد ومصروفات المهجرين والبطاقة التموينية ورواتب الرعاية الاجتماعية ورواتب ذوي الاعاقة والرواتب المتراكمة ذوي الشهداء ورواتب لوزارة المالية مركز الوزارة.

جدول رقم (9) تخصيصات الرعاية الاجتماعية

النوع	المبلغ
الرواتب التقاعدية	15,518,000,000
اغاثة ومعونه المهجرين	150,000,000
البطاقة التموينية	4,662,068,965
رواتب الرعاية الاجتماعية	4,717,342,969
رواتب ذوي الاعاقة	734,237,941
رواتب الشهداء	50,000,000
وزارة المالية - مقر الوزارة	95,325,893

3. المديونية وفوائدها

بلغ إجمالي التخصيص لحساب المديونية الخارجية والداخلية بضمنها (400) مليار تخص إقليم كردستان كما أوضحنا عند عرض هيكل الموازنة الجارية (12,8) تريليون تقريباً ويمثل هذا المبلغ مقدار الاقساط التي ينبغي تسديدها، لكن هذه المبالغ لا تتضمن الفوائد على هذه المديونية أو خدمة الدين، وبلغت تخصيصات فوائد المديونية (6,6) ترليون دينار تقريباً، ليصبح إجمالي الانفاق (19,4) تريليون دينار تقريباً.

جدول رقم (10) انواع المديونية وفوائدها

المديونية اقساط	فوائد المديونية
12,750,981,021	6,612,075,294

4. المنح

بلغ اجمالي التخصيصات المرصدة لحساب المنح (11,4) تريليون دينار، وتشمل المصروفات على هذا الحساب وزارات وجهات معينة منها (792) مليار تقريباً للعتبات العباسية والحسينية والعلوية و (117) مليار كرواتب للعتبة العسكرية والكاظمية والمزارات الشريفة الأخرى. فضلاً عن مبالغ أخرى مختلفة تمثل منح للأندية ورواتب للعقود التشغيلية في محافظات مختلفة منها الأنبار والبصرة ونينوى وكركوك وغيرها، كما تشمل أجور النقل المباشر لخليجي 25 وبواقع (5) مليار.

5. النفقات الحاكمة

ويمثل التخصيص الكلي لهذه النفقات (10,4) تريليون دينار وهي نفقات تتعلق بالبطاقة التموينية والأدوية ودعم شراء محصول الحنطة والشلب واستيراد الطاقة والتعداد العام للسكان ونفقات انتخابات مجالس المحافظات ونفقات النزاعات الملكية وهي تمثل حوالي (5%) من إجمالي النفقات.

جدول رقم (11) انواع النفقات الحاكمة

نوع	المبلغ
البطاقة التموينية	3,662,068,965
النزاعات الملكية	50,000,000
الادوية	1,651,864,216
دعم شراء الحنطة	3,500,000,000
استيراد الطاقة	1,129,000,000
التعداد العام للسكان	100,000,000
انتخابات مجالس المحافظات	345,455,000

الصناديق في موازنة 2023

وردت في موازنة 2023 مجموعة مواد قانونية تنص على استمرار عمل وتأسيس صناديق جديدة تخصصية في مجال معين أو منطقة معينة وهذه الصناديق:

1. صندوق العراق للتنمية

أشارت المادة (45) من موازنة 2023 إلى تأسيس صندوق العراق للتنمية لتحسين البيئة الاستثمارية الجاذبة وإطلاق التنمية الاقتصادية والاجتماعية المستدامة برأسمال قدره (1) ترليون دينار ويرتبط بمجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري ويتفرع عنه صناديق تخصصية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري وتنظم تشكيلاتها ومهماتها بنظام يصدره مجلس الوزراء.

2. صندوق إعمار محافظة ذي قار

أشارت المادة (46) من موازنة 2023 إلى استمرار العمل بصندوق اعمار محافظة ذي قار المؤسس بموجب أحكام المادة (47) من قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (23) لسنة 2021.

3. صندوق إعمار سنجار وسهل نينوى

أشارت المادة (49) من موازنة 2023 إلى تأسيس صندوق اعمار سنجار وسهل نينوى برأسمال قدره (50) مليار دينار، يرتبط بمجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري وتنظم تشكيلاته ومهماته بنظام يصدره مجلس الوزراء.

4. صندوق الإعمار للمحافظات الاكثر فقراً

أشارت المادة (57) من موازنة 2023 إلى تأسيس صندوق يسمى صندوق المحافظات الأكثر فقراً لتحسين الخدمات فيها، برأسمال قدره (500) مليار دينار، يرتبط بمجلس الوزراء ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري، وتنظم تشكيلاته ومهماته بنظام يصدره مجلس الوزراء.

5. صندوق إعادة إعمار المناطق المتضررة من العمليات الارهابية

أشارت المادة (58) من موازنة 2023 إلى استمرار العمل بصندوق إعادة إعمار المناطق المتضررة من العمليات الارهابية بممارسة مهماته على وفق نظامه النافذ. ويجدر الإشارة إلى أن هذا الصندوق تأسس وفقاً للمادة (28) من قانون الموازنة الاتحادية لسنة (2015).

6. صندوق تنمية ودعم قوى الأمن الداخلي

أشارت المادة (59) من موازنة 2023 إلى تأسيس صندوق في وزارة الداخلية يسمى (صندوق تنمية ودعم قوى الأمن الداخلي) ويتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والاداري وتكون إيراداته مما يأتي:

أولاً. نسبة (50%) من اجمالي أجور الخدمات التي تستوفيها مديرية المرور العامة ومديرية الأحوال المدنية والجوازات والإقامة عن الخدمات التي تقدمها.

ثانياً. نسبة (20%) من الأرباح المتحققة من العقود التي يبرمها صندوق شهداء ومعوزي الشرطة المؤسس بموجب القانون رقم (116) لسنة 1966 مع الشركات.

ثالثاً. مبلغ مستقطع شهرياً قدره (1000) دينار من رواتب منسوبي الوزارة كافة.

رابعاً. نسبة (10%) من الرسوم والغرامات المستوفاة من الشركات الأمنية الخاصة على وفق أحكام قانون الشركات الأمنية الخاصة رقم (52) لسنة 2017.

فضلاً عن اشارتها إلى أن تنظم مهام الصندوق وتشكيلاته وأوجه صرف وارداته بنظام يصدره مجلس الوزراء باقتراح من وزير الداخلية.

وتجدر الإشارة إلى أن صندوق النقد الدولي في بيانه الصادر بتاريخ 31/5/2023 بشأن العراق أبدى مخاوفه من تأسيس صناديق جديدة وجاء في بيانه "تُنبّه بعثة صندوق النقد الدولي إلى ضرورة توخّي الحذر بشأن ما يُخطَّط له من إنشاء صناديق جديدة خارج إطار الموازنة، ممّا يثير القلق بشأن الحوكمة والكفاءة، وتوصي البعثة بشدة على الالتزام بأن تكون جميع النفقات الحكومية من خلال الموازنة. وعلاوة على ذلك، فإن البعثة تحثُّ على التنفيذ الكامل لإطار إدارة الضمانات الحكومية، بما في ذلك أخذ موافقة البرلمان المسبقة على السقف السنوي وعلى قائمة الضمانات الحكومية كجزء من قانون الموازنة. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة لتسريع الجهود الهادفة إلى تأسيس حساب الخزينة الموحد بهدف تعزيز إدارة المالية العامة".

الجزء الثاني:انعكاسات البرنامج الحكومي في الموازنة العامة للدولة (2023-2025)

لقياس مدى جدية الحكومة في تنفيذ الإصلاحات وتبني الملفات التي ألزمت نفسها بها في البرنامج الحكومي فمن الضروريّ البحث في مدى انعكاس ما ورد في البرنامج الحكومي على الموازنة العامة وما حجم التخصيصات وماهية الإجراءات التي حاولت الحكومة تنفيذها من خلال الموازنة العامة، وسنركز في هذا التحليل على خمسة ملفات ذات أولوية وهي كل من (الفقر، الصحة، البطالة، الخدمات البلدية، والفساد).

1- الفقر

وفق وزارة التخطيط العراقية فقد بلغت معدلات الفقر خلال سنة 2022 نسبة (25%) ونسبة (22%) خلال الربع الاول من سنة 2023، لذا تحول الفقر من مشكلة اجتماعية إلى ظاهرة، وما زاد من إشكالية ظاهرة الفقر في العراق انتشار فيروس كورونا 2020، والإغلاق العام والجزئي في العراق ودول العالم، وتقليص الأنشطة الاقتصادية، مما أدى إلى انهيار أسعار النفط في الأسواق الدولية، ومن ثم إحداث شلل تام لكل أنشطة الاقتصاد العراقي، وما صاحبها من تضخم للأسعار بعد قرار الحكومة آنذاك تخفيض سعر الدينار مقابل الدولار الأمريكي، فضلاً عن عدم توفر مرتكزات أساسية لتطويق التأثيرات السلبية لهذه الظاهرة التي تحولت إلى مشكلة حقيقية تواجه صنَّاع القرار السياسي والاقتصادي في العراق.

إن الأحداث المتتالية أعلاه جعلت الحكومة برئاسة السيد محمد شياع السوداني أمام تحدٍ كبير، الأمر الذي دفع الحكومة الى جعل تقليل نسبة الفقر من أولويات الحكومة في برنامجها الحكومي.

أولويات البرنامج الحكومي	انعكاس الأولويات في الموازنة
تحسين إدارة وكفاءة شبكة الحماية الاجتماعية مع زيادة الاعانات النقدية وزيادة شمول العوائل المستحقة من أجل معالجة الفقر.	بلغت تخصيصات الرعاية الاجتماعية ضمن موازنة وزارة العمل والشؤون الاجتماعية لسنة 2021 مبلغ (5.6) تريليون دينار فيما بلغت في موازنة 2023 مبلغ (5.5) تريليون دينار. كما نصت المادة (52) الى صرف منحة مالية شهرية للطلبة والتلاميذ من ذوي الأسر المشمولين بشبكة الحماية الاجتماعية.
دعم صندوق التنمية الاجتماعي ضمن المشروع المشترك مع البنك الدولي لتبني المشاريع لتحسين اوضاع المناطق الاكثر فقراً.	تم تخصيص (70) مليون دولار لصالح وزارة التخطيط (مشروع صندوق التنمية الاجتماعية) وبقرض من البنك الدولي
إصلاح وتحسين البطاقة التموينية والتكفل بوصولها للفئات الهشة من المجتمع.	تعمل وزارة التجارة حالياً على تحديث بيانات المشمولين بالرعاية الاجتماعية، لكن ما زالت فلسفة البطاقة التموينية تسمح بوصول مفرداتها الى الفئات الهشة وغير الهشة، وبلغت تخصيصات البطاقة التموينية ضمن موازنة 2021 مبلغ (795) مليار دينار فيما خصص عام 2023 مبلغ (3.7) تريليون دينار بنسبة زيادة قدرها (465%).
رعاية الفئات الهشة وذوي الإعاقة من خلال تبني برامج خاصة لا سيما الأرامل وكبار السن، تتضمن انشطة مناسبة لتأهيلهم وتمكينهم وتحسين أوضاعهم بعزة وكرامة وتوفير خدمة رعاية القاصرين	لا يوجد في الموازنة ما يشير الى هذه البرامج او وضع تخصيصات خاصة لها، وقد تكون ضمن تخصيصات وبرامج وزارتي العمل والشؤون الاجتماعية والعدل.
البدء فوراً بتوزيع (500) ألف قطعة سكنية لمستحقيها كمرحلة أولى في المدن المستحدثة في المحافظات كافة وتوفير القروض الميسرة للمواطنين لبناء هذه القطع السكنية	لم يتم توزيع أي قطعة أرض في المدن المستحدثة، ولم يشير قانون الموازنة الى موضوع توزيع الأراضي ولا تمويل خدمات البنى التحتية، ومنحت المادة (2/ فقرة 6) الصلاحية للمحافظين للتعاقد مع المطورين وفق قانون الاستثمار النافذ بتأهيل الأراضي بالخدمات كافة، ويتم بيعها للمواطن مقابل مبلغ (لم يحدد)، وبخصوص القروض الميسرة فإن البنك المركزي وفق كتابه المرقم (ح س/10/5113) في 2023/8/15 رفع نسبة الفائدة المستحصلة له من قروض المبادرة العقارية إلى (2%) سنوياً إضافة إلى قيام المصرف العقاري بفرض فائدة بنسبة (2%) سنوياً لصالحه لتصبح إجمالي الفائدة (4%) عدا أجور التأمين الشهرية على القرض لصالح شركة التأمين، مما يعني وضع تكاليف أخرى أمام المقترضين.

تعكس هذه الأرقام والإجراءات نية الحكومة في مكافحة الفقر خصوصاً في ملف البطاقة التموينية وملف الإعمار والخدمات لتحسين الأوضاع المعيشية للفقراء، مع انخفاض في تخصيصات الرعاية الاجتماعية بحوالي (100) مليار دينار، ولا تفصح وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بشكل واضح عن التغيرات في أعداد المشمولين بين سنة وأخرى ليتسنى لنا دراسة انعكاس هذه التخصيصات على عدد المستفيدين بالزيادة أو النقصان.

ولمعالجة ملف الفقر في العراق أقرّت الحكومات العراقية السابقة استراتيجيتين لمعالجة الفقر الأولى استراتيجية التخفيف من الفقر (2010-2014) والثانية استراتيجية التخفيف من الفقر (2018-2022) والحكومة الآن بصدد كتابة استراتيجية ثالثة، وارتكزت الاستراتيجيتين على مجموعة منطلقات وأهداف بآليات تنفيذ مختلفة ومن هذه الأهداف رفع دخول الفقراء، وتحسين التعليم، ورفع مستوى الخدمات الصحية، وتوفير السكن والحماية الاجتماعية الخ.

لقد واجهت عملية التخفيف من الفقر في العراق تحديات عديدة، وكان التحدي الأمني والاقتصادي والصحي هو الأكثر تأثيراً، إذ أجبرت الظروف الأمنية الكثير من العائلات على النزوح من مناطق سكناهم نحو المخيمات او محافظات أخرى، فضلاً عن تأثير الجانب الأمني على النشاط الاقتصادي الذي انعكس على توفير فرص العمل، وارتبط الجانب الأمني بالجانب الاقتصادي أيضاً وبالخصوص عام (2014) بعد اجتياح تنظيمات داعش الإرهابية لجزء من الأراضي العراقية، وما تلاها من انخفاض في أسعار النفط العالمية الذي أدى فيما بعد الى انهيار ماليّ نتيجة ريعية الاقتصاد واعتماده الأكبر على الإيرادات النفطية.

وما إن بدأت أسعار النفط بالتعافي خلال عام (2017) وما تلاها حتى جاء التحدي الصحيّ المتمثل بفيروس كورونا وما تلته من انهيارات في أسعار النفط العالمية، والذي أدى الى تفاقم مشكلة الفقر بشكل أكثر عمقاً.

ووضعت الاستراتيجيتين السابقتين مجموعة جيدة من الحلول والآليات التنفيذية إلا إن التحديات العامة جعلت أثرها غير واضح، بل حتى إنها لم تستطع وضع حد لانتشار معدلات الفقر بشكل أكبر عما كان عليه قبل الشروع في تنفيذ الاستراتيجية.

ولعل إعادة النظر بفلسفة تخفيف الفقر متطلب أساسي، من خلال انشاء نظام متكامل لدعم الفقراء تقوم الدولة خلاله بتوفير دعم للطبقات الفقيرة ومحدودي الدخل من خلال (الرعاية الاجتماعية، البطاقة التموينية) مع شمولهم بنظام الضمان الصحي لذلك نقترح ان يتم توحيد كل الخدمات التي تقدم للفقراء بنظام واحد لتقليل البيروقراطية والفساد وتحقيق الجودة في تقديم الخدمة.

وينبغي تركيز الجهود لمعالجة ملف الفقر بشكل واضح في الموازنة بدلاً عن التخصيصات المالية غير الفعالة، إذ إن هذه التخصيصات لم تعالج بوضوح أي من الملفات العالقة، وما زال معدلات الفقر ترتفع عند أي أزمة مالية، بسبب سياسات المعالجة غير المستدامة

2- الصحة

يمثل ملف القطاع الصحي واحداً من أهم الملفات في العراق عموماً وفي الموازنة خصوصاً، كما تهتم البرامج الحكومية والانتخابية بملف الصحة بسبب عدد المستفيدين الواسع من الخدمات الصحية بمختلف أنواعها، إذ بلغت عدد المراجعات لمستشفيات ومؤسسات الصحة الحكومية خلال سنة 2021 فقط (5.9) مليون مراجع موزعة على محافظات العراق بضمنها اقليم كردستان، وبلغت حجم التخصيصات لقطاع الصحة في موازنة 2023 نسبة (5%) من إجمالي النفقات موزعة بين موازنة تشغيلية واستثمارية، والتي تنفق لخدمات الرعاية الصحية المختلفة في المستشفيات والمراكز الصحية وشراء الأدوية الخ.

إلا إن هذا الإنفاق لا يتناسب مع حاجة الناس من الخدمات الطبية، وتقول منظمة الصحة العالمية إن العراق أنفق (154) دولاراً فقط للفرد على الخدمات الصحية في عام 2015، مقابل (366) دولاراً في إيران و(257) دولاراً في الأردن.

واهتم البرنامج الحكومي بالقطاع الصحي وأدرج مجموعة أوليات لتنفيذها وتوسيع رقعة المستفيدين من الخدمات الصحية فضلاً عن تحسين جودتها وكما يأتي:

تقول منظمة الصحة العالمية إن العراق أنفق فقط 154 دولارًا للفرد في الرعاية الصحية في عام 2015، مقارنة بـ 366 دولارًا في إيران و 257 دولارًا في الأردن. لقد وضع البرنامج الحكومي أولويات لقطاع الصحة لتوسيع تغطية خدمات الرعاية الصحية وتحسين جودتها ومعالجة النقاط التالية:

- تحسين جودة الخدمات الصحية.
- توسيع تغطية الرعاية الصحية.
- تعزيز إمدادات مراكز الرعاية الصحية.
- تعزيز الوعي الصحي والوقاية.

تعكس هذه الإجراءات التزام الحكومة بمعالجة تحديات الرعاية الصحية وتحسين رفاهية السكان.

أولويات البرنامج الحكومي	Budget Reflection
المباشرة بتشغيل المستشفيات الكبيرة المنجزة في عدد من المحافظات	بلغت إجمالي تخصيصات وزارة الصحة في موازنة 2023 مبلغ (9.9) تريليون دينار، بضمنها حوالي (1.9) دينار رأسمالية وبرامج خاصة في حين يمثل المبلغ المتبقي موازنة تشغيلية على رواتب الموظفين البالغين حوالي (489) ألف موظف، فضلاً عن المصروفات السلعية والخدمية الأخرى اللازمة لتشغيل وتسيير أعمال المستشفيات والمؤسسات الصحية الأخرى. في حين بلغت تخصيصات الوزارة خلال سنة 2021 حوالي (7.5) تريليون دينار بضمنها حوالي (708) مليار دينار للموازنة الرأسمالية والبرامج الخاصة. كما بلغ إجمالي تخصيصات الإنفاق على الأدوية خلال سنة 2021 مبلغ (1.3) تريليون دينار في حين بلغ في موازنة 2023 مبلغ (1.7) تريليون دينار. كما أشارت المادة (73) من قانون الموازنة إلى بناء مستشفى متخصص بالأمراض السرطانية والاشعاع بسعة (400) سرير في محافظة بغداد، وتمول من الاتفاقية العراقية الصينية.
دعم المراكز التخصصية في كافة انحاء العراق بالموارد المالية لتمكينها من تقديم الخدمات الطبية للمصابين بالأمراض المزمنة وتوفير الأدوية	
استكمال المشاريع قيد الانجاز وكذلك المراكز الصحية في المحافظات والأقضية كافة	
التوسع في توفير الخدمات الصحية الأولية والثانوية لتجنب العبء على المستشفيات والمراكز التخصصية	
تنفيذ قانون الضمان الصحي	تم إقرار قانون الضمان الصحي رقم (22) خلال سنة 2020 لكنه دخل حيز التنفيذ مطلع عام 2023 وإن الحكومة لديها مساعٍ للتوسع في تطبيقه، وهو موضوع لا يتعلق بالموازنة، كون الضمان الصحي يحكمه قانون خاص.

يواجه النظام الصحي في العراق العديد من التحديات والمشكلات، بعضها خارج عن طبيعة وعمل هذا النظام ، وبعضها مشتق منه ، ومن أبرز هذه التحديات:

- زيادة عدد السكان، إذ ارتفع عدد سكان العراق من (29.5) مليون عام 2007 إلى أكثر من (43) مليون عام 2023
- زيادة ملحوظة في معدلات الفقر بشكل عام، والفقر متعدد الأبعاد بشكل خاص، إذ بلغ معدل الفقر نسبة (25%) خلال سنة 2023
- النزوح القسري، وفقدان العمل، السكن، وغيرها ، كما حدث في المحافظات (نينوى والأنبار وصلاح الدين) بعد دخول تنظيمات داعش الارهابية، اذ فقد حوالي (60%) من السكان دخلهم مما اثر على الصحة بشكل سلبي.
- زيادة في التشوهات ونسبة الاشخاص ذوي الاعاقة التي بلغت نسبتهم نحو (4%) من السكان، التي اثرت سلبا على الصحة.
- تهالك البنية التحتية لقطاع الصحة في العراق في ظل انخفاض تخصيصات الموازنة للقطاع الصحي.
- ضعف حجم التخصيصات المرصدة في الموازنة للقطاع الصحي على الرغم من أهميته، إذ لا تمثل التخصيصات لقطاع الصحة سوى (5%) من الموازنة بضمنها رواتب ومصروات تشغيلية وهي نسبة لا تتناسب مع حجم متطلبات تطوير هذا القطاع المهم.

على الرغم من التحديات الكبيرة التي يواجهها النظام الصحي في العراق، يمكن للبلد تحسين قدرته على توفير رعاية طبية كافية، هذه الفرص موجودة في مجالات رئيسية:

- التنفيذ العملي الكامل لقانون الضمان الصحي رقم (22) لسنة (2020) وخصوصاً ما يتعلق بتفعيل فقرة الاستقطاع من رواتب الموظفين والدرجات العليا، التي لم تنفذ لغاية اعداد هذا التقرير.
- زيادة الاستثمار في قطاع الصحة وتعزيز الحماية القانونية، وتوفير تدريب ودعم أفضل للمهنيين الطبيين، وعلى الحكومة العراقية زيادة استثماراتها في قطاع الصحة من خلال تخصيص تمويل محلي وطلب مساعدات دولية، من أجل دعم المستشفيات عبر تحديث المعدات الطبية الرئيسية لتلبية طلب المرضى بشكل أفضل وزيادة القدرات.
- تنفيذ استثمارات في التدريب والتعليم الطبي الإضافي، مع تلبية الحاجات العاجلة والمؤقتة من خلال الشراكات مع البلدان الأخرى والمنظمات الدولية الحكومية ومنظمات المساعدة الدولية غير الحكومية.
- مراجعة وتقييم حملات التوعية الحالية في مجال الصحة العامة.
- ضمان تعويضات منصفة للعاملين الصحيين في المستشفيات العامة.
- اتخاذ خطوات لتحسين آليات المساءلة للمهنيين الطبيين وللمرضى عن طريق تطبيق "قانون حماية الأطباء العراقي" بشكل كامل وضمان الشفافية والمساءلة والتعويض للمرضى وعائلاتهم إذا تلقوا رعاية غير كافية أو غير لائقة تؤدي إلى إصابة خطيرة أووفاة.
- إجراء تدريب شامل على أخلاقيات المهن الطبية لجميع العاملين الصحيين الصحية.

3- البطالة

بلغ عدد سكان العراق خلال عام (2023) أكثر من (43) مليون نسمة، وتشير بيانات وزارة التخطيط/ المجموعة الاحصائية بأن نسبة البطالة بلغت حوالي (16.5%) من إجمالي القوى العاملة البالغة حوالي (10.3) مليون شخص، وللبطالة أسباب متعددة منها ضعف النشاط الاقتصادي لبعض المحافظات بسبب جائحة كورونا وما سبقها من تحرير الأراضي العراقية من تنظيمات داعش الإرهابية، كما أدت الأيدي العاملة المستوردة التي تصل إلى حوالي (1) مليون عامل إلى زيادة ارتفاع معدلات البطالة بين العراقيين.

وسعى البرنامج الحكومي لحكومة السيد السوداني فضلاً عن الموازنة العامة للدولة الى تخفيض معدلات البطالة من خلال حزمة متنوعة من الإجراءات تتعلق بتنشيط بعض القطاعات الاقتصادية، فضلاً عن توفير فرص عمل داخل قطاعات الدولة، وإن كان لها أثر سلبيّ على المدى المتوسط أو البعيد.

أولويات البرنامج الحكومي	انعكاس الأولويات في الموازنة
إدراج صندوق الإعمار والتنمية للمحافظات الأكثر فقراً بمشروع في مشروع موازنة 2023	أشارت المادة (55) من موازنة 2023 إلى تأسيس صندوق الإعمار للمحافظات الأكثر فقراً برأس مال قدره (500) مليار دينار. (لم يباشر مهامه بعد)
توسيع دور القطاع الصناعي الخاص واعطائه الدور الرئيسي فضلاً عن دعمه مالياً للدخول في صناعات متطورة ذات قيمة مضافة لتوفير فرص العمل ومكافحة البطالة	1. اشارت المادة (30/ ثانيا) الى قيام مؤسسات الدولة كافة بشراء احتياجاتها من منتجات الصناعة المحلية في القطاع العام والخاص والمختلط على ألا تقل القيمة التصنيعية المضافة عن (30%) 2. اشارت المادة (2/ثانياً/ب/5) الى للوزارات والمحافظات والجهات غير المرتبطة بوزارة الممولة مركزياً فتح باب الاستثمار والشراكة مع القطاع الخاص بحدود اختصاصاتها على ان تشكل لهذا الغرض لجنة عليا لإعداد تعليمات خاصة بها ومنحها الاستثناءات من القوانين ذات العلاقة يصدرها مجلس الوزراء. 3. أشارت المادة (65/ثانياً) الى قيام مجالس الجامعات التعاقد مع القطاع الخاص عقد مشاركة في مجال بناء المستشفيات التعليمية والمختبرات الاستثمارية والمصانع الانتاجية العلمية والاستثمارات الزراعية والحيوانية بما يخدم الدراسات الأولية والعليا والمجتمع.
تهيئة فرص عمل للشباب في القطاعين الحكومي والخاص لمعالجة البطالة وتشجيع اقامة المشاريع الصغيرة وتوفير القروض الميسرة وتقديم المشورة والخبرة لضمان نجاحها وتشغيلها.	1. لا يوجد في الموازنة ما ينص صراحة على طريقة توفير فرص عمل في القطاع الخاص، إلا إن زيادة النشاط الاقتصادي من خلال المشروعات الاستثمارية والتنموية سيرفع من فرص العمل في القطاع الخاص. 2. لم توفر الحكومة فرص عمل في القطاع العام ما عدا تلك المتعلقة بحملة الشهادات العليا والأوائل على الجامعات، إلا إن مجلس النواب أضاف مواد جديدة تتضمن توفير فرص عمل في القطاع العام وكما يأتي: أشارت المادة (66) من قانون الموازنة إلى استحداث درجات وظيفية وعقود جديدة استثناءً من المادة (14) من القانون وكما يأتي: أ. الدرجات الوظيفية بواقع (7027) درجة وظيفية. ب- عقود جديدة بواقع (201150) عقد.

إن هذه الإجراءات والمواد القانونية إذا تم تنفيذها من شأنها أن تخفض نسب البطالة في العراق، إذا ما علمنا أن عدد العاطلين عن العمل حسب وزارة التخطيط بلغ (1.7) مليون من إجمالي القوى العاملة.

ويواجه ملف البطالة تحديات عديدة منها مشتركة مع قضايا أخرى ومن هذه التحديات:

- التسارع في النمو السكاني، يعد النمو السكاني المتسارع مصدراً رئيسياً للبطالة، لعدم قدرة الاقتصاد وفق نشاطه الحالي على توفير فرص العمل.
- سياسة الإغراق للسوق العراقية المتبعة من قبل دول الجوار وما تبعها من توقف الصناعات كثيفة الأيدي العاملة.
- غياب هوية الاقتصاد، والذي سببه عوامل عديدة منها ريعية الايرادات والضروف الأمنية والسياسية.
- ضعف القطاع الخاص وهروب رؤوس أمواله بسبب التحديات الأمنية وانعدام الاستقرار الكامل.
- ضعف قدرة الاقتصاد على استقطاب الاستثمارات الأجنبية لعد تمكنها من العمل بشكل جدي ومريح نتيجة عدم الاستقرار، وضعف عوامل الثقة والشفافية ببيئة العمل العراقية.

ان التوعية بشأن مخاطر النمو السكاني المتسارع من شأنه الحد من زيادة عدد العاطلين والباحثين عن عمل، إذ يولد هذا النمو ضغوطاً كبيرة وتحديات اقتصادية وسياسية مستقبلية. كما يعد تنشيط الاقتصاد وبالخصوص القطاع الخاص وجذب الاستثمارات الأجنبية بالتركيز على المشاريع كثيفة الأيدي العاملة من شأنه الحد من البطالة وتخفيضها، وان وجود سياسة تجارية متفق عليها بين الدول المجاورة تمنع سياسة الإغراق السوقي المتعمد من شأنه أن ينشط الاقتصاد الداخلي، فضلاً عن استمرار المبادرات الخاصة بقروض المشاريع الصغيرة، مع التركيز على دعم الزراعة بالوسائل الحديثة والتربية الحيوانية المرافقة لها ودعم الصناعات التحويلية وتنميتها من خلال توفير بيئة ملائمة لنجاحها من خلال (منح قروض ميسرة، الاعفاءات الضريبية لمدد متوسطة 5 سنوات، اطفاء القروض للمشاريع الناجحة، توفير قطع ارض مجاناً لمدة محدودة او مجمعات تمنحها الدولة لمدة محددة).

4. الخدمات البلدية

تضطلع مؤسسات حكومية عديدة بمهمة تقديم الخدمات البلدية في العراق منها وزارة الإعمار والإسكان والبلديات العامة وأمانة بغداد بالنسبة لمركز محافظة بغداد، ومحافظة بغداد للأقضية والنواحي التابعة لها، فضلاً عن المحافظات والدوائر البلدية في كل محافظة، وتتوزع تخصيصات الخدمات البلدية بين هذه المؤسسات ويصبح من الصعب حصر المبالغ المخصصة للخدمات البلدية في كل مؤسسة، وبلغت تخصيصات قطاع الماء والمجاري والصرف الصحي مبلغ (664) مليار دينار فقط، أما تخصيصات قطاع التشييد والإسكان فبلغت حوالي (4.1) تريليون، ولا تمثل هذه المبالغ كل ما سيصرف على الخدمات البلدية بل تشمل المصروفات الادارية للمؤسسات المقدمة للخدمات.

وتبنى البرنامج الحكومي وركز على مجموعة أولويات لتحسين الخدمات البلدية في مختلف المحافظات في حين تضمنت الموازنة تخصيصات لبعض هذه الأولويات وكما يأتي:

أولويات البرنامج الحكومي	انعكاس الأولويات في الموازنة
المباشرة باستكمال متطلبات مشروع تحلية ماء البحر في محافظة البصرة وتوليد الكهرباء	أشارت الفقرة (1) من المحور الثالث / القروض الجديدة إلى الاقتراض من البنوك الأجنبية او مؤسسات ضمان الصادرات الدولية بمبلغ (3.4) مليار دولار بضمنها (3) مليار دولار لتمويل مشروع تحلية المياه في محافظة البصرة.
اكمال المشاريع المتوقفة (مشاريع الخطة الاستثمارية للوزارات والمحافظات) التي تتراوح نسب انجازها من (70%) صعودا وخاصة مشاريع الماء والصرف الصحي والمستشفيات والمدارس	أشارت المادة (2/أولاً/4) إلى تخصيص (2.5) تريليون دينار لإعمار وتنمية المشاريع في المحافظات كافة توزع بحسب عدد السكان، ويتولى المحافظ إعداد خطة إعمار المحافظة والأقضية والنواحي مع مراعاة المناطق الأكثر تضرراً
المباشرة بخطة لتحسين الخدمات الضرورية للمواطنين في القطاعات الصحية والبلدية والماء والصرف الصحي	أشارت الكثير من المواد القانونية إلى الاستمرار بتمويل .2 المشاريع الخاصة بالوزارات الخدمية ووزارة الاعمار والاسكان عن طريق القروض المستمرة والجديدة والتي منها اقتراض (120) مليون دولار لتمويل مشاريع وزارة الاعمار والاسكان واقتراض (500) مليون يورو من بنك التنمية الألماني لتمويل مشاريع اعادة إعمار المناطق المتضررة من العمليات الارهابية توزع على الوزارات حسب التخصص واقتراض (418) مليون دولار من البنك الدولي بضمنها (100) مليون لصالح وزارة الاعمار والاسكان والبلديات العامة، كما تم تخصيص مبلغ (100) مليار دينار لصالح أمانة بغداد لتنفيذ مشاريع خدمية بجانب الكرخ، .وغيرها من التخصيصات للمشاريع

ان تنفيذ المشاريع البلدية والخدمية يواجهها مجموعة تحديات منها تلكؤ تنفيذ المشاريع، إذ توقفت الكثير من المشاريع الخدمية في مختلف محافظات العراق بأسباب عديدة منها الأزمة المالية التي أدت إلى توقف تمويل المشاريع قيد الانجاز، كما كان للتحديات السياسية والأمنية أثراً كبيراً في تلكؤ المشاريع وبالخصوص المناطق التي لا تتسم بالاستقرار الأمني، كما يعزى تلكؤ المشاريع إلى عدم قدرة الشركات المنفذة على إنجاز المشروع لضعفها وعدم رصانتها.

- ضعف الجباية، ان وجود ضعف في جباية أجور الخدمات المقدمة من قبل الدوائر البلدية يخفض من جودة الخدمة فضلاً عن صعوبة إدامة بعض المشاريع التي تحتاج إلى مصاريف تشغيلية مستمرة.
- نقص التخصيصات المالية، فنتيجة التحديات المالية التي واجهها العراق خلال السنوات الفائتة، ووجود مشكلات في معظم القطاعات، وليس القطاع البلدي فقط، فإن من الصعوبة التركيز على توفير تخصيصات كافية للخدمات البلدية.
- ضعف الوعي البلدي، إذ يسبب ضعف الوعي البلدي تعاظم الجهود المطلوبة من المؤسسات البلدية مما يزيد حجم التكاليف المالية والبشرية.
- التركز السكاني، نتيجة ارتفاع أسعار العقارات والتوترات الأمنية خلال السنوات الماضية، ارتفعت معدلات السكان القاطنين في المناطق إلى أكثر من ضعف العدد السابق، مما ولد ضغوطاً على بعض الخدمات وخاصة الخدمات البلدية.

.

- التوسع غير المنظم، نتيجة النمو السكاني المتزايد وعدم تنظيم الحكومة لعملية التوسع في التصميم الأساس للمدن، أصبح هناك توسع سكاني غير منظمة في المناطق الواقعة قرب اطراف المدن، مع ربط البنى التحتية الأساسية لهذه المناطق الجديدة مع البنى التحتية للمناطق المجاورة، مما جعل الخدمات البلدية في المناطق الجديدة والقديمة متردية.

ولتجاوز هذه التحديات ينبغي تكثيف الجهود الحكومية في متابعة المشاريع، وإنشاء أنظمة ألكترونية للجباية، لتساعد في صيانة المشاريع الحالية وتؤسس لمشاريع جديدة، دون الاعتماد فقط على تخصيصات الموازنة، وإن إعادة النظر بالتصاميم الحالية للمدن وإيصال الخدمات لها سيحل مشاكل متعددة تتعلق بالتوسع السكني وجودة الخدمات، كما ينبغي أن تتظافر جهود الحكومة والمنظمات غير الحكومية ذات العلاقة بزيادة توعية الناس بأهمية الثقافة البلدية وآثارها المالية والاقتصادية والصحية.

4- الفساد

تعد شبهات الفساد صفة ملازمة لعملية صرف الموازنة العامة، وهو جزء من فساد أكبر رافق الحكومات المتعاقبة، الأمر الذي اضطرها لاتخاذ قرارات عدة لمحاربة الفساد، كان على رأسها تشكيل مجالس ولجان لمكافحة الفساد، فقد أسّسَ في العام (2007) (المجلس المشترك لمكافحة الفساد)، وفي العام (2015) وبعد موجة التظاهرات الرافضة للفساد والمطالبة بمحاسبة المفسدين أعيد تأليف المجلس المشترك تحت مسمى (المجلس الأعلى لمكافحة الفساد)، ثم أعيد تشكيل هذا المجلس في عام (2018) إبان تولي السيد عادل عبد المهدي رئاسة الحكومة وتحت نفس المسمى أيضاً، ثم شكّل رئيس الوزراء السابق السيد مصطفى الكاظمي في عام (2020) لجنة سميت بـ (اللجنة المختصة في قضايا الفساد والجرائم المهمة) والمعروفة بـ (لجنة أبو رغيف). كما قام السيد محمد شياع السوداني رئيس الحكومة الحالي بتاريخ (16/11/2022) بتشكيل (الهيئة العليا لمكافحة الفساد) بغية دعم جهود هيئة النزاهة الاتحادية.

وجاء البرنامج الحكومي للسيد السوداني بإجراءات في مختلف الوزارات لمكافحة الفساد، وإن بعض الإجراءات قد تمت فعلاً من خلال إجراءات إدارية وتحسين الإجراءات والتي بضمنها عمليات الإصلاح الإداري وإجراء تقييم شامل للمدراء العامين، وكذلك حوكمة بعض الإجراءات الخاصة بالدفع الالكتروني ومتابعة إنجاز مشروع حساب الخزينة الموحد الذي لازال قيد الانجاز، في حين جاءت الموازنة العامة ببعض الإجراءات لتعزيز فرص تدقيق متابعة صرف الأموال أو تحصيلها.

إن عملية مكافحة الفساد في العراق تتطلب إجراءات غير تقليدية وإن الإجراءات التي وردت في قانون الموازنة هي إجراءات وردت معظمها في قوانين الموازنات السابقة ولم يفض عنها نتائج مهمة.

وعلى الرغم من وجود أكثر من مؤسسة رقابية معنية بمكافحة الفساد، إلا أن مكافحته في العراق ما زالت تواجه تحديات عديدة ومن هذه التحديات:

- ضعف سلطة الدولة، قبال قوة الجهات المتنفذة داخل البلاد وتغلغلهم داخل مؤسسات الدولة يجعل عملية مكافحة الفساد صعبة للغاية.
- الحوكمة الألكترونية، إذ يؤدي ضعف الحوكمة الالكترونية والاعتماد على الطرق التقليدية في مؤسسات الدولة، مع صعوبة تدقيق كل المعاملات الورقية، ووجود موظفين فاسدين داخل مؤسسات الدولة يزيد من حالات الفساد والرشى وابتزاز المواطنين.

- تخلف أنظمة القطاعات السائدة، فعلى سبيل المثال ما زالت أنظمة القطاع المصرفي متخلفة فضلاً عن ضعف الثقافة المصرفية والاعتماد على النقد الورقي، مما يصعب متابعة حركة الأموال، كما ان إنظمة القطاع الضريبي والكمركي متخلفة أيضاً وهو ما يؤدي الى العديد من حالات الفساد والثراء على حساب الدولة.
- نقص الموارد البشرية الكفوءة، إذ إن عملية مكافحة الفساد يجب أن تسند إلى موظفين كفوئين قادرين على كشف حالات الفساد والاحتيال.

إن إنشاء جهاز رقابي يمتلك صلاحيات رئيس مجلس الوزراء يتولى مهمة مكتب المفتش العام باليات وانماط جديدة، من شأنه أن يحد من حالات الفساد، كما إن الإسراع في إدخال الأنظمة الألكترونية وتدريب موظفي المؤسسات الرقابية عليها يعد واحداً من أهم العوامل المساعدة في مكافحة الفساد.

أولويات البرنامج الحكومي	انعكاس الأولويات في الموازنة
ورد ضمن أولويات البرنامج الحكومي ضمن محور مكافحة الفساد وهدر المال العام ما يأتي:إيلاء الجانب الوقائي الأهمية والدعم كجزء من برنامج مكافحة الفساد مستقبلاً، من خلال وضع الآليات والتعليمات التي تحد من الفساد والمباشرة العاجلة بتطبيق حوكمة الدوائر الحكومية، وخاصة ذات الطابع الخدمي، لتقليل الاحتكاك بين المراجعين وموظفي الدولة.	لم تتضمن الموازنة الإجراءات التنفيذية التي تعكس تنفيذ هذا المحور من البرنامج الحكومي، كون هذا المحور لم يخصص له تخصيصات مالية مستقلة، ويعد جزء من عمل مؤسسات الدولة، لكن تطرق قانون الموازنة في بعض بنوده فيما يتعلق بتعزيز الرقابة على التصرف بالأموال ما يأتي من أمثلة:1. قيام ديوان الرقابة المالية بتدقيق اجراءات التسويات الحسابية المتعلقة بنسبة (5%) من ايرادات النفط الخام للمحافظات المنتجة للنفط.2. قيام ديوان الرقابة المالية بتقديم تقرير فصلي الى مجلس النواب يتضمن أوجه الإنفاق من احتياطي الطوارئ إن وجد.3. قيام ديوان الرقابة المالية بتدقيق تسويات المستحقات المالية بين الحكومة الاتحادية وحكومة اقليم كردستان4. قيام ديوان الرقابة المالية الاتحادي بالتعاون مع ديوان رقابة اقليم كردستان بتدقيق البيانات المتعلقة بالإيرادات غير النفطية.5. قيام ديوان الرقابة المالية الاتحادي بتدقيق عملية اطفاء السلف الحكومية للسنوات السابقة لغاية تاريخ 2023/12/31.

الخاتمة:

ختاماً فإن وضع تخصيصات في قانون الموازنة وتبني الحكومة لملفات والتركيز عليها ضمن البرنامج الحكومي لا يكفي لوحده، وإن الأهم هو إنفاق هذه التخصيصات على المشاريع والخدمات المخصصة لها، وقد شهدت نتائج الصرف في الموازنة السابقة عدم انفاق نسب كبيرة من التخصيصات لأسباب مختلفة منها التحديات الأمنية والسياسية والاقتصادية لينتج عنها عدم البدء او تلكؤ في انجاز المشاريع لحقه اندثار الجزء المنجز من هذه المشاريع مما أدى إلى خسارة الدولة لموجودات رأسمالية مهمة بمبالغ كبيرة.

المصادر

1. قانون الإدارة المالية رقم (6) لسنة 2019.
2. قانون الموازنة العامة رقم (23) لسنة 2021
3. الموازنة العامة للدولة (2023-2025).
4. تحديات القطاع الصحي العراقي في مواجهة كوفيد - 19 موجز قضايا - إعداد أطباء من أجل حقوق الإنسان نيسان/أبريل 2021.
5. توظيف الانفاق الحكومي وتحليل فاعليته، دراسة وصفية تحليلية في وزارة الصحة، حيدر عادل صادق، حمدية شاكر مسلم، دراسة منشورة في مجلة كلية دجلة الجامعة.المجلد (6) العدد (1) كانون الثاني 2023.
6. وزارة التخطيط- الموقع الرسمي.
7. وزارة التخطيط- المجموعة الإحصائية السنوية لسنة 2022-2023.
8. واقع وأسباب البطالة في العراق بعد عام 2003 وسبل معالجتها، مي حمودي عبد الله، دراسة منشورة في مجلة كلية العلوم الاقتصادية- العدد السابع والثلاثون.

مركز المنصة للتنمية المستدامة
Platform Center for Sustainable Development

Your journey in policy work starts with us

Contact

Platform Center for Sustainable Development
929, 25, 10 Karada, Baghdad, Iraq
+9647731551117

www.psdiraq.org
info@psdiraq.org
@psdiraq