

## فتح الملفات : وضع ميزانية شفافة للعراق

هذا التقرير هو الخامس في سلسلة من التقارير أصدرها مشروع مراقبة إيرادات العراق لتقييم مستوى الشفافية في رفع سلطة التحالف المؤقتة تقاريرها عن الميزانية . يجد التقرير انه عشية انتقال السلطة إلى حكومة عراقية جديدة وعلى الرغم من أن الاجراءات والوثائق المالية لسلطة التحالف المؤقتة قد تحسنت لكنها ما زالت عاجزة عن الأمتثال بالمعايير المعترف بها دولياً في ما يتعلق باتخاذ القرارات المالية ورفع التقارير . ويدعو التقرير سلطة التحالف المؤقتة ومجلس الحكم إلى إدخال المزيد من التحسينات بموجب هذه المعايير . فممكن لشفافية الميزانية والمحاسبة أن تساعد العراق على عودته إلى السريته التي كانت ممارسة إزاء حكم صدام حسين .

## مقدمة

يعتبر تحكّم الشعب بكيفية جمع الحكومة للأموال العامة وإنفاقها من بين ركائز الديمقراطية. وينطلب مثل هذا التحكّم رفع تقارير شاملة ودقيقة عن الأموال العامة وفرص مشاركة الشعب في قرارات الإنفاق التي تتخذها الحكومة.

في حين أن سلطة التحالف المؤقتة تسعد لنقل السيادة السياسية والضريبية إلى حكومة عراقية انتقالية في حزيران/يونيو 2004 فهي أمام فرصة لترك وديعة إيجابية. ويمكن لسلطة التحالف المؤقتة بالتعاون مع المؤسسات الدولية أن ترمي أسس ديمقراطية عراقية بطرق جديدة وذلك من خلال إعطاء الأولوية لعمليات وضع الميزانية بشفافية.

أصدرت سلطة التحالف المؤقتة مع وزارة المالية والنخطط العراقيين في تشرين الأول/أكتوبر 2003 ميزانية لعام 2004 تتضمن توقعات لعامين. وكانت تلك الميزانية أول ميزانية منذ على عام باكمله تضعها سلطة التحالف المؤقتة التي كانت قد أصدرت العام الماضي ميزانية طوارئ للفترة بين تموز/يوليو وكانون الأول/ديسمبر 2003. وينظر هذا التقرير في الميزانية وفي السبل التي لجأت إليها سلطة التحالف المؤقتة مع تركيز خاص على مدى احترام هذه السبل للمعايير الخارجية والداخلية المتعلقة بالشفافية في الإدارة المالية.

كان مشروع مراقبة إيرادات العراق قد أصدر العام الماضي أول تقاريره عن شفافية الميزانية وشفافية عمليات وضع هذه الميزانية من قبل سلطة التحالف المؤقتة<sup>1</sup>. ووعياً منه بالتحديات الهائلة التي تطرحها محاولة تقديم التقارير والإجراءات في بلاد واقعة ضحية حرب ضروس، وصف التقرير الأول الصادر عن مشروع مراقبة إيرادات العراق أبسط النقاط الضرورية لتقديم تقارير مالية سليمة عن ميزانيات المستقبل. ولا شك أن ميزانية هذا العام هي خطوة إلى الأمام نحو تطوير ممارسات تقديم التقارير المالية.

وقد أحرزت سلطة التحالف المؤقتة تقدماً خلال العام الماضي إلا أن النقد يمتد إلى المالية الحالية لا ترقى إلى ممارسات الشفافية المعترف بها دولياً. فالميزانية تفتقد إلى المعلومات الأساسية عن الشركات المملوكة من قبل الدولة وتمويل الحكومات ما تحت الوطنية و احتياطي الطوارئ الذي قد يشكل خطراً إذا ما على الأموال العامة العراقية.

يوصي التقرير بتحسين فرص المشاركة العامة ويدعو إلى زيادة عمل مؤسسات التدقيق. ومع وضع دستور البلاد في الأشهر الثمانية عشرة المقبلة يجب بذل جهود كبيرة لوضع أنظمة الحكم الديمقراطي للشعب العراقي هو أمر البلاد.

يصف الجزء الأول من هذا التقرير ميزانية سلطة التحالف المؤقتة لعام 2004 ونقاط الخلل المنقطة في الشفافية الضريبية. ويخصص الجزء الثاني من الممارسات الأفضل للإدارة والشفافية المالية والمعتمدة من قبل مؤسسات مالية دولية ويشرح كيف يمكن لسلطة التحالف المؤقتة ومجلس الحكم أن يرتقد ما في اتجاه الرقي إلى الممارسات تلك. أما الجزء الأخير فيقدم التوصيات حول تحسين الشفافية الضريبية وزيادة فهم العراقيين ولحكمهم بارضهم ومواردهم.

## ميزانية الحكومة في العراق لعام 2004

طلب من الوزراء العراقيين في تموز/أيلول 2003 تحضير ميزانية للعام المقبل ومناقشتها في جلسات وزارتي المالية والنخيط. ثم رفعت الميزانية المعتمدة إلى إداري سلطة التحالف المؤقتة بول بريمر ومجلس الحكم للموافقة عليها. يمكن الاطلاع على ميزانية 2004 والوثائق الداعمة لها على موقع سلطة التحالف المؤقتة على شبكة الإنترنت باللغتين الإنجليزية والعربية.<sup>2</sup>

تضمن ميزانية عام 2004 بعض المعلومات عن السياسة الاقتصادية والضريبية ووصف لعملية وضع الميزانية وبيانات مقتضبة عن المخاطر وعرض لموارد الدخل للحكومة وبيانات ملخصة عن نفقات كل وزارة وعدد الموظفين فيها. يمكن أيضاً الاطلاع على القائمة التفصيلية الداعمة لكل وزارة.

بشكل عام، تنوقع الميزانية لعام 2004 إيرادات إجمالية تصل إلى 12.8 بليون دولار وعجز يصل إلى 590.9 مليون دولار<sup>3</sup>. تأتي إيرادات الحكومة العراقية بشكل أساسي من بيع النفط. وفي الميزانية الجديدة، تشكل عائدات النفط أكثر من تسعين في المائة (12 بليون دولار) من الإيرادات الإجمالية المتوقعة<sup>4</sup>. وتوضع إيرادات بيع النفط إضافة إلى إيرادات أخرى في صندوق تنمية العراق الذي تأسس بموجب قرار 1483 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة<sup>5</sup>. والأموال توضع في البنك الاحتياطي الفدرالي الأمريكي وتوزع بموجب قرارات سلطة التحالف المؤقتة التي تنصرف من خلال مجلس مراجعة البرامج وهي هيئة يسيطر عليها التحالف<sup>6</sup>.

ولم تخصص الميزانية موارد سوى لدفع تكاليف عمل الحكومة، إضافة إلى بعض الالتزامات الموروثة عن الحكومة السابقة<sup>7</sup>. هذه التكاليف متساوية تقريباً مع الإيرادات الناتجة عن النفط وغيرها من المصادر الضئيلة مثل النظام الضريبي العراقي. سيخصص جزء من الميزانية -حوالي 625 مليون دولار- لمشاريع بناء الدولة مثل إحصاء قومي وبنية تحتية لإجراء انتخابات. ميزانية عام 2004 هي وثيقة أقوى من تلك التي تغطي فترة موزر/بوليو -كانون الأول/ ديسمبر 2003. سوف تتضمن التحسينات ما يلي:

- ◀ نشر أكثر أنظمة لمحااض مجلس مراجعة البرامج حتى وإن تأخرت في بعض الأحيان لأسابيع
- ◀ بيان للأولويات الاستراتيجية في الميزانية رغم أنها سطحية
- ◀ عرض شرحي مختصر لبعض النقاط الأساسية في الميزانية
- ◀ تقارير في الميزانية عن عدد الموظفين لكل وزارة
- ◀ معلومات عن بعض المشاريع الممتدة لسنوات

وباتت سلطة التحالف المؤقتة تنجح الاطلاع على عدد من الوثائق المهمة من خلال موقعها على الشبكة إضافة إلى وثيقة الميزانية<sup>8</sup>. ولا شك أن هذه الوثائق تشكل إفصاحاً أكثر مما كان متوفراً في العام المنصرم مما يشهد على أن سلطة التحالف المؤقتة قد أحرزت تقدماً قوياً ما يتعلق بنحسين شفافية

عملية وضع الميزانية ووثائق التقارير. وتشير أحكام الميزانية ومذكراتها وغيرهما من الوثائق الإجرائية إلى البنية المالية للحكومة. إلا أنه تم التغاضي عن العديد من المسائل الأساسية.

## حسابات خارجة عن الميزانية

لا تشكل الميزانية القائمة المصحح عنها المصدر الوحيد لإتفاق القطاع العام في العراق.

◀ يعتبر مبلغ 4.8 بليون دولار الذي أودعته الحكومة الأمريكية في صندوق إعانة العراق وإعادة إعمارها خارجاً عن الميزانية وبالتالي يبقى خارج نطاق عملية وضع الميزانية العراقية. ولا تقدم تقارير عن طرق استعمال هذه الأموال في الميزانية العراقية بل ترفع إلى الحكومة الأمريكية. وبما أن هذه النفقات هي المصدر الأساسي لأموال إعادة إعمار العراق وبما أنها تشكل خطراً على الميزانية العراقية في حال خفضت النفقات يجب تقديم التقارير عنها في الميزانية العراقية على أنها نفقات طارئة تبقى رهناً للحصول على الأموال من صندوق إعانة العراق وإعادة إعمارها. يجب إدراج معلومات عن المشاريع التي ستستعمل فيها هذه المبالغ لا سيما وأنها على الأرجح ستدار من قبل الحكومة العراقية.

◀ لم تدرج أموال أخرى من مصادر غير عراقية مثل صندوق النعوض عن المخاطر على الموارد الطبيعية. أسست الولايات المتحدة هذا الصندوق في أيلول/سبتمبر 2003 وهو يتضمن أموالاً لمهام مكافحة الطارئة للحرائق وتصليح الضرر الذي قد يلحق بمرافق النفط والبنية التحتية ذات الصلة به وحماية قدرات توزيع النفط. وسوف يتفق الصندوق في 2004 خمسمائة مليون دولار في العراق. وسوف يتفق صندوق العمليات والصيانة التابع للجيش الأمريكي مبلغاً إضافياً مقداره 100 مليون دولار لدعم الجيش العراقي الجديد.

◀ لم تدرج الشركات العراقية المملوكة من الدولة إلا عند ما تحصل على أموال من الحكومة العامة أو تسدد لها أموالاً ولم تدرج نفقاتها وإيراداتها الإجمالية في الميزانية لأنه يفترض أنها شركات مستقلة. وبما أن الشركات المملوكة من الدولة لا تقدر بتقارير سنوية يصعب تفسير قيمة النشاطات شبه المالية التي تقوم بها وتكاليف هذه النشاطات. وهذه الشركات ذات أهمية بالغة فهي توظف خمسمائة ألف عراقي وتشكل ما يقارب نصف الحكومة الرسمية. فقط حفتة من الشركات المملوكة من الدولة تلك والتي يصل عددها إلى حوالي 200 شركة تحول إيراداتها إلى الحكومة مما يترك خلافاً كبيراً في الشفافية الضريبية.

◀ لم تدرج النفقات المباشرة التي تنفقها الولايات المنحدرة وسلطة التحالف لدعم القوات العسكرية والتكاليف ذات الصلة رغم أنها تصل إلى حوالي 6.3 بليون دولار شهرياً.

### المخاطر التي تهدد ميزانية العراق

في حين أن تقديرات الإيرادات والمصروفات لعمليات القطاع العام العراقي معتدلة للغاية إلا أننا نعرف المزيد عنها مما نعرف عن استثمار رأس المال المطلوب لإعادة إعمار العراق. وكما كشف تقرير حديث الصدور عن مكتب الميزانية التابع للكونجرس<sup>9</sup> فإن تقديرات تكاليف بناء البنية التحتية العراقية متفاوتة، إلى حد بعيد وتتراوح بين 16 بليون دولار وهو مبلغ زهيد لتصل إلى 55 بليون دولار وهو مبلغ مرتفع للغاية قدره البنك الدولي في تقييمه الصادر في تشرين الأول/أكتوبر 2003. ويبقى المبلغ مرهن المعايير التي سوف تعتمد في إعادة البنية التحتية الأساسية للبلاد.<sup>10</sup> وسوف يكون لمنطلقات البنية التحتية أثرها ما على الوضع المالي للبلاد لسنوات عديدة.

هذا وتشكل مسؤوليات الطوارئ خطر كبير أعلى الميزانية العراقية. ومسؤوليات الطوارئ هي التكاليف التي ستحملها الحكومة في حال وقوع بعض الأحداث. ولا شك أن الشكوك حول مدى اضطراب العراق إلى تسديد ديونها الخارجية الهائل تشكل مسؤولية محتملة ذات أهمية بالنسبة

للحكومة. تفترض الميزانية دفعات سنوية تصل إلى 200 مليون دولار لهذا الغرض وذلك ابتداءً من 2005 وقد بنضح أن هذا المبلغ أقل بكثير مما سيستدده العراق فعلاً. ويبقى إجمالي الدين الخارجي للبلاد محل شكوك وخلافات مع تقديرات تراوح بين 45 بليون دولار (وهو مبلغ يقتصر على دفعات للكويت عن حرب الخليج) لتصل إلى 383 بليون دولار<sup>11</sup>. ادعى دانون من البلدان المجاورة أنهم قد موال الأموال على شكل قروض ولكن النظام السابق اعتبرها هبات. ويبقى مدى استعداد الحكومات والمؤسسات المالية الأجنبية للتخلي عن هذه المبالغ مسألة مثقبة للغاية وأساسية في النطبع الاقتصادي للبلاد. ومن دون شك أنه إذا المر بقدم الماخون الدعم الذي وعدوا به سوف تضطر البلاد إلى تحمل عبء إضافي من الدين الدولي كجزء من برنامج إعادة الإعمار وسوف تزيد متطلبات تسديد الدين.

ما زالت بيانات الاقتصاد الكلي عن حالة اقتصاد البلاد مشفرة في غشاء ما بعد الحرب تماماً كما كانت مستحيلة التحديد قبل الحرب بسبب تكسر الدولة. على سبيل المثال، يصعب التحقق من مزاعم سلطة التحالف المؤقتة في تقريرها للميزانية من أن الناتج الإجمالي المحلي للفرد ومعدل تكون رأس المال الخاص في البلاد قد انخفضا. بقدر البنك الدولي أن إجمالي الناتج المحلي في العراق انخفض بمعدل 31% عام 2003 لكنه بنوقع ارتفاع إجمالي الناتج المحلي بمعدل 33% عام 2004<sup>12</sup>. ومن شأن بدل جهود حثيثة لمناجعة تغير الأسعار، ربما من خلال جمع تكاليف رزمة من السلع في السوق مستهلكة من قبل عدد من العائلات، أن يسمح على الأقل بتقدير ما للضغوط التضخمية<sup>13</sup>. كما ويجب إدراج المعلومات عن العمالة في القطاعين العام والخاص في العراق<sup>14</sup>. لا شك أن العراق منعمر بمراد طبيعة واسعة النطاق فهو ملك ثاني أكبر احتياطي من النفط في العالم كما يحوي شعب كان في الماضي بين الأكثر تعليماً وإنتاجاً في المنطقة. إلا أن البنية التحتية السياسية والاقتصادية للعراق بالكاد تعمل الآن ويصعب قياس القابلية المحتملة لاقتصادها على الاستمرار أو حتى وضع التقارير عنها.

## غياب مؤسسات التدقيق

غياب مؤسسات التدقيق تحد مسنم لضمان المحاسبة الضريبية في العراق . لقد أنفقت سلطة التحالف المؤقتة 6.5 بليون دولار ناتج عن نبط العراق من صندوق تنمية العراق من دون أي مراقبة مستقلة . وأخير أنشئ المجلس الدولي للمشورة والمراقبة في تشرين الأول / أوكتوبر 2003 إلا أنه لم يقوم حتى الآن بأي تدقيق . وتخصص ميزانية عامر 2004 ثلاثة ملايين دولار للمجلس الأعلى للمراقبة وهو مكتب سبق أن عمل مباشرة تحت صدام حسين . ورغم أن المكتب كان يفقد الاستقلالية إلا أنه من الممكن أن يكون ما زال لديه موظفين يتمتعون بمؤهلات فنية . لا بد أن يحصل هذا المكتب على الموارد والموظفين والمساعدة الفنية الملائمة لضمان أن دولارات نبط العراق سوف تستعمل لصالح الشعب العراقي .

## الوضع المهم للشركات المملوكة من الدولة

ظهرت معلومات مؤخرًا عن الشركات المملوكة من الدولة التي توظف أكثر من نصف مليون عراقي لم تعالج سوى مسألة احتمال خصصتها . وبنسبة موقع سلطة التحالف المؤقتة ملخصات عن حوالي 35 شركة مملوكة من الدولة في قسم باسم "فرص العمل في العراق"<sup>15</sup> . وتشير وثائق حديثة صادرة عن سلطة التحالف المؤقتة أن تاجير أصول أكثر من 12 شركة مملوكة من الدولة جارٍ وينتوقع توسيع هذه الظاهرة في حين معظم المزايد بن هـ إما شركات أجنبية أمر شركات عراقية دخلت في شراكة مع شركات أجنبية . والواقع أن تأثير عمليات التاجير والخصخصة لهذه الشركات على المدى الطويل بشكل مسائل مالية وسياسية حيوية للبلاد ولم تقدر سوى معلومات قليلة عن ذلك خارج مجموعة المزايد بن<sup>16</sup> . الشفافية ضرورية لضمان حصول من ابدة تنافسية لأصول الدولة ولكي تؤمن الخصخصة الحد الأقصى من الإيرادات للدولة . لا شك أن الخصخصة الأخيرة لقطاع النقل الجوي العراقي من دون إجراء من ابدة عامة خير دليل على خطر إعطاء أصول حكومية قيمة إلى أشخاص على علاقة مع الإدارة الحالية<sup>17</sup> .

على الرغم من أن جميع المعلومات الدقيقة عن حوالي مائتي شركة مملوكة من الدولة في العراق سيستغرق وقتاً طويلاً، من المهم أن تنشر هذه المعلومات مهما كانت طبيعتها. هذه إحدى النوصيات الأساسية الصادرة عن صندوق النقد الدولي في مدونة الممارسات الحميدة والشفافية الضريبية. غالباً ما تباشر الشركات المملوكة من الدولة نشاطات شبه ضريبية مثل توفير المنتجات للجمهور بأسعار أدنى من سعر السوق أو الحصول على دبن بخاري. فغياب التقارير يحمّل في طبيعتها مخاطر عدة. وبحسب كتيب صندوق النقد الدولي:

أولاً، عند ما يكون حجم النشاطات شبه الضريبية كبيراً، لا يعود توازن الميزانية مؤشراً يمكن الاعتماد عليه لتحديد الوضع المالي للحكومة مما يعقد تصميم السياسة الضريبية. ثانياً، لا تعكس إيرادات ومصروفات الحكومة الرسمية بشكل واضح الحجم الفعلي للحكومة. ثالثاً، يمكن للنشاطات شبه الضريبية أن تؤدي إلى مسؤوليات ضمنية طارئة. قد يحدث ذلك مثلاً إذا قدمت الحكومة توجيهات لمؤسسة مالية عامة بضمان قرض قد يعرقل برمجتها وينطلب في نهاية المطاف من الحكومة حقن رأس المال. أخيراً، من الضروري أن تكون النشاطات شبه الضريبية خاضعة لمراقبة الجمهور<sup>18</sup>.

على الميزانيات المستقبلية للعراق أن تتضمن معلومات عن الأصول في الشركات المملوكة من الدولة وعن المسؤوليات التي تتخذها هذه الشركات وعن المنتجات أو الخدمات التي تقدمها للحكومة العراقية أو للجمهور. يمكن أن ينجز ذلك من خلال رفع الشركات تقارير سنوية ومن خلال تحضير تقرير موحد عن الأصول المالية للحكومة.

إشارات قليلة إلى تقليص الاعتماد على إيرادات النفط إن مصادراً للإيرادات المدرجة في ميزانية عام 2004 أكثر تنوعاً من تلك المدرجة في ميزانية عام 2003 إلا أن القطاع العام ما زال معتمداً إلى حد كبير على عائدات النفط. فلا اعتماد على النفط لنا مبن 90% من عائدات

العراق الآن وفي المستقبل ومن دون أي خطة لتخصيص قطاع النفط عما قريب بجعل من معدلات إنتاج النفط وأسعاره مركز الكتل المخاطر الجانبية على الإيرادات في الميزانية المخطط لها. والواقع أن الافتراضات التي تحدد مستوى الإنتاج بـ 1.6 مليون برميل يوميا (التي ترفع إلى 2.4 مليون عام 2005) وسعر النفط بـ 21 دولار للبرميل أو واحد خسارة. مثلا، إن انخفاض سعر النفط المتوقع بـ 1 دولار واحد فقط يقلص إيرادات الحكومة بما يقارب 5%. ولا تعطي الميزانية أي خطة طوارئ للسیناريوهات المختلفة عن أسعار النفط. بل إنها تشير إلى أنه "إذا كانت الإيرادات أقل مما هو متوقع فإما أن تخفض الإنفاقات وإما أن تحدد مصادر أخرى للإيرادات". نظر القلب أسعار النفط واعتماد العراق المالي على بيع النفط فهناك حاجة لتخطيط أكثر تفصيلا لنمو بل أي عجز مالي محتمل.

إلا أن مصدر الإيرادات الرئيسي الوحيد الموثوق في الميزانية هو ضريبة بسيطة لإعادة الإعمار تبلغ 5% وتفرض على كل السلع غير الإنسانية المستوردة إلى البلاد والإيرادات من الشركات المملوكة من الدولة ومن مبيعات برامج النفط مقابل الغذاء<sup>19</sup>. ستفرض رسوم المستخدم من تدريجا في السنوات القليلة المقبلة وضمنت ضريبة بسيطة على دخل الفرد والشركات (مع عائدات سوف تزداد في السنتين المقبلتين) ضريبة أخرى على الإنتاج وعلى السلع الفاخرة حتى إن لم تفرض بعد. يستنظر أن تخفي هذه الضرائب 340 مليون دولار عام 2004 ولكن يبقى أن نرى إن كانت سلطة التحالف المؤقتة والحكومة الانتقالية ستشجع في جمع هذه الضرائب والرسوم.

### تقارير جزئية عن الإنفاق وعدد الموظفين

تعدّل النفقات بشكل واسع الإيرادات المتوقعة ولا يتوقع أي عجز لعامي 2005 و 2006. تفقد الميزانية إلى قاعدة لمقارنته مسنوبات إنفاق الوزارات بين عامي 2003 و 2004 (كما وأن مسنوبات 2003 الواردة في الوثيقة السابقة كانت تشمل فترة السنة أشهر الأخيرة من السنة فقط) ولذا لا يمكن تحديد النوجهات<sup>20</sup>. وفي حين أن الميزانية تتضمن مسنوبات التوظيف في الحكومة إلا

أنها تستشي حوالى خمسمائة ألف عامل من العاملين في الشركات المملوكة من الدولة، إضافة إلى إجمالي النفقات والعائدات لهذه الشركات. وهي تغيرات يمكن أن يكون لها أثر اقتصادي هائل على البلاد<sup>21</sup>. إذا ما أخذنا بعين الاعتبار الـ 1.1 مليون عامل حكومي المتوقع للوزارات تصل العمالة في القطاع العام إلى 1.6 مليون (والمقارنة فقط يبلغ عدد السكان في العراق الذي تنراوح أعمارهم بين 15 عاماً و64 عاماً 14 مليون نسمة). وتشكل تكاليف التوظيف ما يقارب 15% من النفقات المتوقعة لعام 2004. خصصت حوالى 25% من الميزانية إلى تأمين حصة غذائية لكل مواطن عراقي. فقد راميزانية أن الحصة سوف تكلف 4.9 بليون دولار عام 2004. لكنها لم تخصص سوى 3.5 بليون دولار لهذا الغرض. ويتوقع تأمين المبلغ المئتي من استعمال سلع مبنية من برنامج النفط مقابل الغذاء لعام 2004. جدير الإشارة إلى أن برنامج النفط مقابل الغذاء حل وحولت أصوله وملفاته إلى سلطة التحالف المؤقتة. ونظر الاعتماد عدد كبير من الأسس العراقية على الحصة الغذائية يجب على سلطة التحالف المؤقتة أن تقدم معلومات دقيقة عن كيفية سد الثغرة في تمويل الحصة الغذائية للعراقيين والبالغته 1.4 بليون دولار.

## عملية مغلقة لوضع الميزانية يسيطر عليها صانعو القرار التابعين لسلطة التحالف المؤقتة

كانت ميزانية الحكومة العراقية لعام 2004 أهم الوثائق المالية التي أصدرتها سلطة التحالف المؤقتة. لقد حضرت الميزانية وزارتي المالية والنخيط تحت رعاية سلطة التحالف المؤقتة ووافق عليها مجلس الحكم وإداري سلطة التحالف المؤقتة بول بريمس. وبحسب سلطة التحالف المؤقتة فإن الميزانية ارتكزت على معلومات رفعتها الوزارات العراقية العاملة تحت إرشادات سلطة التحالف المؤقتة في تموز/ يوليو 2003. وبعد عقد مجموعة من الجلسات الوزارية الداخلية بحضور موظفي وزارتي المالية والنخيط في أيلول/ سبتمبر تم توحيد الميزانية وقدمت التوصيات لمجلس الحكم وسلطة التحالف المؤقتة في تشرين الأول/ أكتوبر 2003 للحصول

على الموافقة النهائية. لم يُحك عن مشاركة عامة كجزء من هذه العملية. ونظر للجدال المستمر حول شرعية الحكومة العراقية الحالية فإن هذا الإغفال أصبح أكثر خطورة.

## الممارسات الأمثل لشفافية الميزانية

وصفت مؤسسات دولية عديدة الممارسات الأمثل لإدارة مالية سليمة لا سيما في ما يتعلق بعنصرها الأهم وهو الشفافية<sup>22</sup>. ووضعت منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وصندوق النقد الدولي إرشادات تعرض معلومات مفصلة للغاية يمكن للعراق الاستفادة منها. تعكس الإرشادات التي وضعها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية<sup>23</sup> الممارسات المثلى للحكومات الوطنية، في حين أن الإرشادات التي وضعها صندوق النقد الدولي تتضمن أيضاً رفع التقارير بالنسبة إلى الوحدات ماتحت الوطنية<sup>24</sup>. وقد يكون تطور العراق المشقبلي رهناً للحصول على الدعم المالي من أعضاء منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية ومن صندوق النقد الدولي نفسه، ولا شك أنهما سيلجان إلى المعايير المذكورة هنا للتيسر استقرار العراق المالي.

حدد مدونة صندوق النقد الدولي أربعة مجالات أساسية في ما يتعلق بشفافية الميزانية: وضوح الأرقام والمسؤوليات، توفر المعلومات للعموم، تخيير منفح للميزانية وتطبيق منفح لها وضمادات النزاهة. ويقدم مكتب صندوق النقد الدولي مفصلة لكل من هذه المجالات أما احترام هذه المحددات فكان موضوع وثيقة بعنوان تقرير صندوق النقد الدولي عن احترام المعايير والقواعد<sup>25</sup>. من الواضح أن ميزانية العراق لعام 2004 لم تصمم بشكل يسمح لها بأن ترقى إلى المعايير المرتفعة المعتمدة من قبل صندوق النقد الدولي. إلا أن تطبيق تلك المعايير على ميزانية 2004 سوف يعطي مجلس الحكم والهيئات التي ستخلفه فكرة عن المتطلبات التي تنظر الأسرة المالية الدولية من الحكومة أن تخترمها في تقديم الميزانيات المستقبلية. في ما يلي ملخص مختص عن العناصر الأساسية في مدونة صندوق النقد الدولي وعن كيفية تعامل الميزانية العراقية الحالية معها.

## وضوح الأدوار والمسؤوليات

◀ يجب تمييز القطاع الحكومي عن بقية القطاع العام وعن بقية الاقتصاد ويجب تحديد الأدوار السياسية والإدارية في القطاع العام بوضوح والإفصاح عنها للعموم.

لا تعالج ميزانية عام 2004 هذه المتطلبات بشكل كامل. ففي حين أن بنية بعض عناصر الحكومة ووظائفها واضحة، حتى قراءة كل الوثائق المنشورة على موقع سلطة التحالف المؤقتة لا يفصح عن مسؤوليات المسنوبات المختلفة من الحكومة العراقية ولا عن الطبيعة الكاملة لدور الحكومة في الهيئات غير الحكومية داخل القطاع العام (مثل الشركات المملوكة من الدولة والخارجية عن الميزانية ومثل المصرف المركزي). وختاماً، لم ينشر معالجة دور الحكومة في القطاع الخاص بشكل كامل. ويضمن ذلك معلومات عن الدور التنظيمي لها في القطاعات المالية وغيرها إضافة إلى دورها كممون وشاركون في الأسواق الرئيسية.

◀ يجب وضع إطار قانوني وإداري واضح للإدارة الضريبية

لم ترسّن أي قوانين بعد للبلاد في ظل الحكم الانتقالي، إلا أن سلطة التحالف المؤقتة أصدرت قواعد منغلقة بعمليات وضع الميزانية<sup>26</sup> وبعض الهيئات الإدارية المشاركة في هذه العملية. تركز الآن الضرائب والرسوم على القواعد التي وضعها رئيس سلطة التحالف المؤقتة. ويجب أن تمثل المعايير الأخلاقية للموظفين الحكوميين بأعلى المعايير الدولية بشكل يعكس المدونة الدولية لسلوك موظفي القطاع العام كما اعتمدها الأمر المنحدرة في كانون الأول / ديسمبر 1996 أو حتى الممارسات التي وضعها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية.

## توفر المعلومات للعموم

◀ على الجمهور أن يحصل على معلومات كاملة عن ماضي الحكومة وحاضرها ونشاطها الضريبي المتوقع .

تدعي ميزانية عام 2004 تغطية كل نفقات الحكومة هذا العام وتقدم نظرة ممتدة على العامين المقبلين كما هو مقترح في مدونة صندوق النقد الدولي وكنيهه . لا تقدم المعلومات الكافية عن السنة المنصرمة - بغض النظر عن مدى الفوضى التي كانت تعبر بالنسبة إلى حكومة بلاد خارجة من حالة حرب - ولذا لا وجود لتاعدة شاملة للمقارنة ولتحديد سياسة التخفيض المنضمة في الميزانية . ولم تذكر مسؤوليات الطوارئ التي تشكل خطراً ضريبياً أساسياً مستثنى بالنسبة للحكومة غير احتمال تسديد الديون . حتى بالنسبة إلى مسألة خطرة مثل هذه لم يعط إلا القليل من التفاصيل عن الحجر المحتمل لمثل هذه المطالب وعواقبها . وتغيب عن تخطيط الميزانية مسائل مثل المخاطر الناجمة عن اضطراب آخر في أسعار النفط أو تغير في السعر الدولي للنفط أو تجدد الاشتباكات أو تأخر المانحين في تقديم المساعدة التي وعدوا بها .

حدد كل من مدونة صندوق النقد الدولي وكنيهه الحاجة إلى رفع التقارير عن وضع الحكومات ما تحت الوطنية . وميزانية 2004 بالكاد تشير إليها رغم أنها تحصل على 783.6 مليون دولار سنوياً على شكل إعانات من الحكومة المركزية وذلك حتى 2006 . توصي مدونة صندوق النقد الدولي بأنه "عندما تكسب مسنوبات الحكومات ما تحت الوطنية أهمية يجب نشر وضعها الضريبي المشترك والوضع الضريبي الموحد للحكومة العامة . كما ويجب على مسنوبات الحكومات ما تحت الوطنية أن ترفع التقارير العامة عن نشاطاتها الخارجة عن الميزانية وديونها وأصولها المالية ومسؤولياتها الطارئة ونفقاتها الضريبية والنشاطات شبه الضريبية للمؤسسات المالية العامة والشركات العامة غير المالية الواقعة تحت سيطرتها" .

◀ يجب الآنز امر بنشر المعلومات الضريبية في وقت مناسب .

بما أن السلطة سوف تنتقل هذا العام من سلطة التحالف المؤقتة إلى حكومة انتقالية عراقية تعدر القيام بالز امات أو وضع إطار زمني في ميزانية 2004 في ما يتعلق بنشر الوثائق عن الوضع المالي للحكومة. إلا أنه ينبغي على سلطة التحالف المؤقتة أن تترك للحكومة الانتقالية صيغة أو إطاراً زمنياً لرفع التقارير عن الميزانية. على الأقل يجب على سلطة التحالف المؤقتة أن تعطي الحكومة الانتقالية عند توليها السلطة والشعب العراقي بياناً عن الميزانية بشين إلى المصروفات والإيرادات مندبداً بة العام المالي حتى وقت انتقال السلطة. ولا شك أن الآنز امر بتقدير التقارير بـ باسئمر اسوف برسي أسس السيطرة على استغالات مستقبلية كما وسيسهل الحصول على المساعدة من مانحي الهبات والقروض الدوليين .

## تحضير منفتح للميزانية وتطبيق منفتح لها ورفع التقارير عنها

◀ على الوثائق المتعلقة بالميزانية أن تحدد أهداف السياسة الضريبية والأطر الاقتصادية الكلية والقواعد السياسية للميزانية والمخاطر المالية الأساسية التي يمكن تحديدها .

تضمن ميزانية 2004 بيانات عن أهداف السياسة المعتمدة من قبل الحكومة ووثائق أخرى وفرتها سلطة التحالف المؤقتة وهي تسمح بفهم القواعد المالية المعتمدة منها. إلا أنه لا توجد أي بيانات إقتصادية كلية في الميزانية. وربما يمكن فهم ذلك في دولة ما زالت معظم البنية التحتية الإقتصادية فيها مهدمة. لكن تحليل المؤشرات الإقتصادية الأساسية الكلية حيوي لإضفاء مصداقية على عملية الإدارة المالية. لذا يجب تقدير بيانات عن الجهد المبذول لدعم العملة العراقية والميزان التجاري الذي يتوقع العراق استعمله مع شركاء تجاريين آخرين ووضع سوق العمل والمنهج العام لسلطة التحالف المؤقتة لإدارة تضخم الأسعار.

كما أن الميزانية لا تعطي وصفاً ملائماً عن المخاطر المالية التي تواجهها البلاد . وتضمن تلك فئات مختلفة من المخاطر غطاها صندوق النقد الدولي في كتيبه: تغيرات في النوقعات ومسؤوليات الطوارئ والتغيرات المحتملة في حجم الالتزامات المحددة للإنفاق وغيرها من العناصر التي غابت عن الميزانية . وهناك عنصران على الأقل لهما من الأهمية ما يقتضي تحليلهما بالتفصيل وبهما: أولاً، سعر النفط وقدرة البلاد الإنتاجية وثانياً، مستوى تسديد الدين الذي سوف تطالب به الدولة من قبل دائئها . تجاهل الميزانية مخاطر مهمة أخرى مثل تكلفة الأمن القومي وحالة الشركات المملوكة من الدولة وسعر صرف الدين العراقي الجديد .

◀ يجب عرض المعلومات عن الميزانية بشكل يسهل تحليل السياسة ويعزز المحاسبة المالية .

بشكل عام، لا تعالج ميزانية عامر 2004 بعض هذه المسائل . فقد مر نفقات الميزانية وإيرادات إجماكية للحكومة المركزية (ولكن ليس للشركات المملوكة من الدولة) . كما وتقدم الميزانية بعض البيانات العامة عن وظائف الوزارات وأهداف الحكومة . إلا أن المحاسبة المالية الحقيقية سوف تتطلب بيانات مفصلة عما تسعى الحكومة لتحقيقه على مستوى الوزارات المختلفة بما في ذلك أهداف البرامج الرئيسية . ويجب تحديد وظائف الشركات المملوكة من الدولة والهيئات الحكومية ما تحت الوطنية ووضعها المالي وإدراجها على الأقل ببعض التقارير المالية . وعلى التقارير أن تتخذ شكلاً من الأشكال المعترف بها دولياً مثل الإحصاءات المالية للحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي وذلك لتسهيل تقبل الأسرة الدولية لها . كما وأصدرت الفدرالية الدولية للمحاسبين (من خلال لجنة القطاع العام) معيار الرفع التقارير الحكومية يمكن الاستعانة به<sup>27</sup> .

◀ يجب تحديده، وبوضوح، إجراءات تطبيق النفقات المعتمدة ومراقبتها وجمع الإيرادات .

لا يوجد بيان عن نظام المحاسبة المستعمل من قبل الحكومة لكنه يفترض أن نظام السيولة هو المعتمد بدلاً من النظام التراكمي . وفي إطار نظام السيولة يحسب الدخل عندما يتم تقاضي المبلغ وتحسب النفقات عندما يتم دفع المبلغ . أما في إطار النظام التراكمي فتحسب النفقات والإيرادات عندما يحصل النزاع فيها بغض النظر عن متى يتم دفع المبلغ أو تقاضيه . والإمثلة هو أن تعكس فئات النفقات نظام الحسابات القومية الصادر عن الأمر المنحلة والإحصاءات المالية للحكومة الصادر عن صندوق النقد الدولي وهي آليات سنسمح للمؤسسات المالية الدولية الأخرى بالتشاور، مع الوقت، مع بعضها البعض . ولم تحدد العملية التي سيتم اللجوء إليها لإعادة إحياء إدارة الضرائب على الرغم من أنها إجراء حيوي يحتاج إلى تحديد وتوضيح إن كانت الحكومة الجديدة تريد الانتقال من الشركات الفاسدة التي كانت إبان نظام حسين إلى جمع أكثر شفافية للإيرادات الدولية . لم تتميز إدارة الضرائب الوطنية بوضوح في وثائق الميزانية . وقد أصدرت سلطة التحالف المؤقتة قواعد متعلقة بالشراء إلا أنه غير واضح إذا كانت هذه القواعد ترقى إلى المعايير الدولية مثل تلك المنصوص عليها في القانون النموذجي حول شراء السلع والبناء والخدمات الصادر عن الأمر المنحلة . ولعل الأهم الآن هو غياب عملية وظيفية للندقيق الداخلي للميزانية (ولا حتى عملية خارجية كما هو مشار إليه في ما يلي) بحسب ما هو موصى به من قبل هيئات مثل المنظمة الدولية لمؤسسات التدقيق الأعلى . وقد أنشئ المجلس الدولي للمشورة والمراقبة مؤخراً إلا أنه لم يعلن حتى الآن عن خطط التدقيق وبرنامج مكتب التدقيق الداخلي الباقي من نظام صدام حسين إلى إعادة تاهيل ليصبح وكالات مصداقية واستقلالية .

◀ يجب أن ترفع تقارير برؤية منظمة إلى المجلس التشريعي وإلى الجمهور .

لا شك أنه في إطار البنية المؤقتة للحكم في العراق مثل هذه التقارير قد ترفع بشكل منظم إلى مجلس الحكم (بما أنه لا يوجد هيئة تشريعية رسمية) . لم

تلزم مرسلطة التحالف المؤقتة برفع تقارير منظمة لمجلس الحكم أو للشعب العراقي. يجب أن يكون هناك نوع من التقارير المنظمة حول وضع الميزانية خلال السنة إضافة إلى توفيق نهائي في آخر السنة بين الاتفاق وأهداف الحكومة المحددة. في الواقع أن تقارير تعكس النظام العام لنشر البيانات الصادر عن صندوق النقد الدولي قادرة أكثر من غيرها على تقديم مصداقية.

## ضمانات النزاهة

◀ على البيانات الضريبية أن ترقى إلى المعايير المعتمدة لنوعية البيانات

تعطى الميزانية بصيغتها الحالية القليل من التفاصيل المحاسبية ولا تقدم اتجاهات الاتفاق والإيرادات للفترة التي تحكم فيها سلطة التحالف المؤقتة بموارد البلاد. أن التقارير المنشورة حول وضع صندوق تنمية العراق خير دليل على هذه المسألة. إنها تفنّد إلى التفاصيل والإطارات الزمنية ووصف لكيفية استعمال الأموال مما يجعلها ليست غير أهلية لمراقبة سياسات تخصيص الموارد. ويجب تقديم بيانات رئيسية من اتفاق أموال صندوق تنمية العراق كجزء من الميزانية إضافة إلى النفقات الواردة من مصادر أخرى. وعلى وجه الخصوص يجب تحديد العقود واسعة النطاق وتضمينها في الميزانية بدلا من وضعها في وثائق منفصلة.

◀ على المعلومات الضريبية أن تكون محط مراقبة مستقلة

ينبغي على سلطة التحالف المؤقتة أن تثبت النزاهة بالشفافية الضريبية من خلال تعاونها الكامل والسريع مع المجلس الدولي للمشورة والمراقبة الذي فوضي بقرار رقم I483 الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. ولقد عانت الشفافية الضريبية في العراق بسبب تأخر سلطة التحالف المؤقتة في السماح بإنشاء المجلس الدولي للمشورة والمراقبة ومماثلتها المسنمة في الموافقة على المراقبين العراقيين وعلى اختيار المدققين.

وكلما اقترب موعد بدء المجلس الدولي للمشورة والمراقبة بالتدقيق كلما سهل وضع ممارسات سليمة للتدقيق في عراق ذي سيادة . كما وأن إعادة تشكيل مكتب تدقيق مركزي تشكل خطوة أساسية لإعادة المصداقية المالية للحكومة الجديدة .

## استنتاجات

غالباً ما توضع الميزانيات في البلدان النامية والمنظورة على حد سواء بشكل يسمح بتخصيص الموارد لصالح النافذين بدلاً من مساعدة معظم المواطنين على فهم ما يجري بالشروات التي أنجزوها . وفي حالة البلدان الواقعة في أزمة مثل العراق ، تجعل ضغوط الوقت ومطالبات فترة ما بعد الحرب تقدّم الحكومة تقارير شاملة وشفافة عن الميزانية للشعب مهمة مستبعدة . لكن في هذا الوقت بالذات يمكن للميزانية أن تلعب دوراً أساسياً في دعم النمو الديمقراطي . فإذا ما فهم المواطنون العراقيون أن ثاني أكبر احتياطي نفط في العالم هو ملك لهم وليس للحكومة فسيكونون أكثر عزماً على الحصول على المحاسبة من تلك الحكومة .

وضع الميزانية بطريقة منفتحة وبمشاركة الشعب ضروري ليس لوجود ديمقراطية فعالة فحسب بل أيضاً لإدارة مالية سليمة للبلاد . سوف تطالب المؤسسات المالية الدولية التي سيعتمد عليها العراق للنمو بل بتقارير واضحة وشاملة عن اقتصاد البلاد ووضعها الضريبي كشرط لتقديم المساعدة الاقتصادية . أضف إلى ذلك أن الشركات المرتكزة على السوق ستتردد في الاستثمار في العراق إلا إذا استطاعت أن تقسم الأرباح المالية للبلاد .

تشكيل ميزانية 2004 خطوة نحو الشفافية مقارنة مع ميزانية 2003 وهي إنجاز هام ولكن الخلل من النستر الذي كان يفرضه صدام حسين . إلا أنه ما زالت هناك نقاط خلل في الشفافية الضريبية والمشاركة لدى وضع الميزانية يجب معالجتها في السنوات القادمة . ولقد حدد هذا التقرير المجالات الإشكالية التالية :

## القليل من التقارير الموحدة ونشاطات ضريبية متعددة خارجة عن الميزانية

هناك مبالغ طائلة تنفق في العراق تنحط على عملية الميزانية ولا تدرج فيها . ومن بينها مبلغ 8.4 بليون دولار خصصها الكونجرس الأميركي لإعادة إعمار العراق والبلدين من الدولارات التي تصل من خلال قنوات الصناديق الائتمانية متعددة الأطراف التي يديرها البنك الدولي والأمم المتحدة ونشاطات العدد الهائل من الشركات المملوكة من الدولة في العراق . حسابات صندوق تنمية العراق ترفع في تقارير منفصلة إلى سلطة التحالف المؤقتة . وفي الوقت الحاضر ليست هناك تقارير موحدة تشمل كل الصناديق العاملة التي تستخدم في إعادة إعمار العراق . للعراقيون الحق في معرفة أي مبالغ تصرف على إعادة إعمار بلادهم وكيفية صرفها .

## غياب التقارير من الشركات المملوكة من الدولة

يمتلك العراق 192 شركة مملوكة من الدولة، توظف نصف مليون شخص إلا أن التقارير عن الخدمات والمنتجات التي تقدمها هذه الشركات ما زالت قليلة . يمكن للشركات المملوكة من الدولة تلك أن تقوم بنشاطات شبه ضريبية مثل تأمين سلع للعموم بأسعار مخفضة أو الاقراض من الأسواق الخارجية مما يؤدي إلى مؤشرات غالطة عن الأحوال المالية للحكومة . كما يتطلب احتمال خصصة بعض من هذه الشركات الشفافية لضمان حصول الحكومة على تعويضات عادلة .

## معلومات غير كافية عن المسؤوليات وغيرها من المخاطر على الميزانية

يتوقع أن يكون للعراق، مع نهاية العام، عجز بسيط إلا أن ذلك المتوقع يتكرر على افتراضات متفائلة تعتبر أن بعض الظروف الأساسية لن تتغير . يفترض أن أسعار النفط ستنبتى مرتفعة وأن هجمات التمرد لن تزعزع تدفق النفط . يتوقع

أن تبقى إصلاحات الحرب ومطالبات الدائنين على حدها الأدنى. ويعتمد على المانحين للامثال بالنزاهة بثقة بمساعدة إعادة إعمار العراق. كما يفترض أن الاشتباكات لن تنجدد في العراق. إن تحقق أي من هذه السيناريوهات سيغير ميزانية العراق إلى حد بعيد. فعلى الميزانية أن تقدم خطط بد بلة تعكس كل الاحتمالات مع شرح لكيفية تمويل العجز المحتمل.

## غياب الإشراف على الإنفاق

عند وضع هذا التقرير انفتحت 5.6 بليون دولار من صندوق تنمية العراق من دون أي مراقبة. الحاجة الماسة لإعادة الإعمار عندما تقترب غياب الإشراف قد تفتح المجال لسوء الاستغلال. رغم إنشاء المجلس الدولي للمشورة والمراقبة فهو لم يباشر بعمله الدقيق وسيحل في نهاية العام.

## غياب إعلام الشعب ومشاركته في الميزانية

نشرت الميزانية ووثائقها الداعمة على موقع سلطة التحالف المؤقتة باللغتين الإنجليزية والعربية وهي خطوة هامة نحو الشفافية الميزانية. إنما أقلية من العراقيين يمكنهمولوج شبكة الإنترنت لدا معظم الشعب لا يملك معلومات عن الميزانية. وسيشكل نشر الميزانية في الصحف وتغطية أكبر من الصحفيين خطوة هامة لبناء ثقة الشعب بالسياسات الضريبية الحكومية.

ما ترقب له العام الماضي على أنه ميزانية طوارئ وعملية إدارة مالية لأمة ما زالت تنخبظ في الحرب يجب أن يستبدل بوثائق وإجراءات لا تفتت للديمقراطية. وينبغي على سلطة التحالف المؤقتة ومجلس الحكم العراقي كونهما المشرفين المؤقتين على موارد الشعب العراقي تقديم المعلومات للشعب بشكل يمكن استعملها. من الحيوي إرساء أسس إدارة مالية سليمة بما أنه من مصلحة الحكومة العراقية الجديدة أن تصبح جزءاً من الأسرة المالية العالمية التي ستطالب برفع تقارير مالية سليمة قبل منح العراق رؤوس الأموال التي هو بحاجة ماسة إليها.

## التوصيات

فيما يلي توصيات أساسية لكيفية تحسين الشفافية الضريبية في العراق .

◀ خذ بد عملية منفتحة لوضع الميزانية . بنعين على الدستور الجديد أن يتضمن أحكاماً تتعلق بعملية منفتحة لوضع الميزانية بمشاركة المجلس التشريعي بمناقشة عن إجراءات البلاد وكيفية تخصيصها . وسكون نقل وسائل الإعلام للمناقشات بين الأطراف المشاركة أفضل مصدر معلومات للشعب عن القرارات الهامة .

◀ إعلام الشعب بميزانيات الحكومة : يبقى مثل هذا الإعلام المسالمة الأساسية لإحداث مطالبته شعبية للمحاسبة المالية للحكومة وهي مطالبته تشكل أهم حماية للبلاد من أي تسلط مستقبلي . لقد بدلت سلطة التحالف المؤقتة جهود الرعاية لقاءات عامة و حوار لخطية وطنية "تهدف إلى تثقيف الشعب وحث النقاش حول قيمة المؤسسات الديمقراطية . كما وأن تثقيف الشعب ونشر المعلومات ، مباشرة ومن خلال تعزيز وسائل الإعلام المستقلة ، عن كيفية إدارة الحكومة للموارد العراقية مسالمة لا بد لها<sup>28</sup> .

حتى في أعقاب الحرب تعمل أكثر من 12 جامعة عراقية وتعمل إلى تثقيف جيل جديد من الشباب على فهم العالم بطريقة مرهبة عاجز أبائهم عن استيعابها . يعمل أكثر من مليون عراقي لحساب الحكومة ووكلائها مما يجعلهم ملائمين للمشاركة في نقاشات عن مسائل أساسية في السياسات العامة مثل مصدر أموال الأمة وكيفية صرفها . كما وأن آلاف العراقيين من الأطباء والمحامين والصحفيين والاساتذة يعطون للبلاد قاعدة لتوسع المشاركة الفاعلة في العملية السياسية . وفي بلاد لم يبق فيها إلا القليل من المؤسسات غير المنصلة

بنظام حسين السابق أو غير مرتبطة بالقوات المحلثة قد يكون من المفيد للحكومة الجديدة أن تتعاون مع بعض المؤسسات الدينية في إطار برنامج تثقيف مدني.

◀ جعل المعلومات حول الميزانية متوفرة ومفهومة: يجب أن تضمن وثائق الميزانية بشكل مناسب للشعب العراقي وليس فقط لسلطة التحالف المؤقتة وغيرها من الكيانات النابعة للحكومة الأمريكية. فالوثائق الحالية لسلطة التحالف المؤقتة تكون قاطبة وفي حين أنها مفيدة لوضع السياسات إلا أنها ليست في متناول الأغلبية الساحقة من الشعب العراقي. أضف إلى ذلك أن اعتماد سلطة التحالف المؤقتة على توزيع المعلومات من خلال شبكة الإنترنت يحد النفاذ إليها الذي يقتصر على بعض العراقيين الموصولين على الشبكة. لذا يجب نشر صيغ مفهومة من مشروع الميزانيات في وسائل الإعلام من فترة بفترة وذلك قبل اعتماد الميزانيات.

◀ استعمال وسائل الإعلام لإخبار الشعب عن خيارات السياسات الضريبية: منذ الإطاحة بحكومة صدام حسين أنشئت وسائل الإعلام المطبوعة في العراق. إلا أن العديد من الصحف تمنع بعدد محدود من القراء وهي في خطر الوقوع تحت سيطرة الأحزاب أو جماعات أخرى. وسيكون التحدي الأكبر للصحف في السنوات القادمة تحسين نقل الأخبار بشكل محترف وجذب القراء والنوصل إلى الاستقلالية. ومع تطور وسائل الإعلام في العراق عليها أن تقوم بدورها في جعل الاختيارات الضريبية في متناول المواطنين العراقيين بهدف تعزيز الحوار وإعطاء الناخبين خيارات منورة.

◀ جعل عملية صنع القرار المتعلقة بالميزانية أوسع نطاقاً وأكثر مشاركة: على تطوير الميزانية واتخاذ القرارات ألا تتضمن ممثلي الشعب المنتخبين مباشرة (أو المختارين) في عملية مستقلة فحسب وإنما أيضاً ممثلي المجتمع المدني الذي قد ينشأ في عراق يمنع بالحرية مهما كان الشكل الذي تتخذه. ما من مؤشر من أي نوع من مشاركة

عامته في العملية الحالية لوضع الميزانية وعلى الأرجح أن توقعات العراقيين للناثير على مستقبل الوطن سوف تبقى ضئيلة. كما ويمكن استعمال "المراكز الديمقراطية" التي فنحنها سلطة التحالف المؤقتة مؤخر المناقشة المبادئ الديمقراطية كمراكز هامة لإطلاق مناقشات عن أولويات الميزانية.

◀ إنشاء منظمات غير حكومية تدعمها المالحون لتحليل معلومات الميزانية ونشرها: تم إنشاء مجموعات مماثلة في العشرات من البلدان النامية حول العالم<sup>29</sup> ويمكن بناءها على أسس منظمات عراقية موجودة لتمنع جواردها ومصداقيتها.

◀ الحصول على التزامات من الحكومة برفع التقارير الضريبية: يجب على الحكومة الانتقالية في العراق أن تلتزم بنشر منظم لمعلومات ضريبية شاملة. يجب أن توفر هذه المعلومات باللغتين العربية والكردية، وتوزع على أوسع نطاق على كل شرائح الشعب. كما ينبغي إعطاء فرصة للشعب للتعليق على مشروع الميزانيات.

◀ وضع صيغة لرفع التقارير: ينبغي على سلطة التحالف المؤقتة أن تؤمن صيغة رفع التقارير حول الميزانية مستخدماً فيها المعايير التي وضعها كل من صندوق النقد الدولي ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية، وأن تعطي هذه الصيغة للحكومة الانتقالية في العراق.

◀ إعطاء معلومات شاملة عن صندوق تنمية العراق: على وثيقة الميزانية أن تعطي بياناً واضحاً عن الوضع المالي لصندوق تنمية العراق بما في ذلك وضع الصندوق والإيرادات والمصروفات المنوطة والفئات الأساسية للاستثمارات والعقود الكبيرة المنوطة برامها.

◀ معالجة المخاطر ومسائل التخطيط للطوارئ: يجب رفع تقارير أكثر تفصيلاً عن مسؤوليات الطوارئ وغيرها من المخاطر مثل كيفية تأثير الميزانية بالتغيرات في سعر النفط وبالأضرار في تصدير النفط

وتحدد الاشتباكات وتزايد مدفوعات الدين والنعميات وعدم وصول المساعدة الخارجية. كما ويجب إعطاء المزيد من التفاصيل عن كيفية سد العجز المحتمل.

◀ رفع التقارير الموحدة: على ميزانية العراق أن تتضمن تقريراً موحداً عن النشاط الضريبي في العراق مع معلومات مفصلة عن الإنفاق من قبل المالحين الدوليين وعن نشاطات الحكومات ما تحت الوطنية وعن الشركات المملوكة من الدولة.

◀ تطوير مؤسسات التدقيق: يجب إطلاق عملية تدقيق في العراق. على مؤسسة التدقيق التابعة للدولة أن تتحول إلى كيان ذات استقلالية يمنع بهو اردد ملائمة. وعلى مجلس الدولة للمشورة والمراقبة أن يفصح عن خطته للتدقيق.

# هوامش

1. <http://www.iraqrevenuewatch.org/reports/o8o5o3.pdf>

2. [http://www.cpa-iraq.org/budget/budget 2004.html](http://www.cpa-iraq.org/budget/budget%2004.html)

3. تظهر الميزانية عجزاً قائماً للأشهر الستة بعد الحرب (فترة حزيران / يونيو - كانون الأول / ديسمبر 2003) وتشير إلى أن عجز عام 2004 سيسد من خلال فائض الأموال الناجمة عن برنامج النفط مقابل الغذاء.

4. تعطى المعلومات المالي في هذا التقرير بالدولار الأمريكي. وترتكز ميزانية 2004 على سعر صرف معدله 1500 دينار عراقي جديد لكل دولار أمريكي.

5. تأسس صندوق تنمية العراق بموجب القرار رقم I483 الصادر عن مجلس الأمن وهو صندوق الأموال المتأتية من مصادر عدة بما في ذلك أموال غير ملتزم بها من برنامج النفط مقابل الغذاء والتزامات الحكومات الأجنبية وعائدات بيع النفط. وتم تضمين استعمال جزء من هذه الأموال في الميزانية إلا أن وضع الأموال المتبقية (والتي قدرت في شباط / فبراير 2004 بما يزيد عن 8 ملايين دولار) تبقى غير واضحة.

6. في الوقت الحاضر هناك عراقي واحد يحق له التصويت من بين الأحد عشر عضواً في مجلس مراجعة البرامج. 7. وبموجب قرار مجلس الأمن رقم I483 تتضمن تسديد 5% من إيرادات النفط للكويت وذلك تعويضاً عن الأضرار التي ألحقت به بسبب حرب العراق عليه إضافة إلى الفوائد على الديون الأجنبية التي كان نظام صدام حسين رازحاً تحتها.

8. تتضمن وثائق عن: السياسات حول دفع معاشات القطاع العام وخدماته؛ أول ميزانية إضافية فصلية رفعت للكونجرس؛ تقارير عن وضع صندوق تنمية العراق؛ منع استخدام موظفي الدولة العراقيين؛ إجراءات لتسديد الالتزامات المتعلقة للميزانية وللشركات المملوكة من الدولة؛ اقتراحات تعديل الأجور؛ بيانات عن العملة الجديدة؛ معلومات عن الأجور؛ كتابات الميزانية التي رفعت للوزارات.

9. الكونجرس الأمريكي، مكتب الميزانية التابع للكونجرس، تمويل إعادة إعمار العراق، كانون الثاني / يناير 2004

10. أجري الاستطلاع بالتنسيق مع البنك الدولي وصندوق النقد الدولي والأمم المتحدة وتضمن بيانات من سلطة التحالف المؤقتة إضافة إلى التقييمات المستقلة للمؤسسات تلك عن حاجات العراق. إنه إحدى التقديرات الأكثر

شمولية حتى تاريخه. <http://www.imf.org/external/np/oth/1o21o3.pdf>

11. تم استخدام شركة المحاسبة أورنست و يونغ لتحديد ما يدين به العراق ولمن وهي عملية معقدة في غياب أي مؤشر عن قروض بين العراق ودائنيه من الدول المجاورة. "العراق يستخدم أورنست و يونغ لتقفي مصادر الدين"، رويترز، 16 آذار / مارس 2004.

12. <http://web.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20154836~menuPK:34466~pagePK:64003015~piPK:64003012~theSitePK:4607,00.html>
13. استطلاع صغير النطاق لأسعار المستهلك طال تسع سلع وأربع سلع نفطية أطلقتها سلطة التحالف المؤقتة لكنه سيتطلب بعض الوقت ليصبح شاملاً
14. وصلت البطالة إلى 28% مقترنة بسوء استخدام بمستويات مماثلة
15. أنظر [http://www.cpa-iraq.org/business\\_center.html](http://www.cpa-iraq.org/business_center.html)
16. مؤشر للتوتر الذي يشوب هذه المسألة، ويشير موقع سلطة التحالف المؤقتة إلى أن "غياب الرغبة السياسية العراقية يحد من إعادة بناء مهمة للشركات المملوكة من الدولة". أنظر [http://www.cpa-iraq.org/economy/weekly\\_updates/state\\_owned/jan-feb.html](http://www.cpa-iraq.org/economy/weekly_updates/state_owned/jan-feb.html)
17. أنظر مراقبة المجال الجوي العراقي: البيع السري للقطاع الجوي العراقي بأسعار زهيدة، مشروع مراقبة إيرادات العراق، التقرير رقم 4.
18. كتيب صندوق النقد الدولي عن الشفافية الضريبية
19. يمكن مقارنة هذا الرقم مع التقارير المنشورة عن سوء استهلاك حوالي 20% من هذه الأموال إبان نظام صدام. ("اختلاس نظام صدام البلايين من برنامج المساعدة"، نيويورك تايمز، 29 شباط/فبراير 2004)
20. المزيد من التغييرات الهيكلية الهائلة في تقدير وثائق الميزانيتين يفقد المقارنة معناها؛ مثلاً، 83% من إجمالي نفقات الوزارات في ميزانية 2004 تمر بوزارة المالية في حين أنه في عام 2003 تولت وزارة المالية 23% فقط. أضف إلى ذلك أن ميزانية عام 2004 تعكس أكثر من 25 وزارة معظمها في غاية الصغر. ويشير جدول في وثائق ميزانية عام 2004 إلى نفقات قائمة موزعة حسب المخرجات مع بيانات مقارنة من عام 2003. ولكن هنا أيضاً قلة قليلة من الفئات يمكن مقارنتها ولذا لا يمكن التوصل إلا للقليل من الاستنتاجات عن التغييرات في السياسة.
21. على سبيل المثال قيل أن شركة الكهرباء التابعة للدولة صرفت ثلث قوتها العاملة، لم نستطع العثور على هذه المعلومات في وثائق الميزانية الصادرة عن سلطة التحالف المؤقتة
22. من بين المعايير الأخرى التي يمكن تطبيقها على بعض أجزاء إدارة العراق المالية تلك التي وضعتها لجنة القطاع العام التابع للفدرالية الدولية للمحاسبين وإرشادات التحكم بالحاسبة الداخلية والمعايير الدولية لتدقيق حسابات الحكومة الصادرة عن المنظمة الدولية لمؤسسات التدقيق الأعلى. أضف إلى ذلك المبادئ الأساسية للإحصاءات الرسمية التي وضعتها اللجنة الإحصائية التابعة للأمم المتحدة للمساعدة على ضمان نزاهة الإحصاءات الرسمية.
23. الممارسات الأمثل لشفافية الميزانية الصادرة عن منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية وضعها الأمين العام استناداً إلى طلب أعضائها عام 1999. نشرت صيغتها الأخيرة في أيار / مايو 2001.

24. اعتمدت مدونة الشفافية الضريبية اللجنته الانتقالية لمجلس حكام صندوق النقد الدولي في اجتماعها الخامس عشر في 16 نيسان / أبريل 1998. وآخر مرة حُدثت المدونة المراجعة للممارسات الحميدة لجهة الشفافية الضريبية كان في 28 شباط / فبراير 2001. والإشارات إلى مدونة صندوق النقد الدولي يقصد بها الوثيقة المراجعة. كما نشر صندوق النقد الدولي كتيب أكثر تفصيلاً عن الشفافية الضريبية وذلك لشرح المدونة وهي وثيقة يشار إليها هنا باسم كتيب صندوق النقد الدولي.

<http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp> 25

26. هذه أنواع من القواعد والتنظيمات والمذكرات الصادرة عن سلطة التحالف المؤقتة. على سبيل المثال، التنظيم الثالث الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة الذي أسس مجلس مراجعة البرامج للموافقة على كل النفقات.

<http://www.ifac.org> 27

28. في مراجعة لعملية نشر الميزانية في بلد نام آخر باشر مشروع الميزانية الدولي إلى تحديد بعض الخطوات الأساسية التي قد تساعد شعب أمة ما على المشاركة في اتخاذ القرار وربما أيضاً السيطرة على القرارات بشأن مستقبل البلاد المالي. بعض هذه الخطوات قابلة للتطبيق لدعم تطوير المشاركة الديمقراطية في العراق. معهد المسائل الاقتصادية، شفافية الميزانية: وجهة نظر كينيا.

( <http://www.internationalbudget.org/resources/library/Kenyatransp.pdf> )

29. تتضمن مثل هذه المنظمات معهد المسائل الاقتصادية في كينيا ومعهد الأموال الخاصة للشعب في ألبانيا ومركز محاسبة الميزانية في الهند ومركز التنمية والبحث الاقتصاديين في أرمينيا. يعمل العديد منها مع مشروع الميزانية الدولي التابع لمركز أولويات الميزانية والسياسات الذي يتخذ الولايات المتحدة مقرأه.

© 2004 ، جميع الحقوق محفوظة لمعهد المجتمع المفتوح.  
أنثوني رشتير : مدير المبادرات الشرقية ومشروع آسيا الوسطى وأوروبا  
سفيتلانا تساليك : مديرة مشروع مراقبة الإيرادات  
عصام الخفاجي : مدير مكتب مراقبة إيرادات العراق ببغداد  
جولي مكارثي : باحثة

يعمل مشروع مراقبة إيرادات العراق على مراقبة قطاع النفط العراقي لضمان حسن إدارته بحسب أرفع معايير الشفافية وللتأكد من أن عائدات الثروة النفطية القومية تدفق إلى الشعب العراقي. يكمل مشروع مراقبة إيرادات العراق المبادرات السابقة لمعهد المجتمع المفتوح لمراقبة إيرادات قطاعات استخراج الموارد الطبيعية.  
لا شك أن غياب المراقبة الجدية للموارد النفطية في أقطار عديدة من العالم أدى إلى انتشار الفساد وزيادة فقر الشعوب واستغلال السلطة السياسية. يامل معهد المجتمع المفتوح، من خلال حث الحكومات على المعالجة المبكرة لهذه المسائل، مساعدة العراق على تفادي هذا المطب.

يدعم معهد المجتمع المفتوح حالياً مبادرة أطلقت حديثاً تحت عنوان مشروع مراقبة إيرادات بحر قزوين الذي يراقب تطورات إنتاج النفط في حوض بحر قزوين. ويهدف هذا المشروع إلى تعزيز الشفافية والمساءلة والمشاركة العامة في إدارة عائدات النفط والغاز الطبيعي.

والواقع أن العراق يواجه تحديات تفوق تلك التي تواجهها منطقة قزوين. فإذا ما أراد العراق أن يتحول إلى مجتمع ديمقراطي منفتح عليه أن يعزز المؤسسات الشفافة والمسؤولة لضمان إدارة نزيهة للعائدات النفطية.

وهناك حاجة ماسة إلى مراقبة عائدات العراق نظراً لوضع الاحتلال الذي تخضع إليه البلاد. وعلى كل من سلطة التحالف ومجلس الحكم في العراق وضع قواعد لضمان الشفافية التامة في ما يتعلق بعائدات العراق النفطية. ومن شأن ذلك أن يمهد للاستقرار والديمقراطية في العراق وأن يحمي سلطة التحالف من اتهامات الاستيلاء خلال فترة الإشراف على إعمار العراق.

معهد المجتمع المفتوح هو مشروع خاص ومؤسسة مانحة للهيئات تتخذ نيويورك مقراً لها. وقد أطلق المعهد عدداً كبيراً من المبادرات حول العالم تهدف إلى تعزيز المجتمع المفتوح من خلال وضع السياسات الحكومية ودعم التعليم ووسائل الإعلام والصحة العامة وحقوق الإنسان والمرأة إضافة إلى الإصلاح الاجتماعي والاقتصادي.

المزيد من المعلومات الاتصال بـ:

Iraq Revenue Watch program

Open Society Institute

400 West 59th Street

New York, New York 10019

USA

بريد إلكتروني: irw@sorosny.org

صفحة الويب: <http://www.iraqrevenuewatch.org>

صممت هذه الصفحة من قبل Jeanne Criscola | من شركة Criscola Design



OPEN SOCIETY INSTITUTE  
Middle East and North Africa Initiatives  
Central Eurasia Project