السياسة المالية في ظل ظروف الدولة الريعية في العراق للمدة (٢٠٠٤. ٢٠١٢)

أ .د. عدنان حسين يونس الباحث . علي إسماعيل عبد المجيد
جامعة كربلاء/ كلية الإدارة والاقتصاد

المستخلص:
تشكل المالية العامة رافداً مهماً من روافد تنظيم التدفقات النقدية في الإقتصاد الكلي ، لاسيما فيما يتعلق بحجم الانفاق الحكومي الذي يمثل أحد مصادر الطلب الكلي على السلع والخدمات ، في جانبيه الاستهلاكي والاستثماري . ويكون الموازنات العامة في الدول الريعية النفطية ، دوراً واضحاً في زيادة التدفقات النقدية والتأثير في مجمل المتغيرات الاقتصادية ، إذّ تشكّل الإيرادات النفطية نسبة كبيرة من حجم الايرادات العامة ومن الناتج المحلي الاجمالي . ومن ثم فإنّ جانباً مهماً من مرتكزات التنمية الإقتصادية وعناصر الاستقرار الإقتصادي سوف تعتمد على طريقة ادارة الإيرادات النفطية وآلياتها من أجل تعزيز مسار الرفاه الاجتماعي في جانبه الاستهلاكي من جهة ، ودعم الجهد الاستثماري ومقومات البنى التحتية وتكوين رأس المال الثابت من جهة اخرى .

ABSTRACT:

The public finances an important tributary streams of cash flows in the organization is not a macroeconomic, particularly with regard to the size of government spending, which represents Sun sources of aggregate demand for goods and services, in the side of consumption and investment. And play a public budgets in the oil rentier states, a clear role in increasing cash flows and influence in the overall economic variables, as a suspect's oil revenues are not a large percentage of the size of public revenues and GDP. And then in a n important aspect of the pillars of development of no economic and elements of stability A. No economic will depend on how management A. No oil revenues and mechanisms in order to promote the path of social welfare in part, the consumer on the one hand, and support the effort of investment and the elements of the infrastructure and the formation of t o a hard money on the other.

المقدمة:
شهدت المرحلة بعد عام ٢٠٠٣ في العراق زيادة كبيرة في الإيرادات النفطية ، والتي انعكست على تخصيصات الموازنات العامة ، وعلى حجم الإنفاق الحكومي الذي توسع بشكل كبير دون أن يرتبط هذا التوسع برؤية واضحة لطبيعة السياسات الإقتصادية اللازمة لتفعيل دور النفط في عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية ، الامر الذي أسهم في زيادة التأثيرات النقدية للمالية العامة على حساب التأثيرات الحقيقية ، باتجاه تعزيز منهج الإقتصاد الريعي والدولة الريعية ، في ظل تراجع دور القطاعات الانتاجية السلعية وزيادة الاعتماد على الاستيرادات من مختلف السلع والمواد .

ومن ثم فإن زيادة التدفقات النقدية للمالية العامة في الاقتصاد العراقي ،في ظل استمرار تخلف الهياكل الانتاجية للقطاعات السلعية ، قد ساهم في توليد انعكاسات سلبية على حالة الاستقرار الاقتصادي لاسيما تحت تأثير الانحياز الذي سلكه مسار هذه التدفقات نحو المجالات الاستهلاكية والتشغيلية الجارية، والتي تتضمن الكثير من عناصر الاسراف والتبذير، وانخفاض النفقات الاستثمارية التي تتضمن عناصر من الفساد المالي والاداري وضعف الطاقة الاستيعابية لتنفيذ المشاريع الاستثمارية ، الأمرالذي انعكس على اتساع الفجوة بين حجم النفقات العامة ، وحصيلة المنجزات الفعلية المتحققة على صعيد المقومات الأساسية لعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية. .

مشكلة البحث :

تتمثل مشكلة البحث في أنّ الاقتصاد العراقي أخذ يعتمد بشكل أكبر على الإيرادات النفطية بعد سنة ٢٠٠٣، كما إنّ الإنفاق الحكومي من هذه الإيرادات بات يتبوء دوراً أوسعاً في التدفقات النقدية واتساع عرض النقد مقابل تدني منجزات التنمية وتراجع العرض السلعي المحلي ، ومرتكزات البنى التحتية والخدمات الاجتماعية.

فرضية البحث :

استند البحث على فرضية مفادها أنَّ التدفقات النقدية التي تسببها المالية العامة والمتصلة بتزايد الإيرادات الريعية من صادرات النفط ، باتت تمارس تأثيرات سلبية أوسع على حالة الاستقرار الإقتصادي في الإقتصاد العراقي ، في ظل غياب السياسات الإقتصادية الهادفة إلى تفعيل دور إيرادات النفط في عملية التنمية الإقتصادية والاجتماعية .

هدف البحث :

توضيح السمات الريعية للإقتصاد العراقي وما تولده المالية العامة من تأثيرات نقدية في الإقتصاد الكلي وانعكاساتها على حالة الاستقرار الاقتصادي خلال المدة ٢٠٠٤ - ٢٠١٢، ومن ثم طرح السياسات الاقتصادية الكفيلة بالنهوض بالاقتصاد العراقي من خلال السياسات العامة الهادفة إلى تعزيز منهج اقتصاد السوق في عملية التنمية الاقتصادية وتنويع مصادر الدخل والثروة والايرادات العامة.

هيكلية البحث :

لغرض تحقيق أهداف البحث والتحقق من فرضيته ، تم تقسيم البحث إلى ثلاثة مباحث إضافة إلى خاتمة تضمنت أهم الاستنتاجات والتوصيات ، إذْ تناول المبحث الاول مفهوم الدولة الريعية وتأثيراتها المالية والنقدية في الاقتصاد الكلي . أمّا المبحث الثاني فقد تناول أثر المالية العامة في التدفقات النقدية في العراق. في حين خصص المبحث الثالث لدراسة السياسات اللازمة للحد من التأثيرات النقدية للمالية العامة في الاقتصاد العراقي .

المبحث الاول : الدولة الريعية وتأثيراتها المالية والنقدية في الاقتصاد الكلي

أولاً : ماهية الدولة الريعية والاقتصاد الريعي

١. الدولة الريعية

إنّ مفهوم الدولة الريعية ينصرف إلى (هيمنة الدولة على مصادر الدخل الوطني الرئيسة لاسيما تلك التي يرتبط نشاطها بظروف الطلب الخارجي وتقلباته بغض النظر عن القدرات الانتاجية لذلك المصدر)[١] .

---

[١] - مظهر محمد صالح ، أمثليه (باريتو) المحيرة والدولة الريعية الديمقراطية ، متوفر على الرابط :
http / /www.al- iraqnewsinet .net

أمّا الدولة الريعية النفطية فقد تم تعريفها بأنها (تلك التي تعتمد في معظم صادراتها وتمويل موازنتها العامة على تصدير النفط الخام أو الغاز أو المنتجات النفطية أو المنتجات البتروكيمياوية وتملك أو تسيطر على معظم العوائد النفطية)[١].

تجدر الاشارة إلى أن تحديد المصادر الريعية يعد من الأمور التي اختلفت حولها الآراء، ولكن من المتفق عليه مبدئياً أن غلبة العناصر الريعية الخارجية هي المحدد في وصف الدولة ريعية أم لا ، فضلاً عن ذلك أنّ ظاهرة الريع عامة لا تختص باقتصاد معين دون آخر ، ففي كل اقتصاد توجد عناصر ريعية تختلف في كثافتها من بلد إلى آخر . وثمة مظهر آخر مهم للدولة الريعية هو ذلك الذي يعبر عن حالة خاصة من الاقتصاد الريعي عندما يؤول الريع الخارجي أو نسبة كبيرة منه إلى فئة صغيرة أو محدودة تتمثل بالطبقة الحاكمة ومن ثم يتم توزيع أو استخدام هذه الثروة الريعية على الغالبية من السكان . ومع ذلك أنّ اطلاق صفة الدولة الريعية ليس بالضرورة أنّ تكون ملازمة للدولة في كل الفترات ، وإنمّا في ضوء ما تساهم به العائدات الريعية الخارجية في الناتج المحلي الاجمالي ، وبهذا المعنى قد تتحول الدولة من ريعية إلى شبه ريعية أو بالعكس نتيجة للوضع الاقتصادي والسياسي الذي يحكم اقتصاد تلك الدولة ، فالعمل على تنمية مصادر الإيرادات غير المعتمدة على الموارد الناضبة من شأنه أن يغير من وصف تلك الدولة ، وكذلك الأسعار العالمية للنفط الخام ، ودرجة استقلالية الدولة وسيادتها على مواردها الطبيعية التي تؤثر في العوائد الريعية الخارجية .

ومما يجب ملاحظته أنّ الدولة الريعية بوصفها العام ليس بالضرورة أنْ تكون متصلة بالنفط ، إذ إنّ هناك مداخيل ريعية أخرى تجعل من بعض الدول بمصاف الدول الريعية ، إذ تسهم الاعانات الدولية وتحويلات العاملين من خارج بلدانهم في تعزيز موازين مدفوعات بعض الدول بشكل كبير ، كما أنه ليس بالضرورة أن تكون كل دولة منتجة للمواد الخام أو مصدرة لها تصنف بكونها دولة ريعية طالما لا يشكل الريع نسبة كبيرة من ناتجها المحلي الاجمالي .

٢ . الاقتصاد الريعي

يقصد بالاقتصاد الريعي أنّه (ذلك الاقتصاد الذي يشكل الريع وشبه الريع الجانب الأكبر من المفردات المكونة للدخل القومي ، ويعبر عن وجود ضمور نسبي في الانشطة الاقتصادية الحديثة (الصناعة خاصة) ومساهمتها في تكوين الناتج المحلي الاجمالي) [٢] .

وعرّفه بعض الكتاب بأنه (ذلك الاقتصاد الذي يعتمد الجزء الاعظم من مداخيله على ريوع خارجية مستمدة أو مدفوعة من قبل فاعلين أجانب ، شريطة أن تذهب هذه الريوع إلى الدولة مباشرة)[٣] .

وضمن هذا الوصف فإنّ معظم اقتصادات البلدان تتضمن وبدرجات متفاوتة هياكل اقتصادية ريعية ويأتي في مقدمتها البلدان التي تملك مصادر مواد خام هائلة كالبترول ، إذ تشكل إيرادات هذه الموارد الجانب الأعظم من مكونات الدخل القومي . ويظل اقتصاد البلد الذي ينطبق عليه الوصف المذكور (ريعياً) حتى إذا كان

---

(١) ـ علي مرزا ، العراق الواقع والافاق الاقتصادية ، ورقة عمل مقدمة للمؤتمر الاول لشبكة الاقتصاديين العراقيين ، بيروت ، ٢٠١٣ ،ص ٨ .

(١) ـ طارق عبد الحسين العكيلي ، البطالة والتشغيل في اقتصاد ريعي معوق ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، العدد(١١) ، السنة / ٢٠٠٦ ، ص ٥ .

(٢) ـ حازم الببلاوي ، الدولة الريعية في الوطن العربي ، مجلة المستقبل العربي ، العدد (١٠٣) ، السنة العاشرة ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٨٧ ، ص ٦٧ .

معدل دخل الفرد فيه مرتفعاً جداً كما هو الحال في البلدان الخليجية ، مادامت الانشطة الاقتصادية ، وبخاصة (الصناعة) فلم يكن لها دور واضح في حصيلة الناتج المحلي الاجمالي وحجم التشغيل للأيدي العاملة .

وبينما يتزاحم الافراد للمساهمة في تحقيق القيم المضافة في الاقتصادات المتقدمة ، نرى أن الأفراد في الاقتصادات الريعية يتزاحمون للحصول على حصة أكبر من الغنيمة [١]، لاسيما الاعتماد على ريع النفط الذي أصبح يؤثر بشكل واضح في الصراعات السياسية ايضاً في بعض هذه الاقتصادات من أجل نيل المكاسب في ظل سوء الإدارة للموارد الاقتصادية . فعلى الرغم من وفرة الموارد في هذه البلدان ، إلاّ أنَ معالم وجود تنمية حقيقية وتنويع مصادر الدخل والثروة مازالت بعيدة ، مما يؤدي إلى الإضرار بمصالح الأجيال الحاضرة والأجيال القادمة . ونجد في بعض اقتصادات البلدان العربية الريعية أنموذجاً لهذا النمط من البلدان[٢].

وهنا لابد من الإشارة إلى أنّ هناك حالة من اللبس وعدم الوضوح في الرؤية في الفصل ما بين الدولة الريعية والاقتصاد الريعي مازالت قائمة وأنّ مسالة التفريق بينهما لم تلق الاهتمام الكافي من الباحثين لسببين أساسيين ، أولهما أنّ هذه المفاهيم حديثة العهد نسبياً ، فضلاً عن التداخل في الطبيعة الريعية لكل منهما التي مازالت محل جدل وخلاف ، فالريع الخارجي أصبح مسلماً به في وصف الدولة الريعية والاقتصاد الريعي ، إلاّ أنّ توليد الريع هو الفيصل في اعتماد أحد المفهومين . فالمحدد الرئيس يتوقف على دور الأقلية او الأغلبية في توليد الريع الخارجي ، أي أنّ الاقتصاد الريعي ناشئ عن مساهمة عدد كبير من السكان ، كما هو الحال في عدد من الجزر السياحية التي تعتمد حياتها على السياحة الخارجية ، أي أنّ الدولة لاتعد دولة ريعية إذا كان يساهم في توليد الريع الخارجي عدد كبير من المواطنين ، فهنا نكون بصدد اقتصاد ريعي وليس دولة ريعية . وعليه فإن الاقتصاد الريعي ليس بالضرورة ان يولّد دولة ريعية . ولكن الدولة الريعية تولد اقتصاداً ريعياً حتماً، وبهذا المعنى لا يمكن أن نجد دولة ريعية من دون أن يكون اقتصادها ريعيا ، في حين هناك دول اقتصادها ريعي ولم تحسب ضمن الدول الريعية [٣] .

أما أبرز الخصائص الاقتصادية للاقتصادات الريعية فهي :

١ . تواجه الاقتصادات الريعية عوارض ما يطلق عليه (المرض الهولندي)* الذي يسهم في إعاقة نمو الصادرات غير النفطية ، ، خاصة الصناعية ، لعدم قابليتها على المنافسة في الاسواق الخارجية ويقود ذلك إلى تواجد نظام اقتصادي يتسم بالأحادية أي الاعتماد على مصدر واحد في الحصول على العملات الاجنبية ، وفي هذه الاقتصادات تنتشر ممارسات الاسترباح وعدم تشجيع العمل الجاد ، وبالنتيجة تباطؤ معدلات التنمية وانحسار دور القطاعات الانتاجية السلعية وانخفاض نصيب الفرد منها وهذا ما اطلق عليه (لعنة الموارد) لتصبح صفة اضافية للاقتصادات الريعية [٤].

٢ . التحول نحو الاستهلاكية : أن توفر عوائد كبيرة وسهلة من خلال تصدير المورد الخام يوفر الامكانات للحكومة للتغلب على عجز الانتاج المحلي (الزراعي ، الصناعي) عن توفير الغذاء والدواء والملبس للناس، وذلك من خلال فتح أبواب الاستيرادات على مصاريعها ، كما ستفتح الباب أمام التجارة الخارجية وستسمح

---

[١] - طارق عبد الحسين العكيلي ، البطالة والتشغيل في اقتصاد ريعي معوق ، مصدر سابق ، ص ٩ .

[٢] - تيري لين كارل ، مخاطر الدولة النفطية (تأملات في مفارقة الوفرة) ،ترجمة : عبد الاله النعيمي الطبعة الاولى ، بيروت ، ٢٠٠٨ ، ص ١٠٤ .

[٣] - حازم الببلاوي ، الدولة الريعية في الوطن العربي ، مصدر سابق ، ص ٢٨٣.

*تعود هذه التسمية إلى ان هذه الظواهر لوحظت اولاً في هولندا بعد زيادة صادرات الغاز الطبيعي في عام ١٩٥٩ ، فنتيجة لتدفق العملات الاجنبية الناجمة عن تصدير الغاز ، اخذت قيمة العملة الهولندية بالارتفاع اتجاه العملات الاخرى مما جعل السلع الهولندية تصبح اغلى في السوق الخارجية وبذلك ضعفت قدرتها التنافسية . ونتيجة لزيادة الدخول من تدفق العملات الاجنبية تصاعدت النشاطات الداخلية في الانشاء والنقل (الانشطة غير المتاجر بها) مما قاد إلى زيادة معدلات الاجور فيها ومن ثم في الانشطة الاخرى .

[٤] - علي مرزا ، العراق : الواقع والافاق الاقتصادية ، مصدر سابق ، ص ٩ .

لتحويل العملات الصعبة لإشباع الحاجات الاستهلاكية وغيرها وبهذا سوف يقل الحافز لدى الحكومة لتشجيع الاستثمارات من أجل تطوير النشاطين الزراعي والصناعي[١] .

٣ . أنّ النظام الريعي يضع الاقتصاد الوطني تحت تأثير التجارة الدولية السلبية والانكشاف الاقتصادي للعالم الخارجي ، فبدون سياسات تهدف إلى تنويع انتاج الاقتصاد الوطني ، فإن الاقتصاد سيبقى عرضة ليس لتقلبات الاسعار والعملات فحسب، وانما لضياع الفرص لتنويع منتجاته وصادراته الوطنية كوسيلة لتجنب الاعتماد على تصدير مادة واحدة هي النفط . وهنا يتضح مدى الأهمية الفائقة لاعتماد الدولة سياسات اقتصادية من أجل تعزيزمنهج التنوع الاقتصادي لبدائل التنمية والمغادرة التدريجية للحالة الريعية .

٤ . ثنائية الاقتصادات الريعية : تعتمد الاقتصادات الريعية على قطاع يتسم بكثافة الاستخدام لعنصر رأس المال ويكون هذا القطاع منفصلاً انفصالاً تاماً عن بقية القطاعات الاخرى ، وهذا يكون واضحاً في الدول النفطية بشكل أكثر من غيرها ، ولهذه الخاصية نتيجتان ، الاولى إنّ اعتمادها الكبير على رأس المال الكثيف يجعلها أكثر عرضة لأن تكون مرتبطة بالعالم الخارجي لما يوفره من رؤوس أموال كبيرة وتكنولوجيا تفتقد لها الدول الريعية . أمّا النتيجة الثانية فهي شيوع البطالة في اقتصادات تلك الدول بسبب اعتماد اقتصادها على مورد كثيف الاستخدام لعنصر رأس المال [٢] .

٥ . الاعتماد على مورد واحد : تعتمد هذه الاقتصادات في تمويل موازنتها العامة على مورد واحد اعتماداً كبيراً قد يصل إلى ٩٦ % كما هو الحال في بعض الدول النفطية النامية بحيث تجعل من تلك الاقتصادات تعاني من عدم الاستقرار في عائدات التصدير والذي بدوره له آثار سلبية في مستويات الاستثمار والادخار ومعدل النمو ، فضلا عن الآثار السلبية على حالة موازين المدفوعات في هذه الاقتصادات التي تعتمد على صادرات النفط بنسبة تصل إلى أكثرمن ٩٥% من اجمالي الصادرات ، كما هي الحال في العراق ، وكذلك أثر الريع في دعم الأجور والمرتبات للقوى العاملة وتمويل الاستهلاك العام والخاص ودعم أنشطة الانتاج السلعي من زراعة وصناعة تحويلية إلى درجة لا يمكن معها استمرار أغلب هذه الانشطة دون دعم من قبل الريع النفطي [٣].

ثانياً : الايرادات الريعية للموازنة وتأثيراتها المالية والنقدية

لقي تعثر عملية التنمية في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية اهتماماً كبيراً إلى حد ظهور نماذج تحليل تتصدى لتلك المشكلة .

وقد تحدثت الأدبيات الاقتصادية في وقت مبكر عن أحد البلدان الغنية بالذهب وكانت تجربته مثيرة للاستغراب ، إذ أصبح بعد عشرين سنة من استخراج الذهب وتصديره افقر مما كان عليه قبل ذلك ، ثم تكررت هذه الظاهرة في بلدان اخرى وبأشكال مختلفة . لتصل في بعض الحالات إلى حد اثبات العلاقة العكسية بين الثراء بالموارد الطبيعية والتنمية [٤].

ولقد ظهرت فرضيات لتفسير تلك الظاهرة ،إحدى هذه الفرضيات تعرف بـ (المرض الهولندي) إنّ هذا المصطلح يعبر عن الاثار غير المرغوبة في القطاعات الانتاجية وخصوصاً القطاع الصناعي نتيجة اكتشاف الموارد الطبيعية ، وسمي بالمرض الهولندي نسبة إلى حالة من الكسل والتراخي التي أصابت الشعب الهولندي

---

(١) ـ كامل العضاض ، هيكلة الإقتصاد العراقي والمسألة الريعية (عوائق امام تحقيق تنمية مستدامة) ، متوفر على الرابط :
http // www . Iraqi economists . net. p 5

(٢) ـ تيري لين كارل ، مخاطر الدولة النفطية (تأملات في مفارقة الوفرة) ، مصدر سابق ، ص ١٠٣ .

(٣) ـ تيري لين كارل ، مخاطر الدولة النفطية (تأملات في مفارقة الوفرة) ، مصدر سابق ، ص ١٠٢ .

(٤) ـ احمد بريهي علي ، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠١٢ ، ص ٧٢ .

في النصف الأول من القرن الماضي بعد اكتشاف النفط والغاز في بحر الشمال ، حيث هجع للترف والراحة واستلطاف الانفاق الاستهلاكي البذخي ، ولكن دفع ضريبة ذلك بعد أن أفاق على حقيقة نضوب الآبار التي استنزفها باستهلاكه غير المنتج ، فسمي ذلك بالمرض الهولندي ، وأول من نشر هذا المصطلح مجلة (الأيكونومست) البريطانية في عام ١٩٧٧ [١] ،في حين ينصرف المعنى العام للمرض الهولندي إلى مفهوم العلاقة بين التوسع في استغلال هذه الموارد الطبيعية معدنية كانت أم زراعية وبين الانكماش في مجال الصناعات التحويلية وهي العلاقة نفسها التي تفضي إلى مزيد من العوائد المالية وقليل من فرص العمل والانتاج الوطني ، إذ إنّ صادرات المورد الطبيعي تؤدي إلى وفرة في العملة الاجنبية مما يقود إلى رفع قيمة العملة المحلية مقترناً بانخفاض السعر النسبي للسلع المتاجر بها إلى السلع غير المتاجر بها ، ويؤدي ذلك إلى تدهور القدرة التنافسية الدولية للبلد المصدر، الأمر الذي يدفع إلى تقليص نسبي في قطاع الانتاج السلعي لصالح المستوردات الاجنبية ، إذ إنّ العلاقة بين وفرة العملة الاجنبية في مقابل الطلب عليها وسعر الصرف معروفة، إلاّ أنّ آثار التغيرات في سعر الصرف النقدي وعلاقته مع التضخم الداخلي والخارجي تتطلب مزيدا من العناية في بلدان الصادرات الطبيعية ، إذ ينحرف سعر الصرف كثيراً عن مستويات تعادل القوة الشرائية أو ما يسمى بقانون (السعر الواحد) . فالاعتماد على مورد واحد في الاقتصادات الريعية يؤدي إلى زيادة صافي العملة الاجنبية التي تعد عماد (الاساس النقدي)* في ظل اعتماد الحكومات في الاقتصادات الريعية على بيع مورد طبيعي (كالنفط مثلاً) في تمويل نفقاتها . لذا سوف تقوم بإبدال العملة الاجنبية المتراكمة من بيع المورد الطبيعي مع البنك المركزي للحصول على المبالغ الكافية من العملة المحلية لانفاقها في الداخل ويزداد الاصدار النقدي تبعاً لذلك .

هذه الهيمنة لا يمكن التأثير عليها بتشريعات ولوائح تنظيمية ، بل يكون عبر التغير الجذري لبنية الاقتصاد فحسب، إذ إنّ البنك المركزي لا يستطيع التحكم بالأساس النقدي لأنه لا يتمكن من تفادي الموجودات الاجنبية لديه ، والأخيرة محكومة بالموارد الطبيعية وتصرف الحكومة بها ، لكن مع ذلك لديه وسيلة الاقتراض من المصارف أو امتصاص مزيد من السيولة بطرح حوالاته بأسعار فائدة مرتفعة وبهذا سوف ينخفض صافي الاستحقاق في الموازنة العامة بمرور الزمن مع استمرار مدفوعات الفائدة ، ومتى ما تخلت المصارف عن قبول أدوات البنك المركزي ستكون النتيجة الصافية لتلك السياسة تضخمية [٢].

من هنا يتضح أنه لا فرق بين إلزام الحكومة بتسليم كافة موارد الصادرات فوراً إلى البنك المركزي أو بيعه عملة أجنبية على قدر حاجتها ، وذلك ؛لأن الأساس النقدي يتأثر بالإنفاق الحكومي بشكل رئيس .

في الاقتصادات الريعية هناك صعوبات جمة تواجه البنك المركزي (السلطة النقدية) بسبب ارتباط الاقتصاد الوطني بالعالم الخارجي ، وايضاً بسبب نفوذ المالية العامة التي تهيمن إيراداتها الريعية على النسبة العظمى من الناتج المحلي الاجمالي ، هذا يجعل مهمة السياسة النقدية في مثل هكذا اقتصادات تكتنفها صعوبات كبيرة في ايجاد تنسيق مع السياسة المالية في التأثير على عرض النقد لاستهداف التضخم ، والسيطرة على التدفقات المالية لاسيما فيما يتعلق بإخضاع اتجاهات الانفاق في الموازنة العامة لمشيئة

---

[١] - مايح شبيب الشمري ، تشخيص المرض الهولندي ومقومات أصلاح الاقتصاد الريعي العراقي ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد (٣) ، العدد(١٥) ، ٢٠١٠ ، ص ١٢ .

*الاساس النقدي = صافي موجودات البنك المركزي من العملة الاجنبية + صافي الائتمان المحلي ، وفي الوقت ذاته ومن جانب المطلوبات للميزانية العمومية للبنك المركزي فأن الاساس النقدي = ودائع المصارف لدى البنك المركزي + العملة المصدرة .

[٢] - احمد بريهي علي ، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية ، مصدر سابق ، ص ٧٣ .

السياسة النقدية واهدافها في الاستقرار والتنمية [1]،إنّ هذه الاقتصادات تكون محفوفة بالركود ومرهونة بتقلبات الاسعار في السوق الدولية وهذا جعلها تفشل في تحقيق قاعدة قوية للنمو الاقتصادي الحقيقي ، وتميل نحو الانفاق الجاري المولد لفائض الطلب الاستهلاكي واستمرار ضعف القاعدة الانتاجية الوطنية ، وإن مثل هذا التوجه يتقاطع مع المبادئ الاساسية للسياسة النقدية وأهدافها في تحقيق الاستقرار عن طريق التصدي للإنفاق العام غير المولد للاستثمارات المنتجة . وعليه فإنّ التوسع في الانفاق الاستهلاكي مقابل استمرار تخلي قطاعات المجتمع الاقتصادية عن المساهمة الضريبية بات من الثوابت التاريخية الموروثة في سلوك المالية العامة لهذه الاقتصادات الريعية ، إذ يغطي الانفاق العام دعم الاجور والمرتبات وتمويل الاستهلاك العام وجانب أساسي من الاستهلاك الخاص ، فضلاً عن مختلف أشكال الدعم الانتاجي إنْ وجد ودعم مساحة واسعة من الخدمات التي يقدمها القطاع الحكومي . وبات الدعم بهذه الصورة المتفوقة الممول بالريع يمثل الحدود التي لا يمكن لأغلب هذه الانشطة إن تستمر دون دعم مباشر أو غير مباشر عبر الموازنة العامة [2]. وبذلك فقد شجع السلوك الريعي في الإنفاق ظاهرة (الركوب المجاني) وعلى نطاق واسع ، إذ يحصل عموم الافراد على خدمات الدولة ورعايتها دون مقابل يدفعونه ، وتعاظم النمط التشغيلي الاستهلاكي على حساب تعظيم الانتاج والاستثمار الحقيقي والصعود السليم للتنمية و التراكم الرأسمالي وتعظيمه . أي تدني المساهمة المجتمعية في تعزيز موارد المالية العامة من خلال التمتع بالسلع دون مساهمة ضريبية وهذا ما يطلق عليه (الركوب المجاني)[3] ، فضلاً عن صعوبة إصلاح برامج الدعم في الموازنة ، أي أن صانعي السياسات في هذه البلدان الريعية يواجهون صعوبة في وضع وتنفيذ سياسات للإنفاق والضرائب مما يعني استمرار النفقات العامة في التوسع المستمر لتغطية نشاطات المجتمع الاستهلاكية من المورد الريعي[4].

كل هذا جعل هذه الاقتصادات تعاني من عدة اختلالات ، وتكمن خطورة هذه الاختلالات فيما يلي[5]:

١ . سيادة قطاع الخدمات او الانشطة الهامشية من دون توفر جهاز إنتاجي متطور ومرن ، وهذا يعني توليد دخول نقدية تمثل قدرات شرائية تزيد من ضغوط الطلب أزاء عجز الانتاج المحلي لمواجهتها ، مما يؤدي إلى اعتماد متزايد على السلع المستوردة وتوليد ضغوط قوية على ميزان المدفوعات ، مما يزيد من درجة التبعية الاقتصادية للخارج .

٢ . إنّ النشاط الإنفاقي المتزايد الذي تولده الموازنة العامة دون استجابة مناسبة للجهاز الانتاجي المحلي ، قد أمسى بالضرورة القوة الدافعة لنمو الضغوط والاتجاهات التضخمية في البلدان الريعية والتي تترك آثارها السلبية على حركة الانتاج المحلي ومستويات المعيشة وقدرات الفرد الشرائية والاخلال بمقومات الاستقرار الاقتصادي الكلي .

أما الفرضية الاخرى التي جاءت لتفسير تعثر التنمية في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية فإنها تسمى (لعنة الموارد) وأحياناً يشار إليها بتفسير الاقتصاد السياسي وهذه تنطلق من ملاحظة المبالغة بالإنفاق دون

---

(١) ـ مظهر محمد صالح ، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومفارقة الازدهار في اقتصاد ريعي ، مجلة الادارة والاقتصاد ، العدد (٩١) ، ٢٠١٢ ، ص ١٠ .

(٢)ـ عبد الرزاق الفارس ، الحكومة والفقراء والانفاق العام ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الاولى ، بيروت ، ١٩٩٧، ص ٥٣ .

(٣) ـ مظهر محمد صالح ، امثلية (باريتو) المحيرة والدولة الريعية ، مصدر سابق .

(٤) ـ أدوارد مورس واخرون، النفط والاستبداد (الاقتصاد السياسي للدولة الريعية) ، ترجمة معهد الدراسات الاستراتيجية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ٢٠٠٧ ، ص ٨٠ .

(٥)ـ علي خليفة الكواري ، نحو استراتيجية بديلة للتنمية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الاولى ، بيروت ، ١٩٨٥ ، ص ٣٠ .

تحسب للتقلبات في مستوى الإيرادات ، وبما أنّ الانفاق عندما يرتفع لا يمكن تخفيضه بسهولة ، فمع كل قفزة في المورد الطبيعي يرتفع الإنفاق الجاري ، بسبب الميل الواطئ للادخار من المورد الطبيعي ويزداد تعرض البلد إلى الازمات المالية تبعاً لذلك ويضطر للاقتراض[١] .

وفي سياق هذه الفرضية (لعنة الموارد) يتواتر التأكيد على اضرار السلوك الريعي وهو مفهوم مصاديقه كثيرة ومن بينها اندفاع الافراد المحموم نحو الكسب ومراكمة ثروات من مزاولة انشطة هامشية لا تتطلب رؤوس أموال ومخاطرة وبعيدة عن الميادين التي تخدم التنمية او مشكوك في جدواها على المستوى الاقتصادي الكلي . كما أن السلوك الريعي في سياق ذلك التنظير يطغى على الجهاز الإداري للدولة . ومن مظاهره سوء الإدارة والفساد المالي ويمتد إلى المنظمات غير الحكومية والشركات [٢].

وبخلاف تخفيف حدة آثار المرض الهولندي من خلال ضبط الانفاق ، يطرح غالباً خياران على مستوى السياسات لمواجه لعنة الموارد وتعزيز النمو ، أحدهما هو الاستثمار في أصول خارجية والآخر الاستثمار في السلع الرأسمالية العامة في الاقتصاد المحلي ، ويتوقف تحديد أي الخيارين بصورة حاسمة على العائد الحقيقي على الاستثمار العام المحلي ، فكلما ارتفع العائد على رأس المال العام من حيث النمو الاقتصادي المحلي زادت جاذبية هذا الخيار مقارنة بالاستثمار الخارجي ، فإذا استخدمت الحكومة إيرادات الموارد الطبيعية للمشاريع الاستثمارية العامة عالية الجودة ، فإنها من المرجح أنّ تؤدي إلى زيادة النمو الاقتصادي وبالتالي زيادة الإيرادات غير المرتبطة بالموارد الطبيعية ، أمّا في حالة اذا كان هناك قصور في توجيه الإنفاق ، فإن حالة البلد واجياله القادمة ستزداد سوءًا[٣] .

ومع ذلك فان المرض الهولندي أو لعنة الموارد ليس قدراً محتوماً على البلدان الغنية بالموارد الطبيعية ، إذ يتوقف الأمر على تحسين إدارة الموارد الطبيعية باتجاه تعزيز الاستثمارات وإعادة هيكلة الموازنة العامة وتنظيم تدفقاتها المالية لصالح تنمية الأنشطة الانتاجية التي يساهم بها القطاع الخاص .

المبحث الثاني: تأثير المالية العامة في التدفقات النقدية في العراق

أولاً : مؤشرات الاقتصاد العراقي وملامحه

١ . اقتصاد ريعي أحادي الجانب يشكل فيه القطاع النفطي النسبة العظمى من الناتج المحلي الاجمالي تصل إلى اكثر من ٦٠ % ، وتشكل إيرادات هذا القطاع اكثر من ٩٥ % من إيرادات الموازنة العامة [٤].

---

[١] - ابراهيم شريف السيد واخرون ، الطفرة النفطية الثالثة وانعكاسات الازمة المالية العالمية ،الطبعة الاولى ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ١٥٢ .

[٢] احمد بريهي علي ، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية، مصدر سابق ، ص ٧٤ .

[٣] - ادوارد مورس واخرون ،النفط والاستبداد (الاقتصاد السياسي للدولة الريعية) ، مصدر سابق ، ص ٢٣١ .

(١) - احمد بريهي علي ،اقتصاد النفط والاستثمار النفطي في العراق ، الطبعة الاولى ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١١ ، ص ٩.

جدول (١) الاهمية النسبية للقطاع النفطي في تكوين الناتج المحلي الاجمالي والموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٤ . ٢٠١٢)

السنة	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
مساهمة القطاع النفطي في تكوين الناتج المحلي الاجمالي %	٦٢،٩	٦٣،٩	٦٥،٢	٥٣،٩	٥٦،١	٤٠،١	٤٢،٨	٥٤،٧	٥٢،٤
نسبة العوائد النفطية إلى الموازنة العامة %	٩٨،٨	٩٧،٦	٩٥،٢	٩٥،١	٩٧	٨٥،٣	٩٠،٧	٨٩	٩٣،٢
نسبة العوائد غير النفطية إلى الموازنة العامة %	١،٢	٢،٤	٤،٨	٤،٩	٣	١٤،٧	٩،٣	١١	٦،٨

المصدر: الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على :وزارة المالية ،دائرة الموازنة

٢ . إنّه اقتصاد خدمي ضعيف الانتاج والانتاجية يعاني من اختلالات هيكلية متنوعة ، وهيمنة واضحة لقطاع الخدمات دون توفر جهاز انتاجي (زراعي و صناعي) متطور ومرن ، مما يعني وجود سيولة نقدية تمثل قدرات شرائية تزيد من ضغوط الطلب على السلع المستوردة ، مما يضع ضغوطاً قوية على ميزان المدفوعات ويرفع من درجة الاعتماد على الخارج.

جدول (٢) الاهمية النسبية للقطاع الزراعي والصناعي في تكوين الناتج المحلي الاجمالي في العراق

للمدة (٢٠٠٤ . ٢٠١٢)

الاهمية النسبية للقطاعات غيرالنفطية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي%	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
القطاع الزراعي	٧،٣	٦،٧	٥،٨	٥	٣،٤	٤،٣	٥	٤،٢	٤،١
القطاع الصناعي	١،٦	٢	١،٨	١،٧	١،٤	٢،٤	٢،٣	١،٨	١،٧
القطاعات الاخرى	٢٨،٢	٢٧،٤	٢٧،٢	٣٩،٤	٣٩،١	٥٣،٢	٥٠،١	٣٩،٣	٤١،٨

الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي لسنوات مختلفة

٣ . التشوه الهيكلي على المستوى النوعي للقطاعات الانتاجية قد ترافق مع استمرار تراجع مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي ،وهو يشير في الوقت نفسه إلى تصاعد دور الدولة الاقتصادي في الانتاج النفطي والتوزيع المالي والنقدي ، إذ ازداد دور الدولة في التدفقات المالية والنقدية من خلال إيرادات

الريع والانفاق الحكومي ، وليس عبر الإيرادات الحقيقية الضريبية وهي الصفة الملازمة لهذا التشوه .وبالتالي فقد ترافق هذا التشوه مع التراجع في تطوير إدارة التصرف بالموارد من خلال ما تؤمنه الوفرة الريعية [1].

جدول (٣) الاهمية النسبية للإيرادات الضريبة بالنسبة للإيرادات الكلية في العراق للمدة (٢٠٠٤ ـ ٢٠١٢)

السنة / الايرادات	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
الايرادات الكلية (ترليون دينار)	٣٢،٩٨٩	٤٠،٤٣٦	٤٩،٢٣٢	٥٢،٠٤٧	٨٠،٢٢٥	٥٥،٢٠	٦٩،٥٢	١٠٨،٨	١١٩،٥
الايرادات الضريبية (مليون دينار)	١٥٤٨٨٢	٤٦٥٧٧٠	٥٩٠٧٢٧	١١٠٣٣٧٧	١٠٢٦٠٢٩	٣٣٣٤٨	١٥٣٢	١٤٠٨٢	٢٦٣٣٤
نسبة الايرادات الضريبية إلى الايرادات الكلية %	٠،٤	١،١	١،٢	٢،١	١،٢	٧،١	١،٨	١،٩	٢،٣

المصدر :الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على وزارة المالية . الدائرة الاقتصادية

٤ . إرتفاع معدلات البطالة في الاقتصاد العراقي ، على الرغم من انخفاضها من ٢٦،٨ % سنة ٢٠٠٤ إلى ١١% سنة ٢٠١٢ ، إلاّ أنّها مازالت مرتفعة ، إذا ما أضفنا إليها البطالة المقنعة والاستخدام الناقص بين صفوف أفراد المجتمع والبالغ ٢٥ % ، إذ إنّ القطاع النفطي الذي يسهم بتكوين حوالي٦٠% من الناتج المحلي الاجمالي لا يوظف سوى ١% من العمالة المتوفرة في سوق العمل ، مما يشير إلى مدى ضعف انتاجية القوى العاملة واتساع حالات الاستخدام الناقص التي يجري تمويلها بتدفقات مالية عامة كبيرة ومستوى متدني من الخدمات الاجتماعية والبنى التحتية .

جدول (٤) معدل البطالة السنوي في العراق للمدة(٢٠٠٤ ـ ٢٠١٢)

السنة	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
معدل البطالة السنوي %	٢٦،٨	١٧،٩	١٧،٥	١٦،٣	١٥	١٥،٤	١٨،٣	٨	١١

المصدر : الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات

٥ . إختلال التجارة الخارجية من خلال تشوه الميزان التجاري بتضخم عوائد النفط وليس من مصادر سلعية منتجة محلياً، اذ تشكل الصادرات النفطية نسبة ٩٩ % من مجموع الصادرات .

---

(١) ـ صبري زاير السعدي ،التجربة الاقتصادية في العراق الحديث(النفط والديمقراطية والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني ١٩٥١ ـ ٢٠٠٦) الطبعة الاولى ، دار المدى للثقافة والنشر ، سورية ، ٢٠٠٩ ، ص ٩٢.

٦ . الفساد المالي والإداري وانعدام الشفافية والمساءلة التي تعدّ من التحديات الكبرى التي تواجه بناء الدولة والنهوض بالواقع الاقتصادي في العراق، إذ أصبح الفساد وباءً ينخر في الميادين كلّها ، لاسيما الاقتصادي منها والذي أعاق عملية التنمية وأدّى إلى انخفاض مستويات المعيشة ورفاهية المجتمع ، إذ اقترن بضعف الاداء الحكومي في تقديم الخدمات العامة التي لها صلة بحياة الناس وأسهم في تشوه الإنفاق الحكومي بعد أن رصدت الاموال الكبيرة إلى القطاعات التي لا تحقق النفع العام ، في حين هناك قطاعات ذات أولية لو صرفت عليها تلك الأموال لأدت إلى تطوير الاقتصاد العراقي [١]،وقد احتل العراق مراتب متقدمة من بين البلدان الأكثر فساداً في العالم حسب تقارير منظمة الشفافية العالمية(Transparency International) .

ثانياً : الدولة الريعية وأثرها في هيكل الموازنة العامة في العراق

للنفط أهمية استراتيجية في الاقتصاد العراقي ، منذ اكتشافه تجارياً في عشرينيات القرن الماضي وحتى الآن ، كون الاقتصاد العراقي يعتمد اعتماداً شبه كلي على عوائد النفط الريعية ، إذ بدونها تتوقف أو تنشل حركة النشاط الاقتصادي في ظل استمرار تخلف الأنشطة الانتاجية السلعية وتدني مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الاجمالي ،وإجمالي الصادرات ، وتغذية الموازنة العامة وبناء الاحتياطي النقدي للاقتصاد الوطني . وتتعاظم اشكالية قطاع النفط في العراق في أنّه لا يوظف سوى ١ % من اجمالي قوة العمل المتوفرة في البلد ، وهذا ما يدفع الأغلبية الكبيرة من العاملين إلى البحث عن قوتها في الأنشطة الاقتصادية الأخرى المنخفضة الانتاجية ، وبالتالي أضحت الحكومة حاصلة على عوائد مالية كبيرة من خلال تصدير النفط الخام ، بما يجعلها في غنى عن فرض الضرائب التي لا تتوفر أوعيتها أصلاً، وحتى وأن توفرت فإن عدم كفاءة الإدارة الضريبية واتساع نطاق التهرب الضريبي والاعفاءات من شأنه أن يؤدي إلى تدني الحصيلة الضريبية وتدني نسبة مساهمتها في اجمالي الايرادات العامة .

١. دور القطاع النفطي في تمويل الموازنة العامة في العراق (٢٠٠٤ . ٢٠١٢)

بدأ العمل بصيغة الموازنة العامة في العراق في عام ١٩٢١ مع نشوء الحكم الوطني ، وقد تضمن دستور البلاد الذي أعلن آنذاك حق البرلمان في مناقشة الموازنة والمصادقة عليها ، اعتمدت وزارة المالية منذ عشرينيات القرن الماضي الأسلوب التقليدي أو ما يسمى ب(موازنة البنود)في تخطيط موازنة الدولة وإعدادها واستمرت عليه حتى وقتنا الحاضر (باستثناء بعض التعديلات عليها) على الرغم من كل المتغيرات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية التي مر بها العراق وما يزال . والرؤية التقليدية للموازنة العامة على أنها تمثل جداول لأرقام حسابية مقسمة إلى مجموعتين ، أحداهما تتعلق بالاعتمادات المخصصة والمتوقع انفاقها للأغراض التي رصدت من أجلها ، والثانية للإيرادات المتوقع الحصول عليها ، وهذا يمثل قصوراً كبيراً في الأهداف والوظائف التي يمكن أن تؤديها الموازنة كونها تركز على حجم الإنفاق وليس الغرض منه، في حين أنّ المفهوم الحديث للموازنة لم يعد يعنى بالتخصيصات والمشتريات الحكومية ، وانّما بحصيلة المنجزات الحقيقية المترتبة عليها ، ومدى تأثير ذلك على حالة التوازن الاقتصادي والاجتماعي ككل . فالموازنة ليست مجرد أرقام حسابية [٢]، وإنّما هي عبارة عن وسائل متعددة تهدف إلى تعظيم رفاهية المجتمع فضلاً عن كونها

---

(١) - جاسم الذهبي ،الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح ،الجزء الاول ، من الندوات العلمية التي اقامها مكتب الاستشارات في كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥ ، ص ٢٢٥ .

(٢) - نبيل جعفر عبد الرضا ، الموازنة الاتحادية في العراق لعام ٢٠١٢ ، مجلة الحوار المتمدن ، وثيقة الكترونية ، العدد ٣٥٩٤ ، ٢٠١٢.

عمل سياسي ومؤشر لبرنامج الحكومة الاقتصادي والاجتماعي . وفي العراق نلحظ أنّ إيرادات الموازنة العامة هي دالة لحصيلة الصادرات النفطية ، إذ تعد مبيعات النفط الخام المصدر الرئيس لإيرادات الموازنة التي شكلت في المتوسط ما نسبته ٩٤ % خلال المدة (٢٠٠٤ .٢٠١٢) على حساب الإيرادات الاخرى التي شكلت ما نسبته في المتوسط ٦ % للمدة نفسها . وهذا ما يجعل تقديرات الايرادات العامة في العراق مرتبطة بتقديرات الكميات المتوقع تصديرها من النفط الخام فضلاً عن تقديرات أسعار النفط العالمية المتوقعة ، وهي عوامل تتصف بالتقلبات ، مما يجب الحذر عند تقدير كل من النفقات العامة والإيرادات العامة ، وخير دليل على ذلك ما حصل في النصف الثاني من سنة ٢٠٠٨ و ٢٠٠٩ بسبب الازمة المالية العالمية والتي القت بظلالها على معدلات النمو الاقتصادي وبالتالي على الطلب العالمي على النفط ، مما كان له الأثر الكبير في تراجع الإيرادات النفطية للدول المنتجة للنفط ومنها العراق ، فبعد أن شهدت اسعار النفط ارتفاعاً في النصف الاول من سنة ٢٠٠٨ حتى وصلت إلى ١٤٨ دولارا للبرميل ، انخفضت بسبب الازمة المالية العالمية إلى ٣٢ دولارا للبرميل في النصف الثاني من عام ٢٠٠٨ و٢٠٠٩ ، هذا الانخفاض أثر كثيراً على الموازنة العامة للدولة ، إذ انخفضت عوائد العراق النفطية من ٧٠ مليار دولار سنة ٢٠٠٨ إلى ٤٣ مليار دولار سنة ٢٠٠٩ ، مما تسبب بإجراء تعديلات على الموازنة العامة لسنة ٢٠٠٩ ، إذ جرى تخفيض الموازنة من ٨٠ مليار دولار ا إلى ٦٧ مليار دولار ومن ثم خفضت إلى ٥٥ مليار دولار .

أن استمرار اعتماد إيرادات الموازنة العامة على حصيلة الصادرات النفطية يجعل الاقتصاد العراقي تابعاً للاقتصاد العالمي وخاضعاً لتداعيات أزماته المتكررة كونه اقتصاداً ريعياً بامتياز ويعكس استمرار الاختلال الهيكلي [١].

٢ . اعتماد المجتمع العراقي على الموازنة العامة

أخذ الاعتماد المعيشي على الموازنة العامة يتزايد لأغلب فئات المجتمع العراقي بعد سنة ٢٠٠٣ ، إذ إنّ المرتبات والاعانات والمنافع الاجتماعية في الموازنة العامة تكاد تصيب جميع الاسر العراقية وتمثل مصدر دخل لأغلبهم ، إذ بلغ عدد العاملين لدى الدولة حوالي ثلاثة ملايين شخص سنة ٢٠١٢ بضمنهم القوات المسلحة (الامن والدفاع) وموظفو اقليم كردستان مع العلم أنّ هذا العدد لا يشمل موظفي العقود ولأجور اليومية . كما بلغ عدد المتقاعدين قرابة المليوني متقاعد ، و عدد من يستلمون إعانات ومنافع اجتماعية حوالي مليون ، أي أنّ العدد الكلي للذين يستلمون دخولاً أو إعانات اجتماعية من الموازنة العامة قد بلغ أكثر من (٦ مليون شخص) ، كما يتلقى أكثر من ٧٠٠ ألف عامل ومهندس أجوراً ومرتبات عن مصانع حكومية متوقفة بنسبة ٩٨ % ،في الوقت الذي بلغ فيه عدد الاسر العراقية حوالي خمسة ملاين أسرة ولابد أن أكثرهم يتصل بشكل أو بآخر بمستلمي الدفعات الحكومية .

إنّ ضخامة الاستخدام الحكومي أصبحت تعّد إحدى اهم مظاهر الاقتصاد الريعي العراقي ، كونه بالإضافة إلى ظروفه الريعية التي فرضت عليه زيادة التشغيل فإن الدولة قائمة على تحقيق السلم الاجتماعي وإرضاء الفئات والجماعات المتخاصمة والمختلفة من خلال تضخيم هذا الاستخدام [١].

---

(١)- سهام حسين ، سميرة فوزي ، مخاطر واشكاليات انخفاض اسعار النفط في اعداد الموازنة العامة في العراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل الغير النفطي (دراسة تحليلية) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد (٣٦)، السنة (٢٠١٣)، ص ١٦.

وما زالت الموازنة الحكومية تنفق سلعاً عامة مجاناً وبنسبة ٥٠% من نفقاتها ، أي أنّ الموازنة العامة في العراق تكرس مبدأ توزيع الفائض الاقتصادي وليس استثماره أو انتاجه ، فكفة توزيع عوائد الموازنة العامة قد هيمنت على مسألة الكفاية الانتاجية لأنها في المحصلة موازنة لتوزيع الريع النفطي فقط ومفرداتها دالة للعوائد الريعية لا غير[٢] .

نستنتج مما تقدم أنّ الموازنة العامة في العراق تعكس توجهات دولة معيلة لرعاياها تقوم بتعليمهم وإطعامهم ورعايتهم صحياً وتقوم بدفع رواتبهم دون جهد انتاجي أو خدمي (بالحد الادنى) ودون دفع معظمهم لأية ضرائب . فضلاعن أنّ معظم نفقات الدولة قد ارتبطت بحالة انفصام بين حجم الانفاق المتعاظم وحصيلة المنجزات الفعلية المتحققة ، مما جعل التدفقات المالية والنقدية للدولة ذات تأثيرات سلبية على التنمية والمتغيرات الاقتصادية الكلية .

جدول (٨) اعداد العاملين في القطاع الحكومي في العراق للمدة(٢٠٠٤ . ٢٠١٢)(مليون نسمة)

السنة	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
اعداد العاملين	١،٥	١،٧	٢،٤	٢	٢،٢	٢،٣	٢،٤	٢،٦	٢،٨

المصدر: الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات.

٣ تحليل وتقويم المؤشرات المالية والاقتصادية الرئيسة في الموازنات العامة للعراق للمدة(٢٠٠٤. ٢٠١٢)

أ . تحليل هيكل الايرادات في الموازنات العامة

١ . تعد مبيعات النفط الخام المصدر الرئيس لإيرادات الموازنة العامة في العراق ، فهو يشكل ما نسبته (٩٣،٥) من اجمالي ايرادات الموازنة العامة كمعدل في جميع الموازنات المعتمدة في العراق خلال مدة البحث . ففي موازنة ٢٠٠٤ كانت حصتها من اجمالي الايرادات (٩٨،٨) إذ تعد الأعلى ، في حين انخفضت إلى (٨٥،٣) في موازنة ٢٠٠٩ بسبب انخفاض أسعار النفط الخام وانخفاض حجم الصادرات النفطية .

٢ . تشكل إيرادات الضرائب كمعدل ما نسبته (٢،١) من اجمالي الايرادات ، ويلاحظ أنّ إيرادات الضرائب في الموازنة العامة تتناقص (كأحجام) رغم الزيادات الكبيرة في رواتب الموظفين بينما تتزايد نسبة مساهمتها في اجمالي الايرادات العامة أو تنخفض على وفق زيادة حصة الإيرادات النفطية من اجمالي إيرادات الموازنة العامة أو انخفاضها .

ويعكس استمرار اعتماد ايرادات الموازنة العامة على حصيلة صادرات النفط الخام استمرار الاختلال الهيكلي المزمن في الاقتصاد العراقي وتكريس الطابع الريعي له ، وحاجته الماسة لتنويع مصادر توليد الناتج . ولن تتوقف نتائج اختلال هيكل ايرادات الموازنة العامة على هذا الجانب فقط بل عملت على اعاقة كل الاجراءات والسياسات الهادفة إلى الشروع بإصلاح اقتصادي حقيقي وبما يفضي إلى تحول الاقتصاد العراقي إلى

---

(١) ـ مظهر محمد صالح ، استراتيجية الموازنة العامة واتجاهات دالة الرفاهية الاجتماعية في العراق ، البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، قسم الاقتصاد الكلي والسياسة النقدية ، ٢٠٠٩ ، ص ١ .

(٢) ـ المصدر السابق ، ص ٢ .

اقتصاد متنوع قائم على معايير سليمة للإنتاجية والحساب الاقتصادي والاقرار بدور فاعل للقطاع الخاص . إذ ليس من الصحيح أن تتحول عملية إعداد تقديرات الموازنة العامة ومناقشتها واقرارها دالة لحصيلة صادرات العراق من النفط الخام ، كونها تصبح عرضة للتقلبات العالمية [1].

ب . نمط تخصيص النفقات في الموازنة العامة

١ . شكلت النفقات التشغيلية كمعدل نسبته (٧٩،٢) من مجموع نفقات الموازنات العامة للدولة خلال المدة (٢٠٠٤ . ٢٠١٢) مقابل (٢٠،٨) للنفقات الاستثمارية .

جدول (٩) النفقات التشغيلية والاستثمارية ونسبتها إلى النفقات الكلية للموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٤ . ٢٠١٢)

(ترليون دينار ونسب مئوية)

موازنة سنة	النفقات الكلية (١)	النفقات التشغيلية (٢)	نسبة : ٢ إلى١ %	النفقات الاستثمارية (٣)	نسبة : ٣ إلى ١ %
٢٠٠٤	٣٢،١	٢٨،٦	٨٩،١	٣،٥	١٠،٩
٢٠٠٥	٢٦،٣	٢٤،٦	٩٢،٤	١،٧	٧،٦
٢٠٠٦	٣٨،٠	٣٢	٨٤،٢	٦	١٥،٨
٢٠٠٧	٣٩،٠	٣١،٣	٨٠،٣	٧،٧	١٩،٧
٢٠٠٨	٥٩،٣	٤٧،٥	٨٠،١	١١،٨	١٩،٩
٢٠٠٩	٦٩،١	٥٤،١	٧٨،٣	١٥،٠	٢١،٧
٢٠١٠	٨٤،٦	٦٠،٩	٧٢،٠	٢٣،٧	٢٨،٠
٢٠١١	٩٧،٣	٦٦،٦	٦٨،٥	٣٠،٧	٣١،٥
٢٠١٢	١١٧،١	٧٩،٩	٦٨،٢	٣٧،٢	٣١،٨

المصدر : الجدول من اعداد الباحث بالاعتماد على وزارة المالية ،دائرة الموازنة ، الموازنة العامة لسنوات مختلفة

(١) - عماد محمد العاني ، صلاح قطاع المالية العامة في العراق (دراسة استشرافية) ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، السنة التاسعة ،العدد (٢٨) ، السنة / ٢٠١١، ص ٨ .

يتضح من الجدول السابق ، إنة على الرغم مما حظيت به النفقات الاستثمارية من زيادة ضمن تخصيصات الموازنات العامة للحكومة خلال مدة البحث ، إذ ارتفعت نسبتها من ١٠،٩% سنة ٢٠٠٤ إلى ٣١،٨ % سنة ٢٠١٢ . إلا أنها مازالت قليلة ولا تفي بمتطلبات النهوض بالاقتصاد العراقي في ضوء ما مطلوب من الدولة من دور فاعل في تحفيز الأنشطة الاقتصادية.

٢ . لا تتناسب حصة بعض الوزرات من اجمالي تخصيصات الموازنة العامة مع أهميتها الاستثنائية ودورها في تطوير القطاعات الانتاجية السلعية والبنى التحتية ، كوزارة الزراعة و الصناعة و الاعمار والاسكان والبيئة و التربية و الصحة و التعليم العالي ، وكلها وزارات يعاني العراق من حاجة متزايدة وقصور في أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية .

المبحث الثالث

سياسات للحد من التأثيرات النقدية للمالية العامة في الاقتصاد العراقي

أولاً : التوجه نحو تكوين صناديق ثروة سيادية *

للسياسة المالية دوراً حاسم ومباشر في التأثير في حالة الاستقرار الاقتصادي ، ويتعزز هذا الدور لدى الدول التي تشكل الحكومة فيها الجزء الاكبر من النشاط الاقتصادي في البلد أي تكون فيها نسبة (النفقات العامة / الناتج المحلي الاجمالي) كبيرة ، خصوصاً إذا ما كانت تلك الدول تعتمد على ايرادات الموارد الطبيعية لتغطية تلك النفقات ، كما هو الحال لدى معظم الدول الريعية و العراق واحد منها. وبذلك فإن هذه الدول تكون عرضة لعدم الاستقرار الاقتصادي ، كون الايرادات العامة تتأثر بالمتغيرات التي تحصل في اسعار الموارد الطبيعية ، كذلك فإن الموارد الطبيعية تكون عرضة للزوال في حالة النضوب أو احلال بديل عنها أقل كلفة او أقل ضرراًعلى البيئة . لذلك ظهرت صناديق الثروة السيادية كأداة بيد السلطة المالية وتحت أدارة السلطة النقدية لكي تعمل على امتصاص الصدمات المتولدة من التغيرات السلبية في أسعار الموارد الطبيعية ،وتعمل على الادخار للمستقبل لمواجهة نضوب تلك الموارد ، فضلا عن تحقيق عدالة أفضل في توزيع الثروات الطبيعية بين الاجيال في الآجل الطويل[١].

١. دوافع تأسيس صندوق سيادي للعراق

استناداً لواقع حال الاقتصاد العراقي فإن أداءه يعتمد بدرجة كبيرة على اداء القطاع النفطي ، ومن هذا المنطلق يمكن تشخيص مجموعتين من الدوافع والتي من شأنها أن تحفز القائمين على السياسة الاقتصادية الكلية التفكير بجدية ومن ثم اتخاذ القرار بشأن عملية إنشاء صندوق سيادي للعراق ،اذ توجد هناك دوافع داخلية واخرى خارجية يمكن الاستناد عليها من أجل دعم فكرة إنشاء صندوق سيادي للعراق [٢]:

---

*للمزيد من التفاصيل حول ماهية صناديق الثروة السيادية انظر: صفاء عبد الجبار الموسوي ، واثق علي المنصوري ، اقتصاديات صناديق الثروة السيادية ، الطبعة الاولى ، دار الايام للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠١٥ ص ص.١٣-٣١

(١) يسرى مهدي حسن ، رافع احمد حسن ،الصناديق السيادية ومتطلبات إنشاء صندوق سيادي للعراق ، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية ، العدد (٧) ، السنة (٢٠١٢) ، ص ٨٥ .

(٢)- يسرى مهدي حسن ، رافع احمد حسن ،الصناديق السيادية ومتطلبات إنشاء صندوق سيادي للعراق ، مصدر سابق ، ص ص ٨٦ - ٨٨ .

. الدوافع الداخلية :

أ . تأثير القطاع النفطي على معدل النمو الاقتصادي : إذ يتحدد معدل النمو الاقتصادي في العراق بدرجة كبيرة بمعدل النمو الذي يسجله القطاع النفطي .

ب . تأثير القطاع النفطي على الموازنة العامة : الموازنة العامة في العراق تتأثر بشكل مباشر بالتغيرات التي تسجلها اسعار النفط على المستوى العالمي باعتبار أن تمويل السياسات الاقتصادية العامة للدولة يتم بواسطة الموازنة العامة ، وبذلك يمكن القول ان اداء القطاع النفطي يعد المحدد الرئيس لاستقرار تنفيذ مختلف السياسات الاقتصادية في العراق .

ج تأثير القطاع النفطي على ميزان المدفوعات:بما أن الميزان التجاري يمثل احد المكونات الرئيسة لميزان المدفوعات فإنه يمكن القول إن أداء القطاع النفطي يؤثر بشكل مباشر على حالة ميزان المدفوعات في العراق .

من خلال ما تقدم يتبين لنا أن الاقتصاد العراقي يتأثر بشكل مباشر وشديد بأداء القطاع النفطي مما يعني أن هبوطا حادا في أسعار النفط على المستوى العالمي ولمدة طويلة نسبياً من شأنه أن يؤدي إلى الاضرار بالوضع الاقتصادي ، وإذ ما طالت مدة التدني في اسعار النفط قد يقود البلد إلى أزمة اقتصادية شديدة .ومن هذا المنطلق فان الدوافع الداخلية لإنشاء الصندوق السيادي للعراق متوفرة وحاجة الحكومة إلى استحداث آلية تعمل على ضبط الايرادات العامة والادخار، وبالتالي الحفاظ على استقرار الموازنة العامة موجودة ، كون الصندوق السيادي سيعمل على امتصاص الصدمات التي من المحتمل أن يتعرض لها الاقتصاد العراقي جراء التقلبات في اسعار النفط في الأسواق العالمية ويساعد مراكز القرار على الاستمرار في تنفيذ البرامج الاقتصادية . وفي نفس السياق لا يمكن فصل الدوافع الداخلية عن الدوافع الخارجية بالنظر إلى إن أداء القطاع النفطي يرتبط أساساً بمستويات أسعار النفط والتي تتحدد في أسواقه العالمية ، فضلاً عن أن العراق بلد نفطي لا يمكن له أن يتجاهل مختلف السياسات التي تنفذها البلدان النفطية الهادفة إلى الاستغلال الأمثل لإيرادات الثروة النفطية والتي سعى معظمها إلى انشاء صناديق ثروة سيادية .

كما يرى الباحث بأن اعتماد فكرة الفوائض المالية في الايرادات النفطية ، يعد مدخلاً مناسباً لأنشاء صناديق سيادية ووضع سقوف رشيدة للتخصيصات والنفقات العامة وربط الانفاق العام بالمنجزات الفعلية ، مما يساهم في تفعيل الجهد الاستثماري للإيرادات النفطية [1] وتمثل الصناديق السيادية آلية أساسية في هذا المجال .

. دوافع خارجية :

أ. تقلبات اسعار النفط في الاسواق العالمية : إن أسعار النفط تتميز بعدم استقرارها نظراً لتأثرها بمجموعة من العوامل الاقتصادية والسياسية والطبيعية وهو ما يؤدي إلى تعرض اقتصادات الدول النفطية ومن بينها العراق لصدمات إيجابية أو سلبية حسب مستوى الاسعار المسجلة في الأسواق العالمية للنفط ، وعليه اصبحت هناك حاجة ملحة لاستحداث صندوق سيادي للعراق يكون جزءا من عمله هو امتصاص الفوائض المالية الناجمة عن الصدمات النفطية الايجابية والاحتفاظ بها في شكل احتياطيات لمواجهة الصدمات النفطية السلبية والناتجة عن أي انهيار قد يمس اسعار النفط مستقبلاً، أو أية صدمات أخرى تنجم عن انخفاض الطلب على النفط .

---

(1) - للمزيد من التفاصيل حول اهمية فكرة الفوائض المالية في تفعيل الجهد الاستثماري للإيرادات النفطية ، انظر : عدنان حسين يونس نحو نموذج لاقتصاد سوق منتج في ظل ظروف الدولة الريعية في العراق ، بحث مقدم إلى المؤتمر الدولي الخامس لكلية الادارة والاقتصاد \ جامعة كربلاء ، أيار ٢٠١٣، ص ص ١٤- ١٨ .

ب . رواج فكرة إنشاء صناديق ثروة سيادية بين معظم الدول النفطية :لقد راجت فكرة إنشاء صناديق ثروة سيادية لدى معظم الدول النفطية وعلى وجه التحديد مطلع القرن الحالي ، إذ تم انشاء (٢٨) صندوقاً سيادياً خلال المدة (٢٠٠٠ - ٢٠١٠) من أصل (٤٨) صندوقاً تم انشاؤها منذ سنة ١٩٥٣ ولذلك يمكن تسمية المدة الممتدة من سنة ٢٠٠٠ ولغاية ٢٠١٠ بمرحلة رواج للصناديق السيادية .

وبما أن العراق بلد نفطي فلا يمكنه أن يكون بمعزل عن السياسات الاقتصادية الكلية للبلدان النفطية والآليات المستخدمة لتنفيذ تلك السياسات ، إذ تشكل صناديق الثروة السيادية إحدى هذه الآليات .

٢. أهداف الصندوق السيادي المقترح للعراق

يمكن أن تندرج أهداف الصندوق السيادي المقترح للعراق ضمن الدوافع التي تم ذكرها لإنشائه والتي استنبطت من الواقع الحالي للاقتصاد العراقي والتحديات التي يواجهها ، وكذلك من خلال أهداف الصناديق السيادية للدول النفطية والمتمثلة بتحقيق الاستقرار الاقتصادي ورفع معدلات الادخار الوطني والتقليل من أثر تقلبات أسعار النفط على الموازنة العامة . أما بخصوص أهداف الصندوق المقترح للعراق فهي لا تختلف كثيراً عن الاهداف الرئيسة لسائر الصناديق السيادية ولكن الاختلاف يكمن في طبيعة الاقتصاد العراقي ، وبذلك فإن هذه الاهداف الرئيسة تتحقق بتحقيق أهداف فرعية أخرى يمكن أن نوجزها بما يأتي[١]:

١ . المساعدة في رفع الكفاءة التوزيعية للإيرادات المتحققة من الفوائض النفطية .

٢ . تعزيز سيولة الاسواق المحلية حتى في فترات الضغوط المالية بفعل طابع الاستثمارات بعيدة الأمد .

٣ . الادخار للأجيال القادمة وضبط الانفاق العام .

٤ . السماح بمزيد من التنويع في أصول الحافظة وبزيادة التركيز على العوائد من الاستثمارات بالمقارنة مع ما يحدث في حال الأصول الاحتياطية التي يديرها البنك المركزي .

٥ . تعد مرتكزاً مهماً للشروع بالمشاريع ذات الاولية الاقتصادية والاجتماعية ،لاسيما في مجال البنى التحتية ،وذلك من خلال انشاء شركات متخصصة لتنفيذ المشاريع في اطار الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص وتوسيع نطاق الطاقة الاستيعابية للاستثمارات الحكومية على وفق المعايير التجارية والتخلي عن فئة المقاولين غير الأكفاء .

٦ . تحفيز المستثمر المحلي وجذب المستثمر الاجنبي من خلال اعطاء ضمانات للمستثمر، وأكبر ضمان له يتمثل بالدخول معه كشريك في عمليات الاستثمار المباشر (بحسب أهمية المشروع وجدواه المالية والاقتصادية) على أن لا تقل نسبة مشاركة الصندوق عن ١٠ % من رأس مال المشروع ليكون استثماراً مباشراً وليس محفظياً.

٧ . تنشيط سوق العراق للأوراق المالية ، إذ يتم ذلك بعد دخول الصندوق السيادي كمستثمر في السوق ، الأمر الذي يخلق حافزاً قوياً لجمهور المدخرين المحليين المتخوفين من الاستثمار داخل السوق ، إذ إنّ قيام الصندوق المقترح بالاستثمار داخل السوق من شأنه أن يعطي عنصر ثقة للسوق وبالتالي يسهم في زيادة فعالية السوق من حيث حجم التداول وعدد الشركات المسجلة فيه .

---

(١) - مازن عيسى الشيخ راضي ، فرحان محمد حسن ، مستقبل السياسة المالية في العراق بين الريعية واللاريعية، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد (٩)، العدد (٢٨)، السنة /٢٠١٣ ، ص ١٩٥ .

٣ . تمويل الصندوق السيادي المقترح للعراق

إن عملية تمويل الصندوق السيادي المقترح للعراق تتم من خلال فصل أو عزل الفائض في الموازنة العامة في حالة تحققه وإيداعه في الصندوق ، وهذا يعني تخصيص نسبة معينة من الايرادات النفطية لغرض تمويل الصندوق ، وذلك في اطار عملية الاصلاح المالي للموازنة العامة باتجاه زيادة انتاجية النفقات العامة والحد من حالات الهدر والتبذير والفساد المالي ، وان لا يتم العمل كما هو عليه الآن ، بإنفاق الفائض المتحقق من بوابة ما يسمى (الموازنة التكميلية) ، أي أن عملية التمويل في الصندوق السيادي المقترح للعراق تتم على غرار سائر الصناديق السيادية الموجودة في الدول النفطية ،على سبيل المثال ، في النرويج يضاف فائض الموازنة أوتوماتيكياً لصندوق الاحتياطي (صندوق التقاعد الحكومي) . وفي تشيلي وليبيا يتم التنبؤ بسعر النفط قبل بداية السنة المالية ويطلق على السعر المتنبأ به ((سعر الاشارة)) وفي نهاية السنة المالية يضاف الفرق بين سعر الاشارة والسعر المتحقق إلى الصندوق . وفي الكويت وألاسكا تقتطع نسبة من العوائد أبتداءً وتضاف للصندوق .

اماّ بخصوص رأس مال الصندوق التأسيسي ، فلا ضير من أن يتم سحب جزءمعين من احتياطيات البنك المركزي العراقي من النقد الاجنبي والتي تصاعدت منذ سنة ٢٠٠٤ حتى وصلت إلى (٧٠) مليار دولار سنة ٢٠١٢ ، ونعتقد أن مثل هذا الحجم من الاحتياطي* مبالغ فيه قياساً بمدى حاجة الاقتصاد العراقي إلى السيولة اللازمة لدعم عمليات الاستثمار . فعليه يستحسن التقليل من تكلفة الاحتفاظ بهذه الاحتياطيات المبالغ فيها عن طريق استثمار جزءمنها من خلال الصندوق المقترح . فضلا عن امكانية دعم عملية تأسيس الصندوق من الفائض المالي الذي ينجم عن اصلاح حالة الموازنة العامة .

ثانياً : إصلاح السياسة الايرادية لتنويع مصادر الدخل الحكومي وتقليل الاعتماد على النفط

تشكل الايرادات العامة القيد الرئيس على الانفاق العام من خلال ما توفره من مصادر مالية لهذا الانفاق ، كما إنها تمثل إحدى مظاهر التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي ، وفي مقابل إصلاح سياسة الانفاق الحكومي يتعين على الحكومة إن تقوم بإتباع سبل أكثر كفاءة لتنويع مصادر الايرادات العامة ، بهدف دعم وضع الموازنة العامة ، وتنويع مصادر الموارد المالية لتقليل اعتماد الموازنة على الإيرادات النفطية ، وذلك بإعطاء اهمية أكبر للقطاعات الاقتصادية ،كقطاع الصناعة والزراعة والسياحة ، من اجل ضمان زيادة مصادر الدخل فضلا عن زيادة المساهمة في تكوين الناتج المحلي الاجمالي . كذلك زيادة الايرادات الضريبية وتفعيل دور الضرائب والرسوم الكمركية في عملية التنمية الاقتصادية .

فزيادة الاعتماد على ايرادات القطاع النفطي من شأنه أن يعزز السلوك الريعي في الاقتصاد ويبقي على حالة التخلف والبطالة . من هنا ينبغي ايجاد استراتيجية جديدة تعتمد ليس على الإيرادات النفطية فحسب وانما على ايرادات اخرى بعيدة عن تقلبات السوق العالمية والتي من اهمها :

---

*- ان الاحتفاظ باحتياطيات تكفي لسد أجمالي الاستيرادات ولمدة تتراوح ما بين (٨ - ١٠) اشهر هي كافية وما زاد عن ذلك يعد احتياطيات اضافية سيتحمل الاقتصاد الوطني كلفة الاحتفاظ بها . للمزيد من التفاصيل انظر : عمار عبد الجبار موسى ، العائدات النفطية والخيارات المتاحة في ظل السياسات الاقتصادية ، ص ١١ ، بحث منشور على موقع وزارة المالية العراقية على شبكة الانترنيت ومتاح على الرابط الاتي : www.mof.gov.iq/ar/f2010/aedat nafteea.pdf

١ . تنويع الهيكل الانتاجي

تهدف عملية تنويع الهيكل الانتاجي في الاقتصاد العراقي إلى خلق قطاعات جديدة مولدة للدخل ، بحيث ينخفض الاعتماد الكلي على القطاع النفطي ، إذ ستؤدي هذه العملية إلى فتح مجالات جديدة ذات قيمة مضافة أعلى وتوفر فرص عمل أكثر انتاجية للعمالة الوطنية [١] .

لذا فإن أهم القطاعات التي يمكن استغلالها لتنويع الايرادات وتنميتها وتخفيض العبء عن الموازنة العامة هي :

١ . استراتيجية تنمية القطاع الزراعي :

إنّ الاقتصاد العراقي بحاجة ماسة إلى سياسات زراعية في إطار دراسة المقومات وتحديد الاشكاليات ومعالجة المشاكل التي تخص القطاع الزراعي ، وتوفير المستلزمات الضرورية من اجل النهوض بواقع هذا القطاع الحيوي وجعله يأخذ دوراً اكبر في تعزيز منهج اقتصاد السوق وتحقيق الامن الغذائي للمجتمع ، وتخفيف الضغط عن الموازنة العامة من خلال مساهمته في تمويل الايرادات العامة بشكل خاص ، فضلاً عن تحسين حالة ميزان المدفوعات ؛ لذا يتطلب الامر الاتي [٢]:

أ . تشجيع الاستثمارات في القطاع الزراعي وايجاد بيئة استثمارية محفزة لها.

ب . وضع مستوى من الحماية للمنتجات الزراعية وخصوصاً للمحاصيل الزراعية الاستراتيجية للتشجيع على زراعتها .

ج . القضاء التدريجي على ظاهرة الاغراق لما نتج عنها من تأثيرات سلبية على المنتجات المحلية بسبب الانفتاح غير المبرمج في الاستيرادات .

د . تنمية رأس المال البشري بما يتناسب والاساليب التكنولوجية الحديثة في المجال الزراعي .

هـ . نشر التقنيات الزراعية للنهوض بمستوى الانتاج الزراعي عن طريق مراكز البحث العلمي والارشاد الزراعي .

ي . إعادة تأهيل وزيادة المشاريع الاروائية والبزول .

وبذلك فإن نجاح ستراتيجية التنمية الزراعية في العراق يعتمد على وضع استراتيجية واضحة المعالم تعمل على تطوير الانتاج الزراعي وتنويع منتجاته ، مما يجعل هذا القطاع ركيزة مهمة من ركائز التنوع السلعي الانتاجي لاشباع الحاجات المحلية من المنتجات الزراعية والحد من الاستيرادات في هذا المجال ، بما يعزز الأمن الغذائي للبلد ويساهم في دعم منهج اقتصاد السوق في العراق .

٢ . استراتيجية تنمية القطاع الصناعي في العراق

لقد عانى القطاع الصناعي من تدمير وتعطيل المنشآت الصناعية والبنى التحتية سواء للقطاع العام أو القطاع الخاص ، في ظل الظروف الجديدة التي شهدها الاقتصاد العراقي بعد سنة (٢٠٠٣) ، إذ تدهورت القدرات الانتاجية لهذا القطاع وانخفضت مساهمته في تكوين الناتج المحلي الاجمالي .كما أن سياسة الانفتاح الواسع على الاستيرادات في ظل غياب الضوابط المنظمة ، قد شجع على حصول تدفقات كبيرة من السلع الصناعية الاستهلاكية الاجنبية إلى الأسواق المحلية ، وانعكس ذلك على عدم قدرة القطاع الصناعي

---

(١) - احمد صدام عبد الصاحب ، سياسات ومتطلبات الاصلاح الاقتصادي في العراق ..... رؤية مستقبلية ، جامعة البصرة ، مركز دراسات الخليج العربي ، بدون سنة نشر ،ص ٧

(٢) -علي عبد الهادي سالم ، نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق ،مصدر السابق ، ص ٦٦ .

المحلي على المنافسة في ظل ظروف الواقع المتردي الذي يعاني منه هذا القطاع ، مما أدىَ إلى توقف العديد من المصانع والمعامل الانتاجية ، أو تدني طاقاتها الانتاجية وبضمنها شركات انتاجية لها أهمية في القطاعين العام والمختلط .

وعليه ومن اجل وضع استراتيجية للنهوض بواقع القطاع الصناعي العراقي ، فإن هناك اجراءات نرى من الضروري الاخذ بها ومن اهمها [1]:

أ . تنظيم حملة وطنية شاملة لتشجيع المواطنين والمؤسسات الحكومية وتحفيز الدافع الوطني لاقتناء المنتجات الوطنية ، والنهوض بالمنشآت الصناعية العراقية واعادة تأهيل تلك المنشآت التي تتمتع بجدوى اقتصادية .

ب . مشاركة المستثمرين المحليين والاجانب بتأهيل المنشآت التي هي بحاجة إلى مبالغ مالية كبيرة وخبرات وتقنيات عالمية في إطار آليات الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص .

ج . تشجيع الاستثمار في القطاع الصناعي من خلال تحفيز رأس المال العراقي المهاجر ورأس المال الاجنبي و تقديم التسهيلات والإعفاءات الضريبية وتوفير البنى التحتية التي يحتاجها القطاع الصناعي .

د إعادة النظر بضوابط الاستيرادات وتحديد دخول البضائع إلى الأسواق العراقية التي يكون لها بدائل محلية .

هـ . زيادة التخصيصات الاستثمارية ضمن الموازنة العامة ، ومن ثم زيادة المبالغ المخصصة لتطوير القطاع الصناعي بموجب استراتيجية محددة ذات أولويات وبحسب الأهمية .

٣ . استراتيجية تنمية القطاع السياحي :

تعد السياحة مورداً مالياً لا ينضب ، وأحياناً تعد مورداً اساسياً لبعض الدول ، وتعمل السياحة على تحسين موازين المدفوعات وتوفير فرص عمل جديدة ، وتساهم في حل مشكلة البطالة وتوفر فرصا استثمارية كثيرة . وفي العراق هناك مقومات سياحية كبيرة يمكن الاستفادة منها من أجل النهوض بواقع القطاع السياحي بوصفه أحد بدائل التنمية الاقتصادية المهمة ويمكن أن يساهم في زيادة التشغيل والحد من البطالة وتنويع مصادر الدخل في الاقتصاد العراقي

أ . تحفيز القطاع الخاص للدخول إلى هذا القطاع والاستثمار فيه .

ب . تأسيس شركات سياحية ذات إمكانية إدارية وإعلامية متطورة.

ج . تطوير البنى التحتية لهذا القطاع كالفنادق الحديثة والمجمعات السكنية وتطوير شبكة النقل والمطاعم والماء والكهرباء ....إلخ.

د . زيادة التخصيصات المالية في الموازنة العامة للقطاع السياحي لاعادة تأهيل المعالم السياحية وتطوير البنى التحتية في الأماكن التي توجد فيها هذه المعالم ، والنظر إلى هذه الاستثمارات من منظور تنموي في اطار سياسة التنوع الاقتصادي المولّد للأنشطة المنتجة والكابح للسلوك والتوجهات الريعية .

([1]) - احمد صدام عبد الصاحب ،سبل ومتطلبات الاصلاح الاقتصادي في العراق ... رؤية مستقبلية ، مصدر سابق ، ص٩

إنّ عملية تنمية هذا القطاع لها تأثيرات وانعكاسات كبيرة تظهر في جميع مفاصل الاقتصاد الوطني ، إذ ستؤدي إلى [1]:

- زيادة الإيرادات العامة للدولة من خلال فرض الضرائب المباشرة وغير المباشرة على شركات السياحة والفنادق والمطاعم وشركات النقل .

- تنمية الصناعات الصغيرة والحرفية وتطويرها، فضلا عن تنشيط حركة الأنشطة الاقتصادية الأخرى وزيادة المبيعات في الأسواق المحلية .

- تنشيط خدمات البناء والتشييد وتوسيعها.

- تنشيط القطاعات الأخرى كالقطاع المصرفي وشركات التأمين والنقل والاتصالات - إن التوسع في الانشطة السابقة سيؤدي إلى التخفيف من حدة البطالة .

- تعزيز حالة ميزان المدفوعات ، لاسيما حالة الحساب الجاري ضمن عناصره غير المنظورة من خلال زيادة خدمات ايرادات السياحة .

ثانياً : الإجراءات المقترحة لإصلاح النظام الضريبي

تسعى الحكومات إلى جعل نظم الضرائب لديها أكثر كفاءة لما لها من أهمية في تحديد دور الدولة في النشاط الاقتصادي والحياة الاجتماعية ، كما تعد الحصيلة الضريبية لاسيما حصيلة الضرائب المباشرة مؤشراً مهماً على قدرة جهاز الانتاج المحلي على تكوين المنتجات الحقيقية من السلع والخدمات ، ومن ثم فانّ الضرائب تعد إيرادا حقيقيا يشير إلى وجود تنمية وتطور في الأنشطة الانتاجية للاقتصاد الوطني مقابل انحسار دور الايرادات الريعية وما تشكله من نسبة من إجمالي الإيرادات العامة .

لقد عانى العراق وما يزال من ضعف فعالية النظام الضريبي ، والذي يتصل بحالة الاختلالات الهيكلية سواء في هيكل الايرادات العامة ، او في المتغيرات الاقتصادية الكلية الأخرى ، مما يدفع القول إلى ضرورة العمل على إصلاح النظام الضريبي وجعله اكثر كفاءة ، ويتم ذلك من خلال الاتي :

١ . توسيع القاعدة الضريبية : يرتبط توسيع القاعدة الضريبية (الاوعية الضريبية) ارتباطاً وثيقاً بتفعيل دور القطاع الخاص في عملية التنمية الاقتصادية ، وإدخال التقنيات الحديثة في الإدارة الضريبية ضمن عمليات تسجيل المكلفين والحد من حالات التهرب الضريبي . فضلاً عن إصلاح بعض الضرائب المعمول بها ، وإيجاد أنواع جديدة من الضرائب في ضوء التقدم الذي يمكن احرازه في مجال توسيع القاعدة الضريبية للاقتصاد الوطني ، ومن ذلك :

أ. ضريبة القيمة المضافة : لابد من استخدام ضريبة القيمة المضافة كخطوة فعالة لإحداث التوسع المطلوب في الوعاء الضريبي الكلي ، وذلك للمقدرة العالية لهذا النوع من الضرائب على توليد الايرادات العامة ، وإن

(١)- سرمد عباس جواد ، سبل تنمية مصادر الايرادات العامة في العراق ، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، ٢٠٠٩ ، ص ٢٨ .

تطبيق هذا النوع من الضرائب يعزز قدرة الدولة التنافسية الخارجية ،اذ تمتاز بغزارة الحصيلة ،فضلاً عن كونها محفزة للاستثمارات لأنها تفرض على الانفاق الاستهلاكي وليس الاستثماري [١].

ب . إصلاح الضرائب الكمركية : يهدف إصلاح الضرائب الكمركية إلى تحقيق الكثير من الغايات بما يحقق زيادة الأنشطة الاقتصادية وفعاليتها ، من خلال رفع كفاءة الإدارة الكمركية التي تعزز نجاح سياسات التجارة الخارجية في تنمية الصادرات وجذب الاستثمارات ، فضلا عن توفير حصيلة مناسبة من الايرادات الكمركية والتي تساهم في تنويع الموارد المالية في الموازنة العامة [٢] وإن أية عملية إصلاح للضرائب الكمركية لابد أن تستهدف التحول من سياسة الباب المفتوح في الاستيرادات إلى سياسة الاستيرادات المستهدفة لإشباع الحاجات الاستهلاكية وتلبية حاجات التنمية الاقتصادية من المستلزمات الانتاجية في ظل توفير حماية مناسبة للمنتجات المحلية .

٢ . زيادة الوعي الضريبي لكل من المكلفين والإدارة الضريبية .

٣ . إعادة النظر بالتشريعات الضريبية .

٤ . رفع كفاءة التحصيل الضريبي ، وذلك عن طريق مكافحة التهرب الضريبي وكذلك من خلال تحسين كفاءة الإدارة الضريبية وادخال التقنيات الحديثة في مجال المحاسبة الضريبية وضبط المكلفين والأوعية الضريبية .

٥ . الانتقال إلى النظام الضريبي الشامل والذي يمتاز بالمرونة العالية والذي يسمح للإدارة الضريبية بالتصرف وتغيير النسب الضريبية والاوعية الضريبية والسماحات الشخصية بما يتناسب والوضع الاقتصادي السائد بحيث يكون للسياسة الضريبية القدرة على توجيه الاقتصاد نحو الانشطة المرغوبة من الدولة [٣] .

إن التطور الذي يمكن أن يحصل في القاعدة الضريبية والنظام الضريبي عموماً سوف يكون مرهوناً بالجهود التنموية ومدى قدرة السياسات الاقتصادية على تحقيق علاقة تفاعل وشراكة بين الاقتصاد العام والاقتصاد الخاص وتعزيز مسار اقتصاد السوق المنتج المولد لمزيد من الأوعية الضريبية والحصيلة الضريبية الممولة للإيرادات العامة ، والتي تسهم في تحقيق توازن أفضل بين جانب التدفقات المالية والنقدية وجانب التدفقات السلعية والحد من التأثيرات النقدية للمالية العامة على متغيرات الاقتصاد الوطني .

ثالثاً إمكانية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والاداء

يتم إعداد الموازنة العامة في العراق في صورة موازنة بنود* واعتمادات ، بما لا يساعد على اجراء تقديرات سليمة للإيرادات والنفقات مبنية على أساس التكلفة والعائد وعلى أساس دراسة البدائل الاقتصادية المتاحة ، إضف إلى ذلك أنها لا تشمل على معايير لقياس كفاءة الانفاق العام وفعاليته .

---

(١) - عماد محمد على العاني ، صلاح قطاع المالية العامة في العراق ، مصدر سابق ، ص ٢١ .

(٢) - عماد محمد علي ، لقاء فنجان ثامر ، دراسة في تقويم الاداء الضريبي في العراق (للمدة ١٩٩٥ - ٢٠١٠) ، مجلة العلوم الاقتصادية ، المجلد ١٩ ، العدد ٧١ ، السنة ٢٠١٢ ، ص ٢٤٣ .

(٣)- عبد الحسين العنبكي ، اقتصاد العراق النفطي (فوضى تنموية .... خيارات الانطلاق) ، مصدر سابق ، ص ٢٠١ .

*- موازنة البنود هي من اقدم انواع الموازنات ،وهدفها الاساس الرقابة على الانفاق العام كنتيجة لسيادة الفكر الكلاسيكي ، وتعد انكلترا اول من استخدم هذا النوع من الموازنات فضلاً عن العديد من الدول ومنها العراق الذي ما يزال مستمراً باستخدامها منذ عام ١٩٢١ حتى الان .وموازنة البنود هي وثيقة يتم فيها حصر جميع ايرادات الدولة المتوقعة ونفقاتها بشكل مفصل والحصول على اعتمادها من قبل السلطة التشريعية لتتم الرقابة على مصادر الايرادات واوجه الانفاق من قبل هذه السلطة ومحاسبة السلطة التنفيذية عن اية تجاوزات

ويؤدي الاعتماد على موازنة البنود إلى الحد من قدرة الوزارات على تنفيذ المشروعات بكفاءة ، إذ إن أسلوب إعداد الموازنة يتطلب مراجعة هيكل الانفاق العام المالي السابق لإعداد الموازنة الجديدة ، ولا يسمح بإجراء تعديلات الأ بنسبة طفيفة ، مما يدفع الجهات المنفذة ، الوزارات أو المحافظات إلى المغالاة في تقديراتها ، ويترتب على ذلك تركز المناقشات مع وزارة المالية على زيادة التخصيصات بدلاً من الاهتمام بكيفية تقديم الخدمات وتحسين نوعية المنجزات بصورة أكثركفاءة . ومن أهم الانتقادات الموجهة لهذا النوع من الموازنات[1]:

١- تركيزها على النواحي المالية والقانونية في مجال الرقابة.

٢- عدم توفيرها معلومات وبيانات في دعم القرارات وخاصة وظيفة التخطيط.

٣- عدم القدرة على قياس الإداء الفعلي للأجهزة الحكومية .

٤- تركيزها على جانب المدخلات فقط دون الاهتمام بجانب المخرجات ، وبذلك يتعذر الوقوف على كفاءة استخدام الموارد الاقتصادية وايجاد علاقة ارتباط بين حجم النفقات وحجم المنجزات الحقيقية الناجمة عن هذه النفقات .

٥- عدم إمكانية متابعة أداء البرامج والأنشطة الحكومية وتقويمها ،نظراً لتوزيع التخصيصات المالية على الوحدات والإدارات المتعددة ، وليس على البرامج والأنشطة.

٦- قلة المرونة عند التنفيذ ، لأن الاعتمادات مرصودة لبنود محددة فقط .

٧- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات .

٨- عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة .

واستناداً إلى هذه الانتقادات وغيرها ولقصور الموازنة التقليدية تم ظهور موازنة البرامج والأداء وغيرها من الموازنات المحدثة ، للتوجه بالموازنة العامة توجهاً اقتصادياً وإدارياً منتجا استكمالاً لدورها الرقابي . وبدأ الاهتمام يوجه لما تقوم به الإدارات الحكومية من أعمال ومشاريع وما تحققه من منجزات فعلية ، وليس لما تشتريه من سلع و خدمات فقط . أي الاهتمام بمخرجات الأنشطة المنفذة عن طريق الموازنة ومدى مطابقتها للمعايير والمواصفات النوعية التي تعد المبرر الأساس لطلب الحصول على التخصيصات ورصدها في الموازنات الحديثة . وقد أدى هذا التوجه إلى تبويب الموازنة تبويباً نوعياً طبقاً للمشروعات والبرامج المقرر تنفيذها من الوحدات الإدارية المختلفة ، وليس وفق طبيعة النفقة فحسب.

ثالثاً: سيناريو إصلاح الموازنة العراقية والحاجة إلى التحول نحو موازنة البرامج والأداء*

مالية لم تعتمد ،وهي بذلك تهتم بالتخصيصات والمشتريات الحكومية أكثر من اهتمامها بحصيلة المنجزات الحقيقية الناجمة عن هذه التخصيصات والمشتريات بخلاف الموازنات المحدثة .

(١) - احمد ابو بكر علي بدري ، برامج اصلاح الموازنة العامة في الدول العربية ((الجهود والتحديات)) ، صندوق النقد العربي ، الدائرة الاقتصادية والفنية ، ابو ظبي ، ٢٠١١ ، ص ص ٤ – ٦ .

*- هنا لابد من الاشارة إلى ان موازنة البرامج والأداء ماهي الا المرحلة الثانية من مراحل التطور التاريخي لأعداد الموازنات العامة ، اذ ان هنالك موازنات اكثر تطورا من موازنة البرامج والاداء والتي لم يصار إلى تطبيقها في العراق لحد الآن مثل الموازنة الصفرية ،

على الرغم مما يعترض تطبيق موازنة البرامج والأداء من صعوبات تقنية في ظل ظروف العراق ، إلا أن وجود مثل هكذا صعوبات ينبغي أن يكون محفزاً على التوجه نحو تكوين البيئة الملائمة لتطبيق هذا النوع من الموازنات في ضوء الاصلاحات الإدارية وإعادة هيكلة الجهاز الاداري والخطوات المتبعة في مجال التوجه نحو إدخال تقنيات الحكومة الالكترونية في المؤسسات والدوائر الحكومية .

إنّ الحاجة إلى التحول نحو موازنة البرامج والأداء في العراق ، هي حاجة حقيقية نظراً لما أصبحت تسببه موازنة البنود التقليدية من هدر كبير في الموارد المالية واستنزاف مستمر للإيرادات النفطية دون أن يرتبط ذلك بتحقيق خطوات تنموية ملحوظة في الواقع الاقتصادي والاجتماعي ، ودون وجود مؤشرات واضحة على أن الأموال التي تم انفاقها من خلال موازنة البنود قد ساهمت حقيقةً في تطوير البنى التحتية الأساسية للاقتصاد العراقي ،أو في تحقيق خطوات ملموسة باتجاه عملية التنمية الاقتصادية .

إن التحول إلى موازنة البرامج والأداء في العراق يمثل حاجة وطنية لضبط الانفاق الحكومي والحد من عمليات الهدر والإسراف في هذا الانفاق ، والتي أصبحت موازنة البنود توفر بيئة ملائمة لممارسة مثل هذا الهدر والاسراف في ظل ظروف الواقع الاقتصادي والسياسي وحالة الفساد الاداري والمالي الذي يسهم في ضياع الكثير من الأموال العامة .

ويمكن تبني موازنة البرامج والأداء لتحل محل موازنة البنود من خلال إنشاء وحدات متابعة في وزارة المالية تعنى بتطبيق هذا المنهج ، جزئياً وبشكل تدريجي ،في بعض الوزارات مع اتخاذ الجهود اللازمة لتعميمه على كل الوزارات والدوائر الحكومية .

يرتكز منهج موازنة البرامج والأداء على منح الوزارات الحكومية والإدارات التي تقوم بتنفيذ الموازنة العامة ، درجة من الاستقلالية والحرية في اختيار الوسائل والآليات المناسبة لتحقيق الأهداف المرسومة ومساءلتها عن نتائج أدائها وفقاً لأهداف ومؤشرات كمية يتم تحديدها سلفاً ، والتي يتم من خلالها تخصيص الموارد وتوزيعها على الاستخدامات المختلفة لخدمة الأهداف العامة في إطار خطة طويلة الأجل تتصل بخطط وبرامج التنمية الاقتصادية بغية إضفاء المزيد من التكامل بينعمليات الموازنة والأولويات الاستراتيجية لخطط وبرامج التنمية [1] . ويمكن التدرج في تطبيق ذلك كخطوة تحضيرية في وزارات متخصصة ،كالصحة والكهرباء ، قبل اعتمادها كأدوات تخطيط اقتصادي شامل كما فعلت كل من الأردن وسوريا ولبنان .

الاستنتاجات :

١- يعد الاقتصاد العراقي من الاقتصادات الريعية ،كما إن سلوك الدولة الاقتصادي يمكن وصفه بأنه سلوك ريعي تهيمن فيه الدولة على مصدر الدخل الرئيس الناجم عن تصدير النفط ، في ظل إزدياد حالة الالتحام السلبي بين سمات الاقتصاد الريعي والدولة الريعية بعد عام ٢٠٠٤ ، إذ يشكل النفط أكثر من ٩٩ % من قيمة الصادرات ، وفي حدود ٦٠ % من الناتج المحلي الاجمالي ، مما يشير إلى تراجع دور القطاعات السلعية

موازنة التخطيط والبرمجة ، الموازنة التعاقدية ، الموازنة التشاركية ، الموازنة الحساسة للنوع الاجتماعي ، الموازنة الموجهة بالأهداف والنتائج .

(١)- انعام مزيد ، إصلاح الموازنة العراقية طريقنا المستقبلي ، مصدر السابق ، ص ٢١٦ .

الانتاجية في الانشطة الصناعية والزراعية وزيادة الاعتماد على ريع النفط من قبل الدولة والمجتمع في الحصول على المستلزمات من السلع والمواد المستوردة .

٢. هناك خلل واضح في هيكل الايرادات العامة للموازنة العراقية ، وهو الاعتماد المفرط على إيرادات النفط بدرجة تصل إلى أكثر من (٩٥%) من اجمالي الايرادات العامة ، مما يترك ايرادات الحكومة عرضة للتقلبات نتيجة ارتباطها المباشر بأسعار النفط العالمية من جهة والظروف المحلية لطاقات التصدير والطلب العالمي على النفط من جهة أخرى ، وتعد هذه المؤشرات غير مستقرة ويصعب التنبؤ بها إلى حد كبير وان كانت ظروف السوق العالمي للنفط اليوم تخدم الاقتصاد العراقي ،إلاّ أنه يجب عدم استبعاد الصدمات المحتملة في هذه السوق .

٣- يعاني تطبيق السياسة الضريبية في العراق من جملة من المشكلات الاقتصادية والعوائق الادارية والتشريعية ، وهذا ما أدى إلى ضعف تأثيرها في تمويل الموازنة العامة في ظل غياب دور فاعل للأنشطة الاقتصادية الخاصة وضعف الاوعية الضريبية وتسرب بعضها من عملية التحاسب الضريبي .

٤. زيادة النفقات التشغيلية أضعف من امكانات زيادة النفقات الاستثمارية ، إلا أنه يمكن الإشارة بهذا الصدد إلى أنّ حجم التخصيصات الاستثمارية رغم محدوديته ، إلاّ أن غالبية المخطط منه لم يأخذ طريقه إلى التنفيذ الفعلي لأسباب عديدة أبرزها ضعف الطاقة الاستيعابية للتنفيذ لدى الدولة وقطاع المقاولين وتفشي حالات الفساد المالي والاداري في التخصيصات المالية عموما مما ولّدّ انعكاسات سلبية واسعة تمثّل في حصول زيادات سنوية كبيرة في حجم التدفقات المالية والنقدية ورداءة مستوى الخدمات الاجتماعية والمنجزات التنموية المتحققة ، في ظل تدني مساهمة القطاعات السلعية الانتاجية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي وزيادة الاعتماد على الاستيرادات من مختلف السلع والمواد ، وتدني الحصيلة الضريبية وغياب دورالضرائب في عملية التوازن والاستقرارالاقتصادي . فضلا عن تأخر اقرار الموازنة العامة ، اذ أصبحت هذه المشكلة مزمنة تتكرر في كل سنة مما يزيد من التأثيرات السلبية للموازنة على حالة الاقتصاد الكلي .

٥ . قبول فرضية البحث من أن التأثيرات النقدية للمالية العامة قد أتسعت بشكل ملحوظ في ضوء تزايد الايرادات النفطية واتساع حجم الانفاق الحكومي وفي ظل الأثر المحدود الذي يمارسه هذا الانفاق على الانشطة الاقتصادية وعملية التنمية الاقتصادية المولّدة للايرادات الحقيقية ، سواء في ميدان القطاع العام او القطاع الخاص ، مما اسهم في تعزيز منهج الاقتصاد الريعي والدولة الريعية ، وازدياد فعل الهيمنة المالية للدولة على فعل وتأثير قطاعات الاقتصاد الحقيقي . ومن ثم عجز أدوات السياسة النقدية في الحفاظ على مستوى مناسب من التشغيل والاستقرار الاقتصادي .

التوصيات :

١. اصلاح الموازنة الحكومية باتجاه اعادة هيكلة الانفاق الحكومي ، لاسيما ما يتعلق بمكونات النفقات التشغيلية والاستهلاكية التي يمكن ضغطها وترشيدها ، في اطار برنامج واتفاق وطني للقبول بعملية اصلاح مالي واقتصادي يستهدف توفير مزيد من الموارد المالية لدعم الاستثمارات واصلاح واقع القطاعات الاقتصادية بغية النهوض بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

٢. إن موازنة البرامج والأداء تعد الموازنة الاكثر ملاءمة للاقتصاد العراقي والتي يجب الانتقال إليها بشكل تدريجي ، إذ إنها تعد على وفق معايير معينة ومن أهم تلك المعايير "معيار كفاءة الانفاق العام"، وكذلك معيار "الكلفة – العائد" الذي نجده مفقوداً في الموازنات العامة للعراق، مما يزيد من حجم الدخول النقدية الريعية ويساهم في مزيد من الريوع الداخلية ذات التأثيرات النقدية السلبية للمالية العامة على حالة الاستقرار الاقتصادي .

٣. تطوير مصادر الايرادات غير النفطية ، وخاصة الضرائب غير المباشرة التي خسرت الدولة العراقية جزءاً كبيراً منها نتيجة التعديلات الضريبية غير المدروسة والمتسرعة التي قامت بها سلطة الائتلاف المؤقت بعد سنة ٢٠٠٣ ، فضلاً عن توسيع نطاق القاعدة الضريبية الوطنية من الضرائب المباشرة كضريبة الدخل وضريبة الشركات في ضوء سياسات اقتصادية تهدف إلى تنويع مصادر الدخل وتشجيع انشاء الشركات الاستثمارية والانتاجية التي تساهم في زيادة الحصيلة الضريبية وتوسيع القاعدة الضريبية للاقتصاد الوطني .

٤. تنويع القاعدة الاقتصادية وذلك من خلال العمل على رفع نسبة مساهمة القطاعات غير النفطية في الناتج المحلي الاجمالي الحقيقي والعمل على زيادة مساهمة القطاع الخاص في عملية التنمية وفي توفير فرص العمل وتقليل الاعتماد على الايرادات النفطية وعلى الجهاز الاداري الحكومي في التوظيف غير المنتج.

٦- تشجيع القطاع الخاص ودعمه ، والعمل على التنسيق معه من قبل الحكومة ، لأن الخبرة والكفاءة الحكوميتين غير مؤهلتين للعمل في بعض المجالات التي تعد ضرورية وحيوية للمجتمع والتي تتوفر مقوماتها في القطاع الخاص ، ويتم ذلك من خلال ادخال بعض التعديلات في الموازنة العامة والتي تتسم باتجاه تشجيع ودعم القطاع الخاص .

المصادر :

١ . ابراهيم شريف السيد واخرون ، الطفرة النفطية الثالثة وانعكاسات الازمة المالية العالمية ،الطبعة الاولى ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ،, ٢٠٠٩

٢ . احمد ابو بكر علي بدري ، برامج اصلاح الموازنة العامة في الدول العربية ((الجهود والتحديات)) ، صندوق النقد العربي ، الدائرة الاقتصادية والفنية ، ابو ظبي ، ٢٠١١ .

٣ . احمد بريهي علي ، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ,٢٠١٢

٤ . احمد بريهي علي ،اقتصاد النفط والاستثمار النفطي في العراق ، الطبعة الاولى ، بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠١١ .

٥ . احمد صدام عبد الصاحب ، سياسات ومتطلبات الاصلاح الاقتصادي في العراق ..... رؤية مستقبلية ، جامعة البصرة ، مركز دراسات الخليج العربي ، بدون سنة نشر .

٦. أدوارد مورس واخرون، النفط والاستبداد (الاقتصاد السياسي للدولة الريعية) ، ترجمة معهد الدراسات الاستراتيجية ، الطبعة الاولى ، بغداد ، ,٢٠٠٧

٧- انعام مزيد ، إصلاح الموازنة العراقية طريقنا المستقبلي ، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد(٩)، السنة /٢٠١٣ .

٨. تيري لين كارل ، مخاطر الدولة النفطية (تأملات في مفارقة الوفرة) ،ترجمة : عبد الاله النعيمي الطبعة الاولى ، بيروت ، ,٢٠٠٨

٩- جاسم الذهبي ،الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح ،الجزء الاول ، من الندوات العلمية التي اقامها مكتب الاستشارات في كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٥,

١٠- حازم الببلاوي ، الدولة الريعية في الوطن العربي ، مجلة المستقبل العربي ، العدد (١٠٣) ، السنة العاشرة ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٨٧ .

١١. سرمد عباس جواد ، سبل تنمية مصادر الايرادات العامة في العراق ، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، ٢٠٠٩ .

١٢- سهام حسين ، سميرة فوزي ، مخاطر واشكاليات انخفاض اسعار النفط في اعداد الموازنة العامة في العراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل الغير النفطي (دراسة تحليلية) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد (٣٦)، السنة (٢٠١٣).

١٣ . صبري زاير السعدي ،التجربة الاقتصادية في العراق الحديث(النفط والديمقراطية والسوق في المشروع الاقتصادي الوطني ١٩٥١ . ٢٠٠٦) الطبعة الاولى ، دار المدى للثقافة والنشر ، سورية ، ٢٠٠٩,

١٤- طارق عبد الحسين العكيلي ، البطالة والتشغيل في اقتصاد ريعي معوق ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، العدد(١١) ، السنة / ٢٠٠٦,

١٥. عبد الحسين العنبكي ، اقتصاد العراق النفطي (فوضى تنموية .... خيارات الانطلاق) ، الطبعة الاولى ، مطبعة الساقي ، بغداد ، ٢٠١٢ .

١٦. عبد الرزاق الفارس ، الحكومة والفقراء والانفاق العام ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الاولى ، بيروت ، ١٩٩٧.

١٧ . عدنان حسين الخياط ، نحو نموذج انتاجي لاقتصاد السوق في ظل ظروف الدولة الريعية في العراق ، بحث مقدم إلى المؤتمر العلمي الدولي الخامس ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة كربلاء، ٢٠١٣,

١٨. علي خليفة الكواري ، نحو استراتيجية بديلة للتنمية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الاولى ، بيروت ، ١٩٨٥,

١٩ . علي عبد الهادي سالم ، نحو استراتيجية فعالة للتنمية الاقتصادية في العراق ،مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد (٤) ، العدد (٩) ، السنة (٢٠١٢) .

٢٠ . عماد محمد العاني ، صلاح قطاع المالية العامة في العراق (دراسة استشرافية) ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، السنة التاسعة ،العدد (٢٨) ، السنة / ٢٠١١,

٢١ . عماد محمد علي ، لقاء فنجان ثامر ، دراسة في تقويم الاداء الضريبي في العراق (للمدة ١٩٩٥ . ٢٠١٠) ، مجلة العلوم الاقتصادية ، المجلد ١٩ ، العدد ٧١ ، السنة ٢٠١٢.

٢٢ . كامل العضاض ، هيكلة الاقتصاد العراقي والمسألة الريعية (عوائق امام تحقيق تنمية مستدامة) ، متوفر على الرابط :

http // www . Iraqi economists . net.

٢٣ . مازن عيسى الشيخ راضي ، فرحان محمد حسن ، مستقبل السياسة المالية في العراق بين الريعية واللاريعية ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد (٩) ، العدد (٢٨) ، السنة ٢٠١٣ .

٢٤. مايح شبيب الشمري ، تشخيص المرض الهولندي ومقومات أصلاح الاقتصاد الريعي العراقي ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد (٣) ، العدد(١٥) ، ٢٠١٠,

٢٥. مظهر محمد صالح ، أمثليه (باريتو) المحيرة والدولة الريعية الديمقراطية ، متوفر على الرابط :

http / /www.al- iraqnewsinet .net

٢٦ . مظهر محمد صالح ، السياسة النقدية للبنك المركزي العراقي ومفارقة الازدهار في اقتصاد ريعي ، مجلة الادارة والاقتصاد ، العدد (٩١) ، ٢٠١٢,

٢٧ . مظهر محمد صالح ، استراتيجية الموازنة العامة واتجاهات دالة الرفاهية الاجتماعية في العراق ، البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والابحاث ، قسم الاقتصاد الكلي والسياسة النقدية ، ٢٠٠٩.

٢٨ . نبيل جعفر عبد الرضا ، الموازنة الاتحادية في العراق لعام ٢٠١٢ ، مجلة الحوار المتمدن ، وثيقة الكترونية ، العدد ٣٥٩٤ ، ٢٠١٢,

٢٩ يسرى مهدي حسن ، رافع احمد حسن ،الصناديق السيادية ومتطلبات إنشاء صندوق سيادي للعراق ، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية ، العدد (٧) ، السنة (٢٠١٢) .