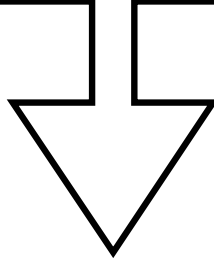


سبل معالجة عجز الموازنة العام في العراق

Ways to address the public budget deficit in
Iraq



أ.م.و. شيماء فارس محمد

كلية الحقوق – جامعة تكريت

College of Right / University of Tikrit

Sha_law@tu.edu.iq

Abstract

To continue to increase expenditures over revenues in the general budget laws from 2003 until now; Because of the government's reliance on financing the general budget on oil revenues by more than 90%, meaning that the oil sector is unique in financing the general budget, so if global prices are shaken, the state falls into a suffocating crisis threatening the state's financial and economic system, which is what happened with the drop in oil prices and economic deterioration What happened in 2020 and which is still going on due to the deterioration of the global health situation, which led to a very large exacerbation of the financial deficit, which prompted the government to search for a solution to address that deficit, but the solutions were patching which led to the exacerbation of the financial deficit even more. The Iraqi government was unable to deal with it, or at least put the financial system in the way of solution and treatment, due to the inability of successive governments to build the productive sectors in the country, which made them collapse and decay due to government negligence

Moreover, if the government wants to search for real solutions to get rid of the fiscal deficit that dominated the public budget and paralyzed public utilities and threatens the entire financial system, it must first work to reform the administrative system to get rid of corruption and waste public money, and secondly it must activate or re-activate the productive sectors In all its forms (industrial, commercial, agricultural, tourism, etc.), as these steps represent effective solutions to address the crisis we are living in today

الملخص

ان توالي زيادة النفقات على الايرادات في قوانين الموازنة العامة منذ ٢٠٠٣ الى الان ؛ بسبب اعتماد الحكومة في تمويل الموازنة العامة على إيرادات النفط بنسبة تتجاوز ٩٠% أي ان القطاع النفطي هو المتفرد في تمويل الموازنة العامة ، فإذا ما اهتزت الأسعار العالمية فان الدولة تقع في أزمة خانقة تهدد النظام المالي والاقتصادي للدولة ، وهو ما حدث بانخفاض اسعار النفط والتدهور الاقتصادي الذي حصل في عام ٢٠٢٠ والذي لا يزال مستمراً بسبب تدهور الوضع الصحي عالمياً ، الامر الذي ادى الى تفاقم العجز المالي بشكل كبير جداً وهو الذي دفع الحكومة الى البحث عن حل لمعالجة ذلك العجز ، الا ان الحلول كانت ترقيعية ادت

الى تفاقم العجز المالي بشكل اكبر فقد عجزت الحكومة العراقية عن معالجته أو على الأقل وضع النظام المالي في طريق الحل والمعالجة ، وذلك بسبب عجز الحكومات المتعاقبة عن بناء القطاعات الإنتاجية في البلاد الامر الذي جعلها تنهار وتضمحل بسبب الإهمال الحكومي . هذا واذا ما ارادت الحكومة البحث عن حلول حقيقية للتخلص من العجز المالي الذي سيطر على الموازنة العامة واصاب المرافق العامة بالشلل واصبح يهدد النظام المالي بالكامل ، فعليها اولاً العمل على اصلاح المنظومة الادارية للتخلص من الفساد وهدر المال العام ، وثانياً عليها تفعيل او اعادة تفعيل القطاعات الانتاجية بجميع اشكالها (الصناعية والزراعية والسياحية ... الخ) ، إذ تمثل هذه الخطوات الحلول الناجعة لمعالجة تلك الازمة التي نعيشها اليوم .

مقدمة

تعد الموازنة العامة من أهم الادوات المالية التي تمتلكها الدولة لتحقيق وظائفها عن طريق النفقات العامة ، وتحصيل الإيرادات العامة بما يحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية والصحية ... الخ ، خلال فترة زمنية معينة .

وبما الموارد المالية العامة لم تعد كافية لسداد النفقات العامة- بسبب التدهور المستمر لأسعار النفط التي انعكست على إيراداته- ما أدى الى ظهور مشكلة مالية كبيرة تمثلت بعجز الموازنة العامة هذا العجز الذي اصاب مرافق الدولة بالشلل، الامر الذي دفع الحكومة الى البحث عن حلول لمواجهة ذلك العجز الا ان هذه الحلول كانت ترقيعية ادت الى تفاقم العجز المالي ، تمثلت تلك الحلول بـ طرح سندات حكومية من خلال اللجوء الى سياسة الاقتراض الخارجي ، ما أدى الى ظهور مشكلة اخرى الا وهي التضخم الذي نتج عن التمويل التضخمي لتغطية العجز دون ان يقابل ذلك أي زيادة في الانتاج ، وبالتالي أدى ذلك الى ارتفاع الاسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقود .

هذا واذا ما اردنا البحث عن حلول ناجعة وفعالة تحاكي الواقع لمعالجة ذلك العجز فعلياً ان نبحث في سبيلين، يتمثل الاول بمكافحة الفساد الذي نتج عنه هدر المال العام إذ ان

الفساد وهدر المال العام لعب الدور الكبير في زيادة العجز في الموازنة العامة للدولة ، اما الطريق الثاني فيتمثل بتنمية القطاعات الانتاجية (قطاع الصناعة والزراعة والسياحة . وبعد هذه النبذة المختصرة عن الموضوع ينبغي لنا أن نتعرف على أهمية الموضوع والمشكلة التي دفعتنا للبحث فيه وفرضية الدراسة ومنهجيتها وهيكلتها وذلك في النقاط الآتية:

أولاً: أهمية الدراسة

تتجسد أهمية الدراسة في البحث عن طرق او حلول لمعالجة العجز المالي في الموازنة العامة في العراق ؛ لان العجز في الموازنة العامة من المؤشرات المهمة إذ يحدد الموقف المالي للدولة ، وان زيادة العجز المالي سنة تلوى الاخرى ادى الى توقف حركة الدولة وتسبب بشلل مرافقها العامة ، والذي بات يهدد اقتصاد الدولة بالكامل.

ثانياً: مشكلة الدراسة

تتمثل مشكلة الدراسة في غياب الحلول الناجعة لمواجهة العجز المالي في الموازنة العامة، إذ ان الحلول الترقيعية التي تتجأت اليها الدولة لمرات عديدة زادت الامر سوءاً وفاقت حجم المشكلة الاقتصادية المتمثلة بتنامي العجز المالي في الموازنة العامة .

ثالثاً: فرضية الدراسة

تفترض هذه الدراسة سير الحكومة بطريقتين للتخلص من العجز المالي ، الطريق الاول هو الحد من الفساد الذي تسبب بهدر المال العام ، اما الطريق الثاني فيتمثل بتفعيل القطاعات الانتاجية المختلفة (الصناعة والزراعة والسياحة...).

رابعاً: منهجية الدراسة

سنعتمد في هذه الدراسة المنهج التحليلي الاستقرائي ، من خلال تحليل النصوص القانونية والبيانات في ضوء آراء الفقهاء ، ومحاولة لإيجاد الحلول القانونية السليمة للتخلص من العجز في الموازنة العامة في العراق.

خامساً: هيكلية الدراسة

سوف نقسم هذه الدراسة على مبحثين ، يكون الأول للكلام عن معالجة عجز الموازنة العامة بالحد من الفساد وهدر المال العام ، أما الثاني فسوف يكون للكلام عن تنمية القطاعات الانتاجية لمعالجة عجز الموازنة العامة ، وكما يأتي :

المبحث الاول : معالجة عجز الموازنة العامة بالحد من الفساد وهدر المال العام

يمثل الفساد وهدر المال العام المعوق الاساس لعملية النهوض في أي دولة، إذ يؤدي الفساد الى زيادة العجز في الموازنة العامة للدولة كما انه يكلف الدولة مليارات الدولارات سنوياً ، مما يتسبب بارتفاع تكلفة الخدمات العامة التي تقدمها الدولة وبالتالي يعيق التنمية الاقتصادية ويقلل من فرص الاستثمار وهدر المال العام وزيادة النفقات على الايرادات، وسوف نتناول هذا المبحث في مطلبين الاول للتعريف بالفساد وهدر المال العام ، اما الثاني فسوف يكون للمبحث في الحد من الفساد وهدر المال العام ، وكما يأتي :

المطلب الاول : التعريف بالفساد وهدر المال العام

سوف نحاول هنا ان نبين المقصود بالفساد بشكل عام ومن ثم نبين مفهوم الفساد الاداري ومن بعدها نبين المقصود بالهدر المالي ، وذلك في ثلاثة فروع ، وكما يأتي:

الفرع الاول: تعريف الفساد

" للفساد مفهوم "واسع لا يمكن ان يحتويه تعريف جامع مانع ؛ وذلك لارتباطه بحركة تغير الحياة والمجتمع وما ينتج عن تلك التغيرات من مظاهر سلبية تؤثر تماسكه ووحدته لذلك ينظر الى الفساد غالباً من خلال مفهومه الواسع ^(١) "، لذلك ظهرت العديد من التعريفات للفساد ومنها ما يلي: فقد عرفته منظمة الشفافية الدولية بأنه :- (إساءة استعمال السلطة الموكلة لتحقيق مكاسب خاصة) ^(٢) ، فهو استغلال السلطة الممنوحة سواء كانت في القطاع العام أو الخاص لتحقيق مكاسب شخصية ، ولا يشترط في المكاسب أو المنافع الخاصة التي

يلتمسها الفاسد أن تكون لمصلحته الخاصة هو ، بل قد تكون لأحد أفراد عائلته أو لقریب أو صديق أو مؤسسة أو حزب أو منظمة" .

"هذا وقد عرف البنك الدولي الفساد في تقرير التنمية الصادر عام ١٩٩٧ بأنه (سوء استغلال السلطة العامة من اجل الحصول على مكاسب شخصية)^(٣) ، فقصرت تلك التعاريف الفساد على إساءة استعمال (السلطة العامة) فهي تقصر الفساد على القطاع العام ، في حين إن الفساد قد يكون أكثر ظهوراً وأثراً في القطاع الخاص وفي مؤسسات المجتمع المدني". كما عرف الفساد عدد من الباحثين بأنه :- (إساءة استعمال السلطة العامة أو الوظيفة العامة للكسب الخاص)^(٤) .

وعرفه آخرون بأنه :- (إساءة استعمال الأدوار أو الموارد العامة للفائدة الخاصة)^(٥) ، وإذا جاز لنا التعليق على هذا التعريف فنقول إن كلمه الأدوار مبهمه لا تعطي معنى حقيقي للفساد ، كذلك إن هذا التعريف حصر الفساد بأساءة استعمال الموارد فالفساد ظاهرة عامة تشمل مجالات واسعة وكل مظاهر الحياة تحدث فيها فساد وليس فقط الموارد العامة.

وعرف الفساد بأنه : خروج عن القوانين والأنظمة (عدم الالتزام بهما) أو استغلال غيابهما من اجل تحقيق مصالح سياسية واقتصادية مالية وتجارية واجتماعية لصالح جماعة معينة على ان تكون لفرد مصالح شخصية معه^(٦).

وخرج "تعريف آخر عن صيغ التعاريف المذكورة أنفاً فعرف الفساد بأنه :- (الخروج عن القواعد الأخلاقية الصحيحة وغياب أو تغييب الضوابط التي يجب أن تحكم السلوك ، ومخالفة الشروط الموضوعية للعمل وبالتالي ممارسة كل ما يتعارض مع هذه وتلك.)^(٧) .

وفي "ضوء ذلك يمكننا أن نعرف الفساد بأنه الانحراف بالسلطة الممنوحة عما قصد من إعطائها لتحقيق مكاسب شخصية . بالتالي فإن الفساد كمصطلح يغطي مجموعة واسعة من الممارسات السياسية والاقتصادية والإدارية المشبوهة والمريبة ، ويشمل مساحة واسعة من الأعمال والتصرفات غير المشروعة ، فهو ظاهرة معقدة تتشعب أسبابها وتنوع أثارها ،

وتشمل أنواعا مختلفة من أنماط السلوك الشاذة أهمها ، الرشوة و الاختلاس و استغلال النفوذ ، وغيرها من المظاهر الأخرى غير الشرعية" .

الفرع الثاني: مفهوم هدر المال العام

يسخ القانون نوعاً من الحماية القانونية على الاموال العامة كونها مخصصة لتحقيق المنفعة العامة ويخضعها لمجموعة من القواعد القانونية التي تكفل لها الحماية اللازمة، وقد حدد القانون المدني العراقي الاموال العامة بأنها (تعتبر أموالاً عامة العقارات والمنقولات التي للدولة أو للأشخاص المعنوية العامة والتي تكون مخصصة لمنفعة عامة بالفعل أو بمقتضى القانون)^(٨) . وعلى ذلك " الأساس فان الدولة تمتلك أموالاً عقارية و منقولة فالأموال العقارية تتمثل بالطرق ، ومباني الوزارات ، المؤسسات ، والأراضي الأميرية ... الخ . أما الأموال المنقولة فتتمثل بأثاث المرافق العامة وأدواتها المختلفة والسلع التموينية المعدة للتوزيع وأوراقها المالية المودعة بالبنوك"^(٩) .

هذا وعرف هدر المال العام بـ (جميع الانحرافات المالية المخالفة للقوانين العامة والاحكام واللوائح والتشريعات والاجراءات المنظمة لأعمال الدولة والمؤسسات الخاصة والافراد والمطبقة فب مؤسسات الدول والقطاع الخاص بشكل عام وغير المتسقة مع ضوابط وتعليمات الرقابة المالية)^(١٠) .

المطلب الثاني: الحد من الفساد وهدر المال العام

تعد ظاهرة الفساد وهدر المال العام ، من المشاكل التي اجتمعت آراء الخبراء الدوليين على ضرورة معالجتها خاصة في الدول النامية ، لما له من انعكاسات واثار سلبية على الاستقرار الاقتصادي للدولة . إذ يساهم اهدار المال العام بتضرر الموازنة العامة للدولة ، كما يعيق عجلة التنمية الاقتصادية ويكبح النمو الاقتصادي ، كما يمثل اهدار المال العام مصدراً رئيسياً لتراكم الازمات الاقتصادية والاجتماعية^(١١) .

هذا ويتخذ الفساد أشكالاً متعددة كونه قد استشرى في مفاصل الدولة وأضحى يرهق كاهلها بحيث يثقل موازنتها ، فيمكن القول إن ظاهره الفساد من الظواهر الخطيرة التي تواجه

الدول وعلى الأخص الدول النامية حيث أخذت تنخر في جسم مجتمعاتها بدأت بالأمن وما تبعه من شلل في عملية البناء والتنمية الاقتصادية والتي تنطوي على تدمير الاقتصاد والقدرة المالية والإدارية وبالتالي عجز الدولة عن مواجهة تحديات أعمار أو إعادة أعمار وبناء البنى التحتية اللازمة لنموها ، ويعد العراق من الدول التي كانت ضحية الفساد وعلى كافة المستويات^(١٢).

إذ إن آفة الفساد المستشري في اغلب مفاصل الدولة والتي أدت إلى ضياع الكثير من الأموال بطرق مباشرة وغير مباشرة، من دون أن تكون هناك اليه شفافة لمكافحة الفساد والتقليل من أضراره الاقتصادية الخطيرة على مستقبل العراق، الأمر الذي ساعد على زيادة العجز في الموازنة العامة للدولة^(١٣). فعلى الصعيد الاقتصادي يؤدي الفساد الى :^(١٤)

١- "اعاقة النمو الاقتصادي مما يؤدي الى تفويض خطط التنمية طويلة الاجل وقصيرة الاجل".

٢- "اهدار موارد الدولة وسوء استغلالها بما يعدم الفائدة المرجوة من الاستغلال الامثل".

٣- "انخفاض معدل الايرادات العامة نتيجة التهرب من الضرائب باستخدام وسائل احتياله".

٤- "اهدار النفقات العامة يانفاقها في ابواب غير ذات فائدة بما يحرم القطاعات الهامة مثل (الصحة والتعليم والخدمات ... الخ) من الاستفادة من تلك الاموال".

٥- "تدني مستوى الاستثمار وتدني مستوى الجودة في البنى التحتية ؛ وذلك بفعل الرشاوي التي تدفع لتمير المشاريع التي لا تكون بالموصفات القياسية المطلوبة".

هذا وقد كان للفساد وهدر المال العام اثر كبير على الموازنة العامة ، فبسبب الفساد ذهبت الاموال العامة الى غير الاغراض المخصصة لها ، ولان من تولى تنفيذها اشخاص غير كفؤين ، وبذلك فإن الموازنة العامة كانت اداة غير ناجحة للتخطيط والرقابة وتقييم الاداء ، وبالتالي فقدت فاعليتها والغرض الذي وضعت من اجله.^(١٥)

لذلك فإن مكافحة الفساد وهدر المال العام تمثل اهم السبل لمعالجة العجز في الموازنة العامة ، أي إن التخلص من الفساد سوف يساعد على تحقيق التنمية وتحقيق اكبر قدر من

الإيرادات المالية لصالح الخزينة العامة للدولة وبالتالي يساعد على معالجة عجز الموازنة العامة للدولة^(١٦).

المبحث الثاني: تنمية القطاعات الإنتاجية لمعالجة عجز الموازنة العامة

باتت القطاعات الإنتاجية تؤدي دوراً كبيراً في تحقيق النمو الاقتصادي والقضاء على عجز الموازنة العامة للدولة ، إلا إن العراق لم ينتفع من هذه القطاعات الإنتاجية التي تضاهي قطاع النفط اذا ما استغلت بشكل صحيح ، فقطاع الصناعة والزراعة والسياحة لا يقل أهمية عن النفط ، إلا إن سوء الاستغلال وسوء التخطيط جعل إيرادات هذه القطاعات تصل إلى ما دون الصفر ، إذ يفترض تنويع مصادر الإيرادات لتحقيق الازدهار والرفاه الاقتصادي، وبما إن العراق يمتلك مقومات وإمكانات كبيرة لمعالجة عجز الموازنة العامة من خلال القطاعات الإنتاجية يدفعنا إلى الدخول في تفاصيلها وذلك في مطلبين ، الأول للتعريف بالقطاعات الإنتاجية ، أما الثاني فسوف يكون للكلام عن دور إيرادات القطاعات الإنتاجية في تمويل الموازنة العامة وكما يأتي :

المطلب الاول: التعريف بالقطاعات الإنتاجية

"تحصل الدولة على جزء من إيراداتها من غلة الأموال التي تملكها(القطاعات الإنتاجية) ، وتتوقف الأهمية النسبية لهذه الإيرادات على السياسة الإيرادية السائدة وعلى درجة تطور دور الدولة ومدى تدخلها في الحياة الاقتصادية"^(١٧)

"وقد تطورت أهمية منتجات القطاعات الإنتاجية ، كما تطورت أهمية إيراداته عبر العصور والأنظمة الايدلوجية المختلفة ، فقد تباينت أهمية كل نوع من أنواع منتجاتها خلال الخمسة او الستة قرون الأخيرة ، وذلك نتيجة تطور أسلوب الدولة في تنظيم شؤونها وفي التدخل في مجريات الحياة المالية ، إذ تتوقف أهمية هذه الإيرادات بصورة رئيسية على المذهب الأيديولوجي السائد في الدولة ، فاذا ما كان المذهب الفردي هو السائد فأن هذه الإيرادات تنضال ، وذلك لاتجاه الدولة نحو تضيق نطاق تدخلها في الحياة الاقتصادية والأمور المالية قدر

الإمكان ، لقناعتها بأن الاستغلال الفردي افضل لهذه الإيرادات وتفضيل الدولة تحصيل الضرائب من المشاريع المالية والتجارية والصناعية بدلاً من تملكها والحصول على إيراداتها^(١٨).
"وبخلاف ذلك فان أهمية هذه الإيرادات تتزايد في ظل سياسة المذهب التدخلية ، فحرص هذه المذهب على توجيه اقتصادها يدفعها لتنمية ممتلكاتها وممارسة الأنشطة التجارية والصناعية والمالية ، لتتمكن من توجيه الأسواق وتحقيق ما تصبو اليه من توازن في مختلف المجالات ، في حين ان أهمية هذه الإيرادات تكون اكبر بكثير في ظل السياسة الاشتراكية ، إذ ان ملكية الجماعة لوسائل الإنتاج تؤدي الى تعاضم حجم الممتلكات العامة وتنوعها ، وان أرباح هذه المشاريع التي تمتلكها الدولة توجه الى الخزينة العامة ، وتدخل ايراداً ضمن الموازنة العامة للدولة"^(١٩).

" ففي حالة تزايد التدخل ستنمو إيرادات القطاعات الانتاجية وتتعاضم أهميتها اذ تكاد تماثل الإيرادات الضريبية ، اما اذا ما انحسر التدخل فأن أهمية هذه الإيرادات سوف تتضاءل ويكون لها الا دور محدد في إيرادات الموازنة العامة"

المطلب الثاني: دور إيرادات القطاعات الانتاجية في تمويل الموازنة العامة

" يطلق فقهاء القانون المالي تسمية الثمن العام على الإيرادات التي تحصل عليها الدولة او اشخاص القانون من بيع (أموالها)^(٢٠) من الدومين الخاص او بيع ثمارها او المتاجرة بهذه الأموال او من ايجارها ، أي ان الدومين ليس ايراداً بذاته الا انه يدر ايراداً للخزينة العامة يتمثل بالثمن العام^(٢١). والدومين الخاص هو الأموال التي تمتلكها الدولة ملكية خاصة والتي تخضع لأحكام القانون الخاص مثل الأفراد والمشروعات الخاصة وهو وحده الذي يقصده فقهاء القانون المالي عند الكلام عن ممتلكات الدولة أو عن الثمن العام كمصدر للإيرادات العامة^(٢٢)
بعد ان علمنا ان الثمن العام يمثل منتجات أملاك الدولة من الدومين الخاص سوف نحاول

ان نبين هنا أنواع الدومين الخاص وهي القطاعات الانتاجية :

اولاً: قطاع الصناعة

"يمثل هذا القطاع مختلف المشاريع الصناعية التي تشكل القطاع العام في الدولة ، والتي تشكل إيراداتها جزءاً مهماً من إيرادات الدولة ، وقد ظهر هذا النوع في منتصف القرن التاسع

عشر ، الا انه ظل في نطاق ضيق وانحسر في المرافق العامة التي لا يرغب القطاع الخاص القيام بها او لا يقوى على ذلك ، الا ان انحسار دور المذهب الحر لصالح مذهب التدخل في ظل تأثير الازمات الاقتصادية والاجتماعية ، أدى الى اتساع نطاق هذا النوع^(٢٣).

ويتوقف مدى اتساع مصدر الايراد هذا على طبيعة السياسة المالية والايادية للدولة ، لذلك يتوقف مدى هذا الاتساع على المقارنة بين مزايا الاستغلال الفردي مع فرض ضرائب على الأرباح ، وبين مزايا الاستغلال من قبل الدولة والحصول على الأرباح ، مع مراعاة تحقيق الأهداف الأخرى ، فاذا ما كان هدف الدولة تحقيق الإيرادات المالية فيجب ان تحقق الدولة من هذه المشاريع ارباحاً أكبر من تلك التي يحققها القطاع الخاص ليمكننا القول انها نجحت في تحقيق أهدافها ، وفي هذه الحالة قد تضيف الدولة على مشاريعها الصفة الاحتكارية- يرى جانب من الفقه ان الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من اثمان السلع الاحتكارية تصنف تحت الضرائب غير المباشرة وليس إيرادات الدومين الصناعي^(٢٤) - ، إذ تمنع رؤوس الأموال الخاصة من دخول بعض الميادين وتقصرها على المشاريع المملوكة لها ، وفي مثل هذا الوضع يتميز الثمن العام بارتفاع الإيرادات مقارنة بنفقات الإنتاج ، ولكي يتحقق هدف الدولة في الحصول على الإيرادات المالية يجب ان يكون الطلب على السلعة التي ينتجها المشروع العام غير مرن ، وان لا تكون السلعة ذات أهمية غذائية او صحية كبيرة لكي لا يؤدي رفع ثمنها الى الاضرار بالمستوى الغذائي او بالمستوى الصحي للأفراد^(٢٥).

وفي العراق يتكون الدومين الصناعي من عدد كبير من المنشآت الصناعية وعدد من الشركات والمشاريع الصناعية التي انتقلت ملكيتها الى الدولة بموجب قانون تأمين بعض الشركات والمنشآت واهمها (شركة السمنت العراقية ، وشركة الغزل والنسيج العراقية ، وشركة السجاد العراقية ، وشركة استخراج الزيوت النباتية ، وشركة الدخان الاهلية ، وشركة الكبريت المتحدة الخ)^(٢٦).

هذه المؤسسات في القانون تعتمد على التمويل الذاتي^(٢٧) ، ومن المفترض ان تزود الموازنة العامة بالإيرادات ، الا انها باتت لا تستطيع ان تحقق إيرادات تغطي من خلالها نفقاتها

التشغيلية ، التي تمثل الرواتب والأجور الجزء الأعظم منها ، فقد أصبحت غير قادرة على تغطية تكاليفها بصورة ذاتية، أي أنها أصبحت عالية على الموازنة العامة ، في حين أنها لو فعلت بشكل صحيح لغطت إيرادات الموازنة العامة وقضت على عجزها بالكامل.

ثانياً: قطاع الزراعة

"تنطلق أهمية الزراعة من كونها واحدة من القطاعات الصناعية المركزية لما توفره من السلع الغذائية والمواد الأولية اللازمة للقطاعات الأخرى وتوفير فرص عمل واسعة، هذا ويتميز العراق بمقومات أساسية لتنمية قطاع الزراعة والتي تتمثل بـ (توفر مساحات واسعة صالحة للزراعة في عموم العراق، وفرة الموارد المائية، وفرة الأيدي العاملة، تنوع المنتجات الزراعية وتوزيعها المكاني)"^(٢٨).

إذ إن للزراعة دور كبير بتمويل الموازنة العامة للدولة والقضاء على العجز فيها ، فهناك علاقة موجبة بين النمو في الناتج القومي الإجمالي والنمو في الزراعة وكذلك النمو في الصناعة، إذ إن الدول التي حققت نمو عالي في الصناعة حققت ذلك النمو في الزراعة أيضاً، إذ لم يتحقق الأمن الغذائي فلن يتحقق النمو الاقتصادي لان الأمن الغذائي أصبح مشكلة تواجه العالم اجمع، كما أصبح الاهتمام بالزراعة امر جوهري لأنها تمثل مصدر إيراد لا ينضب وهذا يمثل اهم أسباب اعتماد دول العالم على الزراعة^(٢٩). الا ان القطاع الزراعي في العراق اصبح اليوم عاجزاً عن سد الحاجة المحلية من السلع الزراعية ، إذ اصبح العراق مستورداً رئيساً للسلع الزراعية ، فبدل ان يرفد الموازنة العامة بالإيرادات ، اصبح عبأً عليها فقد أصبحت مفردات البطاقة التموينية تأخذ حيز كبيراً من الموازنة العامة بما ينفق على استيراد مفرداتها.

هذا ويمتلك العراق جميع مقومات ازدهار الزراعة - بما فيها النباتية والحيوانية - التي تساعد على تمويل الموازنة العامة وتحقيق الفائض فيها ، فمن اهم المنتجات النباتية التمور إذ يوجد في العراق مئات الأنواع منها وتعد من أجود أنواع التمور في العالم ، بالإضافة إلى المحاصيل الحقلية من (القمح ، والشعير ، والرز) ومحصول الطماطم ، كما يزرخ بالثروة الحيوانية واهما الأسماك إذ تعد الثروة السمكية احد اهم ميادين القضاء على عجز الموازنة العامة

لما تتمتع به من مورد دائم له صفة الاستمرار والتجدد ولا ينضب في ظل الاستغلال الاقتصادي له .

ثانياً: قطاع السياحة

تعد السياحة مورداً مالياً إضافياً مع باقي القطاعات الإنتاجية، وفي بعض الدول تعد المورد الرئيسي، لأنها تعمل على تحسين ميزان المدفوعات وتوفير فرص العمل وتساهم في توفير فرص استثمارية عديدة، إذ إنها لم تعد مجرد انتقال الأفراد من دولة إلى دولة كما في السابق بل أصبحت حاجة اجتماعية أساسية، كما تعد مورد للعملات الأجنبية وتساهم أيضاً في نشر الثقافة والوعي وتبادل الثقافات بين الدول والشعوب.

هذا ويمتلك العراق مقومات السياحة المتنوعة ومنها السياحة الدينية والتي تعد مصدراً هاماً من مصادر الإيرادات لكونها تجذب السياح من مختلف الدول ، حيث إن المراكز الدينية تحصل إيرادات مختلفة نتيجة للنشاط السياحي وللأقبال المستمر من قبل السواح حيث إن السياحة الدينية يمكن أن تكون باب يشرى من خلاله فيما لو أحسن التصرف بهذه الإيرادات (٣٠) ، إلا انه على الرغم من امتلاك العراق الكثير من مقومات الازدهار والإمكانيات المتنوعة بما تمتلكه من ارث حضاري وديني، تتمتع به منذ اقدم العصور والذي ساعد على خلق المقومات السياحية بكل أشكالها الدينية والأثرية والترفيهية، إلا إنها لم تستفد اقتصادياً من هذا القطاع (٣١).

إذ يوجد في العراق العديد من المواقع الأثرية ، إلا إن إهمال هذه المواقع الأثرية جعلها مجهولة فالبعض لا يعلم بوجود الكثير من المناطق الأثرية ، وهذا إن دل على شيء فإنه يدل على مدى إهمال قطاع السياحة وتراجعها وعدم مواكبة التطورات العالمية والاهتمام الدولي ، أما فيما يتعلق بالسياحة الدينية فإن العراق فيه الكثير من المزارات الدينية (للمسلمين وللمسيح ولليهود).

الخاتمة

بعد البحث في تفاصيل وجزئيات هذه الدراسة والدخول في حثياتها ، ودراسة المصادر وتحليل المواد القانونية ، نبين هنا اهم ما توصلنا إليه من استنتاجات ، وما يمكننا تقديمه من مقترحات وذلك في فقرتين :

أولاً : - الاستنتاجات

١- يمر العراق منذ عدة سنوات بعجز مالي كبير في الموازنة العامة ، أثقل كاهل الدولة واصبح من الصعب تحطيه .

٢- لقد نتج العجز في الموازنة العامة في العراق من تصافر أسباب كثيرة ، احد اهم هذه الأسباب هو الفساد الذي نتج عنه هدر المال العام ، بالإضافة الى اهمال القطاعات الانتاجية المتمثلة بـ (الصناعة والزراعة والسياحة....).

٣- تؤدي القطاعات الإنتاجية دوراً كبيراً في تحقيق النمو الاقتصادي والقضاء على عجز الموازنة العامة للدولة .

٤- يمثل الفساد في حقيقة الأمر ضربة كبيرة لسياسات وبرامج التنمية وإعادة الأعمار فقضايا الفساد المستشري في مؤسسات الدولة، ادت الى هدر المال العام ، إذ تحولت من خلاله بعض عقود الأعمار إلى (عقود أمهك) بحيث تؤدي إلى إهمالك واستنزاف الموازنة العامة للدولة .

٥- يعد الفساد آفة لها آثار سلبية خطيرة تصيب الدولة في جميع الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، إذ ان تداعياته وضعت مستقبل الدولة الاقتصادي على الحك .

ثانياً : - التوصيات

١- الحد من الفساد وهدر المال العام لمعالجة العجز في الموازنة العامة للدولة ، أي ان التخلص من الفساد سوف يساعد على تحقيق التنمية وتحقيق اكبر قدر من

الإيرادات المالية لصالح الخزينة العامة للدولة وبالتالي يساعد على معالجة العجز في الموازنة العامة.

٢- تنمية القطاعات الانتاجية قطاع الصناعة والزراعة والسياحة .

٣- تطوير وتنمية قطاع السياحة لمواكبة العالم في هذا القطاع ، لان إيرادات قطاع السياحة أصبحت اليوم تنافس إيرادات النفط إذ ان بعض الدول النفطية باتت تعول على إيرادات السياحة اكثر من الإيرادات النفطية تمويل الموازنة العامة .

٤- دعم وتنمية القطاع الزراعي بما فيه (النباتي والحيواني) وتطويره إذ يعد هذا القطاع من اهم القطاعات الإنتاجية فقد أثبتت الدراسات إن الزراعة غير قابلة للنضوب وهي بذلك تمثل مورد مالي ثابت ومستقر يمكن من خلاله القضاء على عجز الموازنة العامة .

الهوامش

- (١) د. عمار طارق عبد العزيز : الفساد الإداري وطرق معالجته ، بغداد ، ٢٠٠٩ ، ص ١.
- (٢) منظمة الشفافية الدولية : تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧ .
- (٣) د. يوسف راشد الجابري و د. كامل صكر القيسي : كيف واجه الإسلام الفساد الإداري ، بلا سنة نشر ، ص ٢٨ .
- (٤) د. فاطمة إبراهيم خلف : السياسة المالية والفساد الإداري والمالي دراسة تطبيقية في مصر للمدة ١٩٨٠ - ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد ٤ ، ع ٧ ، ٢٠١١ ، ص ٢٢٧.
- (٥) ياسر خالد بركات الوائلي : الفساد الإداري مفهومه واسبابه ، بحث منشور في مجلة النبا ، ع ٨٠ ، كانون الثاني ، ٢٠٠٦ ، ص ٢٥ .
- (٦) د. أحمد أبو دية : الفساد أسبابه وطرق مكافحته ، ط ١ ، ٢٠٠٤ ، ص ٢ .
- (٧) الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية : لا فساد كتاب الفساد ، ط ١ ، مطابع تنكوبرس ، لبنان ، ٢٠٠٥ ، ص ٧.
- (٨) المادة (٧١) الفقرة (١) من القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ ، منشور بجريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٠١٥ في ١٩٥١/٩/٨ .
- (٩) د. راند ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٨ ، ص ٤٨ .
- (١٠) سعود بن هاشم جليدان ، اوجه الفساد المالي ، مقال منشور على الشبكة العنكبوتية على الرابط التالي:

<https://www.alarabiya.net/aswaq/financialmarkets/2014/06/01/%D8%B6%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%88%D8%B1%D8%B5%D8>

%A9-%D8%A3%D9%81%D9%83%D8%A7%D8%B1-%D9%88-
%D8%AA%D8%B3%D8%A7%D8%A4%D9%84%D8%A7%D8%A

(^{١١}) د.فاطمة ابراهيم خلف : السياسة المالية والفساد الاداري والمالي دراسة تطبيقية في مصر للمدة ١٩٨٠ - ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد ٤ ، ع ٧ ، ٢٠١١ ، ص ٢٢٨ .

(^{١٢}) د.عكاب احمد محمد و د. شيماء فارس محمد : دور الشفافية المالية في الحد من الفساد ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي الأول للاكاديمية العراقية لمكافحة الفساد ، المنعقد يوم الاثنين المصادف ٢٤ تموز ، ٢٠١٧ ، ص ٤ .

(^{١٣}) د. مفيد ذنون يونس و عدنان دهام احمد : اثر الفساد في النمو الاقتصادي ، بحث منشور في مجلة تنمية الرافدين ، المجلد ٣٤ ، ع ١٠٩ ، لسنة ٢٠١٢ ، ص ص ١٩١-١٩٣ ؛ الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية : لا فساد كتيب الفساد ، ط١ ، مطابع تكويبرس ، بيروت ، ٢٠٠٥ ، ص ١٤ .

(^{١٤}) مقال منشور على موقع الهيئة العامة لمكافحة الفساد على الرابط التالي :

<https://www.nazaha.gov.kw/AR/Pages/effects-of-corruption.aspx>

(^{١٥}) محمد فاضل نعمة الياسري و عبدالرضا حسن سعود : الفساد الاداري والمالي وانعكاساته على الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد السابع ، ع ٢ ، ٢٠٠٩ ، ص ١٢٩ .

(^{١٦}) رحيم حسين العكيلي : الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته ، ص ص ٨-٩ ، بحث منشور على الشبكة الدولية الأترنت على الرابط التالي : www.nazaha.iq/search_web/trboy/4.doc

(^{١٧}) د. سعيد علي العبيدي : اقتصاديات المالية العامة ، ط ١ ، دار دجلة ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ص ١٠٨ - ١١١ .

(^{١٨}) د. شريف رمسيس تكلا : الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ص ٩٨ - ١١٢ .

(^{١٩}) د. احمد مراد : النظام المالي في البلدان الاشتراكية ، منشورات وزارة الثقافة ، دمشق ، ١٩٧٣ ، ص ص ٢٧ - ٣١ .

(^{٢٠}) وهي الأموال التي تملكها الدولة او الأشخاص المعنوية العامة ملكية خاصة ، فتستغلها وتصرف فيها طبقاً للاحكام التي تخضع لها ملكية الافراد ، وهي الأموال غير المخصصة للمنفعة العامة وان حق الدولة في الأموال الخاصة حق ملكية خاصة لا حق ملكية إدارية كما هو الحال في الدومين العام ، وبشكل عام تخضع هذه الأموال للاحكام الملكية . د. نوفل علي الصفو : التعريف بأموال الدولة العامة ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد ١ ، س ٩ ، ع ٢٠ ، ٢٠٠٤ ، ص ص ١٢٧ - ١٢٨ .

(^{٢١}) استاذنا د. احمد خلف حسين الدخيل : المالية العامة من منظور قانوني ، ط ١ ، مطبعة جامعة تكريت ، تكريت ، ٢٠١٣ ، ص ٧١ .

(^{٢٢}) السيد عبد المولى : محاضرات في المالية العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٣ ، ص ١٦٢ .

(^{٢٣}) د. سمير صلاح الدين حمدي : المالية العامة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٥ ، ص ص ١٠١ - ١٠٢ .

(^{٢٤}) إن الزيادة في الثمن يعد ضريبة غير مباشرة على استهلاك السلعة ، رأت الدولة تعذر فرضها عند قيام الافراد بإنتاج وتداول واستهلاك السلعة ، فأختارت ان تحتكر انتاجها وتضمن ثمنها الضريبة .

(^{٢٥}) هاشم الجعفري : مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، مطبعة سلمان الاعضي ، بغداد ، ١٩٦١ ، ص ص ٥٥ - ٥٧ ؛ د. السيد عبدالمولى ، مصدر سابق ، ص ص ١٦٥ - ١٦٦ .

(^{٢٦}) قانون تأميم بعض الشركات والمنشآت رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٤ ، منشور في الوقائع العراقية بالعدد ٦٧٥ ، في ١٤ / ٧ / ١٩٦٤ .

(٣٧) تعمل هذه المؤسسات وفق قانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧ منشور في جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٦٥٨ في ١/٩/١٩٩٧ ، هذا القانون يلزم مؤسسات التمويل الذاتي بتحقيق الأرباح وتسديد حصة الموازنة العامة من هذه الأرباح بنسبة ٤٥% من إجمالي أرباح تلك المؤسسات.

(٣٨) د. علي عبدالهادي سالم : نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، ع ٩ ، المجلد ٤ ، ٢٠١٢ ، ص ص ٦٥-٦٦ .

(٣٩) جواد كاظم حميد : واقع القطاع الزراعي في محافظة البصرة وأفاقه المستقبلية : بحث منشور في مجلة دراسات البصرة ، ع ١٥ ، س ٨ ، ٢٠١٣ ، ص ٣١٦

(٤٠) رشا عبدالله عبد الحسن: المعاملة الضريبية لإيرادات السياحة الدينية في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٤ ، ص ١٢٥ .

(٤١) وزارة التخطيط العراقية / الجهاز المركزي للإحصاء : مؤشرات إحصائية عن الوضع الاجتماعي والاقتصادي في العراق للمدة من (٢٠٠٩-٢٠١٣) ، أيلول ٢٠١٤ ، ص ١٩

المصادر

اولاً: الكتب

١. د. أحمد أبو دية : الفساد أسبابه وطرق مكافحته، ط ١ ، ٢٠٠ .
٢. د. احمد خلف حسين الدخيل : المالية العامة من منظور قانوني ، ط ١ ، مطبعة جامعة تكريت ، تكريت ، ٢٠١٣ .
٣. د. احمد مراد : النظام المالي في البلدان الاشتراكية ، منشورات وزارة الثقافة ، دمشق ، ١٩٧٣ .
٤. الجمعية اللبنانية لتعزيز الشفافية : لا فساد كتيب الفساد ، ط ١ ، مطابع تكنوبرس ، بيروت ، ٢٠٠٥ .
٥. د. رائد ناجي احمد : علم المالية العامة والتشريع المالي في العراق ، دار السنهوري ، بيروت ، ٢٠١٨ .
٦. سعيد علي العبيدي : اقتصاديات المالية العامة ، ط ١ ، دار دجلة ، عمان ، ٢٠١١ .
٧. د. سمير صلاح الدين حمدي : المالية العامة ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، ٢٠١٥ .
٨. السيد عبد المولى : محاضرات في المالية العامة ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة ، ١٩٧٣ .
٩. د. شريف رمسيس تكلا : الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
١٠. د. عمار طارق عبد العزيز : الفساد الإداري وطرق معالجته ، بغداد ، ٢٠٠٩ .
١١. هاشم الجعفري : مبادئ المالية العامة والتشريع المالي ، مطبعة سلمان الاعظمي ، بغداد ، ١٩٦١ .

١٢. د. يوسف راشد الجابري ود. كامل صكر القيسي: كيف واجه الإسلام الفساد الإداري، بلا سنة نشر.

ثانياً : الرسائل والاطاريح

١. رشا عبدالله عبد الحسن: المعاملة الضريبية لإيرادات السياحة الدينية في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون ، جامعة بغداد ، ٢٠١٤ .

ثالثاً : البحوث والدراسات

٢. جواد كاظم حميد : واقع القطاع الزراعي في محافظة البصرة وأفاقه المستقبلية : بحث منشور في مجلة دراسات البصرة ، ع ١٥ ، س ٨ ، ٢٠١٣ .

٣. د. عكاب احمد محمد و د. شيماء فارس محمد : دور الشفافية المالية في الحد من الفساد ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي السنوي الأول للأكاديمية العراقية لمكافحة الفساد ، المنعقد يوم الاثنين المصادف ٢٤ تموز ، ٢٠١٧ .

٤. د. علي عبد الهادي سالم : نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، ع ٩ ، المجلد ٤ ، ٢٠١٢ .

٥. د. فاطمة إبراهيم خلف : السياسة المالية والفساد الإداري والمالي دراسة تطبيقية في مصر للمدة ١٩٨٠ - ٢٠٠٨ ، بحث منشور في مجلة جامعة الأنبار للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد ٤ ، ع ٧ ، ٢٠١١ .

٦. محمد فاضل نعمة الياسري و عبدالرضا حسن سعود : الفساد الاداري والمالي وانعكاساته على الموازنة العامة ، بحث منشور في مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد السابع ، ع ٢ ، ٢٠٠٩ .

٧. د. مفيد ذنون يونس و عدنان دهام احمد : اثر الفساد في النمو الاقتصادي ، بحث منشور في مجلة تنمية الرافدين ، المجلد ٣٤ ، ع ١٠٩ ، لسنة ٢٠١٢ .

٨. منظمة الشفافية الدولية : تقرير الفساد العالمي لعام ٢٠٠٧ .

٩. د. نوفل علي الصفو : التعريف بأموال الدولة العامة ، بحث منشور في مجلة الرافدين للحقوق ، المجلد ١ ، ع ٢٠ ، ٢٠٠٤ .

١٠. وزارة التخطيط العراقية / الجهاز المركزي للإحصاء : مؤشرات إحصائية عن الوضع الاجتماعي والاقتصادي في العراق للمدة من (٢٠٠٩-٢٠١٣) ، أيلول ٢٠١٤ .

١١. ياسر خالد بركات الوائلي : الفساد الإداري مفهومه واسبابه ، بحث منشور في مجلة النبا ، ع ٨٠ ، كانون الثاني ، ٢٠٠٦ .

رابعاً: القوانين

١. القانون المدني العراقي رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ .

٢. قانون تأميم بعض الشركات والمنشآت رقم ٩٩ لسنة ١٩٦٤ .

٣. قانون رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٧

خامساً: جريدة الوقائع العراقية

١. جريدة الوقائع العراقية بالعدد ٣٠١٥ في ٨/٩/١٩٥١ .

٢. الوقائع العراقية بالعدد ٦٧٥ ، في ١٤ /٧ /١٩٦٤ .

٣. جريدة الوقائع العراقية العدد ٣٦٥٨ في ١/٩/١٩٩٧ .

سادساً: مصادر الانترنت

١. سعود بن هاشم جليدان : اوجه الفساد المالي ، مقال منشور على الشبكة العنكبوتية على الرابط

التالي:

<https://www.alarabiya.net/aswaq/financialmarkets/2014/06/01/%D8%B6%D8%B1%D8%A7%D8%A6%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%88%D8%B1%D8%B5%D8%A9-%D8%A3%D9%81%D9%83%D8%A7%D8%B1-%D9%88-%D8%AA%D8%B3%D8%A7%D8%A4%D9%84%D8%A7%D8%A>

٢. مقال منشور على موقع الهيئة العامة لمكافحة الفساد على الرابط التالي :

<https://www.nazaha.gov.kw/AR/Pages/effects-of-corruption.aspx>

٣. رحيم حسين العكيلي : الفساد تعريفه وأسبابه وآثاره ووسائل مكافحته ، ص ص ٨-٩ ، بحث

منشور على الشبكة الدولية الانترنت على الرابط التالي

www.nazaha.iq/search_web/trboy/4.doc