الموازنة الاتحادية التقليدية الهشة وفرص التنمية المستدامة الضائعة

م.د صادق طعمة خلف
كلية الادارة والاقتصاد / جامعة المستنصرية

P: ISSN : 1813-6729
E : ISSN : 2707-1359
http://doi.org/10.31272/JAE.44.2021.129.20

تأريخ أستلام البحث : 2021/6/21 **مقبول للنشر بتأريخ : 2021/7/4**

المستخلص :

في ظل المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي من غياب الاصلاحات المالية ، والعجز عن معالجة ومواجهة الفساد الاداري والمالي وهشاشة التخطيط للموازنة الاتحادية للبلاد ، ستكون حتمية التناقضات مستمرة لعدم تحقيق التنمية المستدامة لاسيما ان العراق يعاني من اسوأ اداء للنمو في الناتج المحلي الاجمالي منذ العام 2003 ، ويظل انعدام الاستقرار وعدم توفر فرص العمل والفساد وضعف الخدمات من بين المخاطر الأهم التي تعيق النمو على المدى الطويل في البلاد ، بالتالي الحاجة ملحة لتطوير الموازنة الاتحادية الهشة من خلال التحول الهيكلي والاصلاح المالي وتنويع مصادر الدخل القومي من اجل ان يعطى فرصة اكبر للقطاع الخاص ، فالمستويات العالية من الهشاشة والصراع والفساد والاعتماد على النفط لمورد وحيد يعيق عملية تقدم البلاد نحو الاصلاح المالي والاقتصادي .

مجلة الادارة والاقتصاد
العدد 129 / ايلول/ 2021
الصفحات : 342-351

المقدمة

يقف الاقتصاد العراقي اليوم على مفترق طرق بعد عقدين من الزمن على التغيير النيساني عام 2003 ، اذ لا زال البلد عالقا في الهشاشة الاقتصادية التي انعكست على موازنات هشة لا تحقق التنمية الاقتصادية المستدامة في البلاد ، ويواجه حالة متزايدة من فوضى الاستقرار السياسي والاضطرابات الاجتماعية التي يمكن ان تتصاعد في اي وقت واي مكان بسبب مشاكل كثيرة قد تكون البطالة واحدة منها عدم التوزيع العادل للثروة بين ابناء البلد الواحد . وفي خضم ذلك زادت فجوة عدم الثقة ما بين المواطن والدولة ، يضاف اليها مشاكل تراجع اسعار النفط واعتماد الموازنة الاتحادية على التوقعات فيما يتعلق بأسعار النفط والايرادات الفعلية ، وجائحة كوفيد – 19 ، والاحتجاجات الأخيرة ، فضلا عن ذلك تراكم تأثيرات السياسات الاقتصادية الضعيفة ، وغياب الاصلاحات الحقيقية لاسيما فيما يتعلق بالموازنة الاتحادية التي بقيت خاضعة للمزايدات السياسية والتخصيصات المالية غير المنتجة التي تأخذ مساحة كبيرة للنفقات التشغيلية على حساب النفقات الاستثمارية . في ضوء ذلك وبقاء المشاكل ذاتها من غياب الاصلاحات المالية ، والعجز عن معالجة ومواجهة الفساد الاداري والمالي ، ستكون حتمية التناقضات مستمرة لعدم تحقيق التنمية المستدامة لاسيما ان العراق يعاني من اسوأ اداء للنمو في الناتج المحلي الاجمالي منذ العام 2003 ، ويظل انعدام الاستقرار وعدم توفر فرص العمل والفساد وضعف الخدمات من بين المخاطر الأهم التي تعيق نمو الطويل الأمد في البلاد ، بالتالي الحاجة ملحة لتطوير الموازنة الاتحادية الهشة من خلال التحول الهيكلي والاصلاح المالي وتنويع مصادر الدخل القومي من اجل ان يعطى فرصة اكبر للقطاع الخاص ، فالمستويات العالية من الهشاشة والصراع والفساد والاعتماد على النفط لمورد وحيد يعيق عملية تقدم البلاد نحو الاصلاح المالي والاقتصادي .

الكلمات الافتتاحية
الموازنة الاتحادية التقليدية الموازنة التقليدية الهشة التنمية المستدامة

مشكلة البحث

هناك موازنة اتحادية يمكن ان نطلق عليها موازنة هشة ورخوة ليست لديها القدرة على تحقيق النمو والازدهار وتحقيق التنمية المستدامة في البلاد .

اهمية البحث

اهمية البحث تنبع من اهمية الموازنة واهدافها ومسؤوليتها الاجتماعية وبقاء الموازنة العراقية بهذه الهشاشة تعرض مستقبل الدولة ونظامها السياسي الى الخطر .

اهداف البحث

وضع تصورات ومقترحات للنهوض بواقع الموازنة الاتحادية الهشة الى واقع متطور لهذه الموازنة من اجل تحقيق التنمية المستدامة في البلاد .

فرضية البحث

حتمية الموازنة الهشة وعدم تحقيق التنمية المستدامة في العراق مع بقاء فوضى وفساد الموارد الاقتصادية وسوء الادارة للموارد المالية .

المبحث الاول
الموازنة الاتحادية التقليدية الهشة ... الاطار النظري والمعرفي

ترتبط الموازنة الاتحادية الهشة والرخوة بالبلدان التي تعاني من ضعف تطبيق القانون والمحسوبية والمحاصصة وغلبت المصالح الخاصة على المصالح العامة ، والتي لها قدرة منخفضة في القيام بوظائفها المالية بشكل سليم ، اذ ان هذه البلدان تعاني من أزمات داخلية سياسية وامنية واقتصادية واجتماعية وينخرها الفساد السياسي والمالي والاداري ولا تستطيع هذه البلدان ان تقوم بوظائفها الاساسية ، وهذا يعود الى تدخلات اقليمية ودولية مباشرة وغير مباشرة ، بالتالي يشكل الفقر والبطالة والفساد وهدر المال العام وفساد النفقات العامة وذهاب جزء من الايرادات العامة الحكومية الى جهات سياسية واخرى ادارية متنفذة في القطاع العام.

المطلب الأول
مفهوم الموازنة التقليدية في العصر الحديث

لم تعرف الموازنة العامة للدولة بشكلها الحديث المعاصر الا في اواخر القرن الثامن عشر في المملكة المتحدة (بريطانيا) مع صدور وثيقة الحقوق والتي قضت بان الحصول على الاموال الا بموافقة الشعب بالقدر

والطريقة والوسيلة والموعد الذي يوافق عليه برلمان منتخب من الشعب[1] .والموازنة العامة للدولة لها وظائف محددة ، تعكس سياسة الدولة الاتحادية في مجال الخدمات والانتاج ، واداة فعالة للتنظيم المالي والاداري السليم والكفوء ، وتعد أهم وثيقة قانونية لتنظيم الانفاق العام لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة ، فضلا عن ذلك تعد الموازنة اداة لإعادة توزيع الدخل عن طريق انفاق حصيلة الضريبة على الخدمات العامة التي تقدم لجمهور المواطنين .وعند البحث عن تعريف للموازنة العامة للدولة لا يبتعد هذا التعريف عن برنامج يقوم بالترجمة المالية لأنشطة الحكومة متضمنا تقديرا للإيرادات المتوقع تحصيلها ، وكذلك النفقات المنتظر انفاقها عن سنة مالية مقبلة لتحقيق أهداف محددة في اطار السياسة العامة للدولة ويتم اعتماده من قبل السلطة التشريعية .ويمكن تعريف الموازنة العامة بانها النفقات العامة والايرادات العامة التي تعتمدها الحكومة في اطار وثيقة معينة تتضمن الاعمال التي تقوم بها الحكومة سواء كانت اقتصادية او اجتماعية مبنية على اسس وقواعد محددة ولكل الدوائر والوزارات الحكومية اضافة الى بيان مسار عمل الحكومة لمعالجة الازمات او لتحقيق التقدم الاقتصادي والاجتماعي والمعرفي خلال سنة قادمة [2].

المطلب الثاني

الموازنة الهشة .. التعريف والمعنى الاقتصادي

يرتبط مفهوم الموازنة الهشة بمؤشر الدولة الهشة المضطربة والرخوة والضعيفة ، اذ يعتمد هذا المؤشر على 12 مؤشرا فرعيا لقياس درجة حدة التهديدات السياسية والامنية والتحديات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والخارجية التي تواجهها الدول والتي تتسب في بقاء الموازنة العامة للدول هشة وضعيفة ، وترتبط هذه المؤشرات بالمؤشرات الاجتماعية والضغوط السكانية والخدمات التي يحتاجها هؤلاء السكان واللاجئون والنازحون في هذه البلدان فضلا عن المظالم الاجتماعية وعدم تحقيق العدالة الاجتماعية في توزيع الثروة والموارد المالية ، يضاف اليها الهجرة الخارجية وهجرة الادمغة[3] من جانب اخر هناك مؤشرات ترتبط بالمؤشرات السياسية والعسكرية ومدى التخصيص المالي لها فكلما كانت المخصصات كبيرة من الموازنة العامة هذا يدلل ان امكانية تحقيق التنمية الاقتصادية ضعيف لان الاموال التي تذهب الى الطابع العسكري يعني تذهب الى الاستهلاك غير المنتج بالرغم من ان بعض الدعوات تقول ان هذه الاموال تحقق الامن والاستقرار لكن بصراحة بقاء المخصص المالي في الموازنة للجانب العسكري ولفترات طويلة يعني التقليل من امكانية تحقيق التنمية المستدامة .وتحقيق التنمية المستدامة لا يتوقف على الجانب المالي والاقتصادي بل يذهب ايضا لمؤشرات شرعية السلطة والخدمات العامة المقدمة وحقوق الأنسان والحكومة الرشيدة والحكم الرشيد وحكم القانون وتطبيقه على الجميع ، ومهنية الاجهزة الأمنية وعدم تصدع النخب وعدم تدخل دول الجوار والعالم في الشأن الداخلي ، فضلا عن ذلك المؤشرات الاقتصادية منها التنمية الاقتصادية غير المتوازنة ، ومؤشر الفقر والتدهور الاقتصادي [4].في ضوء ذلك يعد العراق من قبيل الدول التي تعتمد موازنات هشة ضعيفة ، ويلاحظ تردي وضع العراق الاقتصادي في المؤشر نتيجة حدة التهديدات الامنية والازمات المالية والتحديات الاقتصادية والتنموية ، وتصدر العراق دول الصراعات الداخلية في المنطقة العربية نتيجة للانهيار الذي حصل في مؤسسات الدولة بعد عام 2003 .هذه الصراعات كانت السبب الحقيقي لعدم ارتباط الموازنة العراقية بالتنمية الاقتصادية المستدامة ، فالسياق التاريخي للموازنات يعتمد على التوقعات في اسعار النفط والايرادات العامة وسد العجز الفعلي في الموازنة عن طريق اصدار حوالات خزينة واصدار سندات وطنية للجمهور واصدار سندات وحوالات خزينة للمصارف الحكومية تخصم لدى البنك المركزي العراقي فضلا عن ذلك قروض من المصارف التجارية واصدار سندات خارجية والاقتراض من المؤسسات المالية الدولية والاقتراض بضمانة مؤسسات ضمات الصادرات الدولية .

المطلب الثالث

ما يجب ان نعرفه عن التنمية المستدامة في العراق

ترسم اجندة التنمية المستدامة 2030 في العراق واهدافها السبعة عشر خارطة طريق ذات رؤية استراتيجية من اجل تكريس الجهود لتحقيق الازدهار في العراق لكن هذا يحتاج الى معطيات على الواقع واهمها موازنة

---

[1] . احمد عبد الغفور ابراهيم ، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة ، دار زهران للنشر ، الاردن 2019 ، ص 34 .

[2] . علي عبد الكاظم دعدوش ، أسعار النفط ودول أوبك علاقة متضادة ، الضاد للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2020 ، 23 .

[3] . د. محمد صابر ، الدول الضعيفة في الشرق الأوسط الكبير ، تقرير موجز ، كلية الشؤون الدولية بجامعة جورجتاون في قطر ، 2019 ،ص 5.

[4] . د. عارف بني حمد ، تحليل أوضاع الدول العربية في مؤشر الدول الهشة او الفاشلة لعام 2018 ، مركز المعارف العلمي ، دار معارف ، مصر ، 2019 ، ص8 .

تنموية ذات انتاجية حقيقية ، فالعراق دولة ذات اقتصاد ريعي يعتمد بشكل على النفط وهو يمتلك احتياطي يقدر بحوالي 148.8 مليار برميل ، هذا الواقع جعل التحديات تواجه من كل مكان قد تكون اطماع ومؤامرات ولعنة موارد ، وبدلا من ان يسهم موارد النفط الضخمة في تنمية المجتمع والاقتصاد ادت الى تفاقم النزاعات والانقسامات في المجتمع[1] تنطلق رؤية العراق 2030 " انسان ممكن في بلد امن ومجتمع موحد واقتصاد متنوع وبيئة مستدامة ينعم بالعدالة والحكم الرشيد ، ولكن هناك تحديا كبيرا لتحقيق هذه الرؤية ، اذ تشكل هشاشة الدولة وموازنتها الاتحادية التحدي الاكبر امام تحقيقها ، اذ ان الهشاشة مرتبطة بالاستقرار الاقتصادي والسياسي والاجتماعي ، وبما ان الاستقرار مرادف للاستمرار والذي هو شرط الاستدامة ، لذلك ارتباط التنمية بتوفر الظروف الملائمة ، وان حدثت تنمية في المجتمع فهي وقتية مرحلية ليست مستدامة ، فالدولة الهشة ليست وليدة الصدفة وانما هي وليدة السيادة المنقوصة والمقيدة بسبب تعرضها لضغوط خارجية أو وجود قوات اجنبية على اراضيها[2] .عندما اجتهدت المؤسسات الدولية في تعريف التنمية المستدامة ، قالوا انها " ضرورة انجاز الحق في التنمية " [3] ، وعليه صبغت التنمية حتى تستدام بالحق في الانجاز وهذه الضرورة بالحق يتناسب مع القوة ولا يتناسب مع الهشاشة حتى تستطيع الدول عندها بالحفاظ على حقها في تحقيق التنمية والتخلص من كون قدراتها ضعيفة على القيام بوظائف الحوكمة الاساسية والسيطرة على مواردها الاقتصادية من الفساد والابتزاز، النتيجة تكون بافتقار القوى الحقيقية الحاكمة من بناء علاقات متبادلة تتمتع بالثقة مع الجمهور الذي يطالب بتوفير الحياة الكريمة للمجتمع .وعدم توافر الثقة يولد دولة هشة ، تتسم بضعف كفائتها في اداء مهامها الاساسية او باهتزاز شرعيتها ، بشكل يجعل المواطنين فيها عرضة لمجموعة واسعة من الاخطار المختلفة ، لذا تكون اهداف التنمية الالفية في هذه الدول صعبة التنفيذ .

المبحث الثاني
تناقضات تحقيق التنمية المستدامة في ظل الموازنة الاتحادية الهشة في العراق

مع كل ازمة مالية واقتصادية تظهر فرصة للإصلاح المالي والاقتصادي واصلاح الموازنة الهشة في العراق ، لكن طريق الاصلاح المالي والاقتصادي واصلاح البنية الهيكلية للموازنة العامة سيكون صعبا وغير مؤكد مما ينتج تناقضات في تحقيق التنمية المستدامة لان في السياق التاريخي للموازنات منذ العام 2003 يتحول فيها الفائض الاقتصادي الفعلي الى فائض اقتصادي احتمالي يقوض عملية التنمية ويمنع تراكم رأس المال اللازم لعملية التنمية الاقتصادية التي تولد فرص العمل وتقلل البطالة وتزيد من الطلب الكلي الناتج عن زيادة الدخول والارباح للفرد والشركات .

المطلب الاول
خسائر مادية ضخمة وتناقضات بلوغ التنمية المستدامة في العراق

لاشك ان العراق تحمل خسائر مادية كبيرة بسبب سوء الادارة المالية للمال العام على الرغم من الموازنات الانفجارية ويعود ذلك الى عدم وجود خطة قابلة للتنفيذ خمسية او متوسطة المدى ، مما ولد ضياع وهدر كبير في فرص استغلال الموارد المالية منذ عام 2003 ولحد الان ولتوضيح طبيعة الاقتصاد العراقي ، ادناه لبعض المؤشرات الاقتصادية الكلية عن الاقتصاد العراقي للمدة من (2020- 2004) وكما يلي :

[1] . التقرير الطوعي الأول حول أهداف التنمية المستدامة في العراق ، انتصار ارادة وطن ، 2019 ، ص 3 .
[2] معن احمد سحلب ، مستوى الاستقرار في الاقتصاد واثره على مستوى الهشاشة في المجتمع الفلسطيني ، المؤتمر العلمي الدولي ، التنمية المستدامة في ظل الصراعات والأزمات ، جامعة القدس ، فلسطين ، 2019 ، ص 25 .
[3] . معن احمد سحلب ، مستوى الاستقرار في الاقتصاد واثره على مستوى الهشاشة في المجتمع الفلسطيني ، المؤتمر العلمي الدولي ، التنمية المستدامة في ظل الصراعات والأزمات ، جامعة القدس ، فلسطين ، 2019 ، ص 23 .

جدول (1)

المؤشرات الكلية الاقتصادية للاقتصاد العراقي للمدة (2004-2020)

السنة	السكان مليون نسمة	GDP مليار دولار أمريكي	GDP للقطاعات غير النفطية مليار دولار أمريكي	نسبة مساهمة القطاع النفطي الى GDP% القطاع النفطي / الناتج المحلي	نسبة مساهمة القطاعات غير النفطية في GDP% القطاع غير النفطي / الناتج المحلي الاجمالي	معدل البطالة الكلية % النسبة المنوية	معدل التضخم % النسبة المنوية	
2004	27.1399	69.0922	31.400	54.66	45.44	26.88	36.88	
2005	27.9633	70.2177	34.626	50.77	49.3	17.99	37.11	
2006	28.8100	74.3444	36.672	50.77	49.3	17.50	53.11	
2007	29.6822	88.4008	41.174	53.50	46.5	11.70	30.90	
2008	30.577	101.180	45.309	55.30	44.7	15.3	12.70	
2009	31.664	107.228	48.956	54.40	45.6	14.00	8.30	
2010	32.481	114.018	55.173	51.70	48.3	12.00	2.50	
2011	33.330	122.698	58.907	52.00	48.0	11.00	5.60	
2012	34.208	140.221	67.949	51.60	48.4	11.90	6.11	
2013	35.095	150.659	76.098	49.50	50.5	12.10	1.90	
2014	36.313	147.564	71.368	51.70	48.3	10.60	2.20	
2015	36.933	155.014	63.523	59.10	40.9	13.10	1.40	
2016	37.887	176.436	62.664	64.50	35.5	10.80	0.10	
2017	39.144	177.219	68.116	64.0	36.0	13.00	0.20	
2018	39.555	215.604	72.233	63.70	36.3	12.80	0.40	
2019	39.877	222.371	74.541	63.90	36.1	12.80	0.20	
2020	40.150	257.287	75.543	64.00	34.8	12.90	0.30	

وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الحسابات القومية ، للمدة 2004- 2020 .

بالرغم من الهجمات الارهابية، والحرب مع داعش ، وسوء الاوضاع الاقتصادية الاجتماعية عدد السكان ارتفع بنسبة 31.6% للمدة من 2004-2020 ، ارتفع الناتج المحلي الاجمالي (GDP) ، بنسبة (61%) ونمو " قطاع النفط " الى حدود (53.9%) ، وانخفضت نسبة انخفاض معدلات التضخم الى 0.2% بعد كانت 53.1% عام 2006 ، اما معدلات البطالة انخفضت بشكل نسبي الى نحو 12.8% بعد ان كانت 26.8% في عام 2004 ، لكن تشير البيانات الواردة من تقرير صندوق النقد الدولي لعام 2019 في العراق الى ان معدل البطالة الكلية ارتفع الى 22.6% ، وان نسبة اكثر من 40% منها هي لفئة الشباب .ان التغيرات السياسية في العراق في النهج والفكر الاقتصادي بشكل عام وفي طرق اعداد وتنفيذ الموازنة العامة بشكل خاص ام تغير او تطور الموازنة العامة ، وبقيت موازنة بنود تقليدية هي اقرب للموازنة الهشة التي لا دور تنموي فيها ولا هوية محددة للاقتصاد العراقي وينتابها العجز نتيجة الاعتماد على الاقطاع النفطي .

المطلب الثاني

الموازنة العامة بين الإداء التقليدي وغياب التنمية المستدامة

اسباب كثيرة حالت دون العمل على ايجاد موازنة متطورة تحقق عملية التنمية المستدامة مثلما فعلت الكثير من البلدان ، موازنة قائمة على خطط وبرامج استثمارية تستند الى جدوى اقتصادية من خبرات اقتصادية وادارية ومالية وفنية وغيرها من التخصصات والمجالات التي تنهض بواقع الموازنة العامة ، وعليه التصق مفهوم الموازنة الهشة بالموازنة العراقية لان اهم اسباب بقاء الموازنة العامة على حالها دون تطوير هو عدم وجود تصميم للأجهزة الحكومية نحو الكفاءة والمراجعة الدقيقة لضمان الادارة الصالحة لعمليات الانفاق السليم المنتج .وفيما يلي جدولا يبين الموازنة العامة للمدة 2004- 2020 والذي يبين الاختلال في الاقتصاد العراقي واعتماد الانفاق العامة على حجم الايرادات في القطاع النفطي وعدم تنويع مصادر الدخل القومي نتيجة اهمال القطاعات الانتاجية الاخرى .

جدول (2)
حجم الايرادات النفطية وغير النفطية واجمالي الإيرادات العامة والنفقات الجارية والاستثمارية واجمالية والعجز والفائض في الموازنة للمدة 2004— 2020 .

السنة	ايرادات القطاع النفطي (الايرادات النفطية)	الايرادات غير النفطية	نسبة الايرادات النفطية الى الاجمالي	اجمالي الايرادات العامة	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية	اجمالي النفقات العامة	العجز/ الفائض
2004	22.228	0.475	97.9	22.703	18.993	2.701	21.694	1.009
2005	26.516	1.010	96.3	27.536	18.424	2.563	20.987	6.539
2006	31.548	1.891	94.3	33.439	23.802	1.756	25.558	7.881
2007	40.415	3.381	92.2	43.796	26.071	5.250	31.321	12.475
2008	63.127	4.468	93.3	67.595	43.840	12.553	56.393	20.083
2009	40.047	7.169	88.1	45.407	39.265	8.247	47.512	2.105
2010	53.044	6.937	88.4	59.981	46.650	13.293	59.943	0.38
2011	86.562	6.435	93.0	92.997	52.073	15.241	67.314	25.683
2012	93.218	9.240	90.9	102.458	64.998	25.173	90.171	12.287
2013	92.902	4.576	95.3	97.478	67.535	34.632	102.167	4.689
2014	81.624	8.902	90.1	90.526	64.597	29.840	94.437	6.792
2015	58.051	2.912	95.2	60.963	43.557	26.034	69.591	8.628
2016	37.199	8.523	81.3	45.722	46.355	15.469	61.824	10.637
2017	54.682	10.306	84.1	64.988	49.601	13.836	63.437	1.551
2018	68.850	8.650	88.8	77.500	67.950	20.550	88.500	11.000
2019	78.551	9.654	89.0	88.208	84.597	27.800	112.397	23.770
2020	40.00	11.00	76.00	51.00	84.00	28.600	105.555	25.780

وزارة المالية ، دائرة الموازنة العامة ، للمدة 2004- 2020 .

1- اتخذت الحكومة بعد عام (2003) ، منحا " توسعياً " يعتمد على زيادة النفقات العامة ، واتخذ هذا التوسع في اعداد الموظفين في" القطاع العام" ، الى ان وصلت انتاجية العامل في هذا القطاع بحدود (20 دقيقة).
2- اعتماد الموازنة على " سلعة واحدة " ، النفط بحدود (93 %) من اجمالي " الايرادات العامة " ، مما يعني تبعية " الاقتصاد الوطني " ، الى الخارج متأثرا بالتغييرات التي تحصل على اسعار النفط .
3- الموازنة تصدر بعجز ، وفي ختامها " فائضا ماليا " سببه انجاز العديد من الخطط والمشاريع المتأخرة بالتالي فان الاموال الفائضة تذهب هدرا ، وتسد عجز الموازنة بالقروض الداخلية والخارجية .
4- ارتفاع حجم الرواتب والتخصيصات التقاعدية فهي تتراوح بين ((35-40%) من اجمالي النفقات العامة ، وتستحوذ نفقات اقليم كوردستان على نسبة (17%) من اجمالي النفقات العامة وقد عدلت هذه النسبة الى(13%) .
5- القطاع الخاص لم يأخذ دوره في تمويل " الموازنة العامة" للحكومة العراقية بسبب التحديات والظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد .
6- اجمالي النفقات العامة ارتفعت قيمتها بسبب ارتفاع قيمة "النفقات الجارية" ، وهذا يعود لزيادة في التخصيصات " الرئاسات الثلاثة " ، اضافة الى الهدر الواضح في المال العام وانفاقه في غير محله ودون اي دراسات للجدوى الاقتصادية وتقييم للمشاريع الاستثمارية ، مما سبب ضياع فرصة كبيرة للتنمية ، فيما لو تم استغلال هذه الاموال في دعم القطاع الخاص والقطاعات الانتاجية الصناعية والزراعية والخدمات والاتصالات والسياحة الدينية والطبيعية .
7- انخفاض حجم " الموازنة الاستثمارية " الداعمة للقطاعات الانتاجية ، اذ ان هذه النفقات اتجهت نحو البنى التحتية اكثر من الانواع الاخرى للاستثمار ، بالتالي اصبحت هذه النفقات داعمة اكثر مما هي منتجة او مولدة " للقيم المضافة " للقطاعات الانتاجية كافة .
8- يغلب على الموازنة موازنة حرب فالذي يخصص للجانب العسكري(بحدود 25 %) ، والمعروف ان هذا الانفاق غير منتج بالرغم من بعض الدعوات التي تقول لا اقتصاد بدون استقرار وامن وسلام .
9- النزعة الاستهلاكية وضعف البيئة الاستثمارية وحاجة البلاد الى تلبية الطلب الكلي من السلع والخدمات من خارج البلاد كلها معوقات لعدم بناء موازنة متطورة تبتعد على الهشاشة .

10- فيما يتعلق بالموازنة العامة الاتحادية العراقية نلاحظ ان العراق احتل مراتب متدنية في مؤشرات الموازنة :
- مؤشر الشفافية (الموازنة المفتوحة) : حصل العراق على ثلاث نقاط من اصل مئة نقطة وهي درجة اقل الى حد كبير من متوسط الدرجة العالمية المقدرة بنحو 42 درجة وهذا المؤشر يقيس اتاحة ونشر الحكومة لثمانية وثائق للموازنة في الوقت المناسب وهي البيان التمهيدي للموازنة أي المعايير العامة للسياسات المالية للدولة قبل طرح مقترح الموازنة للسلطة التنفيذية والتوقعات الاقتصادية للحكومة والايرادات المتوقعة والنفقات والديون المستحقة على الحكومة ومؤسساتها ، ومقترح الموازنة للسلطة التنفيذية والموازنة المقررة وموازنة المواطنين ، والتي لم يتم العمل بها في العراق ، والتقارير الدورية ، والمراجعة النصف سنوية وتقرير نهاية العام وتقرير المراجعة او ما نطلق عليها الحسابات الختامية[1] .
- مؤشر المشاركة للعامة (المواطنين) : حصل العراق على صفر في هذا المؤشر من اصل 100 درجة .
- الاشراف على الموازنة العامة : ان السلطة التشريعية في العراق توفر رقابة محدودة خلال مرحلتي التخطيط 46/8/8/8والتنفيذ للموازنة .
- لا تقوم اللجان التشريعية بفحص ونشر التقارير الخاصة بهم عن تحليل مقترح الموازنة الخاص بالسلطة التنفيذية عبر الانترنت .

المطلب الثالث

النهوض من واقع الهشاشة بالموازنة الى واقع التطور لتحقيق التنمية المستدامة

الصراعات المتكررة في اقتصاد نفطي متقلب بطبيعته دون تحقيق التنمية المستدامة ، اذ ان هذه الصراعات في العراق تكلفة اقتصادية واجتماعية باهضة ، ثم ان الاعتماد على النفط هو محرك قوي يغذي عامل الهشاشة في الموازنة في العراق .والسؤال ما الذي نفعله لاستدامة النمو في المستقبل وتحقيق موازنة متطورة تحقق للمجتمع تنمية مستدامة ، الجواب لا يمكن فقط اقتصادي يبتعد عن الفاعل السياسي وغيرها من الفواعل المسببة لهشاشة النظام السياسي والموازنة الاتحادية الهشة ، وهي كما يلي :

1- اولوية العراق يجب ان تتمثل في اعادة تركيز التسوية السياسية في البلاد على التنمية واستعادة سلطة مؤسسات الدولة الرسمية على الجهات الفاعلة غير الحكومية .
2- يجب العمل على التحول الى مشروع الدولة ، فالعراق ومنذ عام 2005 يوصف بانه دولة ضعيفة وهشة بسبب عدم تطبيق القانون على البعض وهذا يشكل خطرا على مستقبل البلد واقتصاده [2] .
3- ان المنطق يقود الى اقتراح صندوق للثروة السيادية بهدف استيعاب الموازنة ومن ثم السياسة المالية لضمان عدم التبذير ، مع ضرورة الاستفادة من الفوائض المالية واستخدامها في مجالات الصناعة والزراعة وتطوير البنى التحتية لاسيما وان التنفيذ الفعلي للنفقات العامة في العراق تتجه نحو الفائض الفعلي .
4- العمل على زيادة الايرادات العامة من خلال خصخصة شركات القطاع العام الخاسرة وغير المنتجة وعددها 157 شركة عامة ، اما الشركات الرابحة وعددها 44 شركة يمكن الذهاب الى خيار الشراكة مع القطاع الخاص في ادارتها .
5- معالجة قيد الموازنة الهش الذي تكون فيه الاستثمارات هي الضحية ، فالشركات الخاسرة المملوكة للدولة وعددها 173 ويقدر عدد الشركات الفاعلة منها 40 شركة واما الباقي فهي متوقفة وفيها موظفين ومدراء عامين وهي لا تهتم للربح وانما المهم فيها الانفاق ، وشركات تكرير النفط وتسويقه فهناك فرق بين الشراء والبيع .
6- استغلال فرص التنمية الضائعة من خلال تطوير القطاع الخاص وتنويع مصادر الدخل القومي ، والتركيز على تنويع محفظة أصوله خلال الاستثمار في ابنائه ورأس ماله ومؤسساته .
7- تمكين البنك المركزي من تعزيز قدرته على تحقيق الاستقرار في قيمة الدينار العراقي ، فالعكس سيؤدي الى زعزعة الاقتصاد العراقي ، بالتالي انخفاض الاحتياطي النقدي من العملة الاجنبية يعني زيادة طباعة الدينار العراقي مقابل العملات الاجنبية ، والذي يعني ادخال الضغوط التضخمية في الاقتصاد العراقي وزيادة زعزعة استقرار العملة العراقية .

---

[1] . د. حسين احمد السرحان ، الشفافية المالية في العراق ، المبادرة العالمية للشراكة في الموازنة ، مركز الشفافية العالمية ، 2019 ، ص 8 .

[2] . د. اياد العنبر ، التقرير السنوي للدولة الهشة / الهشة الذي يصدره صندوق السلام التابع للام المتحدة بالاشتراك مع مجلة السياسة الخارجية ، 2019 ، ص 23 .

8- اصلاح الخلل في هيكلية الموازنة الاتحادية من خلال زيادة الايرادات غير النفطية من خلال معالجة السياسات الاقتصادية الفاعلة ومحاربة الفساد والسرقات في الدولة .
9- معالجة تضخم القطاع العام في العراق من خلال استراتيجية تفعيل قطاع التشغيل لا قطاع التوظيف اي تفعيل القطاع الخاص ليكون المنتج للوظائف فمن غير المعقول بقاء انتاجية العامل في القطاع العام 20% والاستمرار في التوظيف في القطاع العام ، اذ ان تخصيص 40% منها للأنفاق العام ، أي ان ما يقارب نصف الميزانية يذهب لأجور الموظفين والذي وصل عددهم 3.260 موظفا في المركز و687 موظفا في الاقليم وهي نتيجة فرضها نظام المحاصصة .
10- على وزارة المالية تقديم تقرير يوضح اهداف الموازنة والرؤى المستقبلية والاسس التي تبنى عليها الموازنة وربطها بخطط التنمية الوطنية ، فضلا عن ذلك ربطها بالأهداف التي نص عليها قانون الادارة المالية والدين العام للعام 2004 .
11- حل مشكلة الاستدامة المالية ومشكلة الشفافية والمسائلة التي ترتبط بالموازنة، وحل مشكلة الحسابات الختامية والحصر الدقيق لموظفي الدولة ، وايجاد اليات مناسبة للمشتريات الحكومية ، وايجاد حل للسؤال المزمن ، هل موازنة العراق الاتحادية هي موازنة حرب ام موازنة تنمية .
12- اصلاح خلل الوزن الثقيل للحكومة في الاقتصاد ، فالناتج المحلي الاجمالي للحكومة يصل الى 65% والنفقات العامة تصل الى ما يقرب من 45% من الناتج المحلي الاجمالي ، اذ ان التعزيز المالي يمثل سياسة مالية تنصرف الى تحقيق هدفين :
- خفض عجز الموازنة بحيث لا يتجاوز 3% من الناتج المحلي الاجمالي وهو الحد المسموح به بحسب المعايير الدولية .
- خفض تراكم المديونية بحيث لا يتجاوز عتبة ال 60% من الناتج المحلي الاجمالي وذلك لتحقيق حيز مالي يجعل من الممكن الاقتراض عند الحاجة .
13- من خلال تفكيك الناتج المحلي الاجمالي الى مدخلاته في جانب العرض (راس المال المادي ومعدل المشاركة ورأس المال البشري) ، سيكون بوسعنا ان نفهم ما هي الامكانات التي ستكون متاحة ، ما أن يبادر العراق الى الاستثمار في هذه المساحات والنطاقات .
14- من اهم الاهداف الاستراتيجية للتحول من الموازنة الهشة الى الموازنة المتطورة تحول الاقتصاد العراقي من اقتصاد هش يعتمد على النفط الى اقتصاد متنوع مستقر من خلال رفع مساهمة القطاعات الانتاجية الى اجمالي الناتج المحلي من 37% الى 57% ، وتقليص نسبة العجز في الناتج المحلي الاجمالي وتخفيض الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي ، وزيادة التنافسية والاعتماد على الابتكار والمعرفة من خلال تطوير قطاع السياحة بعد ان انضمت مناطق الاهوار الى التراث العالمي ورفع انتاجية الفرد العراقي ورفع نسبة مساهمة الخدمات الى الناتج المحلي الاجمالي ، وزيادة مساهمة الصادرات غير النفطية في معدل النمو .
15- العمل على اصلاح النظام الضريبي بشكل عام وابتكار وسائل جديدة للإيرادات بشكل خاص وتقليل الاعتماد على الايرادات النفطية ، وضرورة التنسيق بين السياسات الثلاث المالية والنقدية والتجارية لتحقيق افضل النتائج المتحققة في تنويع الاقتصاد العراقي .
16- تعمل الحكومة على تطوير القطاع الصناعي والزراعي من خلال تحويل بعض المشاريع الحكومية التي لا تستطيع الدولة تحقيق ارباحا في هذه المشاريع لبيعها الى القطاع الخاص الذي هو اكثر كفاءة في ادارة هذه المشاريع فالقطاع الخاص لا يسرق نفسه .
17- تفعيل مؤشرات محاسبة المسؤولية ومؤشر فعالية الحكومة ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية وجودة صياغة السياسات وتنفيذها ومؤشر جودة السياسات العامة محليا ومؤشر رضا الناس عن السياسات العامة .

الاستنتاجات

1- العراق يعد من البلدان الهشة والضعيفة والرخوة ولا يمكن عده من البلدان الفاشلة وعليه الموازنة الهشة مرتبطة بهذا التوصيف ومعطيات الواقع السياسي والاقتصادي والاجتماعي ، والسياق التاريخي للموازنات العراقية من حيث البناء موازنات بنود مع تأخرها عن موعدها الدستوري وقلة التخصيصات الاستثمارية في هذه الموازنات فلم يتجاوز في اعلى التقديرات 40%، وبقيت موازنة بنود تقليدية هي اقرب للموازنة الهشة التي لا دور تنموي فيها ولا هوية محددة للاقتصاد العراقي وينتابها العجز نتيجة الاعتماد على الاقطاع النفطي .

2- هناك موازنة اتحادية يمكن ان نطلق عليها موازنة هشة ليست لديها القدرة على تحقيق النمو والازدهار وتحقيق التنمية المستدامة في البلاد ، لذلك حتمية الموازنة الهشة وعدم تحقيق التنمية المستدامة في العراق مع بقاء فوضى وفساد الموارد الاقتصادية.
3- الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي يعتمد بشكل كبير على العائدات النفطية لاسيما في مجال الاستثمار مع غياب شبه كامل للإيرادات الأخرى ، مما جعل هذا الاقتصاد عرضة للمتغيرات الخارجية ، وظلت الايرادات النفطية مهيمنة على الايرادات الكلية وسجلت عام 2009 اقل نسبة (85.3%) من الايرادات الكلية ، اما اعلى نسبة فكانت عام 2010 وبنحو 97% من الايرادات الكلية .
4- الموازنة الهشة في العراق لم تكن من اهدافها تنمية الاقتصاد ولا توفر فرص العمل لجيش من العاطلين ولا تنمية القطاعات الانتاجية وخصوصا الزراعة والصناعة ، فأي تنمية في العراق وهو يستورد اكثر من 80% من احتياجاته الاستهلاكية والاستثمارية من الخارج ، وبالتالي فان مستوى الهدر في تخصيص الموارد على الوزارات وصل في هذه الموازنة الى حد مخيف يعكس غياب التخطيط الواعي للاقتصاد العراقي وغياب الرؤية المستقبلية لواضعي الموازنة .
5- الدولة الهشة والضعيفة والرخوة لديها قدرات ضعيفة على القيام بوظائف الحوكمة الأساسية وتفتقر الى القدرة على تطوير علاقات متبادلة مع المجتمع ، كما ان المناطق أو الدول الهشة تعد ايضا اكثر ضعفا على صعيد الصدمات الداخلية أو الخارجية مثل الأزمات الاقتصادية أو الكوارث الطبيعية ، وتشير الهشاشة الى طيف واسع من الحالات ، دول تعاني من أزمات ، ودول تعاني من صراعات داخلية وحروب ، وبلدان خرجت من حروب وصراعات وتحتاج الى اموال كافية لأعاده الاعمار ، دول تعاني من ازمات انسانية وتزداد فيها حالات الفقر والبطالة .
6- لم يعد النمو الاقتصادي مقبولا بحد ذاته ما لم يؤدي الحفاظ على البيئة الانسانية وعدم استنزاف موارد الدولة العراقية الطبيعية لضمان حقوق الاجيال المقبلة ، مما يحقق معدلات تنمية مستدامة متوازنة تكفل حقوق جميع الدول حاضرا ومستقبلا ، اذ تهدف برامج التنمية المستدامة الى تحسين حياة الناس عامة والفقراء منهم خاصة ، عبر توزيع عادل للثروات ، وتأمين فرص تعليمية ورعاية صحية مناسبة لهم ، وتوفير استدامة في الاموال الخاصة للموازنة وهنا تبرز اهمية الهندسة المستدامة بوصفها الهندسة التي تلبي حاجات الحاضر دون الاضرار بمتطلبات المستقبل خلال عمليات هندسية عديدة تهدف لتحقيق امور كثيرة منها مراعاة التكلفة الاقتصادية وحسن استخدام الموارد بكفاءة عالية ودون هدر .
7- في الدولة الضعيفة والرخوة وجود ترسانة قانونية متقدمة لكن تطبيقها يكاد يكون ضعيفا ويقتصر على المجتمع لا على المتنفذين وكبار الساسة فضلا عن ذلك وجود مؤسسات دستورية أكثر من اللازم بدون دور واضح مع تداخل الصلاحيات والمسؤوليات والنتيجة صعف هذه المؤسسات في تحقيق العدل وتطبيق القانون ، وقد يكون كثرة المؤسسات في الدولة من اجل ارضاء للنخب والاحزاب السياسية ، فمن الاشخاص الذين يشكلونها في غالب الاحيان يتبين أنها مجرد مؤسسات لخلق مناصب لهذا الاحزاب والكتل السياسية ، والنتيجة موازنة هشة في بعض فقراتها خدمة لجماعة المصالح السياسية وجماعة المصالح الانتخابية ، ومن خلال هذه الموازنة تقوى النخبة الفاسدة التي تسعى لتحقيق مصالحها الشخصية لتكون مصادر وأدوات القوة السياسية في المجتمع بالتالي يقومون بوضع القوانين والتشريعات والسياسات العامة على مقياسهم .

التوصيات

1- الخروج من العجز الفعلي في الموازنة يحتاج الى اصلاح حقيقي في هذه الموازنة حتى تحقق القطاعات المنتجة معدلات نمو ايجابية ، مع التأكيد على ضرورة ايجاد وسائل جديدة لتمويل العجز من خلال تفعيل الضرائب وتفعيل اداة الدين العام .
2- ضرورة ان تتغلب الرؤية الاقتصادية على الرؤية السياسية وخاصة في مجال الاسراع في وضع واقرار الموازنات وتحديد ابواب الانفاق المختلفة ، والعمل على تحفيز القطاع الخاص تماشيا مع التوجهات السوقية للاقتصاد وايجاد فقرات في الموازنة من اجل دعم توجهات القطاع الخاص .
3- حل مشكلة الاستدامة المالية ومشكلة الشفافية والمسائلة التي ترتبط بالموازنة، وحل مشكلة الحسابات الختامية والحصر الدقيق لموظفي الدولة ، وايجاد اليات مناسبة للمشتريات الحكومية ، وايجاد حل للسؤال المزمن ، هل موازنة العراق الاتحادية هي موازنة حرب ام موازنة تنمية.
4- الخروج من المعضلة الكبيرة في تصميم الموازنة الاتحادية من خلال وجود سياسة اقتصادية واضحة ما يجعل الانفاق الحكومي غير مرتبط بنظام المحاصصة وغير مرتبط بجماعة المصالح السياسية والاحزاب والكتل السياسية ، يضاف الى ذلك حل مشكلة الموازنة فيما يتعلق بالنفقات الجارية التي تبتلع كل اموال

الموازنة على حساب النفقات الاستثمارية في ظل تحفيز ودعم القطاع الخاص والقطاعات الانتاجية ودعم فكرة قطاع التشغيل لا قطاع التوظيف الحكومي ، يعني خلق فرص العمل من خلال مشاريع القطاع الخاص لا القطاع العام .

5- السير في طريق الاصلاحات السياسية والامنية والمؤسساتية والوقوف بجدية تجاه ارتباط الاقتصاد العراقي بهذه التحديات من اجل انتاج موازنة تنموية ترسم سياسات تخدم القطاعات الانتاجية والاستثمارية في ظل تفعيل التقييم والمحاسبة الجدية لأصحاب القرار في تلك المؤسسات .

6- تفعيل مؤشرات محاسبة المسؤولية ومؤشر فعالية الحكومة ودرجة استقلاليتها عن الضغوط السياسية وجودة صياغة السياسات وتنفيذها ومؤشر جودة السياسات العامة محليا ومؤشر رضا الناس عن السياسات العامة.

المصادر

1- احمد عبد الغفور ابراهيم ، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة ، دار زهران للنشر ، الاردن 2019 .

2- اياد العنبر ، التقرير السنوي للدولة الهشة / الهشة الذي يصدره صندوق السلام التابع للام المتحدة بالاشتراك مع مجلة السياسة الخارجية ، 2019.

3- التقرير الطوعي الأول حول أهداف التنمية المستدامة في العراق ، انتصار ارادة وطن ، 2019 .

4- حسين احمد السرحان ، الشفافية المالية في العراق ، المبادرة العالمية للشراكة في الموازنة ، مركز الشفافية العالمية ، 2019 .

5- عارف بني حمد ، تحليل أوضاع الدول العربية في مؤشر الدول الهشة او الفاشلة لعام 2018 ، مركز المعارف العلمي ، دار معارف ، مصر ، 2019 .

6- علي عبد الكاظم دعدوش ، أسعار النفط ودول أوبك علاقة متضادة ، الضاد للنشر والتوزيع ، بغداد ، 2020.

7- محمد صابر ، الدول الضعيفة في الشرق الأوسط الكبير ، تقرير موجز ، كلية الشؤون الدولية بجامعة جورجتاون في قطر ، 2019 .

8- معن احمد سحلب ، مستوى الاستقرار في الاقتصاد واثره على مستوى الهشاشة في المجتمع الفلسطيني ، المؤتمر العلمي الدولي ، التنمية المستدامة في ظل الصراعات والأزمات ، جامعة القدس ، فلسطين ، 2019 .

9- وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الحسابات القومية ، للمدة 2004- 2020 .

10- وزارة المالية ، دائرة الموازنة العامة ، التقارير والبيانات للمدة 2004- 2020 .

Abstract

In light of the problems that the Iraqi economy suffers from due to the absence of financial reforms, the inability to address and confront administrative and financial corruption and the fragility of planning for the country's federal budget, the inevitable contradictions will continue to not achieve sustainable development, especially since Iraq suffers from the worst performance of GDP growth since 2003, Instability, lack of job opportunities, corruption and poor services remain among the most important risks impeding long-term growth in the country. Therefore, there is an urgent need to develop the fragile federal budget through structural transformation, financial reform and diversification of national income sources in order to give a greater opportunity to the private sector. The high level of fragility, conflict, corruption and dependence on oil for a single resource hinders the country's progress towards financial and economic reform.