المحور الاقتصادي

التوسع المالي في الاقتصاد الانتقالي*
في العراق للمدة ٢٠٠٣ – ٢٠١٠

أ.د كامل كاظم علاوي م.م محمد غالي راهي
جامعة الكوفة / كلية الإدارة والاقتصاد

مقدمة

لقد بدأت إعادة تشكل الوظيفة الاقتصادية للدولة في العراق باتجاه اللامركزية وتفعيل القطاع الخاص.وكان تحول النشاط يتجسد أولا في زيادة وزن القطاع الخاص في مجالات الاستثمار والإنتاج والتشغيل وإطلاق الإلية السعرية لوصفها أداةً لتسيير الحياة الاقتصادية.ثم يصبح الطابع الرئيس للسياسة الاقتصادية هو الطابع التقييدي المتمثل بخفض معدلات التوسع النقدي والإنفاق الإجمالي متأثرة بالخطوط العامة للسياسات المقترحة من قبل صندوق النقد الدولي، والبنك الدولي.ودلائل التحول ارتبط ارتباطاً وثيقاً بالتغير الاقتصادي المتمثل بالتوسع المالي الناجم عن الإيرادات النفطية المتزايدة. إن الدولة لم تنظر إلى هذا المورد المالي بوصفه مصدراً للشروع ببرنامج انتقالي للاقتصاد العراقي،بل اتجهت إلى التصرف بهذه العوائد بشكل يقلل إلى حد كبير من أثارها التنموية.

Abstract

Acquires search relevance through the subject addressed, the phenomenon of financial expansion which is steadily growing public expenditure being one of the topics important and vital in the area of fiscal policy, which deals with trends and discusses one of the most important issues of social, economic and political because it is at the heart of community life and associated with the deployment welfare and democracy through nation-building development. The research aims to identify financial expansion and the extent of its relationship with the oil returns. For the purpose of reaching the objectives of the research was divided into two, eating demands first financial expansion under the Coalition Provisional Authority (CPA) and the second financial expansion and low efficiency of public expenditure and fiscal management for the period 2005 -2010. I started re-constitute the economic function of the

* البحث مستل من الأطروحة الموسومة " التوسع المالي واتجاهات السياسية المالية في العراق للمدة من ١٩٥١ – ٢٠١٠ " تقدم بها محمد غالي راهي الحسيني ،الى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد في جامعة الكوفة وهي جزء من متطلبات نيل درجة دكتوراه فلسفة في العلوم الاقتصادية ،بإشراف الأستاذ الدكتور كامل علاوي الفتلاوي ، ٢٠١٣ .

state in Iraq toward decentralization and activating the private sector. Was turning activity is reflected first in the weight gain of the private sector in the areas of investment, production and operation and the launch of the buttocks price for labeling tool for the conduct of economic life. Then becomes the character of the president for economic policy is restrictive nature goal of reducing rates of monetary expansion and total expenditure influenced by the general lines of the policies proposed by the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank. signs of transformation is closely linked to the goal of expanding economic change caused by the financial expansion growing oil revenues. The state did not look at this as a source of financial resource to initiate a transitional program for the Iraqi economy, but tended to act in this yielding greatly reduces of developmental raised

ويكتسب البحث أهميته من خلال الموضوع الذي يعالجه،ظاهرة التوسع المالي وهي التزايد المطّرد للنفقات العامة بكونه احد المواضيع المهمة والحيوية في مجال السياسة المالية الذي يتناول اتجاهاتها ويناقش واحدة من أهم القضايا الاجتماعية والاقتصادية والسياسية لأنها في صميم حياة المجتمع والمرتبطة بنشر الرفاهية والديمقراطية من خلال بناء دولة تنموية ؛ لذا فإن أهمية الدراسة يمكن تاطيرها من خلال ألبعدين:

١ – تعدّ ظاهرة التوسع المالي عنصراً أساسياً من عناصر النمو الاقتصادي والتنمية ،وانه ضروري لتمويل البني الأساسية وهي خدمات أساسية للمجتمع العراقي.

٢ – تطور مسار التوسع المالي في العراق بدا بفورة النفط الأولى واخذ مساراً آخر بعد التغيير في نيسان ٢٠٠٣.

ويهدف البحث إلى:-

١ – التعرف على التوسع المالي ومدى علاقته بالعوائد النفطية .

٢ – محاولة تحليل العلاقات الاقتصادية الكلية لتوسع المالي واتجاهات السياسة المالية في العراق في إطار النظريات الاقتصادية، وبيان أهم الآثار المحتملة للتوسع المالي على السياسة المالية.

وينطلق البحث من فرضية مفادها "ان التوسع المالي في العراق لم يكن مبنياً على أسس علمية يتجاوز المشاكل التي يولدها وإنما جاء من سياسات غير مدروسة مما ولد مشاكل عدة في الاقتصاد العراقي"

ولغرض الوصول الى اهداف البحث فقد قسم الى مطلبين، تناول الاول ؛

المطلب الأول: التوسع المالي في ظل سلطة الائتلاف المؤقتة (آذار ٢٠٠٣ – حزيران ٢٠٠٤)

كان هدف سلطة الائتلاف استبعاد سيطرة الحكومة المركزية على الاقتصاد ،وخلق اقتصاد حر مبني على أساس آلية السوق، وكان منهجها تحريرا شاملا وفوريا لجميع القطاعات على وفق أسلوب العلاج بالصدمة وعلى نحو مشابه للإصلاحات الاقتصادية التي حدثت في أوربا الشرقية وروسيا، لكن يعتقد بعض الاقتصاديين إن على الدولة إتباع خطوات تدريجية ومتتالية كما في النموذج الصيني. لكون العراق بحاجة إلى سياسة تهدف لرفع مستويات المعيشة لأكثر الطبقات فقرا وليس إلى تكييف الأسواق التجارية كما فعلته

بسياستها. إن ما خلفته سلطة الائتلاف من أخفاقات أدت إلى زيادة في أسعار السلع التجارية وتدهور مؤشرات التنمية البشرية وارتفاع في نسبة البطالة ،وأضعفت الجهد التنموي ولم تقلل من الأعمال المسلحة، وتفشي الفساد الذي استحوذ على اغلب الأموال التي حصلت عليها سلطة الائتلاف المؤقتة من الأمريكيين والمكتسبة من برنامج النفط مقابل الغذاء. فقد قررت هذه السلطة إنفاق ١٣ مليار دولار في عام ٢٠٠٤ لكنها لم تنفق فعلياً منها سوى٣٣٣ مليون دولار في منتصف ذلك العام ،وعلاوة على ذلك تم إحالة جميع المقاولات إلى الأمريكيين والأجانب أو الاعتماد على مقاولين محليين لا يمتلكون الخبرة، وهذا ما تسبب في عمليات فساد كبرى، إلى كل ما سبق لم توظف سوى ١٥٠٠٠شخص من هدفها المرسوم في توظيف ٥٠٠٠٠ شخص، حيث أنها تمثل اقل من١% من القوة العاملة التي قدرت ب(٧) مليون شخص وفي المقابل عملت على تسريح ٨%من القوة العاملة العراقية النشطة[١].

المطلب الثاني- :التوسع المالي وانخفاض كفاءة الإنفاق العام والإدارة المالية للمدة ٢٠٠٥ -٢٠١٠

تم تنفيذ عدد من السياسات وإصدار القوانين المالية والنقدية لغرض التحول من مركزية النظام إلى التحرر الاقتصادي، حينها جرت بعض المحاولات التي لم يحالفها النجاح ؛بسبب الأعمال الإرهابية التي كانت تعرقل عملية إعادة اعمار البنية الأساسية و بخاصة الصناعة النفطية، فضلاً عن عدم ملائمة السياسات الاقتصادية وضعف إدارتها وعدم كفاءة القائمين عليها وضعف المتابعة والتقويم والمحاسبة ووجود الفساد الذي هو نتاج الضعف السياسي والمؤسسي القائم[٢].

أولا :التوسع المالي والموازنة العراقية

ارتبط النمو الكبير والمتزايد في حجم موازنة الدولة بمدى التدخل الحكومي ،وهو المسؤول عن سلامة وقوة الاقتصاد الوطني ككل،من خلال رسم السياسة الاقتصادية التي تقوم باستخدامها لتحقيق الأهداف المحددة لها التي يقع عليها اختيار المجتمع على وفق قيمه الاجتماعية وتفضيلاته الاقتصادية واتجاهاته السياسية. فالواقع أن الموازنة ليست سوى وسيلة لتحقيق أهداف التشغيل والنمو والاستقرار الاقتصادي[٣].

جدول (١): مؤشرات اقتصادية للعراق للمدة ٢٠٠٣ - ٢٠١٠ مليون دينار

السنة	الإنفاق الجاري	نمو الإنفاق الجاري	الإيرادات العامة	نمو الإيرادات	العجز والفائض	نسبة الإيرادات إلى الإنفاق	عجز الموازنة إلى الناتج المحلي	الإيرادات إلى الناتج المحلي
٢٠٠٣	1982548		2146346		١٦٣٧٩٨	١٠٨,٣	٠,٦	٧,٣
٢٠٠٤	32117491	1520.0	32982739	١٤٣٧	٨٦٥٢٤٨	١٠٢,٧	١,٨	٦٨,٨
٢٠٠٥	35981168	12.0	28958608	١٢,٢-	٧٠٢٢٥٦٠-	٨٠,٥	١١,٠-	٤٥,٢
٢٠٠٦	50963161	41.6	45392304	٥٦,٧	٥٥٧٠٨٥٧-	٨٩,١	٥,٨-	٤٧,٥
٢٠٠٧	51727468	1.5	42064530	٧,٣-	٩٦٦٢٩٣٨-	٨١,٣	٨,٧-	٣٧,٧
٢٠٠٨	86683832	67.6	80476109	٩١,٣	٦٢٠٧٧٢٣-	٩٢,٨	٤,٠-	٥١,٦
٢٠٠٩	69165523	-20.2	50408215	٣٧,٤-	١٨٧٥٧٣٠٨-	٧٢,٩	١٣,٥-	٣٦,٢
٢٠١٠	84657467	22.4	61735312	٢٢,٥	٢٢٩٢٢١٥٥-	٧٢,٩	١٣,٣-	٣٥,٩
متوسط 2003-2010		235.0		٢٢١,٥		٨٤,٦	٦,٧-	٤١,٣

- موازنة ٢٠٠٨ التكميلية
- موازنة ٢٠٠٣ من تموز لغاية كانون الأول
- ناجح نعمة الخفاجي، ملف وتأملات في الموازنة العامة الاتحادية، بيت الحكمة، ٢٠٠٦-٢٠١٠،في أب لسنة ٢٠١٠. من عمل الباحث العمود (٢، ٤، ٥، ٦، ٧، ٨).

عند تتبع الزيادة في الإنفاق العام نلاحظ ان هناك زيادة وبصورة مرتفعة منذ عام ٢٠٠٣ اذ كانت تبلغ نحو ١٩,٨ ترليون دينار وأخذت في الزيادة السنوية حتى بلغت عام ٢٠١٠ نحو٨٤,٦ ترليون دينار اى إنها زادت بنحو ٦٤,٨ترليون دينار أى بمتوسط زيادة سنوية قدرها ٨,١ ترليون دينار وبنسبة نمو ٢٣٥,٠%. وكما يوضح الجدول (١) إن سبب ارتفاع الأنفاق الحكومي هو زيادة الإيرادات العامة من ٢١,٤ ترليون دينار عام ٢٠٠٣ إلى نحو ٦١,٧ ترليون دينار عام ٢٠١٠ ولتصل إلى ٤٠,٣ترليون دينار وبمتوسط زيادة سنوية تبلغ ٥,٤ ترليون دينار وبنسبة نمو ٢٢١,٥%. وعند المقارنة بين معدل النمو نلاحظ ان هناك قصوراً في الإيرادات العامة في تغطية الإنفاق العام التي بلغت ٨٤,٦% وكان وراء ذلك أسباب كثيرة منها. الحاجة إلى ألأموال الضخمة لإعادة أعمار البنى التحتية، وزيادة النفقات الأمنية لما تحتاجه في تثبيت الأمن، واستفحال ظاهرة الفساد المالي والإداري.

وعند حساب الأهمية النسبية يتضح أن متوسط عجز الموازنة إلى الناتج المحلي خلال هذه المدة بلغت (- 8.7%) الا سنة ٢٠٠٩ التي كانت أكثر عجزاً بنسبة (-١٣,٥%) وسنة ٢٠٠٨ كانت اقل عجزاً (-4.0%) للأسباب المذكورة آنفا. إن تغطية العجز تستند إلى ما ورد في الموازنات العراقية ما بعد ٢٠٠٣، إن الفقرة ثانيا من المادة ٢ من الفصل الثاني في جمعيها تنص على إن (يغطى عجز الموازنة لأي سنة معينة من المبالغ النقدية المدورة من السنة التي سبقتها) [٤]. أو تغطى فجوة العجز بالدين العام فيكون من الطبيعي زيادته في حالة استمراريته، أو عن طريق الفروقات في الإيرادات بين ما هو مخطط في الموازنة وارتفاع أسعار النفط العالمية، ولكن عند تنفيذ السياسة الانفاقية على وفق ما هو مخطط له فالعجز في الموازنة يصبح فائضاً[٥].

ثانياً: التوسع المالي وتطور هيكل الأنفاق العام

إن احد أغراض السياسة المالية هو تحديد النسبة المثلى بين الإنفاق الجاري والإنفاق الاستثماري، وان الأموال المخصصة لتكوين رأس المال يجب أن ينتفع منها بكفاءة، إلاّ أن هذه النفقات قد تكون غير منتجة وقد لا تسهم في النمو. وفي الوقت نفسه فان بعض النفقات الجارية كتلك التي في المجال الصحي أو التعليمي تكون منتجة وتؤدي إلى تكوين رأس المال في المستقبل؛لذا قد يكون من الصعب التميز بين النفقات الاستثمارية والجارية[٦].

إن وجود القطاع العام بجانب القطاع الخاص يتطلب منه أن يأخذ دوره في النشاط الاقتصادي تحويل جزء من الدخل القومي لاستخدامه للصالح العام، في إشباع الحاجات العامة وإعادة توزيع الدخل، وان حجم الدخل القومي يتوقف على مقدار الطلب الكلي، والإنفاق الحكومي يشكل نسبة كبيرة من الناتج القومي (الدخل القومي) الذي أصبح من المفروض ان يؤثر في مسيرة النشاط الاقتصادي اى في تحديد الدخل القومي والاستخدام[٧]. (جدول٢) الذي يبين العلاقة الدخل القومي وحجم الإيراد العام والتوسع المالي.

جدول(٢) يوضح الدخل القومي والإيرادات العامة والإنفاق العام ونسبة إلى الدخل القومي من سنة ٢٠٠٣ – ٢٠١٠ مليون دينار

السنة	الدخل القومي	معدل نمو الدخل القومي	معدل نمو الإيراد العام	معدل نمو الإنفاق العام	نسبة الإنفاق العام إلى الدخل القومي
2003	25728748				7.7
2004	41800134	62.5	1436.7	1520.0	76.8
2005	56780212	35.8	-12.2	12.0	63.4
2006	85431538	50.5	56.7	41.6	59.7
2007	100100817	17.2	-7.3	1.5	51.7
2008	147641254	47.5	91.3	67.6	58.7
2009	126062778	-14.6	-37.4	-20.2	54.9
2010	154387775	22.5	22.5	22.4	54.8
2003-٢٠١٠		27.7	221.5	235.0	53.5

من اعداد الباحث واعتماداً على الجدول السابق،*تقديرات أولية ،- البنك المركزي ،مديرية العامة للإحصاء والأبحاث نشرات سنوية مختلفة.

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية ٢٠١٠ http://www.cbi.iq. من عمل الباحث العمود (٢، ٣، ٤، ٥).

يبين الجدول انف الذكر ان الدخل القومي نما بمعدل ٢٧,٧% خلال المدة من ٢٠٠٣ -٢٠١٠،في حين إن النمو في الأنفاق الحكومي بلغ نسبة ٢٣٥,٠%. أما الإيرادات العامة فقد نمت بنسبة ٢٢١,٥%. ومن هذا يتضح أن زيادة الإيرادات العامة هي العامل الأساس في زيادة الإنفاق العام.وبغض النظر عن ما يتصف به من صبغة سياسية تختلف عن الإيرادات العامة، والعامل الثاني هو زيادة العوائد النفطية مما أعطى الحكومة إمكانية زيادة النفقات العامة ،والعامل الثالث قيام الحكومة بتوسيع نطاق الخدمات العامة .ولذا كانت تمثل نسبة الإنفاق العام إلى الدخل القومي أكثر من النصف (٥٣,٥%)، وهذا يقود إلى استخدام مؤشرات تحدد حجم القطاع الحكومي والاتجاهات العامة للإنفاق وعلاقتها مع متغيرات الاقتصاد الكلي.

ويمكن التعرف على الاتجاهات الفعلية وسلوك النفقات الحكومية تجاه التحول الاقتصادي والتزامات القطاع العام في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ،من خلال الأحجام المطلقة للإنفاق الحكومي بالأسعار الثابتة بدلاً من الأسعار الجارية للوقوف على أهمية هذه الزيادة وذلك باستبعاد اثر ارتفاع الأسعار الذي يؤدي إلى ارتفاع القيمة الاسمية للنفقات الحكومية دون أن يرافق ذلك زيادة في كميات السلع والخدمات التي تشتريها الحكومة لإشباع الحاجات العامة. ويشمل التحليل معرفة مدى مواكبة النفقات الحكومية للنمو الاقتصادي، عند مقارنة معدل نمو الإنفاق الحكومي مع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي. ودراسة التطورات في حصة الفرد من الأنفاق الحكومي للوقوف على مستوى الرفاهية التي يتمتع بها الفرد. ودراسة الأهمية النسبية للنفقات

الحكومية في الناتج المحلي الإجمالي لمعرفة درجة تدخل الحكومة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، والحصة النسبية للسلع العامة.

جدول(٣) الإنفاق الحكومي والناتج المحلي الإجمالي وحصة الفرد من الإنفاق بالأسعار الثابتة لسنة ١٩٨٨ للمدة من٢٠٠٣ – ٢٠١٠ مليون دينار.

السنة	الإنفاق الحكومي(١)	معدل نمو الإنفاق الحكومي (٢)	الناتج المحلي الإجمالي(٣)	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي(٤)	حصة الفرد من الإنفاق (٥)	الإنفاق الناتج المحلي الإجمالي(٦)
2003	28553.0		26990		1084	105.8
2004	364325.6	1176.0	33186	23.0	13424.4	1097.8
2005	298010.3	-18.2	34267	3.3	10657.3	869.7
2006	275464.6	-7.6	48000	40.1	9561.4	573.9
2007	213701.3	-22.4	49000	2.1	7199.7	436.1
2008	348810.1	63.2	54000	10.2	10936.2	645.9
2009	280589.2	-19.6	57000	5.6	8739.7	492.3
2003-2009		1171.4		84.1	61602.7	4221.5
		167.3		12.0	8800.4	603.1
2010	6761836.1	60600.0	24017.8	6.3	2106844	111669.7

– مصدر العمود الثالث. كامل علاوي، ومحمود حسين ،التنافسية ومتطلبات التنمية: العراق حالة دراسية، مجلة كلية التربية الأساسية، الجامعة المستنصرية، العدد ٧٣، المجلد ١٨، بغداد ٢٠١٢، ص٤١٤. عمود الناتج المحلي من ٢٠٠٣ – ٢٠٠٩ . من عمل الباحث العمود (٢، ٤، ٥، ٦)

تشير المعطيات الإحصائية في الجدول (٣) إلى أن المستويات السنوية للإنفاق الحكومي بالأسعار الثابتة شهدت تغيرات خلال المدة من ٢٠٠٣ – ٢٠١٠، ارتفع الأنفاق الحكومي من (٢٨٥٥٣,٠) مليون دينار عام ٢٠٠٣ ليصل إلى (٢٨٠٥٨٩,٢) مليون دينار عام ٢٠٠٩ وبمعدل نمو قدره ١٦٧,٣% للمدة من ٢٠٠٤ – ٢٠٠٩ ولكنه خلال هذه المدة كان متذبذباً اذ سجل معدل النمو في الأنفاق الحكومي سالباً ماعدا سنتي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨ أي ارتفع في سنة ٢٠٠٤ بمعدل نمو (١١٧٦,٠%) بسبب الوضع الأمني المتدهور وارتفاع النفقات التحويلية، وبدأ بعد ذلك في الانخفاض وذلك لإتباع سياسة تخفيض دعم البطاقة التموينية والمشتقات النفطية، الا انه ارتفع في سنة ٢٠٠٨ وكان بمعدل نمو (٦٣,٢%) بسبب ارتفاع المبيعات النفطية وارتفاع أسعارها. وعند مقارنة معدل نمو الإنفاق الحكومي مع معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي للمدة نفسها الذي بلغ في المتوسط خلال المدة نفسها (١٤,٠%) نجد بان معدل الإنفاق الحكومي كان أعلى من معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بأكثر من (١٨١,٢%) مما يعني أن نطاق الأنشطة الحكومية توسع بمعدل اكبر من النمو الاقتصادي، وأن النشاط الحكومي نما بشكل مضاعف بالقياس إلى النشاط الاقتصادي. أما ما يخص حصة الفرد من النفقات الحكومية بالأسعار الثابتة فقد شهدت تغيرات كبيرة وكان متوسط الدخل (٨٨٠٠,٤) دينار خلال المدة (٢٠٠٣–٢٠٠٩)، وتخللتها نسب متفاوتة في السنوات حيث مثلت سنة (٢٠٠٤) أعلى حصة للأنفاق نحو (١٣٤٢٤,٤) دينار، وكان الأنفاق على الجانب الأمني أو تشغيل الأيدي العاملة العاطلة عن العمل باجر متدني ويومي ليس لها أي

تأثير على معدلات البطالة، أما سنة ٢٠٠٨ وبسبب ارتفاع الإيرادات النفطية مما ظهر على مستوى حصة الفرد من الأنفاق، فقد كانت أدنى حصة للأنفاق في سنة ٢٠٠٧ نحو (٧١٩٩,٧) دينار، بسبب انخفاض أسعار النفط الخام وأثار الأزمة العالمية في عام ٢٠٠٨.

١ – التوسع المالي في النفقات التحويلية

إن ارتفاع بند النفقات التحويلية يمثل سببا أخر لارتفاع النفقات التشغيلية في العراق، وتغطي النفقات التحويلية بصورة أساسية كلف البطاقة التموينية والدعم الحكومي المقدم لشركات إنتاج الطاقة الكهربائية والمشتقات النفطية والماء الصافي ودعم الشركات العائدة للدولة.

ومن القضايا المهمة التي هي مثار جدل بين الاقتصاديين وما يولده رفع الدعم من تأثيرات تضخمية [٨].

بينما تندرج وصفات (الصندوق والبنك الدوليين) تحت الانسحاب التدريجي من سياسات الدعم الحكومي وشرط استمرار الحكومة العراقية في استكمال إصلاحاتها الاقتصادية المتمثلة في تطبيق آليات الاقتصاد الحر، وفسح المجال للقطاع الخاص لكي يحل محل القطاع العام[٩].

وتصحيح السياسة المالية بعناصرها الثلاثة النفقات والإيرادات والموازنة العامة، بضرورة المحافظة على مبدأ توازن الموازنة العامة،

ويعد العجز الكبير في الموازنة العامة احد أهم الأسباب التي تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي بشكل كبير يعجز العرض المحدود عن مواكبته مما يؤدي إلى اختلال في العلاقة بينهما، فالعجز هو المسؤول عن كثير من المشكلات الاقتصادية، فنمو الإنفاق العام يجري على حساب الإنفاق الخاص بوصفه الأكفأ في عملية تخصيص الموارد. والقضاء على العجز يتطلب كبح نمو الإنفاق العام، وان تعمل الدولة على زيادة ايرادتها. وبناءً عليه تضع لتك البرامج مجموعة من الأهداف في مقدمتها تقليل عجز الموازنة وخفض النفقات ذات الطابع الاجتماعي، خاصة المتعلق بدعم السلع الضرورية وإلغاء الدعم السلعي.زيادة أسعار الطاقة والاقتراب من الأسعار العالمية وزيادة أسعار الخدمات العامة مثل النقل والتعليم والصحة والكهرباء والماء والاتصالات[١٠].

وعليه فقد انخفض حجم النفقات التحويلية من (١٢،٩٥٧،١٥٠) مليار دينار عام ٢٠٠٤ إلى (٥،٥٨٥،٧٥٤) مليار دينار عام ٢٠٠٩ (انظر الجدول٤). على اثر تطبيق احد بنود العهد الدولي القاضية برفع الدعم المقدم من الحكومة.

بينما كان متوسط نسبة النفقات التحويلية إلى الأنفاق العام (٠,٢%) للمدة من ٢٠٠٤ – ٢٠٠٩ وعند مقارنة النفقات التحويلية نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي نلاحظ انخفاضها خلال المدة المبحوثة ويقدر متوسط نسبتها بـ (٠,١%)، وحصيلة انخفاض النفقات التحويلية انعكست على جميع الفقرات المكونة له.

جدول (٤) التوسع المالي في النفقات التحويلية للمدة ٢٠٠٤ – ٢٠١٠

السنة / البيان	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	متوسط المدة
١ .النفقات التحولية مليون دينار	١٢٩٥٧١٥٠	١٥٥٣٣٧٦٧	١٩٣٧٢٤٢١	٥٥٧٧٢٢٢	٧٥٩٨١٣٨	٥٥٨٥٧٥٤		
معدل التغير في النفقات التحويلية		١٩,٩	٢٤,٧	-71.2	٣٦,٢	-26.5		
نفقات تحويلية نسبة للإنفاق العام	٠,٤	٠,٤	٠,٤	٠,١	٠,٠٨	٠,٠٨		٠,٢
نفقات تحويلية نسبة لناتج المحلي الاجمالي	٠,٢٧	٠,٢٤	٠,٢	٠,٠٥	٠,٠٥	٠,٠٤		٠,١
٢ . تخصيصات البطاقة التموينية تريليون دينار	٦,٠	٦,٠	٤,٥	٣,٩	٦,٩	٤,٢	٣,٥	5.0
نسبة الدعم البطاقة الى اجمالي الانفاق العام	١٦,٨	١٦,٧	٩	٧,٥	٨,٦	٦,٩	٤,١	٩,٩
نسبة الإنفاق على التعليم	٥,٢	٢,٤	٥,١	٨,٣	٨,٦	١١,٩	٩,٦	٧,٣
نسبة الإنفاق على الصحة	٥,٢	١,٧	٣,٧	٥	٤,٩	٦,٧	٦,٩	٤,٩
٣ .تخصيصات استيراد الوقود تريليون دينار	٣,٦	٣,٦	٤,٠	٠,٣٧٨				٢,٩
نسبة استيراد الوقود للإنفاق العام	١١,٢	١٣,٦	٠,٧	٠,٠٧				٦,٤
٤ .مخصصات شبكة الحماية الاجتماعية مليار دينار			٥٠٠	١٠٤٠	١٠٨٧	٨٤٥	١٠٠٣	
الأهمية النسبية لإجمالي الموازنة			% ١	% ٢	% ١،٣	% ١،٢	% ١	
٥ .تخصيصات دعم المزارعين مليار دينار			٢٤٩,٠	٢٤٩,٠	٤٧٧,٥	٢٧١,٣	٣٠٠	
الأهمية النسبية لإجمالي الموازنة			% ٠,٤٩	% ٠,٤٩	% ٠,٦	% ٠,٤	٠,٤ %	

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الموازنات المالية العراقية لسنوات مختلفة.

بلغ الدعم الحكومي للبطاقة التموينية من الموازنات المالية ٣٥ تريليون للمدة من ٢٠٠٤ –٢٠١٠ إذ يعد أضخم نظام لتوزيع المواد الغذائية في العالم ; يغطي حاجة (٩٠%) من السكان من المواد الغذائية، إذ اظهر مسح تحليل الأمن الغذائي في العراق لعام ٢٠٠٥ أن ما يزيد عن أربعة ملايين نسمة يمثلون (١٥,٤%) من المجتمع هم غير امنين غذائياً، وهم بأمس الحاجة إلى مختلف أنواع المساعدات الإنسانية، بما في ذلك دعمهم بالمواد الغذائية على الرغم من تسلمهم المواد التموينية ، ويتضمن المسح أن (٨,٣) مليون نسمة يمثلون (٣١,٨%) من الأفراد سيضافون إلى مجموعة غير الآمنين غذائيا إذا ما حرموا من الحصة التموينية من دون تقويم متأن لحاجاتهم. ولقد أدى النمو السكاني المرتفع (٣%) سنوياً والارتفاع المتواصل في أسعار المواد الغذائية المستوردة إلى زيادة الأعباء المالية على موازنة الدولة[١١].

ويقدر متوسط الكلفة السنوية لاعتماد البطاقة التموينية بحدود (٥,٠) تريليون دينار، كما يظهره جدول رقم (٤) ويمثل دعم البطاقة التموينية مكوناً مهماً لمبلغ العجز في الموازنة العامة للدولة، ومما يضاعف من الكلفة الاقتصادية الباهظة للبطاقة التموينية أن اغلبها تمثل نفقات على سلع استهلاكية مستوردة، وما يترتب على ذلك من استنزاف كبير لموارد البلد من العملة الأجنبية التي تمثل ندرتها النسبية القيد الرئيسي على استئناف عملية الاعمار والتنمية الاقتصادية[١٢].

تعرضت البطاقة التموينية العوامل المتعددة أثرت في آلياتها، ومنها سوء الظروف الأمنية التي وصلت إلى ذروتها بعمليات السلب والنهب لناقلات المواد الغذائية، وارتفاع مظاهر الفساد الإداري وكان لغياب اثر الرقابة المالية وحالة عدم الاستقرار التي تسود البلاد روجت إلى تهريب المواد الغذائية إلى بلدان الجوار مستفيدين من الفوارق السعرية الضخمة المدعمة في الداخل وأسعارها الحرة في الخارج، أما العامل الأخر فهو مطالب صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في تخفيض الدعم من اجل إطفاء مالا يقل عن (٨٠%) من ديون العراق الخارجية لبلدان نادي روما. وفي وقت تشير استطلاعات الرأي تمسك العراقيين بالبطاقة التموينية بوصفها حقاً اصيلاً لهم[١٣].

وعلى غرار ذلك تم خفض مخصصاتها في كل سنة منذ عام ٢٠٠٤–٢٠١٠ إلا إنها لا تزال تمثل نسبة تقترب من (٩,٩%) من أجمالي الأنفاق العام، وبذلك تزيد عند مقارنتها مع نسب إنفاق قطاعات التعليم والصحة إلى أجمالي الأنفاق العام وعلى الرغم من تخفيض أشكال الدعم الاجتماعي لها، والتي كان متوسط نسبها يمثل على التوالي (٧,٣%، ٤,٩%) للمدة ذاتها، إن زيادة الدعم للبطاقة سيكون على حساب التخصيصات التشغيلية أو المنافع الاجتماعية،لذا قررت الحكومة أجراء إصلاحات على نظام البطاقة التموينية تنسجم مع واقع المشاكل الاقتصادية. وكان منها استبعاد ذوي الدخول المرتفعة من النظام ومحاولة تقديم مبالغ نقدية إلى الفئات المستحقة بدلا من السلع الأساس ويتطلب هذا زيادة معدل في الرواتب والأجور اكبر من معدل زيادة الأسعار المترتبة على وقف الدعم السلعي،بينما تكتنفها عدد من الصعوبات منها وجود فئات يصعب حصرها وتحديدها بشكل دقيق[١٤].

وقد شملت الإصلاحات تقليص مفردات البطاقة للمرحلة الراهنة على اعتبار أن الطلب على هذه المواد مازال غير مشبع (الطحين، الرز، السكر، الزيت وحليب الأطفال)، وان المستوى المعاشي لا يزال لا يسمح بإمكانية الاعتماد على السوق التجارية في سد متطلباته من هذه المواد، وان المواد الأخرى التي شملها الترشيق لا تشكل نسبة مهمة من دخل الفرد العراقي وهذا البديل سيتيح فرصة اكبر للإشراك القطاع

الخاص في انتاج واستيراد هذه المواد التي ابتعدت عنها البطاقة اذ تدخل ضمن سوق المنافسة التامة[١٥].

تضمنت الإصلاحات محاولة تحديد الشرائح ذات الدخل العالي من العاملين في القطاع العام والخاص وطبقا لما جاء في الموازنة الاتحادية لعام ٢٠٠٩ (المادة – ٣٤ – أ –) «على وزير التجارة الاتحادي إعداد خطة خلال خمسين يوما من تاريخ إقرار الموازنة العامة الاتحادية والمصادقة عليها يتم بموجبها توجيه تخصيصات البطاقة التموينية إلى الطبقات الأكثر حاجة وعدم منحها إلى المواطنين الذين يزيد دخلهم الشهري على مليون ونصف مليون دينار عراقيا سواء من منتسبي الدولة أو منتسبي القطاع الخاص وأصحاب المهن والتجار والصناعيين وغيرها»[١٦]. إلا أن الخطوات العملية ظلت هامشية ولم تتمكن الحكومة من استكمال إجراءات الاستبعاد إلا لموظفي القطاع العام.

وبما يتعلق الأمر بالدعم الحكومي للمشتقات النفطية والموازنة العامة ٢٠٠٤ –٢٠٠٧

هناك عدة أسباب تسوغ خفض الدعم على المشتقات النفطية لما يمثله نسبة مرتفعة من الأنفاق العام، ولا يحقق هذا النوع من الأنفاق العدالة الاجتماعية لفئات المجتمع، ولا يمكن الوصول إلى معدلات نمو متوازنة في هذا القطاع مع القطاعات الأخرى ،وهذا أصبح مدعاة للفساد المالي والإداري لكثرة التخصيص وزيادة الحلقات التي تتولى هذه الخدمة [١٧]. تمثل نفقات استيراد المشتقات النفطية نسبة تقارب الـ ٦,٤% من إجمالي الأنفاق العام للمدة من ٢٠٠٤ –٢٠٠٧، اذ بلغ متوسط الدعم الكلي للمشتقات النفطية بحدود (٢,٩) تريليون دينار عراقي ويشمل دعم أسعار المشتقات المنتجة داخليا والمستوردة، ولكن ضمن سياسات الإصلاح الموازنة وحسب توصيات صندوق النقد الدولي انخفضت الحصة المخصصة إلى الاستيرادات من ٣,٦ تريليون دينار عام ٢٠٠٤ إلى (٣٧٨) مليون دينار في عام ٢٠٠٧ وعلى غرار ذلك انخفضت نسبة الدعم المشتقات من الأنفاق العام من ١١,٢% إلى ٠,٠٧% خلال المدة الزمنية ذاتها وهذا الأجراء خفف من الضغط على الإنفاق العام وتصحيح سلبيته بعض الشيء.

بينما اثر هذا الأجراء في الارتفاعات الكبيرة في أسعار المشتقات النفطية، وعلى مستوى معيشة الفرد العراقي، ففي حين كان الفرد يحصل على المشتقات النفطية بأسعار رمزية فإن أسعارها ارتفعت نتيجة الزيادات المتتالية في أسعارها التي أخذت تتذبذب في السوق الموازي من شهر إلى آخر بتأثير عدة عوامل في مقدمتها، انخفاض الطاقات الإنتاجية المحلية وعدم مواكبتها للتطور الحاصل في البلد، الاستيراد غير المنضبط وتذبذب الكميات المستوردة و حصول شحة في المعروض منها، فضلا عن التأثير الموسمي على السعر. وقد ارتفعت أسعار الوقود والطاقة بصورة غير مسبوقة اذ بلغت نسبة الزيادة فيها (٥٩٠) % خلال المدة (٢٠٠٢–٢٠٠٥) ثم سجلت ارتفاعاً سريعاً آخر بنسبة (١٨٦)% سنة (٢٠٠٦) مما ترك آثاراً سلبية على معيشة المواطن نتيجة توجيه نسبة كبيرة من دخله بشكل لم يعهدها سابقاً إلى الإنفاق على تلبية احتياجاته من المشتقات النفطية وصلت إلى (٤٠)% من الدخل[١٨].

وكان لشبكات الحماية الاجتماعية دورٌ كبيرٌ في ارتفاع معدلات الإنفاق الاستهلاكي إذ إن عملية تخفيض الإنفاق من جانبي الدعم المذكورين سابقاً (البطاقة التموينية، استيراد الوقود) لا يعني الإضرار بالفئات المنتفعة من هذا الشكل من الإنفاق، بل إن الهدف هو إعادة التوزيع السليم والأكثر عدالة من الدعم المذكورين سابقاً، وما أدل على ذلك سوى مخصصات الحماية الاجتماعية إذ تقدر الزيادة في عام ٢٠٠٧ بـ (٥٤٠) مليار دينار عن موازنة العام السابق واستمرت في الارتفاع إلى إن وصلت إلى (١٠٠٣) مليار دينار في عام ٢٠١٠، وهذا مرده إلى رغبة الحكومة في اتساع نطاق المشروع وشمول عدد اكبر من العوائل

بالحماية الاجتماعية.

أما الدعم المالي المقدم إلى المزارعين انعكس على الموازنة العامة فضلاً عن منح القروض الميسرة لصغار الفلاحين والمزارعين من خلال صناديق التسليف المختلفة الإغراض،اذ اخذ إشكالا متعددة منها دعم تشجيع المنتوج ، والرفاهية الاجتماعية للمنتج،واستقرار الأسعار في السوق، والمحافظة على مستوى دخول الإفراد،ومساعدة المنتجين.يتضح من جدول (٤) زيادة الدعم المالي من ٢٤٩,٠ – ٣٠٠,٠ مليار دينار للمدة من ٢٠٠٦ – ٢٠١٠. وكان الدعم موجه إلى المستلزمات الزراعية التي تفرز نتائج اقتصادية لرفع إنتاجية القطاع الزراعي.

٢–التوسع المالي وانخفاض كفاءة الأنفاق العام.

يتوجب على الحكومة التي تعاني موازنتها من عجز عند تخصيص نفقاتها العامة، اعتماد معايير إنتاجية النفقة العامة ومعيار الكفاءة في تخصيص الموارد الاقتصادية، ذلك بتركيز الإنفاق العام على الخدمات ذات الطبيعة التي تحقق نفعاً للفرد والمجتمع في آن واحد، والتي من أبرزها تلك التي تتصل بتوفير الخدمات الصحية والتعليمية، وبالشكل الذي يتم بموجبه التأكيد على ما هو أهم وأساسي فيها، وتوجيه الإنفاق العام صوب المشاريع الاستثمارية في المراحل الأولى من النمو الاقتصادي للقضاء على الاختناقات التي قد تتعرض لها الاستثمارات الإنتاجية وتقليص عجز الموازنة، وينبغي تقليل الهدر والتبذير عن طريق تقليص الإنفاق الاستهلاكي(١٩). ويتوجب على الدول توجيه الإنفاق العام صوب القطاعات الزراعية والصناعية والتجارية إذ أن القطاع الزراعي يساهم في تموين السوق بفائض كافٍ من حيث الكم وبأسعار تتماشى مع مقتضيات ضمان ربحية رأس المال، كذلك فإن توجيه الإنفاق صوب القطاع الصناعي سوف يدفع قوى الإنتاج والهيمنة على السوق المحلية التي تخصص للإنتاج الوطني والتقليل من الاستيرادات، والقدرة على الدخول في المنافسة الدولية ولو في قطاعات محدودة ورفع القدرة التصديرية وتنويع مصادر الإيرادات وتقليل ما موجه للسوق الخارجي وتقليل النفقات (٢٠).

ويمكن التعرف على كفاءة الأنفاق بواسطة مؤشر إنتاجيته أي بمقدار الوفر في عناصر الإنتاج المستخدمة في أنتاج معين، بمعنى أن الإنتاجية تزداد كلما نقص حجم عناصر الإنتاج المستخدمة لتحقيق هدف معين. وهناك عدة مقاييس للإنتاجية بل أفضلها الطرق المستخدمة في قياس إنتاجية النفقة لمتخذي القرارات المالية، هو تحديد معدلات أداء خاصة لكل بند أو فرع من النفقات العامة بشقيها الجارية والاستثمارية للوصول إلى مدى اتفاق هذه النفقات مع قاعدة الاقتصاد (٢١). السمة العامة للموازنة الاعتيادية وميزانية الخطة الاستثمارية لما بعد ٢٠٠٣ قد تميزت بالارتفاع المتواصل في كلا الجانبين الإيرادات والنفقات وان الاتساع في الإنفاق الحكومي الجاري جاء نتيجة لانتهاج سياسة التوسع المالي خاصة في مجالات التنمية البشرية فضلا عن زيادة القدرة الشرائية للإفراد العاملين عن طريق مضاعفة الدخل الفردي.

ومن جانب أخر فقد استمرت الفروقات بين النفقات التشغيلية والنفقات الاستثمارية اسباب متعددة من بينها عدم الدقة في التقديرات، وعدم الإمكانية على التنفيذ، أو التأخر في إقرار الموازنة العامة، وتشير نسب التنفيذ المشاريع الاستثمارية ٦١% للمدة من ٢٠٠٣ – ٢٠١٠ مما يدل على عدم كفاءة وفعالية الأجهزة المنفذة ،وحالات الفساد، ومعدلات التضخم(٢٢). كما إن النفقات التشغيلية تربعت على نسب مرتفعة من إجمالي النفقات العامة التي تتراوح مابين ٧٠،٨%– ٨١،٨% بينما تواضعت نسب النفقات الاستثمارية من إجمالي النفقات العامة مابين ١٨،٢% – ٢٨% للمدة ٢٠٠٦ – ٢٠١٠ (٢٣).

يبرهن ذلك بأن نمو الأنفاق الجاري أسرع من الأنفاق الاستثماري، أي استحواذه على أكثر من ثلثي الأنفاق ويدل على عدم حصول تصحيح لهيكل الأنفاق، كان على حساب النفقات الاستثمارية الذي اثر سلباً على البنية التحتية المتردية التي تحتاج إلى أعادة أعمار لتساهم في خفض كلف الإنتاج والتشغيل ولتعجيل عملية التنمية الاقتصادية. ويتطلب هذا قدرة على التنفيذ التي يجب ان تتمتع بالمرونة في تنفيذ الموازنة الاستثمارية والاستفادة من تخصصاتها كطاقة استيعابية .يتطلب اتخاذ إجراء تخفيضات على المستوى التفصيلي في مخصصات وفقرات النفقات لتعكس بالدرجة الأولى إحساس الكادر الإداري المتقدم في الدولة بمسؤولياته واستعداده للمشاركة في تحمل جزء من أعباء الوضع المالي الصعب وهذا ما يريده المجتمع لتعزيز الثقة المتبادلة والاطمئنان على المستقبل الاقتصادي وإحياء الأمل بمكافحة الفقر وتعزيز العدالة الاجتماعية ولضمان التصرف الأمثل بالموارد وتحقيق مكاسب من خلال اعادة التخصيص التي يلمسها المجتمع وتسهم فعلا في زيادة الرفاهية وترفع مستوى أداء الخدمات الحكومية.

ان هذا إلانفاق لا يعبر عن مدى فعالية الأنفاق العام وعليه سيتم تحليل أوجه تخصيص الموارد المختلفة، بموجب تحليل اقتصادي للنفقات العامة لتحديد مدى تحقيق الكفاءة الاقتصادية عن طريق الدور الذي تقوم به الحكومة في النشاط الاقتصادي. وهي ناجمة عن تزايد الحاجات العامة نتيجة للتطور الاقتصادي والاجتماعي فيها، وزيادة الدخل القومي والتوسع في أنشاء المشروعات الاقتصادية المختلفة وزيادة التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية. وقد أدى تزايدها إلى تغيير واضح في هيكل تلك النفقات اى في النسبة بين ماينفق على كل غرض من أغراضها وبين مجموعها الكلي .كما في الجدول (٥).

جدول (٥) الأهمية النسبية للمدخلات النفقات التشغلية % للمدة ٢٠٠٣ -٢٠١٠

المدخلات	2003	٢٠٠٤	٢٠٠٥	2006	2007	2008	2009	2010
تعويضات الموظفين	٥٢,١	٨,٥	١٩,٦	29.6	37.8	37.1	47.4	55.3
السلع والخدمات	١٦,٤	٩,٧	٧,٤	26.5	19.0	17.8	16.69	5.4
الفوائد	0.00	4.٩	3.6	1.2	1.4	1.7	1.3	2.1
الإعانات	0.00	0.00	٠,٠٠	3.9	4.2	5.4	6.4	5.8
المنح	3.٧	0.٩	5.٤	11.2	4.7	4.3	4.1	5.3
المنافع الاجتماعية	22.٣	69.٩	43.٢	13.7	14.2	12.6	10.3	9.7
المصروفات الأخرى	5.5	6.١	20.٨	10.1	12.7	14.4	11.3	12.2
الموجودات غير المالية	٠,٠٠	٠,٠٠	٠,٠٠	3.8	5.9	6.7	2.5	4.2
النفقات التشغيلية (مجموع)	١٠٠,٠	١٠٠,٠	١٠٠,٠	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

الجدول من أعداد الباحث بالاعتماد على الموازنات العراقية

يتضح ان الطاقة الاستيعابية للنفقات التشغيلية لديها المرونة والقدرة العالية على الامتصاص والانتفاع والتنفيذ المالي على حساب النفقات الاستثمارية، وكذلك لها قوة انفاقية استهلاكية وما تتصف به من ارتفاع معدلات نموها التي يضاف إليها زيادة في قوة طلب استهلاكية عالية، لا يستطيع الاقتصاد العراقي مواجهته بعرض حقيقي، يتطلب توفيرها عن طريق الاستيراد، في المقابل سوف يؤدي ذلك إلى اضمحلال السلع المحلية وتكون غير قابلة للتداول وتعويضها بمثيلاتها من الخارج[٢٤].

تتجلى قوة الطلب الاستهلاكية المتزايدة والمتولدة من فقرة تعويضات الموظفين التي تتمثل بـ(الرواتب

والأجور والمخصصات، والرواتب والمكافآت التقاعدية) وتمثل نسبة تتراوح بين (٥٢,١ %- ٥٥,٣ %)للمدة من ٢٠٠٣- ٢٠١٠ من النفقات التشغيلية التي نمت بنسبة ٣٠%.

والسبب هو زيادة رواتب وأجور الموظفين والمتقاعدين وأجورهم لتصل إلى ١٥٠% من الراتب الاسمي الذي يقارب عددهم ٣,٦ مليون شخص [٢٥].

وهذا يدلل على إن أكثر من ثلاثة أرباع الشعب العراقي يستفيدون من الموازنة التشغيلية إذا افترضنا ان عدد أفراد العائلة العراقية يقدر (٦,١) فرداً، مما يعطينا مؤشراً على حجم البطالة المقنعة في الجهاز الحكومي، وتمثل المنافع الاجتماعية (٦,٤%) من النفقات التشغيلية وهي نسبة مرتفعة. على الحكومة مراجعة وضع الجهاز الإداري بمنهج موضوعي وإجراء مناقلة واسعة للمنتسبين والمسؤولين فيما بين الوزارات والدوائر للارتقاء سريعاً بالأداء، وتوسيع طاقة دوائر الخدمة السيادية، وتقيم فاعلية المسؤولين بمختلف المواقع وإطلاق طاقاتهم، واتخاذ تدابير سياسية إدارية لتنقية دوائر الدولة من سوء الإدارة والفساد.

ويختلف الأمر تبعاً لما تتوقعه الحكومة من حصولها على الإيرادات المستقبلية، وهذا سيدفعها للإفراط في الأنفاق الحكومي وخصوصاً في ظروف العراق الذي خاض عدة حروب وعدم الاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي، هو ما يدفعها إلى زيادة النفقات الحكومية محاولة منها لتحقيق الاستقرار في المجالات كافة. مما يؤدي إلى ارتفاع الطلب الفعال على مختلف السلع والخدمات التي أنتجها الجهاز الإنتاجي فضلا عما تم استيراده من الخارج. إن هذه الزيادة في الطلب الكلي مثلت ضغوط تضخمية عملت على ارتفاع المستوى العام للأسعار نتيجة ارتفاع فائض الطلب . حيث يلاحظ في هذه المرحلة ارتفاع الأنفاق الكلي ويعود السبب في ذلك إلى ارتفاع القدرة الشرائية نتيجة ارتفاع دخول أفراد المجتمع إذ نما الإنفاق بالأسعار الثابتة بمقدار (٢٥٣٩,٩%) بينما الإنفاق الاسمي نحو(٢٠,٠%)، ويوضح ذلك إن الإنفاق الحقيقي كان أكثَر نموا من الإنفاق النقدي.

وهذا يتطلب تغيير مسار النفقات العامة صوب المضمار الاجتماعي، أي المزيد من الأنفاق على التعليم والصحة وإعادة النظر في الدعم المقدم لغير مستحقيه، وتوفير حوافز للفقراء تساعدهم على الاستثمار في التنمية البشرية بفضل استلام تحويلات مالية مرهونة بإبقاء الأطفال في المدارس أو باستعمال الأمهات والأطفال لموارد الصحة.

وعلى الرغم من ذلك فقد ثبت في حالات متعددة أن من الصعب إلغاء أو فصل الإصلاح الاقتصادي عن السياسات الاجتماعية ،اذ ركزت سياسات الاقتصاد الكلي على التثبيت ومكافحة التضخم، لتحد من زيادة الأنفاق العام الموجه للأهداف الإنمائية وبالمثل التزمت السياسات التجارية والمالية بزيادة الاندماج في الأسواق العالمية وأهداف تعزيز القدرة التنافسية والنمو، ولكنها أسفرت عن فوائد قليلة من حيث تهيئة فرص العمل والحد من الفقر[٢٦].

ثالثاً- تطور مسار الإيرادات العامة:

إن ارتفاع مساهمة الإيرادات النفطية في تمويل الإيراد العام كما في الجدول (٦) بلغت نسبتها ٩٥,٣% للمدة ٢٠٠٣ -٢٠١٠ وفي المقابل انخفاض نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية والإيرادات الأخرى إلى الإيراد العام وكانت متوسط الأهمية ٢,٠%، ٢,٩% على التوالي، ولكن بلغت نسبة متوسط الأهمية النسبية للإيرادات إلى الناتج المحلي الإجمالي ٥٥,١% خلال المدة ٢٠٠٣ - ٢٠١٠، وهذه النسب تبين سمات الإيرادات العامة في العراق كونها تعاني من اختلال كبير في بنيتها وأحادية مصادرها، أي تعتمد على مصدر

واحد متمثل بالإيرادات النفطية التي تسهم بجزء كبير في تكوين الناتج المحلي الإجمالي وإيرادات الموازنة العامة.

وهذا يجعل السياسة المالية في العراق مرتهنة في أدائها العام وفاعليتها بالتغيرات المرتبطة بتدفقات الإيرادات الريعية إلى داخل الاقتصاد. إذن إن مرونتها تتوقف على الصادرات النفطية.فان كثافة المتغير الخارجي قد تكون له تأثيراته السلبية على فاعلية وأداء السياسة المالية سواء في أوقات الانتعاش الاقتصادي أم في أوقات الأزمات؛ لكونه مرتبط بظروف و أوضاع خارجية تمثلت بتقلبات الأسعار أو بفعل الظروف الأمنية غير المواتية كل هذه الأوضاع مجتمعة أو منفردة، قد كشفت الغبار عن مشكلة خطيرة كانت ومازالت السياسة المالية تعاني منها هي تنويع مصادر الإيرادات. وهذا التنوع قد يكون متأتي من موارد ضريبية أو رسوم أو إيرادات القطاع العام أو عوائد استثمارات محلية أو أجنبية مباشرة أو غير مباشرة، في سبيل التقليل من مخاطر كثافة المتغير الخارجي وهي الاعتمادية على الخارج مما يزيد من خطر التبعية التي تفقده قوته واستقلاليته. ومثلت الأهمية النسبية في الناتج المحلي الإجمالي سنة ٢٠٠٣ (٧,٣%) ؛ لأن القطاع النفطي بقي على قدر كبير من التقلب على صعيد الإنتاج والتكرير والتصدير وخاصة في أثناء الحرب والعقوبات الاقتصادية واستطاعته أن يصدر (١) مليون برميل بينما أعادة التأهيل الذي خضعت له البنية التحتية النفطية خلال سنة ٢٠٠٤ استطاع العراق تحقيق مستوى من التصدير ١,٥ مليون برميل ارتفعت الى ١,٩ مليون برميل يومياً سنة ٢٠١٠ .

جدول (٦): الأهمية النسبية لمتغيرات الإيرادات العامة ٢٠٠٣ – ٢٠١٠ مليون دينار

السنة	الإيرادات النفطية إلى إجمالي الإيرادات العامة	المعدل اليومي لتصدير النفط (مليون برميل)	الإيرادات الضريبية إلى إجمالي الإيرادات العامة	الإيرادات الأخرى إلى أجمالي الإيرادات العامة	الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي
2003	85.8	1	0.02	14.2	7.3
2004	98.9	1.5	0.5	0.6	68.8
2005	97.5	1.4	1.2	2.5	63.3
2006	95.3	1.5	1.2	3.5	51.5
2007	97.5	1.6	2.4	0.1	46.7
2008	98.6	1.7	1.2	0.2	51.4
2009	93.7	1.9	6.0	0.3	39.6
2010	96.1	1.9	2.2	1.7	40.4
متوسط الأهمية النسبية	95.3		2.0	2.9	55.1

الجدول من أعداد الباحث

المصدر: البنك المركزي،النشرات السنوية ٢٠٠٦ ،ص٣٧، ٢٠٠٧،ص٤٠ ،٢٠٠٨ص٤٦ ،،٢٠٠٩ص٤٥، ٢٠١٠ ص٦٢.

وانخفاض الأهمية النسبية للإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي، بسبب انخفاض الأسعار النفط العالمية وكذلك إلى تضاؤل الأهمية النسبية للإيرادات الضريبية التي كانت أسبابها ارتفاع مساهمة الإيرادات النفطية وامتازت هذه المدة بعدم الاستقرار السياسي والأمني مما ظهر ضعف القدرة في استحصال الإيرادات الضريبية وجبايتها، والتعديلات التشريعية التي منحت المزيد من الإعفاءات الضريبية وتخفيض السعر الضريبي لضرائب الدخول من جهة ثانية وألغت العديد من الرسوم الكمركية واقتصرتها على رسم اعادة اعمار العراق، وضعف الرقابة وانتشار التهرب الضريبي، بعض الأوعية خارج نطاق فرض والتحاسب الضريبي، الاقتصار على المظاهر الخارجية المحيطة بالمكلف.(٢٧)

وبذلك نتوصل إلى أن استخراج النفط لا يصح وصفه بمثابة إيراد عائد للدولة، لاسيما وأنها تتولى إعادة توزيع الجزء الأكبر من قيمة الثروات المنتجة في الاقتصاد للتعويض عن مداخيل لا يستطيع الاقتصاد تلبيتها تلقائياً، فاستهلاك المخزون النفطي يمثل إفقاراً للأجيال القادمة ويمثل في قذف عبء الدين العام عليها، فالمخزون النفطي جزءٌ من الثروة المتوافرة، واستخراجه لا يعدو كونه استبدلاً لمخزون مكون من مادة طبيعية بمخزون من الأصول المالية، ويصح الاستبدال إذا كان العائد المتوقع من الأصول المالية أعلى من العائد المتوقع من الأصول الطبيعية.

الاستنتاجات:-

١- إن فلسفة الدولة وريعية نظامها هي التدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية لتحل محل الحيادية، إلا أنها عادت لتأخذ الدور الحيادي الظاهري بعد عام ٢٠٠٣ مما ساعد ذلك على التوسع المالي وتركيبته الذي نمى نمواً كبيراً .

٢- إن تزايد التوسع المالي يرتبط بتزايد الإيرادات النفطية كان عالياً خلال مدة الخمسينيات زيادة إنتاج النفط في العراق وعقد السبعينيات ارتفاع أسعار النفط وبدأت الفورة الثالثة في سنة ٢٠٠٨ ارتفاع أسعار النفط بالإضافة إلى تطور حياة المجتمع والتعقد البيئي وبروز حاجات ومطالب حديثة للمجتمع يستلزم إشباعها من قبل الحكومة عن طريق أدوات السياسة المالية.

٣- هناك ارتباط وثيق بين النظام الديمقراطي والتوسع المالي سجلت الديمقراطيات الناشطة مستويات عالية من التوسع المالي مقارنة بالأنظمة الاستبدادية.فتحول في العراق بعد عام ٢٠٠٣ حقق معدلات متزايدة من التوسع المالي،سواء لتحقيق الأمن والاستقرار أو لإعادة تأهيل الخدمات العامة ،وتطوير البني التحتية.

٤ – يعتمد التوسع المالي على القدرة الاستيعابية للاقتصاد المحلي طالما يعاني من ضيق في الطاقة الإنتاجية فان زيادة مستوى التوسع المالي يؤدي إلى ظاهرة التضخم مما يؤثر على انخفاض القيمة العملة الوطنية وما يتبعها انخفاض في الصادرات وزيادة الواردات.

التوصيات :

١ – على الحكومة أن تأخذ بالحسبان الظروف المعيشية للطبقات ذات الدخول المحدودة عند تبنيها للسياسات التكيف والإصلاح لان هذه الطبقة من المجتمع تمثل نسبة كبيرة من إجمالي السكان وتعتمد بشكل كبير على الدعم الحكومي سوءا في البطاقة التموينية آو أسعار المحروقات .

٢ – طالما هناك فوائض فعلية في الموازنات العامة سنوياً،بالإضافة إلى الاحتياطيات الأجنبية في المصرف المركزي العراقي يتطلب توجيها نحو صناديق السيادية او الاستثمارات خارجية لضمان التنمية المستدامة.

٣ – طالما أن الاقتصاد العراقي أحادي الجانب في تمويل الموازنة العامة , او الحاصلةمن صادرات النفط وبما أن هذه الإيرادات مرتبطة أو عرضة للتغييرات التي تطرأ على الأسواق الدولية مما يجعل إيراداتها متذبذبة وغير مستقرة وهذا يظهر بشكل سلبي على نفقاتها لهذا بات من الضروري أن تركز الحكومة في إيراداتها على المصادر التي تتسم بالثبات والاستقرار النسبي وذلك لضمان استقرار النفقات الحكومية .

٤ – ضرورة مواكبة التوسع المالي مع التغيرات والاستحداث في العوامل المؤثرة فيه بغية المحافظة على متوسط حصة الفرد الواحد من السلع والخدمات الاجتماعية ومن ثم رفع مستوى الرفاهية التي ينعم بها أفراد المجتمع.

الهوامش والمصادر

(١) أونر أوزلو،تنمية واعادة بناء الاقتصاد العراقي، ترجمة مركز العراق للابحاث،شركة دار الحوراء،مركز العراق للابحاث،بغداد،٢٠٠٦ ، ص٤٧ –٥٧

(٢) صبري زاير السعدي، التجربة الاقتصادية في العراق الحديث، النفط والديمقراطيه والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني من ١٩٥١ – ٢٠١٠ ، المدى ، سورية ، دمشق ،٢٠٠٩ ، ص٤٦٣.

(٣) سلوى علي سليمان، السياسة الاقتصادية،الناشر وكالة المطبوعات،الكويت، ١٩٧٣ ، ص٤٣،٤٥.

(٤) انظر مثلا قانون الموازنة العامة الاتحادية العراقية، لسنة ٢٠٠٩ .

(٥) ناجح نعمة الخفاجي، ملف وتأملات في الموازنة العامة الاتحادية في العراق للسنوات ٢٠٠٦ – ٢٠١٠، بيت الحكمة، في أب ٢٠١٠، ص ٧٣.

(6) Nin Legeida, Measurement,of the fiscal deficit in a Transtion Economy, case of Ukraine 1995- 1999, Thesis of Masters degree in Economics, Kyiv- Mohyla Academy,2000, pp 17. htt://www.eerc.kiev,ua/research/mathesis 2000/ pdf.

(٧) خزعل البيرماني، مبادىء في الاقتصاد الكلي، منشورات مكتبة التحرير، بغداد، ص٣٤٩، ٣٥٣.

(٨) نجيب عيسى، سياسة الإصلاح الاقتصادي والخصخصة في لبنان، الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ١٩٩٩، ص٤٦٦–٤٦٧.

(٩) كمال البصري، مدخل: أصلاح أسعار المشتقات النفطية لمصلحة من؟، مجلة العراق للإصلاح الاقتصادي، بغداد ٢٠٠٥، ص١٣.

(١٠) نجيب عيسى، سياسة الإصلاح الاقتصادي والخصخصة في لبنان، مصدر سبق ذكره، ص٤٦٧.

(١١) الجهاز المركزي وآخرون، التحليل الشامل للامن الغذائي والفئات الهشة، برنامج الاغذية العالمي، ٢٠٠٨، ص٢٥.

(١٢) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، دائرة التخطيط الاقتصادي وبرامج الاستثمارات الحكومية، تطور الاقتصاد العراقي ٢٠٠٤ – ٢٠٠٣، بغداد، اب ٢٠٠٥، ص ٢٢ – ٢١.

(١٣) هدى العزاوي، سرمد النجار، موازنة ٢٠٠٤ الميكانيكية والابعاد الاقتصادية، دراسة غير منشورة، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، ص١٨ .

(١٤) هدى العزاوي، محددات استهلاك الغذاء في الاقتصاد العراقي في ضوء مراجعة لتقيم نظام البطاقة التموينية وإيجاد بدائل لتموين، دراسة مقدمة إلى مجلس الوزراء، اللجنة الاقتصادية، العراق، ٢٠٠٤ ص١٦.

(١٥) سرمد عباس جواد، نظام البطاقة التموينية بين الثبات والاحلال، بحث مقدم الى قسم السياسات الاقتصادية، الدائرة الاقتصادية، وزارة المالية، العراق، كانون الثاني ٢٠٠٨، ص ٩.

(١٦) قانون الموازنة العامة الاتحادية للسنة المالية ٢٠٠٩ الوقائع العراقية، العدد (٤١١٧) في ١٣ نيسان ٢٠٠٩، .

(١٧) سرمد عباس جواد، ليلى جبر محمد علي، سياسة الاصلاح في الموازنة العامة، الدائرة الاقتصادية، وزارة المالية.ص٧.

(١٨).وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية، ٢٠٠٨، ص ١٠٣ – ١٠١.

(١٩) فليح حسن خلف، المالية العامة، عالم الكتب الحديث، أربد، ٢٠٠٨، ص٣٥٨.

(٢٠) سمير امين، حول التبعية والتوسع العالمي للرأسمالية، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، ط١، كانون الثاني/١٩٨٧، ص١٥٩.

(٢١) طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، جامعة المستنصرية، بغداد،١٩٩٠، ص٨١– ٨٣.

(٢٢) وزارة المالية العراقية، الدائرة الإحصائية، دراسة حول تقيم وضع الموازنة العامة للأعوام ٢٠٠٦ – ٢٠١٠.

(٢٣) ناجح نعمة الخفاجي، مصدر سابق، ص.

(٢٤) مظهر محمد صالح، الطاقة الاستيعابية للنفقات التشغيلية ومرونة الكلفة المالية للسياسة النقدية، بحث غير منشور،كانون الثاني ٢٠١٢ ، ص٧.

(٢٥) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، التقرير الوطني لحال التنمية البشرية ٢٠٠٨، مصدر سابق، ص١٠١.

(٢٦) الأمم المتحدة، دراسة الحالة الاقتصادية والاجتماعية في العالم ٢٠١٠، إعادة تنظيم التنمية على النطاق العالمي، نيويورك ٢٠١٠، ص١٠ – ١١.

(٢٧) علي عباس فاضل الساكني، تنويع مصادر الإيرادات العامة، بحث مقدم إلى الدائرة الاقتصادية، وزارة المالية العراقية، ٢٠٠٩، ص١٠.