

## دور الإيرادات النفطية في تمويل الإنفاق الحكومي

م.م قحطان لفتة عطية خلف الربيعي

المعهد التقني - كربلاء

### المقدمة ...

بينما هو معروف الدور الاقتصادي الاستراتيجي للنفط في العراق، إلا أن السياسة النفطية بعد سقوط النظام السابق أصبحت مثيرة للجدل في جانبين. الأول، الملكية العامة في مقابل الملكية الخاصة للصناعة، والجانب الثاني، نمط توزيع الإيرادات النفطية بين الاستخدامات المختلفة. فالدعوة المبكرة لخصخصة الصناعة النفطية أثارت مخاوف العراقيين من احتمال ضياع ثروتهم النفطية وتسليمها إلى الشركات الأجنبية العملاقة، ولكنها تضاعلت فيما بعد تحت تأثير الضغوط السياسية المحلية والهجمات الإرهابية على البنية الأساسية للصناعة النفطية. ولذلك، يصبح ضرورياً أن تتخذ أية حكومة جديدة موقفاً واضحاً فيما يتعلق بخصخصة الصناعة النفطية والذي يجب أن تكون جزءاً من إستراتيجية التنمية البعيدة المدى. كذلك، يكون من الضروري على الحكومات أن تعلن التزامها بالسياسة البعيدة المدى الخاصة بتوزيع الإيرادات النفطية من أجل تحديد قوة النفط السياسية. ولأسباب واضحة، فإن سياسة زيادة إنتاج وتصدير (الإيرادات) النفط قد كسبت دعم جميع الأطراف المعنيين.

وكما تكشف التجربة، ليس جميع السيئات في العراق تتأتى من الثروة النفطية، ولا جميع فضائل المستقبل سوف تنشأ من الثروة النفطية. ولكن، لا يمكن فصل الجهود الناجحة للترويج للديمقراطية، وللحفاظ على الحريات المدنية والحرية الاقتصادية عن التوزيع الرشيد للإيرادات النفطية. وإذا استمر تمويل الإنفاق العام المتزايد بدون توسيع الطاقات الإنتاجية المحلية غير النفطية، فإن "فايروس" لنوع جديد من الشمولية والفساد الاقتصادي سوف "يولد". إن على الحكم الاقتصادي في العراق منع وقوع الاقتصاد في فخ النفط.

## المستخلص

ان استمر تمويل الإنفاق العام المتزايد بدون توسيع الطاقات الإنتاجية المحلية غير النفطية، فإن "فايروس" لنوع جديد من الشمولية والفساد الاقتصادي سوف "يولد". إن على الحكم الاقتصادي في العراق منع وقوع الاقتصاد في فخ النفط. ذلك ينطلق البحث من فرضية مفادها (التشوه الكبير في هيكل الإيرادات العامة، إذ أنها تعتمد بالدرجة الأولى على الربيع النفطي، وبقاء بنية الموازنة الأحادية الجانب للاقتصاد العراقي على هذا الربيع بدلاً من التفكير في إستراتيجية واضحة لتنشيط القطاعات الإنتاجية الأخرى التي يمكن إن تمد الحكومة بالإيرادات وخاصة القطاع الصناعي).

من خلال دراستنا للإيرادات التي تمول الميزانية الاعتيادية وجدنا ان الإيرادات النفطية تشكل نسبة مقدارها 98% من مجموع مصادر التمويل إذ أنها تعتمد بالدرجة الأولى على الربيع النفطي، وبقاء بنية الموازنة الأحادية الجانب للاقتصاد العراقي على هذا الربيع. كذلك كانت الزيادة في النفقات العامة متمركزة في النفقات التشغيلية خلال المدة (2006-2010) فقد بلغت نسبة مساهمة النفقات التشغيلية بالنسبة لإجمالي النفقات (81.8 %) عام 2006 ثم انخفضت بنسبة قليلة لتصبح (72.03 %) عام 2010. في حين أخذت النفقات الاستثمارية تزداد بنسبة قليل جداً، إذ بلغت نسبة مساهمتها الى إجمالي النفقات (18.2 %) في عام 2006 ثم ارتفعت الى (27.9 %) عام 2010 وبالرغم من تلك الزيادة إلا أنها لازالت تشكل ربع إجمالي النفقات ألعامه وهذا مؤشر غير سليم في الاقتصاد العراقي وهو في أمس الحاجة إلى الاستثمارات من اجل إعادة بنائه وتعديل مساره نحو التقدم والازدهار. ويجب وضع استراتيجية اقتصادية بعيدة المدى التي يتمثل هدفها الرئيسي بتقليل الاعتماد الكبير للاقتصاد على الإيرادات النفطية بمقياس مساهمة قطاع استخراج النفط في الناتج المحلي الإجمالي وإيرادات التصدير في المالية العامة وفي تمويل الإستثمارات.

**فرضية البحث :**

ينطلق البحث من فرضية مفادها (التشوه الكبير في هيكل الإيرادات العامة ، إذ أنها تعتمد بالدرجة الأولى على الربيع النفطي ، وبقاء بنية الموازنة الأحادية الجانب للاقتصاد العراقي على هذا الربيع بدلاً من التفكير في إستراتيجية واضحة لتنشيط القطاعات الإنتاجية الأخرى التي يمكن إن تمد الحكومة بالإيرادات وخاصة القطاع الصناعي).

**هدف البحث :**

1. دراسة تطور الإنفاق الحكومي في الميزانية الاعتيادية في العراق.
2. دراسة دور الإيرادات النفطية في تمويل الميزانية الاعتيادية والإنفاق الحكومي.
3. دراسة قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق لسنة 2011.

**المحور الأول : تطور الإنفاق الحكومي في الميزانية الاعتيادية في العراق ....**

تعتبر ظاهر ازدياد النفقات العامة إحدى السمات المميزة للمالية العامة في هذا العصر، وهي ظاهرة عامة ومستمرة في جميع الدول على السواء متقدمة كانت أم في طور النمو، إي كان نظامها السياسي والاقتصادي . وإذا صادف وتوقفت هذه الزيادة المستمرة في النفقات العامة أو ترجعت في بعض السنين عن المستوى الذي وصلت إليه في الدول لسبب أو لآخر فإنها لا تلبث ان تستأنف الارتفاع مواصلة بذلك الازدياد بصورة مستمرة بمجرد زوال ذلك السبب. وقد تابع علماء المالية العامة البحث في أسباب هذه الظاهرة فتعددت آراؤهم، فمنهم من عزاها إلى زيادة الثروة وكيفية توزيعها بينما اعتبرها البعض مظهراً لقانون اقتصادي وإحلال التكاليف ألعامة محل الخاصة ' أي اضطلاع الدولة بالقيام بعدد من الوظائف بدل من ترك هذا النشاط لجهود الأفراد، وقد رد البعض الآخر زياد النفقات ألعامة إلى أسباب سياسية وقانونية<sup>96</sup>. وان لكل رأي جانب من الصواب فعملوا الزيادة بأسباب اقتصادية وسياسية ومالية وفي كل الأحوال يكاد سبب الزيادة الجوهرية ان يكون توسع الدولة في القيام بواجباتها الأساسية مما يتطلب زيادة النفقات<sup>97</sup>. ولهذه الزيادة أسباب عديدة سنتناول أهم هذه الأسباب .

أسباب الزيادة الحقيقية للإنفاق الحكومي في العراق ...

<sup>96</sup> - سعيد عود السامرائي - السياسة المالية في العراق - مطبعة القضاء في الجف الأشرف - 1976 - ص 93 .

<sup>97</sup> - د. رياض الفرس - إدارة الموازنات والمالية العامة - بحث منشور على شبكة الانترنت [www.cba.edu.kw/reyadh/pub%20admin/spending.ppt](http://www.cba.edu.kw/reyadh/pub%20admin/spending.ppt)



إن ظاهرة ازدياد النفقات ألعامه في العراق لا تقتصر على العصر الحاضر فحسب بل يمكن مشاهدتها في الزمن السابق . هناك عوامل أساسية يجب الأخذ بها للتوصل الى الزيادة الحقيقية للنفقات ألعامه . ولقد ذهب مذاهب شتى في تعداد الأسباب التي تؤدي الى زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية، فقال بعضهم بان ذلك يعود لأسباب سياسية واقتصادية واجتماعية وإدارية . غير انه قد يكون من الصعب في بعض الأحوال تحدد طبيعة سبب من هذه الأسباب .

**أولاً: أصبحت الدولة في عصرنا الحاضر** مطالبة بتقديم الكثير من الخدمات التي لم يكن من المألوف سابقا القيام بها، ولهذا فقد اتسع نطاق النشاط الحكومي بعدما أخذت الدولة تتدخل في كثير من الشؤون التي كانت تحجمن التدخل فيها لأنها كانت متروكة لنشاط الأفراد . وعليه فان الدولة أصبحت مسؤولة عن نشر الثقافة والتعليم والعناية بصحة المواطنين وتوفير المساعدات الاجتماعية للعمال العاطلين، وتأمين الملاجئ للعاجزين بالإضافة الى تقديم الإعانات المالية لدعم الصناعة الوطنية، كما تعمل الحكومة في عصرنا الحاضر على تقليل الفوارق بين الطبقات او حتى إزالتها وذلك بالحيلولة دون تركيز الثروات في يد طبقه من طبقات المجتمع . كل ذلك يتطلب بطبيعة الحال إنفاق مبالغ كبيرة من الأموال لكي تستطيع ألدوله القيام بهذه الوظائف الجديدة. هذا فضلا عن الزيادة في الإنفاق على المرافق التي كانت ولا تزال تديرها الدولة منذ القدم نظرا لزيادة أهمية هذه المرافق في الوقت الحاضر

### ثانياً: النفقات العسكرية :

تعتبر النفقات العسكرية من أهم الأسباب المؤدية الى زيادة النفقات العامة، فقد أصبح مرفق الأمن والدفاع يستنزف في الظروف العادية جانباً هاماً من نفقات الدولة، اذ يتراوح بين ثلث ونصف ميزانياتها، وتزداد أهمية هذه النفقات من وقت إلى أخرى إلى جانب ما يتكبده الشعب من تضحيات إنسانية جسيمة فإنها تتحمل عبأً مالياً ضخماً نظراً لارتفاع تكاليفها.

وظاهرة ازدياد النفقات العسكرية ظاهرة عامة تتحقق في الدول المختلفة نظراً لعدم الاستقرار الأمني واستمرار الحروب الباردة مما يدفع الدول الى التسابق على التسليح وزيادة هذه النفقات عاماً بعد عام، ورغماً هيته للأمن القومي فإن له تأثيرات سلبية على التنمية الاقتصادية ، ومن الأفضل أنيوجه إلى القطاعات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافها . والتجربة اليابانية تؤكد ذلك فقد دأبت اليابان على تخفيض إنفاقها العسكري منذ نهاية الحرب العالمية الثانية والتركيز على تنمية قطاعاتها الإنتاجية المدنية فوصلت إلى درجة متقدمة من التطور التكنولوجي والإنتاجي المدني . يأخذ الإنفاق العسكري شكلين : الأول نفقات تطوير الجيش ويتحكم بها مدى التوتر السائد في منطقة معينة ، والثاني نفقات الحريحين حدوثها . هناك من يقول بأن للإنفاق العسكري أثر إيجابي على توظيف العمالة والموارد وتطوير التكنولوجيا والأبحاث عن النمو الاقتصادي ويستشهد على ذلك بالتجربة الأمريكية التي توظف الكثير

من الموارد الطبيعية والبشرية في القطاعات العسكرية. صحيح أن هناك تشغيل لجزء كبير من العمل والموارد لكن إنتاج هذه الموارد يتركز في الإنتاج العسكري وفائدته بالنسبة للإنتاج المدني في مجال تطوير التكنولوجيا محدودة للغاية . ومع أن تطوير الأبحاث أمر صحيح بالنسبة للدول المتقدمة لكنها قد تكون معدومة بالنسبة للدول النامية التي تستورد التكنولوجيا العسكرية ولا تقوم بتطويرها .

### ثالثاً : التقدم العلمي والفني ...

لقد أدى التقدم العلمي والفني إلى زيادة النفقات العامة زيادة حقيقية لان مرافق الدولة ودوائرها أخذت بفضل هذا التقدم العلمي والفني تستخدم أجهزة كثيرة كالتلفون ومكيفات الهواء والسيارات. ولكن مع ذلك إن التقدم العلمي ليس دائماً من أسباب زيادة النفقات العامة . إذ انه قد يكون على العكس من ذلك فيحقق اقتصاد في النفقات ، فمن الممكن ان تكون تكاليف التدفئة المركزية لدوائر الدولة بأقل من تكاليف التدفئة في الوسائل القديمة إلا إن الانكماش في النفقات الذي يسببه التقدم العلمي يكاد لا يكون ملموساً إذا قورن بالنفقات الطائلة التي تضطر الإدارة إلى إنفاقها لمتابعة ركب هذا التقدم فالإنفاق العسكري من بين النفقات المختلفة الذي تأثر بالتقدم العلمي والفني في هذا المجال مما دفع الدول إلى زيادة الإنفاق في هذا المجال ويقال نفس الشيء بالنسبة للخدمات ألعامة التي ازدادت تكاليفها نتيجة استخدام وسائل أكثر تقدماً ولكنها أكثر كلفة .

التقسيم الاقتصادي للإنفاق العام: هناك نوعان لتقسيم الإنفاق الحكومي : الأول إداري يوضح العلاقة الإدارية والمالية بين الوحدات القائمة كما يوضح من له سلطة الإنفاق وعلى من تقع مسؤولية الإنفاق : الثاني اقتصادي يساعد على معرفة الآثار الاقتصادية والاجتماعية للإنفاق الحكومي وبالتالي يساعد على اتخاذ القرارات والسياسات المناسبة لمعالجة موضوعات المالية العامة. وما يهمنا هنا هو التقسيم الاقتصادي للإنفاق العام الذي يشمل الإنفاق المباشر أو الحقيقي والإنفاق التحويلي..

**أولاً- الإنفاق الحكومي المباشر ( الحقيقي) ...** ويشمل جميع النفقات المباشرة للحكومة لشراء السلع والخدمات أي النفقات التي

تحصل الحكومة على مقابل لها وهذه تشمل النفقات الاستهلاكية والنفقات الاستثمارية

أ- الإنفاق الاستهلاكي... ويشمل الرواتب والأجور ، والمكافآت ، والبدلات ، ومصاريف الكهرباء والماء والهاتف والمفروشات ومصاريف النقل وجميع المصاريف الأخرى اللازمة لتسيير الجهاز الإداري الحكومي . وتمثل عادة " جزءاً كبيراً" من إجمالي الإنفاق الحكومي وقد تصل إلى 50% في بعض الميزانيات . وعندما يكون حجم الإنفاق الاستهلاكي متزايداً " مقارنة" بحجم الإنفاق الاستثماري فإن لذلك آثاراً سلبية على نمو الناتج القومي الإجمالي وعلى التنمية



ب- الإنفاق الاستثماري... ويأخذ شكلين : الأول هو الإنفاق على مشاريع البنية التحتية الأساسية من طرق وجسور وسدود ومشاريع الكهرباء والماء... وهي مشاريع هامة للاقتصاد وللقطاع الخاص في عملية التنمية . وقد يشمل الاستثمار في القوى العاملة كالإنفاق على المشاريع التعليمية والصحية . والثاني هو الإنفاق على المشاريع الإنتاجية للدولة كمشاريع الصناعات البتروكيمياوي النوع له أهمية كبرى بالنسبة للاقتصاد والمجتمع . وكلما زاد الإنفاق الاستثماري مقارنةً بالإنفاق الاستهلاكي أدى ذلك إلى زيادة النمو الاقتصادي بمعدلات أكبر

ثانياً- الإنفاق التحويلي... ويشمل جميع النفقات التي تدفعها الحكومة في شكل إعانات للأفراد أو للقطاعات أي النفقات التي لا تحصل الحكومة على مقابل لها . ويأخذ ثلاث أشكال:

أ- الإعانات الاجتماعية : وهي تلك التي تدفع لفئة معينة من أفراد المجتمع لتحسين أحوالهم الاجتماعية والوصول بهم إلى مستوى معين من المعيشة . وتشمل هذه الفئة العجزة والأرامل والمعاقين والعاطلين عن العمل . وتأخذ أشكالاً مختلفة : مبالغ نقدية تدفع مباشرة للمستحقين أو إعانات تدفع بصورة عينية كبطاقات الغذاء والملابس كما في شبكة الحماية الاجتماعية .

ب- الإعانات الاقتصادية : وهي التي تقدمها الدولة إلى القطاعات والمؤسسات الإنتاجية بقصد تخفيض الأسعار وزيادة الإنتاج لبعض السلع الأساسية . وتأخذ أشكالاً عديدة : تقديم قروض بدون فوائد لبعض القطاعات، تقديم الإعانات النقدية المباشرة أو غير المباشرة لتقديم الإعانات العينية مثل تقديم الأرض اللازمة لإقامة المشروع بالمجان أو بسعر رمزي.

ج - الإعانات والمساعدات الخارجية : وتشمل الإعانات التي تأخذ شكل هبات تقدم من دولة إلى أخرى وذلك في صورة عينية أو نقدية ، كما تشمل القروض بدون فوائد المقدمة من دولة إلى أخرى لأسباب سياسية أو إنسانية.

المحور الثاني : دور الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة ...

منذ تأسيس العراق الحديث في عام 1921، ركزت الحكومات المتعاقبة على الاستفادة من الإيرادات النفطية في تمويل مشاريع التنمية العامة. ولكن، حتى عام 1953، لم تكن قيمة الإيرادات النفطية ذات أهمية في المالية العامة. ومنذ عام 1953 حتى عام 1959، تم تخصيص نسبة 70% من الإيرادات النفطية لتمويل مشاريع البنية الأساسية في البلاد. وخلال الفترة (1960-1973)، كانت الإيرادات المصدر الرئيسي للميزانية السنوية ولتمويل مشاريع البنية الأساسية وموزعة بينهما بنسبة (50%:50%) 99. ثم شهدت

98- صباح حميد شاهين - إستراتيجية الإنفاق الحكومي - مجلة الاقتصاد - العدد 21 - السنة الثانية - 1972 - ص 21

99- موسى عبد الرزاق موسى - الإيرادات النفطية ودورها في تمويل الإنفاق الحكومي في العراق - دراسة الدبلوم العالي - جامعة بغداد - كلية الإدارة والاقتصاد - قسم العلوم المالية -

الفترة (1974-1980) الفرصة الذهبية للإسراع بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية حيث كانت الموارد المالية الحكومية المتأتية من النفط بصورة أساسية والمطلوبة للاستثمار وللاستهلاك وللواردات المتزايدة غير محدودة 100. ومنذ عام 1980، أدت حرب الثمانية سنوات المدمرة مع إيران وما تبعها، غزو الكويت في عام 1990 ونتائج حرب الخليج في عام 1991 والحصار الاقتصادي الذي استمر 13 سنة، وكذلك الإدارة السيئة للإيرادات النفطية من قبل النظام السابق، أدت إلى التدهور الاقتصادي السريع والبطالة العالية والانخفاض الكبير في مستوى المعيشة وانتشار الفقر 101. إن الانتفاع من الإيرادات النفطية بصورة مستقلة عن السيطرة المباشرة للحكومة المركزية وللحكومات الفدرالية (حكومة كردستان)، سيساهم أيضاً في تحقيق الاستقرار السياسي، ومحاربة الفساد وضمان الثقة لدى الشركات الأجنبية. ويلاحظ من الجدول (1) التشوه الكبير في هيكل الإيرادات العامة، إذ أنها تعتمد بالدرجة الأولى على الربيع النفطي، وبقاء بنية الموازنة الأحادية الجانب للاقتصاد العراقي على هذا الربيع بدلاً من التفكير في إستراتيجية واضحة لتنشيط القطاعات الإنتاجية الأخرى التي يمكن إن تمتد الحكومة بالإيرادات وخاصة القطاع الصناعي 102. فقد بلغت الإيرادات النفطية (9,594 مليون دولار) عام (1990) ثم انخفضت

إلى (461) مليون دولار وبنسبة مساهمة (93%) من الإيرادات الكلية وبمتوسط أهمية نسبية بلغت (93) عام (1995). بفعل العقوبات التي فرضها قرار الأمم المتحدة المرقم 116 في آب 1990 بفرض الحظر الاقتصادي على العراق لإيقاف صادرات العراق النفطية إذ أدى ذلك الحظر إلى انخفاض تام في صادرات العراق النفطية مقتصرراً الأمر على ما تمكن في حينها من تصدير كميات ضئيلة جداً الأمر الذي أفقد العراق إيرادات هائلة تقدر بمئات المليارات واثراً على موقع العراق في السوق النفطية العالمية. ثم بدأت الإيرادات النفطية بالارتفاع وبصورة مستمرة نوعاً ما عام 1996 باستثناء عام 2003 بسبب ظروف الحرب فقد بلغت (13,593) مليون دولار وبنسبة مساهمة (95%) من الإيرادات الكلية وبمتوسط أهمية نسبية بلغت (94) عام 2002. على اثر مذكرة التفاهم (النفط مقابل الغذاء والدواء) مما أدى إلى ارتفاع صادرات نفط العراق 103. فبعد سقوط النظام

100- نبيل جعفر عبد الرضا - الاقتصاد العراقي تداعيات الحاضر واتجاهات المستقبل - مجلة العلوم الاقتصادية - كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة الموصل - المجلد الخامس - العدد 9 - 2007 - ص 11.

101- قحطان لفته عطية الربيعي - قياس وتحليل دالة الطلب على المشتقات النفطية لدول مختارة للمدة (1985-2008) - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - كلية الإدارة والاقتصاد - قسم الاقتصاد - 2011 - ص 48.

102- د. عماد محمد علي العاني - صلاح قطاع المالية العامة في العراق - الجامعة المستنصرية - كلية الإدارة والاقتصاد - المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية - السنة التاسعة - العدد الثامن والعشرون - 2011 - ص 7.

103- د. ونيس فرج عبد العال - تطور استهلاك النفط والطاقة في الدول العربية والتوقعات المستقبلية (1970 - 1996) - المجلة المصرية للتنمية والتخطيط - المجلد السابع العدد الأول - يونيو - 1999 - ص 19.

كانت التوقعات تشير إلى احتمال حدوث زيادة في الإنتاج إلى ما بين 3-4 مليون برميل يومياً بحلول عام 2006. إلا إن مثل هذا الزيادة لم تحصل فقد سجل عام 2010 ارتفاع الإيرادات النفطية (51,147) مليون دولار ليشكل ما نسبته (98.2) من الإيرادات الكلية والذي يتضح عن طريق الجدول (1) . مما تقدم يمكن القول بان الحكومة اعتمدت اعتماداً كبيراً في تمويل نفقاتها على الإيرادات النفطية هذا الاعتماد سوف يعرض مسألة استمرار التمويل إلى خطر الانخفاض أو الانقطاع وهذا يشكل أكبر خطر يواجه أي سياسة مالية سليمة. كما ان عوائد النفط لا يمكن اعتبارها موارد عادية بل تعتبر موارد استثنائية لا يمكن الاعتماد عليها في تمويل النفقات الاعتيادية . حيث كانت علاقة وثيقة بين إيرادات النفط والنفقات العامة وهذا ما يجعل الاقتصاد العراقي يتأثر بشكل مباشر بهذه الإيرادات وتعكس أثارها على النفقات العامة وعلى خطط التنمية القومية وعملية التنمية الاقتصادية وارتباط التغيرات في الدخل القومي بالتغيرات في نسب الإيرادات من النفط . وهذا ما يجعل إيرادات النفط متغير مستقلاً يؤثر في المتغيرات التابعة ومنها السياسة المالية مما يثبت سمة التخلف للاقتصاد العراقي.



## نسبة مساهمة الإيرادات النفطية من الإيرادات الكلية والنتاج المحلي الإجمالي

متوسط الأهمية النسبة لنسبة الإيرادات النفطية من الإيرادات الكلية	*نسبة مساهمة الإيرادات النفطية من الإيرادات الكلية %	*نسبة مساهمة الإيرادات النفطية من النتاج المحلي الإجمالي %	الإيرادات النفطية	الإيرادات الكلية	النتاج المحلي الإجمالي	السنة
93	93.0	68.6	9,594	10,314	13,982	1990
	93.1	8.3	351	377	4,245	1991
	93.0	8.8	482	518	5,481	1992
	93.1	9.8	425	457	4,347	1993
	92.9	11.6	421	453	3,621	1994
	92.9	11.5	461	496	4,000	1995
94.1	93.0	12.2	680	731	5,556	1996
	93.0	41.7	4,280	4,602	10,261	1997
	92.9	48.3	5,111	5,500	10,572	1998
	92.6	69.3	12,104	13,067	17,477	1999
	97.0	76.1	19,771	20,380	26,017	2000
	95.0	77.1	15,685	16,510	20,342	2001
	95.0	64.0	12,593	13,250	19,675	2002
95.7	94.1	49.2	7,519	7,990	15,282	2003
	96.0	48.4	17,751	18,490	36,638	2004
	96.8	45.9	22,950	23,697	49,955	2005

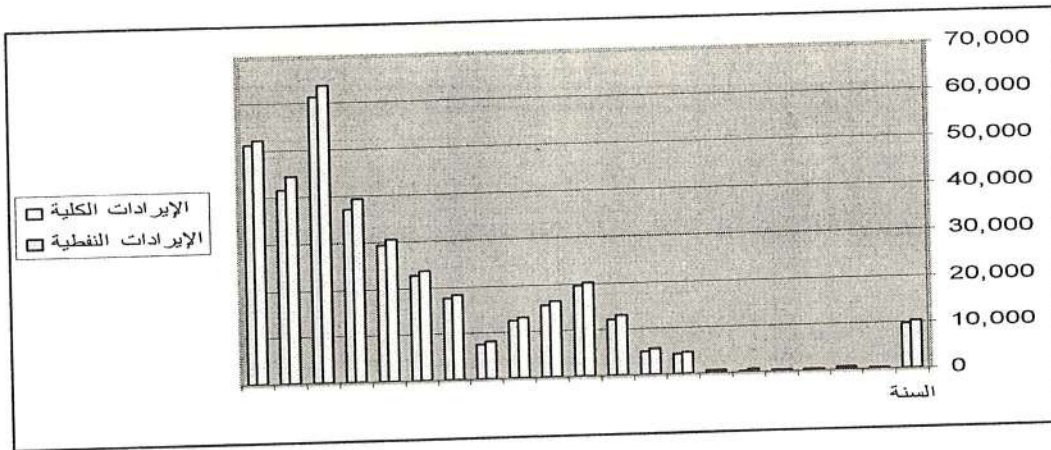
	96.6	45.5	29,500	30,529	64,805	2006
	94.3	43.3	37,300	39,516	86,125	2007
	95.8	47.2	61,111	63,726	129,339	2008
	94.1	35.1	41,668	44,275	118,579	2009
	98.2	40.6	51,147	52,084	125,899	2010

در :

Opec ,

Annual statistical Bulletin , 2008

, Annual statistical Bulletin, 2011



### ثالثاً: دور الإيرادات النفطية في تمويل الإنفاق الحكومي ...

من خلال دراستنا للإيرادات التي تمول الميزانية الاعتيادية وجدنا ان الإيرادات النفطية تشكل نسبة مقدارها 98% من مجموع مصادر التمويل. ونظراً لأهمية إيرادات النفط في الاقتصاد العراقي، فمن الأساسي إدارة هذه الموارد بشكل سليم. ولا بد من وجود شفافية في تحركات أموال الميزانية، وكذلك في حسابات صندوق التنمية العراقي وفي شركة النفط الوطنية فور إنشائها. إن الحد الأدنى من المعايير يشمل تحقيق الشفافية في مالية القطاع النفطي، والتدقيق في الحسابات بشكل مستقل وموثوق وشفاف، والعمل على إشراك المجتمع المدني بهذا الشأن<sup>105</sup>. وسبق وان بحثنا ظاهرة زيادة النفقات العامة وقلنا بان ظاهرة تزايد النفقات العامة هي ظاهرة طبيعية بالنسبة لكافة الدول على اختلاف نظامها وظروفها. ولكن مهما كان الأمر فان الزيادة في الإنفاق الحكومي يجب ان لا يكون مطلق بدون مراعاة لحالة الوضع الاقتصادي ونموه المتوازن والتفرقة بين الإنفاق الاستهلاكي والإنفاق الاستثماري للدولة وتحديد زيادة كل منها وفق تطور الدخل القومي من ناحية ومتطلبات التنمية من ناحية أخرى. وفي الاقتصاد العراقي وفي المدة قيد البحث كان للإنفاق الحكومي أهمية كبيرة، إذ اعتمد المواطن العراقي على الدولة في المحافظة على مستويات معيشته، أما الدولة من جهتها فإنها وجهت أكثر من نصف إنفاقها العام بصورة نفقات تحويلية تحوّل للمواطن العراقي دون مقابل، وشملت النفقات التحويلية الآتي:

1. دعم البطاقة التموينية. 2. دعم الوقود. 3. دعم المزارعين. 4. أخرى.

### وبعد ما تغيرت الأوضاع السياسية والاقتصادية بعد سنة 2003 أضيفت البنود الآتية:

1. هيئة دعاوى حقوق الملكية. 2. نفقات استيراد الطاقة الكهربائية.
3. نفقات الانتخابات. 4. احتياطي الطوارئ. 5. منح الشركات والهيئات العامة.

<sup>105</sup> - د. إبراهيم محمد بحر العلوم - النفط والسياسة في العراق الجديد - دار ومكتبة الهلال - بيروت - الطبعة الأولى - 2008 - ص 183



ويمكن تحليل النفقات العامة في العراق من خلال الجدول (2). لقد ازدادت النفقات العامة بشكل كبير خلال المدة (2006-2010) إذ ارتفعت من (50963161.39) مليون دينار والتي تتضمن كل من النفقات التشغيلية بمقدار (41691161.392) مليون دينار وبنسبة مساهمة (81.8 %) من إجمالي النفقات والنفقات الاستثمارية بمقدار (9272000.000) مليون دينار وبنسبة مساهمة (18.2 %) عام 2006 ، إلى (84657467.56) أي بمعدل زيادة قدره (39.18%) عام 2010 . في حين بلغت النفقات التشغيلية (60980694.95) مليون دينار وبنسبة مساهمة من إجمالي النفقات (72.03 %) والنفقات الاستثمارية (23676772.6) مليون دينار وبنسبة مساهمة (27.9 %) لنفس العام . كذلك يلاحظ من الجدول كانت الزيادة في النفقات العامة متمركزة في النفقات التشغيلية خلال المدة (2010-2006) فقد بلغت نسبة مساهمة النفقات التشغيلية بالنسبة لإجمالي النفقات (81.8 %) عام 2006 ثم انخفضت بنسبة قليلة لتصبح (72.03 %) عام 2010 . في حين أخذت النفقات الاستثمارية تزداد بنسبة قليل جداً ، إذ بلغت نسبة مساهمتها إلى إجمالي النفقات (18.2 %) في عام 2006 ثم ارتفعت إلى (27.9 %) عام 2010 وبالرغم من تلك الزيادة إلا أنها لازالت تشكل ربع إجمالي النفقات العامه وهذا مؤشر غير سليم في الاقتصاد العراقي وهو في أمس الحاجة إلى الاستثمارات من أجل إعادة بنائه وتعديل مساره نحو التقدم والازدهار<sup>106</sup>.

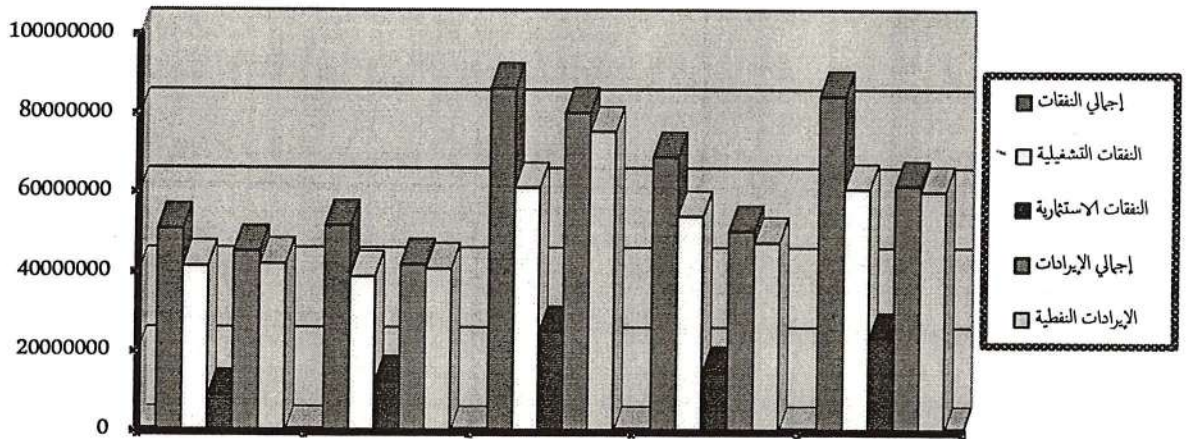
<sup>106</sup> -د. عماد محمد علي العاني - صلاح قطاع المالية العامة في العراق - الجامعة المستنصرية - كلية الإدارة والاقتصاد - المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية - السنة التاسعة - العدد الثامن والعشرون - 2011 - ص 11 .

## جدول (2)

## الإيرادات والنفقات العامة في موازنة العراق للمدة ( 2010 - 2006 )

مليون دينار

2010	2009	2008	2007	2006	الفترة / السنة
84657467.56	69165523.835	86683832.800	51727468.005	50963161.392	إجمالي النفقات
60980694.95	54148081.138	61348816.896	39062163.005	41691161.392	النفقات التشغيلية
72.03	78.3	70.8	75.5	81.8	نسبة إلى الإجمالي %
23676772.6	15017442.687	25335015.904	12665305.000	9272000.000	النفقات الاستثمارية
27.9	21.7	29.2	24.5	18.2	نسبة إلى الإجمالي %
61735312.5	50408215.839	80476109.193	42064530.267	45392304.000	إجمالي الإيرادات
60353460.00	47528261.922	75669112.494	41036910.594	42287900.000	الإيرادات النفطية
97.8	94.3	94	97.5	93.2	نسبة إلى الإجمالي %
32.441	31.234	30.413	29.584	28.750	عدد السكان
2.609583	2.214430	2.850223	1.748494	1.772631	نصيب الفرد من النفقات
1.903003	1.521683	2.646108	1.387131	1.470883	نصيب الفرد من الإيرادات



رسم توضيحي 1- - الإيرادات والنفقات العامة في موازنة العراق للمدة ( 2010 - 2006 )

المصدر: قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنوات المالية ، 2010,2009,2008,2007,2006

1- Opec , Annual statistical Bulletin , 2011

يلاحظ ان التوسع في النفقات العامة لم يكن توسعاً طبيعياً لأنه لم يكن يتماشى مع الإمكانيات المتاحة في الدولة من خلال إيرادات الميزانية كما إن هذا التوسع كان ناشئاً من حاجة البلاد للتغلب على حالة التخلف السائد بدون تخطيط دقيق لاجتياز هذا المرحلة وقد كان لسياسة التمويل بالعجز نتائج مالية واقتصادية خطيرة وذلك نتيجة للجوء باستمرار وعدم تخصيص مصروفات التمويل بالعجز إلى مشاريع منتجة . واستمرار تأثير مديونيتها على تنمية مواردها الذاتية وبالتالي تأخر عجلتها التنموية . وقد دأب أصحاب القرار في العراق منذ تغيير النظام السياسي على إيجاد الحلول الناجعة للتقليل من الآثار السلبية للعجز والمديونية وتأشير مكامن الخطأ في توزيع الإيرادات العامة على بنود الإنفاق كافة ، وإظهار الصورة الحقيقية لتلك التوزيعات غير الصحيحة وذات المردودات الضارة على الاقتصاد ككل . وقد وجد المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي بما يتمتع به من خبرات ان هناك بنود صرف في الموازنة تؤثر تأثيراً سلبياً بل ومؤذياً على توزيعات الصرف الأخرى ، وتظهر فقرة استيراد المشتقات النفطية بأوضح صورها ، اذ تشير بيانات الموازنة العامة للدولة لسنة 2005 الى ان الدعم الحكومي لتغطية الطلب المحلي قد بلغ (3.6) ترليون دينار وهو يمثل 10% تقريباً من إجمالي الإنفاق العام 107، فضلاً عن ان العراق يبذل جهوداً حثيثة مع الدول الدائنة ( سواء المنضوية تحت لواء نادي باريس او غيرها) من اجل إلغاء جزء من تلك الديون والحصول على تسهيلات ائتمانية من قبل صندوق النقد الدولي ، وقد تم التوصل بالفعل الى عقد اتفاقيتين الأولى تخص تخفيض الديون والثانية قيام صندوق النقد الدولي بتقديم مبالغ لدعم الاقتصاد العراقي ، ومن اجل عكس الصورة الحقيقية لتلك الجهود ، كان لابد من اتخاذ حزمة من الإجراءات التي تؤكد للمجتمع الدولي ان أصحاب القرار في العراق ماضين في إيجاد السبل الكفيلة لردم الهوه التي تتسع باستمرار في عجز الموازنة وإيقاف النزف الكبير بالأموال العراقية التي تذهب لإغراض استيرادات المشتقات النفطية وغيرها دون ان يكون لأسعار بيعها أية مردودات ذات تأثير واضح على التقليل من تلك العجزان المستمرة . وعليه فلا عجب ان تكون نفقات استيراد المشتقات النفطية تشكل 24% من إجمالي النفقات التحويلية ان الدعم الكلي للمشتقات هو بحدود 12 ترليون دينار، و يشمل دعم اسعار المشتقات المنتجة داخليا والمستوردة بالإضافة الى القيمة العالمية للنفط الخام الذي يستخدم في المصافي. ويترتب على هذا الإسراف عجز في موازنة الدولة في وقت



يصعب على العراق معالجة هذا العجز عن طريق الديون. وغالبا ما يتم تسديده 108. رابعاً: قانون الموازنة العامة الاتحادية

لجمهورية العراق للسنة المالية / 2011 .

الموازنة العامة تعتبر تقريراً مفصلاً ومعتمداً للنفقات العامة والإيرادات العامة لمدة مالية مستقبلية، غالباً ما تكون سنة، وهي خطة أو برنامج عمل تترجم فيه الحكومة سياستها الاقتصادية والاجتماعية إلى أهداف سنوية رقمية . كما أنها ليست مجرد برنامج عمل خاص بوزارة المالية يبين الكفاءة في إدارة الأموال وحسب، ولا تتقرر فعالية الموازنة بذاتها فقط بل ترتبط بأدوات التخطيط المالي الأخرى كسياسة التسليف وسياسة النقد الأجنبي وتقاس بالنتائج الاقتصادية والاجتماعية وليس بالنتائج المالية فقط. إن الموازنات المنفذة خلال الفترة 2004-2011 لم تصمم على أسس ترقى إلى المعايير الدولية المعتمدة من قبل صندوق النقد الدولي والمحددة بأربعة مجالات أساسية وهي بوضوح الأدوار والمسؤوليات توفر المعلومات للجماهير وتحضير وتطبيق منفحة للموازنة وضمانات النزاهة.

#### أولاً: الإيرادات ..

قدرت إيرادات الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية /2011 بمبلغ (78705237500000) دينار. احتساب الإيرادات الناجمة عن تصدير النفط الخام على أساس معدل سعر قدره (73) دولاراً للبرميل الواحد ومعدل تصدير قدره (2250000) برميل يومياً منها (150000) برميل يومياً عن الإيرادات الناجمة عن تصدير النفط الخام عن طريق إقليم كردستان وإلزام الإقليم بتحويل الإيرادات المتأتية عن ذلك إلى صندوق أعمار العراق DFI بعد خصم نسبة الـ (5%) عن تعويضات حرب الكويت أو أية نسبة أخرى يقرها مجلس الأمن وتسديدها إلى الأمم المتحدة وعند عدم التسديد يتم خصم المبالغ من حصة الإقليم البالغة 17%.

<sup>108</sup> - د. كمال البصري - إصلاح أسعار المشتقات النفطية : لمصلحة من؟ - مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي - 10 كانون الأول - 2005 - ص 8

## ثانياً: النفقات ...

يخصص مبلغ مقداره (9298058297000) دينار لنفقات السنة المالية 2011 يوزع وفق الآتي..

أ- مبلغ مقداره (28957957804000) دينار لنفقات المشاريع الاستثمارية.

ب- مبلغ مقداره (64022625166 000) دينار للنفقات الجارية وعلى النحو التالي:

1- نفقات الدفاع والأمن (13520645222 000) ألف دينار

2- نفقات تعويضات والديون (6484152315 000) دينار

3- نفقات دعم الشرائح الاجتماعية (12562258720 000) دينار

4- نفقات دعم الشركات العامة والهيئات الممولة ذاتياً (2485669374000) دينار

## 5- النفقات القطاعية

أ- الزراعي (493861096 000) دينار

ب- الصناعي والطاقة (3642287836000) دينار

ت- النقل والمواصلات (234263055000) دينار

ث- التشييد والإسكان والخدمات (211323907000) دينار

ج- التربية والتعليم (7879075180000) دينار

6- نفقات الوزارات والإدارات العامة الأخرى (14609088461000) دينار

هـ - يخصص مبلغ (163378800000) دينار إلى المحافظات ما يعادل دولارا واحدا عن كل برميل نפט خام منتج في المحافظة ودولار واحد عن كل برميل نפט خام مكرر في مصافي المحافظة ودولار واحد عن كل 150 متر مكعب منتج من الغاز الطبيعي في المحافظة يتم توزيعه حسب إنتاج كل محافظة.

### ثالثا "العجز"

أ- بلغ إجمالي العجز المخطط للموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية (000201114275345470) دينار ويغطي هذا العجز من المبالغ النقدية المدورة من الموازنة العامة الاتحادية لسنة 2010 ومن الاقتراض الداخلي والخارجي.

بالاقتراض من صندوق النقد الدولي بما يكمل مبلغ (5،4) مليار دولار ومن البنك الدولي بما يكمل المبلغ الـ (2) مليار دولار خلال سنة 2011 وباستعمال حقوق السحب الخاص بـ SDR بحدود (8،1) مليار دولار لتغطية العجز المتوقع بالموازنة العامة الاتحادية إضافة إلى الاقتراض الداخلي بموجب حوالات الخزينة.

رابعا " :تحدد نسبة (17%) من مجموع النفقات التشغيلية ونفقات المشاريع الاستثمارية للموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق المصادق عليها لإقليم كردستان بعد استبعاد النفقات السيادية

إن المؤشرات الإجمالية في الموازنة تمثل ارتفاع الإيرادات العامة إلى 78.7 ترليون دينار بعد أن كانت 61.7 ترليون دينار في موازنة عام 2010، وانخفض عجز الموازنة العامة فيالعراق لعام 2011 إلى 14.275 ترليون دينار بعد أن كان 24 ترليون دينار في العام المنصرم في أن النفقات التشغيلية في موازنة عام 2011 بلغت حوالي 64 ترليون دينار بزيادة قدرها نحو 3 ترليون دينار عن موازنة العام السابق ، وارتفع الإنفاق الاستثماري إلى نحو 29 ترليون دينار في موازنة عام 2011 بعد أن كان 25 ترليون دينار في موازنة عام 2010.

كما نلاحظ وجود نقاط ضعف في الموازنة الاتحادية لعام 2011، تتمثل في عدم عدالة توزيع التخصيصات على المؤسسات المستفيدة وهنالك غلبة لبعض الوزارات على الوزارات الأخرى وهي ليست بتلك الاستحقاقات. على الرغم من أنها تبدو من الموازنات الضخمة على مستوى الدولة العراقية، إلا أنها تعد فقيرة جدا من حيث آلية توزيع هذه التخصيصات. تضمنت ارتفاع نفقات الأمن والدفاع التي باتت تشكل نحو 14.5% من إجمالي الإنفاق العام و21.2% من الإنفاق التشغيلي، إذ تم تخصيص حوالي 14 ترليون دينار بزيادة مقدارها





(18.2%) في عام 2006 ثم ارتفعت الى (27.9%) عام 2010 وبالرغم من تلك الزيادة إلا أنها لازالت تشكل ربع إجمالي النفقات ألعامه وهذا مؤشر غير سليم في الاقتصاد العراقي وهو في أمس الحاجة إلى الاستثمارات من اجل إعادة بنائه وتعديل مساره نحو التقدم والازدهار.

5- عدم عدالة توزيع التخصيصات على المؤسسات المستفيدة وهناك غلبة لبعض الوزارات على الوزارات الأخرى وهي ليست بتلك الاستحقاقات. على الرغم من أنها تبدو من الموازنات الضخمة على مستوى الدولة العراقية، إلا أنها تعد فقيرة جدا من حيث آلية توزيع هذه التخصيصات.

### التوصيات

- 1- ان الحكومة العراقية تحت ضغط شديد من المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فإن عليها تطبيق سياسة واضحة لتخصيص الإيرادات النفطية بين النفقات الحكومية التشغيلية وبين الاستثمار في البنية الأساسية. ويجب أن يكون هذا متسقاً مع السياسات المالية والنقدية. وبصورة خاصة، لابد من فرض ضرائب على إنتاج النفط والغاز، ولابد من إتخاذ الإجراءات القانونية للسماح بمشاركة أكبر للقطاع الخاص الوطني والشركات الأجنبية في صناعة تصفية منتجات النفط وتوزيعها على أن لا تقل ملكية الدولة فيها عن 51% منها. جميع هذه السياسات يجب أن تصمم في ضوء الاستراتيجية الاقتصادية البعيدة المدى التي يتمثل هدفها الرئيسي بتقليل الاعتماد الكبير للاقتصاد على الإيرادات النفطية بمقياس مساهمة قطاع استخراج النفط في الناتج المحلي الإجمالي وإيرادات التصدير في المالية العامة وفي تمويل الإستيرادات.
- 2- إن مساهمة القيمة المضافة للنفط الخام في الناتج المحلي الإجمالي يجب أن لا تزيد على 20%، بينما الإيرادات غير النفطية يجب أن تكون على الأقل 80% من ميزانية الحكومة السنوية.
- 3- تنوع الفعاليات الاقتصادية، وزيادة الاستثمار الخاص، والصادرات غير النفطية.
- 4- تنفيذ مشاريع مكثفة للتنمية البشرية وبرامج لإعادة التأهيل لغرض تحسين مهارات القوى العاملة والإنتاجية.
- 5- يجب على الدولة أن تنشط لتسهيل التكيف للتكنولوجيا المتقدمة في الإنتاج، وفي الاتصالات، وفي المعلومات، ونشرها.

## المصادر....

1. سعيد عبود السامرائي - السياسة المالية في العراق - مطبعة القضاء في النجف الأشرف - 1976
2. كمال البصري - اصلاح اسعار المشتقات النفطية : لمصلحة من؟- مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي - 10 كانون الأول - 2005
3. منافع الصانغ - ندوة إصلاح أسعار المشتقات النفطية - مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي - 10 كانون الأول - 2005
4. إبراهيم محمد بحر العلوم - النفط والسياسة في العراق الجديد - دار ومكتبة الهلال - بيروت - الطبعة الأولى - 2008-
5. فلاح خلف الربيعي - قطاع النفط في العراق بين الواقع المؤلم والأفاق المستقبلية - معهد الإمام الشيرازي للدراسات - واشنطن -  
www.sironline.org
6. ونيس فرج عبد العال - تطور استهلاك النفط والطاقة في الدول العربية والتوقعات المستقبلية (1970 - 1996) - المجلة المصرية للتنمية والتخطيط - المجلد السابع العدد الأول - يونيو - 1999
7. عماد محمد على العاني - صلاح قطاع المالية العامة في العراق - الجامعة ألمستنصرية - كلية الإدارة والاقتصاد - المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية - السنة التاسعة - العدد الثامن والعشرون - 2011
8. فحطان لفته عطية الربيعي - قياس وتحليل دالة الطلب على المشتقات النفطية لدول مختارة للمدة (1985 - 2008) - رسالة ماجستير - جامعة بغداد - كلية الإدارة والاقتصاد - قسم الاقتصاد - 2011-
9. نبيل جعفر عبد الرضا - الاقتصاد العراقي تداعيات الحاضر واتجاهات المستقبل - مجلة العلوم الاقتصادية - كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة الموصل - المجلد الخامس - العدد 9 - 2007
10. موسى عبد الرزاق موسى - الإيرادات النفطية ودورها في تمويل الإنفاق الحكومي في العراق - دراسة الدبلوم العالي - جامعة بغداد - كلية الإدارة والاقتصاد - قسم العلوم المالية - 1978
11. صباح حميد شاهين - إستراتيجية الإنفاق الحكومي - مجلة الاقتصاد - العدد 21 - السنة الثانية - 1972
12. رياض الفرس - إدارة الموازنات والمالية العامة - بحث منشور على شبكة الانترنت  
www.cba.edu.kw/reyadh/pub%20admin/spending.ppt
13. Opec , Annual statistical Bulletin, 2011
14. Opec , Annual statistical Bulletin, 2008
15. قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (2006-2007-2008-2009-2010-2011)