

## تقييم فاعلية الأداء المالي للموازنة العامة وكفاءته في العراق للمدة

(2010 – 2004)

بحث مستل من رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد - جامعة البصرة الموسومة (اصلاح الاداء المالي للموازنة العامة في العراق للمدة ( 2010 – 2004 )) وهي جزء من متطلبات نيل درجة ماجستير علوم في الاقتصاد.

م.م هادي عبدالواحد جواد الحلفي

قسم العلوم المالية والمصرفية

كلية الادارة والاقتصاد/جامعة البصرة

أ.م.د شعبان صدام منشد الامارة

قسم الاقتصاد

كلية الادارة والاقتصاد/جامعة البصرة

Assessing the effectiveness of the financial  
performance of the public budget in Iraq for a period  
of ( 2004 – 2010 )

Dr Shaban al-emara

hadi al-helfy

## تقييم فاعلية الأداء المالي للموازنة العامة وكفاءته في العراق للمدة (2004 – 2010)

أ.م.د. شعبان صدام منشد الامارة

م.م. هادي عبدالواحد جواد الحلفي

### الملخص :

تعد الموازنة العامة الأداة الأساسية لتنفيذ الأهداف التي يقع على الدولة عبء تحقيقها على الأمد القريب والبعيد، ويجب النظر إليها في ضوء الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي تشهدها الدولة، كونها الأداة التي من شأنها المساعدة في توجيه الاقتصاد لتحقيق النمو في الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط نصيب الفرد منه، ومن ثم القضاء على جميع المشكلات التي تواجه المجتمع. ويستند دور الموازنة في تحقيق تلك الأهداف الى عملية إعداد الموازنة وصياغتها التي تعد أمراً مهماً، كونها تبرز الالتزام المالي الحقيقي في توزيع النفقات العامة بين أوجه الإنفاق المختلفة. وتشكل الموازنة العامة حجر الأساس في الاقتصاد العراقي لان تقاوم المشكلات الاقتصادية والاجتماعية في العراق نتيجة الظروف الاستثنائية التي مر بها خلال العقود الماضية، يلقي دوراً مهماً على الموازنة العامة من خلال توجيه عناصر الأداء المالي المتمثلة بالسياسة الانفاقية والسياسة الايرادية وعجز الموازنة ومصادر تمويله نحو تقليل تلك المشكلات. لذا فان البحث يهدف إلى التعرف على دور الموازنة العامة في الاقتصاد العراقي وبيان اتجاهات الأداء المالي لها وبنيتها والوقوف على مدى كفاءة تلك العناصر وفعاليتها. وقد انطلق البحث من فرضية مفادها "إن الأداء المالي للموازنة العامة في العراق بعناصره كافة لم يكن بمستوى الكفاءة والفاعلية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة وحل مشكلات المجتمع العراقي".

### Abstrac

Public budget is considered as a major means to execute the country's goals in the near and far extent. It is important to look at the public budget in the light of economic and social circumstances in the country because it is a tool that helps in directing the economics to achieve the growth in gross domestic product and the person's average share from it, and then settling all the problems the society faces. The budget role in achieving these goals depends on the process of setting up and framing the budget because it imaging the real financial commitment in distributing of public expenditures between the different expenditure faces. The public budget represents the foundation stone in Iraqi economy because the economic and social problem worsening in Iraq as a result of the exceptional circumstances during the past decades put an important role on the public budget through directing of financial performance elements which are represented by the expenditure policy, earnings policy, budget deficit and the resources to finance it to minimize these problems. Accordingly, this thesis aims at recognizing the role of public budget in Iraqi economy and its financial performance directions and structure in addition to knowing the efficiency of these elements and finally trying to find some ways to treat the defect and failure in these elements. The thesis hypothesis is " the financial performance of the public budget in Iraq with all its elements is not efficient and sufficient to achieve the social and economic goals".

## المقدمة

تمثل الموازنة العامة في مختلف دول العالم، بغض النظر عن طبيعة النظام الاقتصادي السائد ودرجة التطور الاقتصادي والاجتماعي فيها، أهمية كبيرة في تحريك النشاط الاقتصادي ورفع عملية النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية إلى مستويات تتناسب ودرجة التطور العالمي، كونها تمثل خطة مالية تعكس توجهات السياسة العامة للدولة، وبوصفها الوسيلة الفعالة في تعبئة وتوزيع الموارد المالية، إذ أنها الأداة التي تصب فيها الموارد المالية المختلفة، ثم توجه من خلالها إلى أوجه الإنفاق المختلفة، على وفق أولويات الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة، وعلى وفق أسس ومعايير موضوعية تحقق الأهداف المرجوة منها. وبالتالي فإنها لم تعد مجرد إجراءات إدارية وفنية فقط. والموازنة العامة لم تكن وليدة اليوم، وإنما برزت منذ عصر صدر الإسلام وتطورت بتطور المجتمعات، وأول ظهور لها بشكلها الحديث في انكلترا سنة 1688م، ثم في فرنسا سنة 1791م، ثم انتقلت إلى بقية دول العالم الأخرى. أما في الوقت الحاضر فإنه ينظر إلى الموازنة العامة في جميع الدول، بأنها جزء من فلسفة الدولة في المجالات كافة.

أما في العراق فإنه في ظل الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة، نتيجة ما تعرض له الاقتصاد العراقي خلال العقود الزمنية الماضية من اختلال في هيكله الاقتصادي، فضلاً عن المرحلة الانتقالية التي يمر بها وذلك من مرحلة الاقتصاد المعتمد على أسلوب التخطيط، إلى اقتصاد حر يعتمد على آلية السوق، على وفق ما أفرزته برامج الإصلاح الاقتصادي من قبل صندوق النقد والبنك الدوليين، فإن الموازنة العامة بسياساتها الانفاقية والايادية فضلاً عن عجز الموازنة ومصادر تمويله، تضطلع بدور محوري في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. ويصبح الأداء المالي للموازنة العامة من أهم الأمور التي من الضروري أن تحظى باهتمام الدولة ولاسيما الدوائر المعنية بذلك، وتحديداً وزارتي المالية والتخطيط لكونهما الوزارتين الموكلتا بإبها عمليات التخطيط والإعداد ومتابعة التنفيذ. لذا سيكون الاهتمام الرئيس لهذه الدراسة التركيز على دراسة الأداء المالي للموازنة العامة في العراق.

**أهمية البحث:** تتبع أهمية البحث من المكانة المهمة التي تحتلها الموازنة العامة في تحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي ومن ثم تحقيق عملية التنمية، لكونها الأداة التي تترجم سياسات الدولة وتنفيذ أهدافها، فالموازنة العامة تمثل أداة للتخطيط والتنفيذ والرقابة لأنشطة الدولة وبرامجها.

**مشكلة البحث:** يواجه الاقتصاد العراقي مشكلات اقتصادية واجتماعية وسياسية كبيرة أحدثت ضغوطاً واسعة على الأداء المالي للموازنة العامة، انعكس ذلك سلباً على تحقيق التطور الاقتصادي والاجتماعي في ظل التحول نحو آلية السوق. لذا تتطرق مشكلة الدراسة من الإجابة عن السؤال الآتي: هل تم توجيه عناصر الأداء المالي للموازنة العامة في العراق بالشكل الذي يعالج مشكلات الاقتصاد العراقي وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية؟.

**فرضية البحث:** ينطلق البحث من فرضية مفادها "إن الأداء المالي للموازنة العامة في العراق بعناصره كافة لم يكن بمستوى الكفاءة والفاعلية لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية في الدولة".

**هدف البحث:** يهدف البحث إلى التعرف على دور الموازنة العامة في الاقتصاد العراقي، وبيان اتجاهات عناصر الأداء المالي لها والوقوف على مدى فاعلية تلك العناصر وكفاءتها، ومن ثم إيجاد المقترحات الكفيلة لإصلاح ذلك الأداء للنهوض بواقع الاقتصاد العراقي.

**خطة البحث:** لغرض إثبات صحة الفرضية أو نفيها، فقد قسم البحث إلى خمسة مباحث، فضلاً عن الاستنتاجات والمقترحات، وكانت على النحو الآتي:

تناول المبحث الأول تحديد ماهية الموازنة العامة للدولة، من حيث مفهومها ودورها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية حسب المدارس الفكرية، وتوضيح عناصر ذلك الأداء وفعاليتها، ومن ثم تحديد مؤشرات كمية لمعرفة كفاءة أداء تلك العناصر. وينصرف المبحث الثاني إلى تحديد أهداف الموازنة العامة في العراق. ويتضمن المبحث الثالث تحليل السياسة الانفاقية في العراق من حيث توجهاتها وفعاليتها وتحليل مؤشرات كفاءتها، في حين تضمن المبحث الرابع تحليل السياسة الايرادية من حيث بنية الإيرادات وفعاليتها وتحليل مؤشرات كفاءتها، بينما انصرف المبحث الخامس إلى تحليل عجز الموازنة من حيث مقدار العجز المخطط والفعلي وتحليل مصادر ذلك العجز وفعاليتها ومؤشرات كفاءته.

## المبحث الأول

### ماهية الموازنة العامة

#### أولاً : مفهوم الموازنة العامة

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث ضرورة لا بد منها لكل دولة من دول العالم مهما كان نظامها السياسي والفلسفة الاقتصادية السائدة، وبدونها لا تستطيع الدولة تسيير الوزارات والمصالح والمؤسسات الحكومية سيراً منتظماً والقيام بالوظائف الموكلة إليها، كما تصعب إدارة الاقتصاد الوطني وتوجيهه في الاتجاه المخطط له. لذا تعد الموازنة العامة المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة ونشاطها في جميع المجالات على اختلاف أوضاعها. ويختلف تعريف الموازنة العامة باختلاف وجهات النظر أو الزاوية التي ينظر منها إلى الموازنة. فقد تعرف من خلال وجهة النظر الإدارية والرقابية بأنها (( تقدير تفصيلي لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة تعدده أجهزة الدولة وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار قانون خاص يجيز تنفيذ الموازنة بجانبها النفقات والإيرادات ))<sup>(1)</sup>. ويعرفها القانون الفرنسي بأنها (( القانون المالي السنوي الذي يقدر ويجيز لكل سنة ميلادية مجموع واردات الدولة وأعبائها ))<sup>(2)</sup>. كما عرفها قانون أصول المحاسبات العراقي رقم 28 لسنة 1940 المعدل بأنها (( الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الموازنة ))<sup>(3)</sup>.

أما مفهوم الموازنة العامة من وجهة النظر الاقتصادية، فقد اختلف أيضاً باختلاف الدور الذي تقوم به الدولة في النشاط الاقتصادي. وفي هذا الإطار يمكن تعريف الموازنة العامة في ظل الفكر الاقتصادي التقليدي الذي يعكس دور الدولة الحارسة التي يقتصر دورها على الوظائف التقليدية وترك النشاط الاقتصادي إلى الأفراد وتحقيق التوازن الاقتصادي عن طريق آلية السوق. إذ تعرف بأنها (( الجداول المتوازنة بين الجانبين التي تتضمن كلاً من الإيرادات والنفقات العامة خلال مدة مقبلة عادة ما تكون سنة ))<sup>(4)</sup>. ومن خلال التعريف يتضح أن الموازنة العامة في الفكر التقليدي تأخذ الطابع المالي، المتمثل بتقدير وتساوي النفقات والإيرادات وإجازة إنفاقها وجبايتها، دون التركيز على دورها كونها خطة مالية ذات أهداف اقتصادية واجتماعية.

ومع توسع دور الدولة في الاقتصاد لإعادة التوازن الاقتصادي والاجتماعي في حالات الاختلال الناجم عن الأزمات الاقتصادية في النظام الرأسمالي، واستخدامها أداة لتحريك الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية، فقد أدى ذلك إلى تغيير مفهوم الموازنة العامة وأصبحت تأخذ أبعاداً جديدة تعكس أهداف السياسة المالية للدولة المتمثلة

بالأهداف الاقتصادية والاجتماعية. فالموازنة العامة هي الأداة المالية التي تستخدم في تحقيق الاستقرار الاقتصادي وتحقيق التنمية الاقتصادية. وبناءً على ذلك فقد تعرف الموازنة العامة بأنها (( خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها خلال مدة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية))<sup>(5)</sup>. كما عرفها القانون المالي للدولة في سوريا بأنها (( الخطة المالية الأساسية السنوية لتنفيذ الخطط الاقتصادية وذلك بما يحقق أهداف هذه الخطة ويتفق مع بنائها العام وتفصيلاته))<sup>(6)</sup>. وهكذا أصبحت الموازنة العامة بهذه التطورات جزءاً من برنامج أوسع يعكس مجمل النشاط الاقتصادي والمالي للدولة، واستخدمت الموازنة كونها أداة من أدوات التوجيه الاقتصادي والمالي والاجتماعي لتحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية.

ويجري التفريق بين مصطلحين متشابهين في التسمية، إلا أنهما يختلفان من حيث المضمون هما الميزانية والموازنة، فالموازنة تختص بالنفقات والإيرادات التقديرية لمدة قادمة، في حين أن الميزانية تعني كشافاً بالنفقات والإيرادات الفعلية التي تحققت خلال المدة السابقة وهي سنة أيضاً، ويكون مصطلح الميزانية أكثر شيوعاً على المستوى الجزئي. أما الإيرادات العامة والنفقات العامة للموازنة العامة التي تحققت خلال المدة السابقة على المستوى الكلي، فقد جرت العادة على تسميتها بالحساب الختامي. ويعكس الحساب الختامي مدى مطابقة الموازنة العامة للواقع الفعلي، ومعرفة مدى التزام السلطة التنفيذية بتنفيذها على وفق ما مخطط لها، كما يسترشد به في تقدير حجم نفقات وإيرادات الموازنة للسنة المقبلة<sup>(7)</sup>.

#### ثانياً : دور الموازنة العامة حسب الأنظمة الاقتصادية

تبين الموازنة العامة دور الدولة في الاقتصاد القومي كونها الأداة التي تعكس فلسفتها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. لذا فإن تطور دور الدولة في الحياة الاقتصادية خلال المدة التي شهدت تكوين الدولة بشكلها التنظيمي الحديث ولحد الآن، شهد معه تطور دور الموازنة العامة في الحياة الاقتصادية. ويتركز هذا الدور في حجم الموازنة ومركزها الأساسي بالنسبة لنواحي الاقتصاد المتقدمة<sup>(8)</sup>. ويمكن توضيح دور الموازنة العامة في الاقتصاد القومي وبحسب الأنظمة الاقتصادية ومستوى تطور الدولة كما يأتي:

#### 1- دور الموازنة العامة في النظام الاقتصادي الرأسمالي:

تؤدي الموازنة العامة دوراً استراتيجياً مهماً في البلدان الرأسمالية المتقدمة، التي تأخذ بمبدأ آلية السوق التي يمثل القطاع الخاص فيها القطاع القائد للنشاط الاقتصادي. ويختلف هذا الدور باختلاف المدارس الفكرية التي عرفتها الأنظمة الرأسمالية، التي اتخذت من فلسفة الدولة منهجاً لنظامها الاقتصادي.

#### أ- دور الموازنة في الفكر الاقتصادي التقليدي:

إن السياسة الاقتصادية في الفكر الاقتصادي التقليدي انتهجت مبدأ الحرية الاقتصادية، فقد آمنت هذه المدرسة بنظام المشروع الحر، وبالمبادرة الفردية القائمة على المصلحة الشخصية التي تؤدي إلى الكفاءة والمساواة والاستقرار في الشؤون الاقتصادية، من خلال آلية السوق ( اليد الخفية ) التي تحقق مصالح المجتمع من خلال تحقيق مصلحة الفرد، لان مصلحة المجتمع ما هي إلا مجموع مصالح أفراد<sup>(9)</sup>. لذا ينبغي على الدولة التقليدية من الخدمات العامة، المتمثلة بتأمين الدفاع الخارجي والأمن الداخلي وتحقيق العدالة وفرض أن لا تتدخل في النشاط الاقتصادي.

لذا ينبغي على الدولة أن لا تتدخل في النشاط الاقتصادي، وان يقتصر نشاطها على الحد الأدنى من الوظائف النظام الذي يحافظ على كيانها، والقيام ببعض الأشغال والمرافق العامة التي لا يقدم القطاع الخاص على القيام بها التي تعود بالنفع لأفراد المجتمع ككل، المتمثلة بمشاريع البنية التحتية وبأضيق نطاق ممكن، لان تدخلها يؤدي إلى إلحاق الضرر بالمصلحة العامة.

وقد أدت هذه الفلسفة إلى سيادة الحرية الاقتصادية الكاملة وعدم تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية. لذا فقد اقتصر دور الموازنة العامة في ظل هذا الفكر على تحديد النفقات التي تتطلبها هذه الوظائف القليلة المحصورة بها، التي تتميز بطابعها الإداري<sup>(10)</sup>. فضلاً عن توفير الموارد اللازمة لتغطية تلك النفقات انطلاقاً من قاعدة أو مبدأ أولوية النفقات على الإيرادات الذي تنتهجه سياسات المالية العامة في مختلف مراحلها، وفي ظل هذه القاعدة فإن الضرائب لا تجبى ولا تفرض إلا بقدر ما تحتاجه الدولة من إنفاق، ومن ثم على الموازنة تحديد نفقاتها أولاً ثم تسعى لتأمين الإيرادات اللازمة لسد هذه النفقات، وان أفضل الموازنات هي اقلها إنفاقاً<sup>(11)</sup>. وبذلك فان الموازنة العامة سواءً من خلال النفقات أم الإيرادات تأخذ دوراً محايداً لا تؤثر في الأنشطة الاقتصادية ولا تتأثر بها وتتمثل بطابعها الاستهلاكي وليس نشاطاً إنتاجياً وان تكون في أضيق نطاق ممكن.

#### ب - دور الموازنة في الفكر الاقتصادي الكينزي:

إن سياسة الحرية الاقتصادية التي سادت خلال مرحلة الأفكار التقليدية انبثقت عنها مساوئ اقتصادية واجتماعية كثيرة تتمثل بالركود الاقتصادي والبطالة. ونتيجة لتلك المساوئ حدث تغير في الفلسفة الاقتصادية للدولة وظهور أفكار تتجه نحو الإيمان بضرورة تدخل الدولة في الشؤون الاقتصادية، كذلك فقد بدأ الاهتمام بالضمانات والخدمات الاجتماعية التي يقتضي أن توفرها الدولة لأفراد المجتمع من اجل تحقيق التطور، وهذا التدخل فرض على الموازنة العامة دوراً أكبر يتمثل في تحقيق الأهداف الآتية<sup>(12)</sup>:

1- تمويل بعض النشاطات التي تستهدف زيادة الطلب الكلي من اجل تحقيق التوازن العام بين العرض الكلي والطلب الكلي، ولاسيما الأشغال العامة التي تؤدي إلى زيادة تشغيل الموارد الاقتصادية، وبالتالي استغلال الطاقات الإنتاجية غير المستخدمة اهمها الأيدي العاملة، من اجل معالجة مشكلة البطالة، ومن ثم زيادة الدخل لمعالجة مشكلة الركود الاقتصادي، التي تعد السمة الرئيسية للاقتصادات الرأسمالية المتقدمة. ولا تتوقف زيادة الطلب على جانب النفقات بل تشمل جانب الإيرادات، إذ يؤدي تخفيض الضرائب إلى زيادة الدخل المتاحة للإنفاق الخاص مما يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي.

2- توجيه الموارد نحو بعض الاحتياجات الضرورية للفئات الضعيفة وغير القادرة على شرائها بالأسعار السائدة في السوق.

3- تحقيق أكبر قدر ممكن من العدالة في توزيع الدخل وتقليل درجة التفاوت في هذا التوزيع، من خلال فرض الضرائب التصاعديّة وزيادتها على أصحاب الدخل المرتفعة وإعادة استخدامها، من خلال إنفاقها على مشاريع توفر الخدمات الاجتماعية لأفراد المجتمع ولاسيما الفئات ذات الدخل المنخفض<sup>(13)</sup>.

4- توجيه الموارد نحو المشروعات الكبيرة التي تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة مثل بعض الصناعات الثقيلة.

## 2- دور الموازنة العامة في النظام الاقتصادي الاشتراكي:

إن الفلسفة الاقتصادية التي يقوم عليها النظام الاشتراكي وتطبقها الدول التي انتهجت هذا النظام، تتمثل بالملكية العامة لوسائل الإنتاج كأساس لتنظيم الاقتصاد القومي، والتخطيط المركزي الشامل أسلوباً لإدارته وتوجيه الموارد الاقتصادية المتاحة إلى القنوات التي يتحقق من خلالها المعدل الأمثل للنمو لصالح المجتمع ككل، وهذه الفلسفة جعلت الدولة تسيطر على الجزء الأكبر من وسائل الإنتاج، وأصبح نطاق تدخلها في الحياة الاقتصادية أكثر اتساعاً من النظام الرأسمالي<sup>(14)</sup>. فلم يقتصر دور الدولة على مجرد التوجيه أو التدخل لحفظ التوازن الاقتصادي والاجتماعي، وإنما أصبحت دولة منتجة تقوم بالإنتاج والتوزيع على وفق ما تتطلبه الخطة الاقتصادية.

وانطلاقاً من الدور الواسع للدولة في الحياة الاقتصادية، تتضح أهمية الموازنة العامة في النظام الاشتراكي من خلال تمويل القطاعات الإنتاجية، لتحقيق أكبر معدل ممكن من النمو الاقتصادي. لذا فإن النسبة الأكبر من النفقات العامة تذهب إلى القطاعات الإنتاجية لتوليد الدخل القومي، ويصبح الإنفاق الاستثماري العام في الموازنة العامة هو المحرك للاقتصاد القومي، فضلاً عن توفير الحاجات الأساسية من السلع والخدمات لجميع الأفراد بأثمان تقل بصورة كبيرة عن تكلفة إنتاجها الفعلية. وأن أهمية الموازنة العامة ترتبط بوظيفة أساسية وهي الوظيفة التوزيعية، التي تتمثل بتوزيع الموارد بين المشاريع الإنتاجية والمؤسسات وفروع الاقتصاد الأخرى من جهة، وبين المجالات الاستهلاكية لأفراد المجتمع من جهة أخرى<sup>(15)</sup>.

## 3- دور الموازنة العامة في اقتصادات الدول النامية:

يختلف دور الموازنة العامة في اقتصادات الدول النامية عنها في الاقتصادات الأخرى الرأسمالية المتقدمة والاشتراكية، وذلك لاختلاف واقع اقتصاداتها وسماتها الأساسية، وما تتركه من ظروف وأوضاع واحتياجات تتطلب من الدولة التدخل بشكل مباشر في الحياة الاقتصادية، ونتيجة لضعف السياسات الاقتصادية الأخرى المتمثلة بالسياسة النقدية والائتمانية في تدعيم الاقتصاد في هذه الدول، يبرز الدور المهم والأساسي للموازنة العامة في إطار سياستها الاقتصادية العامة، من خلال اتخاذ سياسات مناسبة في مجالي النفقات العامة والإيرادات العامة، وبما يلبي احتياجات هذه الدول ويتمشى مع واقعها وسماتها الأساسية المرتبطة بهذا الواقع. وتقوم الموازنة العامة في الدول النامية على هذا الأساس بالوظائف الآتية<sup>(16)</sup>:

1- ضرورة اضطلاعها بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال قيامها بأنشطة تنموية واسعة في القطاعات الزراعية والصناعة التحويلية وتطويرها، فضلاً عن تطوير القطاعات الأخرى حسب أولويتها وأهميتها في الاقتصاد، بشكل يحقق التناسب في عمل هذه القطاعات وتكاملها وتنوعها وتوسعها، من أجل تعديل الهيكل الاقتصادي وزيادة الاستثمارات الإنتاجية وتمويل خطط التنمية.

2- توفير البنية التحتية اللازمة للقيام بالأنشطة الاستثمارية والإنتاجية سواء تلك التي يقوم بها القطاع الخاص أم التي تقوم بها الدولة، إذ تعاني الدول النامية من نقص واضح في مرافق البنية التحتية المناسبة لعمل هذه الأنشطة وتطويرها في مجالات الطرق والمواصلات والجسور والسدود والموانئ وخدمات الماء والكهرباء والاتصالات وغيرها، وذلك لعزوف القطاع الخاص عن القيام بها وتوفيرها بسبب الصعوبات التي تعترض ذلك.

3- تقديم الخدمات ذات الطبيعة التي تحقق نفعاً عاماً للمجتمع مثل الخدمات الصحية والتعليمية، إذ أن هذه الخدمات تسهم في تلبية احتياجات الفرد من جهة، وزيادة قدراته الإنتاجية من جهة أخرى، بالشكل الذي يتيح زيادة دخل الفرد وزيادة إنتاج المجتمع.

4- تحقيق أكبر قدر من العدالة الاجتماعية من خلال تقليل التفاوت في توزيع الدخل بين أفراد المجتمع، ويتم ذلك عن طريق اقتطاع جزء من الدخل العالية وإعادة إنفاقها لصالح الفئات الأقل دخلاً، من خلال تقديم الإعانات وتقديم الخدمات التي توجه إلى الفئات الفقيرة، بالشكل الذي يحقق معه قدراً مقبولاً من العيش الكريم لها.

5- تؤدي الموازنة العامة دوراً كبيراً في توجيه النشاط الاقتصادي من خلال الضرائب، إذ تلجأ الدول النامية إلى إعطاء بعض الإعفاءات الضريبية للمشاريع الإنتاجية الجديدة ولعدد محدود من السنوات، أو تمنح بعض التخفيضات في معدل الضريبة لبعض المجالات الاستثمارية، أو التمييز في المعاملة الضريبية بين الأنشطة الاقتصادية لصالح الأنشطة الإنتاجية التي تؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية، فضلاً عن استخدام الضرائب لحماية الصناعات الوطنية وتشجيعها على التصدير<sup>(17)</sup>.

### ثالثاً: مفهوم الأداء المالي للموازنة العامة وعناصره

ينصرف الأداء المالي للموازنة العامة إلى الكيفية التي يتم من خلالها توجيه الموازنة العامة نحو تحقيق أهدافها ومن خلاله تتشكل الركائز المادية للمجتمع التي تؤمن انطلاقه نحو الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية. والأداء في المفهوم اللغوي لفظ مشتق من الفعل ( أدى ) على وزن اسم الفاعل، ومعنى الفعل أدى قام، ويقال أدى الشيء يعني قام به، وكذلك تأدى الأمر، أي قضاها<sup>(18)</sup>. لذا فإن الأداء حسب المفهوم اللغوي يعني انجاز عمل ما. وهذا العمل لا يتم انجازه إلا من خلال الوسائل الكفيلة به سواءً مادية كانت أم بشرية. وبالتالي فإن مفهوم الأداء يتضمن تحقيق أهداف معينة والوسائل اللازمة لتحقيق هذه الأهداف. لذا فإن التعاريف الإدارية التي تناولت الأداء لا تخرج عن هذا المضمون فتري المنظمة العالمية للتقييس - الايزو 9000، بأن الأداء تابع لمتغيرين هما الكفاءة والفاعلية<sup>(19)</sup>. فتعريفه على أساس الكفاءة بأنه (( القدرة على استغلال الموارد استغلالاً صحيحاً لتحقيق الأهداف ))<sup>(20)</sup>. أي أن تعريف الأداء على وفق هذا المفهوم يركز على الاستخدام الأمثل للموارد ( المدخلات ). أما تعريفه على أساس الفاعلية فيعني (( القدرة على تحقيق مجموعة من الأهداف ))<sup>(21)</sup>. أي أنه يختص بتحقيق الأهداف (المخرجات) ، لذا فإن الفاعلية تهتم بمدى تحقيق الأهداف، في حين الكفاءة ترتبط بالوسيلة التي أتبع في الوصول إلى هذه الأهداف.

وعليه فإن مفهوم الأداء المالي للموازنة العامة ينصرف إلى مدى فاعلية السياسات وكفاءتها التي تتبعها الموازنة العامة في مجالي النفقات العامة، كونها وسيلة للقيام بالخدمات التي تشبع الحاجات العامة، والإيرادات العامة بوصفها الأموال اللازمة لتغطية تلك النفقات، ومدى مراعاتها الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التكامل بين السياسات المالية والاقتصادية والاجتماعية، من خلال ترتيب أولويات النفقات العامة وتحقيق العدالة في توزيعها، عن طريق الاستخدام الأمثل لمواردها المالية والالتزام بالمبادئ التي حددت لكفاءة هذا الأداء. وتستمد كفاءة الأداء المالي للموازنة العامة أهميتها من الصراع القائم بين ندرة الموارد المالية المتاحة للدولة، وتعدد الأهداف اللازم تحقيقها بتلك الموارد. وتشمل عناصر الأداء المالي ما يأتي:

**1- السياسة الانفاقية:** وتعرف السياسة الانفاقية بأنها (( البرنامج الانفاقي الذي يقوم على طبيعة وادوار الدولة في الحياة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها من المجالات الهادفة إلى مواجهة نفقات الحكومة وهيئاتها المحلية ))<sup>(22)</sup>. فالنفقات العامة في أي دولة ترتبط ارتباطاً وثيقاً بدرجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي والاجتماعي، ويختلف هذا التدخل باختلاف طبيعة الحاجات العامة التي تقوم الدولة بإشباعها عن طريق الخدمات التي تقدمها لأفراد المجتمع، لأنها وسيلة إشباع تلك الحاجات. ولا يقتصر نطاق النفقات العامة على إشباع الخدمات العامة التي تخص مجال المالية العامة فقط، وإنما تمتد إلى ما تنفقه الدولة لإنشاء المشاريع العامة وإدارتها، التي تدخل ضمن نطاق اقتصادات المشاريع العامة. وبالتالي فإن السياسة الانفاقية تنصرف إلى تحديد هذه الحاجات وكيفية إشباعها، فضلاً عن تأثير كل نوع من هذه النفقات في تكوين الدخل القومي والنتاج المحلي الإجمالي.

أما فاعلية السياسة الانفاقية فإنها تقتضي رسم تلك السياسة على وفق ما يترتب عليها من آثار، وتصبح السياسة الانفاقية المثلى هي تلك التي تساعد على تحقيق أهداف المجتمع، عن طريق اختيار عناصر السياسة الانفاقية (نوع وحجم ومكان وتوقيت وطريقة تنفيذ النفقة ) مع إمكان تعديلها كلما دعت الحاجة، بحيث تنفق آثارها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية مع تلك الآثار المرغوبة لتحقيق أهداف المجتمع<sup>(23)</sup>. وأن رسم سياسة مثلى لجميع أوجه الإنفاق تستهدف توجيه الموارد الاقتصادية نحو استخداماتها المثلى، التي تعكس التفضيلات الحقيقية لأفراد المجتمع، التي تعكس التكلفة الاجتماعية والنفع الاجتماعي والتي يتم فيها إشباع الحاجات العامة، بالشكل الذي يزيد درجة الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. وينبغي أن تأخذ بنظر الاعتبار عند توزيع الموارد على استخداماتها المختلفة، تحديد أولوية وجوه الإنفاق حسب أهميتها النسبية، بالشكل الذي يلائم ظروف الدولة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، من أجل تحقيق أكبر قدر من المنفعة بعيداً عن الإسراف والتبذير<sup>(24)</sup>.

**2- السياسة الإيرادية:** يقصد بالسياسة الإيرادية (( قدرة برنامج الدولة المالي في تعبئة المصادر المتاحة التي تشكل قنوات الإيرادات العامة باتجاه مواجهة النفقات العامة للدولة لتحقيق أهدافها المرسومة ))<sup>(25)</sup>. وتمثل الإيرادات العامة مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة من مصادرها السيادية، والإيرادات الاقتصادية التي تحصل عليها من ثروتها بصفتها شخصاً قانونياً، من خلال الأنشطة التي تمارسها المؤسسات العامة في الدولة لتغطية النفقات العامة خلال مدة زمنية معينة، وذلك لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية. وقد تطور هيكل الإيرادات بموجب النظرية التدخلية للدولة في النشاط الاقتصادي، وأصبحت الدولة تحصل على إيراداتها من مصادر متعددة.

أما فاعلية السياسة الإيرادية فإنها تتطلب المفاضلة بين مصادر الإيرادات المتعددة، ومدى اعتماد الدولة على نوع معين دون آخر تبعاً لما يفرضه الواقع من ظروف اقتصادية واجتماعية وسياسية. لأن مصادر الإيرادات العامة تتداخل في أهدافها فمنها مالي ومنها اقتصادي ومنها اجتماعي، لذا فقد تتعارض الأهداف التمويلية مع الأهداف الأخرى، أي اختيار المصادر التي تتلاءم مع خصائص وظروف البيئة التي تقتض منها، وفي الوقت نفسه توفر حصيلة إيرادية ملائمة دون التأثير في متغيرات الاقتصاد الكلية.

**3- العجز والفائض في الموازنة العامة:** يعبر عجز الموازنة عن الفرق السالب بين النفقات العامة الإجمالية التي تتضمن ( الإنفاق الجاري وصافي امتلاك الأصول الرأسمالية المادية والمالية ) والإيرادات العامة الإجمالية التي

تتضمن ( إيراداتها التي تحصل عليها من مصادرها السيادية والأنشطة الاقتصادية التي يقوم بها القطاع العام وخدماتها العامة )<sup>(26)</sup>. أي زيادة الإنفاق العام على الإيرادات العامة وهو ما يطلق عليه العجز المالي الكلي. أما الفائض فيعرف بأنه الفرق الموجب بين النفقات العامة والإيرادات العامة، أي زيادة الإيرادات العامة على النفقات العامة. والأدبيات الاقتصادية الحديثة لا تعد الفائض في الموازنة مشكلة بحد ذاتها، بقدر ما هي مؤشر جيد على أداء تلك الموازنات ولاسيما في الدول التي تتمتع بموارد طبيعية متنوعة وتحقق من خلالها فوائض مالية كبيرة، فالفائض يمثل مدخرات الدولة كرصيد مدور للموازنة أو ما يخصص لسداد الديون ( سحب سندات سابقة). أما عجز الموازنة فإنه للآثار المترتبة على تمويله سواءً على مستوى الموازنة العامة أم على مستوى النشاط الاقتصادي والاقتصاد القومي، لذا فإن كفاءة الأداء المالي للموازنة العامة في أي دولة تتحدد بطبيعة ومقدار هذا العجز، ولاسيما أنه أصبح ظاهرة اقتصادية تعاني منها معظم موازنات دول العالم المتقدمة والنامية، إلا أن تأثيره الاقتصادي يختلف حسب طبيعة كل منهما. ففي الدول الرأسمالية المتقدمة التي تتميز بمرونة عالية في جهازها الإنتاجي، فإن عجز الموازنة يعد أداة اقتصادية مهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي ولاسيما حالة الكساد، لأنه يؤدي إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي من خلال زيادة الطلب الكلي الفعال. أما في الدول التي تتميز بانخفاض مرونة الجهاز الإنتاجي، فإنه يؤدي إلى أضرارٍ بالغة بالاقتصاد القومي. لذا فإن التحليل الاقتصادي يشترط لتحقيق عجز الموازنة لأهدافه، أن يؤدي نمو عجز الموازنة إلى نمو أكبر في الناتج المحلي الإجمالي.

والمشكلة الأساسية لا تكمن في عجز الموازنة بحد ذاته، وإنما تكمن في مشكلة التمويل التي تعد من أبرز المشاكل التي توجهها الدول المختلفة، لأن زيادة عجز الموازنة تترتب عليه زيادة الالتجاء إلى مصادر التمويل وما تشكله من أعباء على مستوى الاقتصاد الوطني. ويتمثل عبء الوسائل النقدية على الاقتصاد القومي بانخفاض الدخول والثروات الحقيقية للأفراد نتيجة انخفاض القوة الشرائية إذا لم تكن هناك سلع وخدمات يطرحها الناتج المحلي، وبذلك فهي تمثل ديناً ينبغي الوفاء به من خلال دعم القدرة الإنتاجية للمجتمع<sup>(27)</sup>. أما أعباء القروض العامة من المصادر الأخرى فتتمثل بالأعباء التي تتركها على المتغيرات الاقتصادية مثل الاستهلاك والاستثمار والادخار وتوزيع الأعباء المالية بين الأفراد والأجيال، فضلاً عن أعباء سداد خدمة الدين المتمثلة بمبلغ القروض مع الفوائد المترتبة عليها عندما يحين أجل سدادها. لذا ينبغي أن تأخذ السياسة الاقتراضية موقعها الصحيح بين عناصر الأداء المالي للمساهمة في تحقيق أهداف المجتمع، من خلال تجنب الاستخدامات السيئة وتقادي النتائج السلبية المترتبة عليها أو جعلها في أدنى حدودها، أي استخدام القروض استخداماً اقتصادياً أمثلاً من أجل تقليل الأعباء المترتبة عليه وذلك بزيادة الطاقة الإنتاجية وتحقيق نفع للاقتصاد القومي.

#### رابعاً: مؤشرات كفاءة الأداء المالي للموازنة العامة

إن معرفة مستوى الأداء المالي للموازنة العامة للدولة يتطلب تقييمه على وفق مؤشرات معينة، تمثل مؤشرات كمية تقيس كفاءة ذلك الأداء وفاعليته. وتشتمل هذه المؤشرات على ما يأتي:

##### 1- مؤشر نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي:

اختلفت الآراء الفكرية منذ ظهور مالية الدولة وحتى وقتنا الحاضر حول دور الدولة في الاقتصاد من خلال الوظائف التي تقوم بها. ويعد مؤشر نسبة الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي أهم مؤشر يحدد مدى تدخل الدولة، من خلال تحديد نسبة معينة من الإنفاق العام إلى الناتج المحلي الإجمالي. وتعود الاستعانة بهذا المؤشر إلى أن الإنفاق القومي ما هو إلا الوجه الآخر للناتج القومي، وبما أن الإنفاق القومي يتوزع بين نفقات الدولة

والقطاع الخاص بشقيها الاستهلاكية والاستثمارية، لذا فإن هذه النسبة تحدد توزيع أوجه الإنفاق بين الدولة والقطاع الخاص في ظل الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية للدولة. وقد اختلفت هذه النسبة في تحديد الشكل الأمثل لدور الدولة الاقتصادي بوصفه شرطاً أساسياً لتحقيق النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية، ففي الفكر التقليدي الذي يركز على محدودية الوظائف التي تقوم بها الدولة فإنه حدد النسبة المثلى للإنفاق إلى الناتج المحلي، أن لا تتجاوز (15%)، في حين أن هذه النسبة في ظل الفكر الحديث ينبغي أن لا تتجاوز (30%)<sup>(28)</sup>. أما في الدول الاشتراكية فإن هذه النسبة مرتفعة جداً تكاد تستحوذ على الناتج المحلي بأكمله<sup>(29)</sup>.

## 2- مؤشر نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي:

تشكل الإيرادات العامة بمختلف مصادرها وسيلة ضغط على الناتج المحلي الإجمالي بوصفه مصدر الموارد الاقتصادية، لذا فإن نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي تعد مؤشراً ملائماً لقياس مقدار الأعباء التي تشكلها الإيرادات العامة على الموارد الاقتصادية التي تقتطعها الدولة من الاستخدامات البديلة للاقتصاد الوطني. ومن المؤشرات الكمية المستخدمة لقياس كفاءة النظام الضريبي، مؤشر العبء الضريبي الذي يبين الإمكانيات المتاحة للاقتطاعات الضريبية مقارنة بالطاقة الضريبية، لتحقيق أكبر حصيلة ممكنة دون حدوث أضرارٍ بالاقتصاد الوطني. ويعبر العبء الضريبي عن العلاقة الموجودة بين الإيرادات الضريبية والثروة المنتجة معبراً عنها بالناتج المحلي الإجمالي. وقد حدد الاقتصادي الاسترالي كولن كلارك مستوى الطاقة الضريبية المثلى بنسبة (25%) من الناتج المحلي الإجمالي في الدول النامية، وتصل إلى ما يقارب (35%) في الدول المتقدمة<sup>(30)</sup>. لذا فإن العبء الضريبي الأمثل هو الذي يقترب من الطاقة الضريبية المثلى.

## 3- مؤشر نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي:

يعد هذا المؤشر دليلاً جيداً على تحقيق الاستقرار المالي والنقدي، وتعزيز القدرة في الاعتماد على الذات من خلال السيطرة على معدل نمو الديون العامة. وقد أقرت معاهدة ماسترخت الموقعة بين دول الاتحاد الأوروبي أن لا تتجاوز نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي (3%)<sup>(31)</sup>. التي تمثل النسبة المثلى لتحقيق الاستقرار النقدي، لذا يتطلب استقرار نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، أن تكون نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي مساوية إلى نسبة الدين إلى الناتج مضروبة في معدل نمو الناتج بالأسعار الجارية. وفي ظل المؤشرات المثلى للعجز والدين العام، فإنها تؤدي إلى نمو الناتج المحلي بمعدل (5%) أو بعبارة أخرى فإنه لكي تتم المحافظة على معدل نمو للناتج المحلي بمعدل (5%) وفي ظل نسبة دين (60%) فإنه ينبغي أن تكون نسبة العجز في الموازنة (3%).

## 4- مؤشر نسبة الديون العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي:

إن الدين العام تترتب عليه أعباء كبيرة وتتوقف هذه الأعباء على قدرة الدولة على الاقتراض والقدرة على استخدامه في المجالات التي تتيح التوسع في النشاطات الاقتصادية ولإسيما الإنتاجية منها، وقدرتها على تحمل أعباء هذه الديون التي تتمثل بسداد أصل الديون وفوائدها. وبالتالي فإن ذلك يتطلب التقيد بحدود الديون العامة وعدم تجاوزها نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، بالشكل الذي يحقق التناسب بين طبيعة الهيكل الاقتصادي للدولة وقدرته على توليد الناتج والدخل، ومن ثم قدرته على خدمة هذه الديون<sup>(32)</sup>. وأن قدرة الدولة على سداد الديون الخارجية تتوقف على القدرة التصديرية ومرونة الطلب على منتجاتها من أجل توفير العملات الصعبة اللازمة للسداد. وهذا

يعتمد على إمكان زيادة الناتج بما يفيض عن حاجة السوق المحلية، فضلاً عن درجة تنافسية منتجات الدولة في الأسواق الخارجية لذا فإن الحدود الآمنة للدين العام هو ألا تتعدى نسبته ( 60% ) من الناتج المحلي الإجمالي كما هو معمول به في دول الاتحاد الأوربي<sup>(33)</sup>.

## المبحث الثاني

### أهداف الموازنة العامة في العراق

لقد أسهمت الظروف والأوضاع التي شهدها العراق خلال عقدي الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين المتمثلة بالسياسات الاقتصادية الخاطئة التي تفتقد للسياسات الشاملة والسليمة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي، والحروب المدمرة التي خاضها النظام السابق، وكذلك العقوبات الدولية المتمثلة بالحصار الاقتصادي، وما تعرض له العراق من موجة من التخريب والتدمير ونهب وسلب وحرق للممتلكات العامة، أدت هذه العوامل مجتمعة إلى العديد من المشكلات الاقتصادية في هيكل الاقتصاد العراقي. وهذه المشكلات تلقي بظلالها في تعاظم دور الموازنة العامة في العراق من خلال توفير الاحتياجات العاجلة ويضع الإطار العام لتوجهات السياسات الاقتصادية والاجتماعية على المدى المتوسط والبعيد تستهدف إعادة هيكلة الاقتصاد القومي وتوسيع قاعدته الإنتاجية كماً ونوعاً، لذا تستهدف الموازنة العامة تحقيق مجموعة من الأهداف التي جاءت ضمن استراتيجيات إعداد الموازنة العامة والتنمية الوطنية خلال المدة ( 2004 – 2010 ). وتتمثل هذه الأهداف بالآتي:

1- التركيز على تحسين القدرات في مجالات الأمن والدفاع الوطني، لأن التحديات الأمنية تشكل عقبة أساسية أمام عملية إعادة الأعمار وتحقيق التنمية، فلا يمكن تصور تنمية اقتصادية واجتماعية بدون تحقيق استقرار أمني في العراق، أي أن هنالك ترابط عضوي بين مسيرة الانتعاش الاقتصادي والقدرة على ترسيخ الثوابت الأمنية، لأنه يسهم مساهمة كبيرة في تهيئة الظروف المناسبة لإقامة المشاريع الاستثمارية واستمرارها في القطاع العام وارتفاع مستوى الأداء أو تنفيذ تلك المشاريع. فضلاً عن أن الاستقرار الأمني يؤدي إلى تشجيع المشاركة الواسعة للقطاع الخاص المحلي والأجنبي لما لهذا القطاع من دور كبير في مسيرة إعادة بناء الاقتصاد العراقي<sup>(34)</sup>. مما يقتضي استكمال متطلبات إعادة بناء قوى الأمن، وبالتالي هناك ضرورة قصوى في إعطاء القطاع الأمني أولوية ضمن أولويات الموازنة العامة.

2- إعادة تأهيل وتطوير البنية التحتية الاقتصادية والاجتماعية اللازمة للنهوض بالاقتصاد العراقي والتي تعرضت إلى تدمير شامل بدءاً من عقد الثمانينات من القرن العشرين من خلال زيادة الطاقة الكهربائية وتوسيع وتحسين شبكات نقل الطاقة الكهربائية وتوزيعها ومياه الشرب وتعزيز شبكة النقل والاتصالات. فقد أشارت التقديرات المحلية والدولية إلى أن التكاليف اللازمة لإعادة تأهيل البنية التحتية في قطاعات الكهرباء والمياه والصرف الصحي والنقل والاتصالات والتعليم والصحة خلال المدة ( 2004-2010 ) تبلغ ( 102661 ) مليون دولار<sup>(35)</sup>. إذ أن توفير البنية التحتية ذات النوعية الجيدة يعد احد الشروط المسبقة للتعبئة بوتيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية والحفاظ عليها وتحقيق الأهداف الإنمائية. وتمثل هذه البنية معظم الخدمات الأساسية التي يحتاجها أفراد الشعب لتحقيق الرفاهية الاجتماعية، فضلاً عن أنها عنصراً مهماً من عناصر المناخ الاستثماري اللازمة لتشجيع القطاع الخاص

المحلي من جهة، وجذب الاستثمار الأجنبي من جهة أخرى. ويعد توفير البنية التحتية من المرتكزات الأساسية لعملية التنويع الاقتصادي.

3- زيادة الطاقات الإنتاجية للاقتصاد العراقي التي انخفض أداؤها بشكل كبير خلال العقدين الأخيرين من القرن العشرين، ويتم ذلك بإعادة البنية التحتية للقطاع النفطي من أجل زيادة إنتاجية هذا القطاع. فضلاً عن تنويع هيكل الاقتصاد العراقي من خلال توسيع قاعدته الإنتاجية متمثلة بتطوير واقع القطاعات الاقتصادية الإنتاجية الأخرى مثل الزراعة والصناعة والنهوض بها. إذ يحتل القطاع الزراعي أهمية كبيرة في سد احتياجات الدولة من المنتجات الغذائية بدلاً من استيرادها، فضلاً عن توفير فرص عمل لكثير من العاطلين عن العمل. كما يسهم قطاع الصناعة التحويلية في توفير فرص العمل من خلال الصناعات التي تتميز بكثافة عنصر العمل على عكس القطاع النفطي الذي يتميز بارتفاع عنصر رأس المال<sup>(36)</sup>. وأن التنويع يوفر حماية للاقتصاد ضد الظاهرة الطبيعية التي يطلق عليها المرض الهولندي. وهذا يعني انه لا بد أن تضع الدولة في أولوياتها تنمية هذه القطاعات، وتوافر المستلزمات كافة لدعمه. وتهدف عملية تنويع القاعدة الاقتصادية إلى التخلص من حالة الاقتصاد الريعي الأحادي المعتمد على النفط فقط، والتحول نحو اقتصاد متنوع تصبح فيه القطاعات الاقتصادية غير النفطية والضريبة مصدر رئيس ومهم في تمويل الموازنة العامة. لذا فان عملية تنويع القاعدة الاقتصادية تتضمن تطوير القطاعات الاقتصادية كافة ولاسيما القطاعات الإنتاجية التي تشتمل على الزراعة والصناعة التحويلية.

4- تحسين المستوى المعيشي للأفراد وتخفيض الفقر التي لازمت الاقتصاد العراقي منذ مدة ليست بالقليلة نتيجة انتشار ظواهر التضخم والبطالة والفساد الإداري والمالي، فقد قدرت نسبة الأسر التي تعاني من الفقر بحوالي (54%) من مجموع الأسر توزعت بين فقر مدقع وفقر مطلق وبنسب (11,0% و 43,0%) على التوالي<sup>(37)</sup>. ويتم ذلك من خلال زيادة دخولهم والتوزيع العادل للدخل والثروات، وتنمية الموارد البشرية من خلال تقديم الخدمات الاجتماعية للأفراد مثل الصحة والتعليم وتأهيل القوى العاملة وتدريبها.

5- العمل على تخفيض معدل البطالة التي تشكل إحدى المشكلات الرئيسية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي من خلال إيجاد فرص عمل منتجة تتناسب مع نوعية القوى العاملة في العراق، إذ أن توفير فرص العمل يعد من الوظائف الأساسية للدولة، نظراً لضخامة هذه الظاهرة التي قدرت بـ (28,1%) سنة 2003<sup>(38)</sup>. وعدم قدرة القطاع الخاص على استيعابها لاسيما في المرحلة الأولى من التنمية التي شهدتها العراق بعد مرحلة طويلة من التدمير الاقتصادي.

6- تعزيز دور القطاع الخاص المحلي وتوفير المستلزمات التي تمكنه من أداء دوره في إعادة إعمار الاقتصاد العراقي وتنميته، وذلك من خلال توفير المناخ الاستثماري المناسب الذي يشمل تطوير خدمات البنية التحتية، وتقديم القروض والإعانات المساعدة في تطويره وتخفيض المعدلات الضريبية على نشاطاته في حقول الإنتاج والتصدير.

## المبحث الثاني

### تحليل السياسة الانفاقية

تعد السياسة الانفاقية في العراق من أهم عناصر الأداء المالي للموازنة العامة، نظراً لما تحدثه النفقات العامة من آثار على الطلب الكلي، ومن ثم مستويات التشغيل والدخل القومي والمستوى العام للأسعار. ويتمثل التحدي الذي

يواجه السياسة الانفاقية في ضمان مستوى للنفقات يتسق مع الاستقرار الكلي، وبالتالي فان مناقشة دور النفقات العامة لا يقتصر على العلاقة بينها وبين عجز الموازنة، بل يقتضي أن يأخذ بعين الاعتبار مدى مساهمتها في خلق فرص عمل جديدة ورفع معدلات الاستثمار وتغيير هيكل الناتج المحلي.

**أولاً : توجهات السياسة الانفاقية:** لغرض التعرف على توجهات السياسة الانفاقية فإن الأمر يستدعي تحليلها من الجوانب الآتية:

#### 1- تطور حجم النفقات العامة ومكوناتها:

أصبحت السياسة الانفاقية في العراق في ظل المشكلات الكبيرة التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، والتحول من نظام التخطيط المركزي إلى آلية السوق تعكس دور الدولة في معالجة تلك المشكلات. وقد أحدثت هذه المشكلات تحولاً كبيراً في حجم ونوعية النفقات العامة بشقيها الجارية والاستثمارية، إذ أن الموازنة العامة في العراق تضطلع فضلاً عن مهامها الاعتيادية، بمهام استثنائية شكلت تحديات كبيرة أمامها، فهي ملزمة بتوفير مستلزمات بناء الاقتصاد العراقي وتحريك عجلته وتوفير مناخ استثماري مناسب له، لذا فقد تطور حجم النفقات تطوراً كبيراً خلال المدة من ( 2004 – 2010 ) ويظهر ذلك بوضوح من خلال الجدول رقم (1).

وتشير البيانات المعروضة في الجدول إلى تطور حجم النفقات العامة بالقيمة المطلقة خلال مدة الدراسة، فقد ارتفع من ( 31850,1 ) مليار دينار سنة 2004 ليصل إلى ( 83417,5 ) مليار دينار سنة 2010، محققاً نمواً مركباً بلغ ( 17,4 % ) للمدة ذاتها. وقد اخذ هذا التطور شكل طفرات نوعية في بعض السنوات، إذ ارتفع حجم النفقات العامة من ( 35981,2 ) مليار دينار سنة 2005 ليصل إلى ( 50963,2 ) مليار دينار سنة 2006 وبمعدل نمو سنوي بلغ ( 41,6 % ). كما ارتفع حجم النفقات العامة ليصل إلى ( 92097,0 ) مليار دينار سنة 2008، بعد أن كان ( 51727,5 ) مليار دينار سنة 2007 وبمعدل نمو سنوي بلغ ( 78,0 % ). ويعود التطور في حجم النفقات العامة إلى زيادة دور الدولة في المجالات كافة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية ولاسيما بعد تشكل الحكومة الدائمة سنة 2006، فضلاً عن ارتفاع مستوى التضخم الذي يسهم في زيادة النفقات العامة من أجل المحافظة على المستوى نفسه من الخدمات، إذ تشير المعطيات الإحصائية إلى أن معدل التضخم بلغ مستويات مرتفعة وصلت إلى ( 53,2 % ) سنة 2006<sup>(39)</sup>.

وعلى الرغم من التطور الذي تحقق في حجم النفقات العامة، إلا أنها شهدت تذبذباً خلال السنوات الأخيرة. ويعود هذا التذبذب إلى تذبذب الإيرادات العامة، المتمثلة بالإيرادات النفطية التي تخضع لاعتبارات خارجية تتمثل بالطلب على النفط الخام وأسعاره، فضلاً عن الاعتبارات الداخلية المتمثلة بالقدرة الإنتاجية وطبيعة الظروف المحيطة بها. وهذا يعني أن زيادة أو انخفاض في النفقات العامة ترتبط بشكل رئيس بزيادة أو انخفاض الإيرادات النفطية. وتبرز أهمية تحليل تطور حجم النفقات العامة من خلال التعرف على مكوناتها حسب التصنيف الاقتصادي وأهمية كل منها إلى إجمالي النفقات العامة، إذ تنقسم النفقات العامة حسب هذا التصنيف

**جدول رقم (1)**  
**تطور حجم النفقات العامة ومكوناتها وأهميتها النسبية للمدة من ( 2010 - 2004 )**  
**( مليار دينار، نسبة مئوية\* )**

السنة	النفقات التشغيلية		النفقات الاستثمارية		إجمالي النفقات العامة	
	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة	النسبة	القيمة
2004	83,9	26736,1	16,1	5114,0	100	31850,1
2005	79,0	28431,2	21,0	7550,0	100	35981,2
2006	81,6	41580,4	18,4	9382,8	100	50963,2
2007	75,5	39051,9	24,5	12675,6	100	51727,5
2008	66,6	61324,8	33,4	30772,2	100	92097,0
2009	78,2	54118,6	21,8	15046,9	100	69165,5
2010	72,4	60365,9	27,6	23051,6	100	83417,5
معدل النمو المركب**		14,5		28,5		17,4

\* احتسبت النسب من قبل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول نفسه.

المصدر: - وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، البيان المالي للموازنة العامة للسنوات ( 2007 - 2010 )، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

- وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، النفقات العامة التقديرية للسنوات ( 2004 - 2006 )، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.

\*\* تم استخراج معدلات النمو المركبة اعتماداً على بيانات الجدول نفسه وبموجب الصيغة الآتية:

لو ه =  $\frac{\text{لو المقارنة} - \text{لو الأساس}}{1 - \text{ن}}$  ، وتمثل ن عدد السنوات، ثم نستخرج هـ من الأعداد المقابلة للوغاريتمات ومن ثم فإن معدل النمو = ( هـ - 1 ) \* 100 انظر:-

- د. عبد الحسين زيني، مبادئ طرق الإحصاء، الجزء الأول؛ ( بغداد: مطبعة العاني، 1968 )، ص 253. ملاحظة: الرقم بين قوسين يعني قيمة سالبة.

إلى نفقات تشغيلية ونفقات استثمارية، ويلاحظ من خلال الجدول نفسه أن النفقات التشغيلية حققت تطوراً كبيراً خلال مدة الدراسة، فقد ازدادت من ( 26736,1 ) مليار دينار سنة 2004، لتصل إلى ( 60365,9 ) مليار دينار سنة 2010، محققة معدل نمو مركباً بلغ ( 14,5 % ). في حين أن النفقات الاستثمارية حققت تطوراً أكبر خلال المدة ذاتها، إذ ازدادت من ( 5114,0 ) مليار دينار سنة 2004، لتصل إلى ( 23051,6 ) مليار دينار سنة 2010، وبمعدل نمو مركباً بلغ ( 28,5 % ). وعلى الرغم من ارتفاع معدل النمو للنفقات الاستثمارية، إلا أنه ليس دليلاً على كبر حجم النفقات الاستثمارية مقارنة بالنفقات التشغيلية، بل أن السبب يعود إلى صغر قاعدة البيانات التي تم الانطلاق منها لغرض احتساب معدل النمو.

ويلاحظ أيضاً من بيانات الجدول ذاته أن هناك تبايناً كبيراً في الأهمية النسبية لمكونات النفقات العامة، إذ تستحوذ النفقات التشغيلية على الحصة الأكبر بلغت في المتوسط لمدة الدراسة ( 76,7 % )\*\* من إجمالي النفقات العامة. أما على مستوى تفاصيل المدة فإن النفقات التشغيلية احتلت أعلى مستوى لها في بداية المدة ولاسيما في سنة 2004، إذ بلغت أهميتها النسبية ( 83,9 % )، ثم أخذت بالانخفاض تدريجياً لتصل إلى ( 72,0 % ) من إجمالي النفقات العامة سنة 2010. ويلاحظ أيضاً أن هناك تذبذباً في الأهمية النسبية للنفقات التشغيلية خلال المدة

(2004 – 2010)، إذ وصلت هذه النفقات إلى أدنى مستوى لها في سنة 2008 وبنسبة بلغت (66,6%)، في حين بلغ أعلى مستوى لها (83,9%) سنة 2004. وعلى الرغم من تراجع الأهمية النسبية للنفقات التشغيلية، إلا أنها تشكل نسبة كبيرة من النفقات العامة، وهذا يعني أن الزيادة الحاصلة في النفقات العامة تذهب بشكل رئيس إلى النفقات التشغيلية.

أما بالنسبة للنفقات الاستثمارية فعلى الرغم من أن المراحل الأولى للتنمية تقتضي زيادتها للقيام بتطوير البنية التحتية والقطاعات الإنتاجية، إلا إنها لم تشكل سوى أهمية ضئيلة من حجم النفقات العامة، إذ بلغت أهميتها النسبية في المتوسط للمدة ذاتها (23,3%)<sup>\*\*\*</sup> فقط، وهذا يعني أن النفقات الاستثمارية لم تصل إلى ربع النفقات العامة. أما على مستوى تفاصيل مدة الدراسة يتضح أن هذه النفقات بدأت بمستوى متدنٍ بلغ (16,1%) من إجمالي النفقات سنة 2004، ثم أخذت بالارتقاء تدريجياً لتصل أهميتها النسبية إلى (28,0%) من إجمالي النفقات سنة 2010، وقد وصلت إلى أعلى مستوى لها في سنة 2008، إذ بلغت (33,4%) من إجمالي النفقات العامة. وتشير النسب المئوية المرتفعة للنفقات الاستثمارية في السنوات الأخيرة إلى إمكان تقليص الاختلال بين مكونات النفقات العامة كمحاولة لإصلاح هيكل الموازنة العامة.

ويعود السبب في اختلال هيكل النفقات العامة إلى التغير في النهج الاقتصادي وإعداد الموازنة على وفق المتطلبات الآنية والطائرة دون رؤية إستراتيجية تخطيطية، فضلاً عن أنها توارثت ضغوطاً انفاقية يصعب تجاوزها مثل الدعم الحكومي الذي يرتبط بحياة الغالبية العظمى من الأفراد<sup>(40)</sup>. فالزيادة في النفقات الاستهلاكية تلقي بظلالها على تراجع النفقات الاستثمارية في ظل الموارد المالية المحدودة للدولة، أي أن النفقات الاستثمارية تعتمد على الفائض من الإيرادات بعد سد النفقات الجارية التي لا يمكن تخفيضها لأنها تتعلق بحياة الناس اليومية. يتضح مما سبق أن تطور حجم النفقات العامة خلال المدة (2004 – 2010)، يعود إلى تزايد النفقات التشغيلية اللازمة لسير المرافق العامة للدولة، التي تُعد نفقات استهلاكية لا تسهم بزيادة الطاقة الإنتاجية أو الثروة القومية للدولة، وإهمال قطاعات البنية التحتية والقطاعات الإنتاجية.

## 2- تطور المكونات الرئيسية للنفقات التشغيلية:

يشتمل تصنيف النفقات التشغيلية في الموازنة العامة في العراق على النفقات الإدارية اللازمة لسير المرافق العامة للدولة، المتمثلة بالنفقات الإدارية من تعويضات الموظفين، والمشتريات من السلع والخدمات وصيانة رأس المال الثابت القائم الذي تم تكوينه في الماضي، فضلاً عن شراء الموجودات غير المالية، كما تشتمل على النفقات التحويلية الاجتماعية اللازمة لمساعدة الفقراء على تجاوز صعوبات الحياة وغلاء المعيشة، وكذلك تشتمل على النفقات التحويلية المالية المتمثلة بمدفوعات الفائدة على الدين العام الداخلي والخارجي، فضلاً عن النفقات الاقتصادية المتمثلة بالدعم المقدم إلى المؤسسات العامة التي تعمل بموجب الآليات التجارية والدعم المقدم إلى القطاع الخاص للنهوض بذلك القطاع وتعزيز دوره في عملية التنمية الاقتصادية، وتشتمل أيضاً على مجموعة من النفقات الأخرى التي لا تتطوي تحت أنواع النفقات الرئيسية السابقة. لذا فإن التعرف على طبيعة تلك النفقات وتطور مكوناتها يعد من القضايا المهمة التي تعكس توجهات السياسة الانفاقية. ويمكن توضيح تطور المكونات الرئيسية للنفقات التشغيلية يمكن الاستعانة بالجدول رقم (2) والملحق رقم (1).

أ- **النفقات الإدارية:** حققت النفقات الإدارية تطوراً خلال المدة المذكورة، فقد ارتفعت تلك النفقات من ( 9060,5 ) مليار دينار سنة 2005، لتصل إلى ( 36471,7 ) مليار دينار سنة 2010 وبمعدل نمو مركباً بلغ ( 32,1% ). وبلغت نسبتها ( 49,05% ) من مجموع النفقات التشغيلية لمتوسط المدة ( 2005-2010 ). ويعود هذا التطور إلى زيادة تعويضات الموظفين من رواتب وأجور وحوافز نتيجة اتساع الهيكل المؤسسي للدولة نتيجة استحداث وزارات ومؤسسات جديدة تقتضي زيادة عدد الموظفين وعودة المفصولين السياسيين. فضلاً عن زيادة الرواتب والأجور لموظفي الدولة بشكل عام لتحسين مستوى المعيشة.

كما يعود التطور في النفقات الإدارية إلى التوسع في مشتريات الدولة من السلع والخدمات اللازمة لتجهيز مؤسساتها المدنية والعسكرية وبنفقات الصيانة. وكذلك التوسع في شراء الموجودات غير المالية اللازمة لتلك المؤسسات التي تعرضت موجوداتها السابقة للنهب والدمار في أثناء مرحلة التغيير السياسي، فضلاً عن الحاجة إلى زيادة الموجودات نتيجة التوسع في الهياكل المؤسسية للدولة. وتتمثل تلك الموجودات بالمكائن والأبنية ووسائل النقل وغيرها من الموجودات التي يطلق عليها الموجودات الثابتة.

## جدول رقم (2)

تطور النفقات التشغيلية حسب الوظائف الأساسية للدولة للمدة ( 2005 – 2010 ) مليار دينار

السنوات التفاصيل	2005	2006	2007	2008	2009	2010	معدل النمو المركب %*
النفقات الإدارية وتشمل: تعويضات الموظفين المستلزمات السلعية والخدمية والصيانة الموجودات غير المالية	9060,5	17237,5	20194,6	30690,6	31819,0	36471,7	32,1
النفقات التحويلية الاجتماعية وتشمل: البطاقة التموينية شبكة الحماية الاجتماعية الرواتب والمكافآت التقاعدية استيراد الوقود أخرى	4505,2	8445,8	10845,8	16851,6	21269,8	23002,1	38,6
النفقات التحويلية المالية	2630,6	7196,5	7052,8	8998,1	9167,1	11258,3	33,8
النفقات الاقتصادية وتشمل دعم المؤسسات العامة دعم القطاع الخاص	1924,7	1595,2	2296,0	4840,9	1382,1	2211,2	2,8
نفقات أخرى وتشمل: المنح تعويضات حرب الكويت المصرفيات الأخرى	12171,5	13536,3	9864,1	13868,3	10200,5	10798,7	( 2,4 )
المجموع	6000,0	4500,0	3928,0	6985,7	4200,0	3500,0	( 10,2 )
	--	500,0	800,0	1087,1	807,5	857,5	14,4
	2079,0	3976,5	3928,0	4356,7	4597,9	5753,4	22,6
	3600,0	3845,0	378,0	360,0	--	--	( 53,6 )
	492,5	714,8	830,1	1078,7	595,1	687,8	6,9
	329,6	486,0	551,0	760,0	689,0	1072,4	26,6
	1872,6	1608,2	1633,0	4563,3	3432,2	3003,2	9,9
	1502,6	1308,2	1384,0	3927,3	3076,4	2503,2	10,8
	370,0	300,0	249,0	636,0	355,8	500,0	6,2
	4997,0	8712,4	6809,3	11442,7	7977,9	9020,0	12,5
	920,6	4809,8	1845,4	2031,9	2233,8	2740,0	24,4
	1283,5	2105,3	1954,6	3644,7	2153,5	2802,5	16,9
	2792,9	1797,3	3009,3	5766,1	3590,6	3477,5	4,5
	28431,2	41580,4	39052,0	61324,9	54118,6	60366,0	

المصدر: - وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، النفقات العامة التقديرية لسنة 2005، بغداد، 2005، بيانات غير منشورة.

- وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة ، البيان المالي للموازنة العامة للسنوات ( 2007 - 2010 )، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

\* احتسب معدل النمو على وفق الصيغة السابقة المستخدمة في الرسالة.  
\*\* في هذه السنة لا توجد نفقات لشبكة الحماية الاجتماعية لعدم صدور قانون شبكة الحماية الاجتماعية.  
ملاحظة: الأرقام بين قوسين تعني قيم سالبة.

**2- النفقات التحويلية الاجتماعية:** إن النفقات التحويلية الاجتماعية بشكل عام اتخذت اتجاهاً معاكساً من حيث تطورها مقارنة بالنفقات الإدارية، إذ انخفضت تلك النفقات من ( 12171,5 ) مليار دينار سنة 2005 لتصل إلى ( 10798,7 ) مليار دينار سنة 2010، أي أنها حققت معدل نمو سالباً خلال المدة ( 2005 - 2010 ) بلغ ( -2,4 % ). أما متوسط أهميتها النسبية فقد بلغ ( 26,6 % ) خلال المدة المذكورة. ويعود سبب الانخفاض في حجم هذه النفقات إلى توجه الدولة نحو تطبيق بعض برامج الإصلاح الاقتصادي، من خلال تخفيض بنود الدعم الشمولي من أجل إزالة التشوهات السعرية للسلع والخدمات المدعومة، ويتم ذلك من خلال تخفيض الدعم المقدم للسلع الأساسية ولشريحة واسعة من أفراد المجتمع. ويتجلى هذا الدعم بدعم أسعار مواد البطاقة التموينية وتقليص مفرداتها واقتصارها على المواد الأساسية المتمثلة بالطحين والسكر والسمن النباتي والرز والشاي، فضلاً عن عدم شمول الأفراد الذين لا تقل دخولهم عن مستوى معين من موظفين وتجار ومقاولين وغيرهم من الأفراد بمفرداتها. وكذلك دعم أسعار الوقود المستوردة من الخارج التي يتم استخدامها لأغراض الاستهلاك المباشر من قبل الأفراد، بعد أن عجزت الطاقات الإنتاجية المحلية عن تغطية الطلب المحلي على هذه المادة الضرورية. فقد ألغيت نفقات دعم أسعار الوقود تماماً في سنة 2009 بعد رفع أسعار المشتقات النفطية سنة 2006 بشكل تدريجي بموجب اتفاقية المعونة الطارئة.

وتجدر الإشارة إلى أن انخفاض حجم النفقات الاجتماعية لا يعني انخفاض جميع مكوناتها بل اخذ البعض منها في الارتفاع المتمثلة بنفقات شبكة الحماية الاجتماعية ورواتب المتقاعدين.

**3- النفقات التحويلية المالية:** شهدت تلك النفقات تطوراً واضحاً خلال المدة ( 2005 - 2010 )، فقد بلغت ( 329,6 ) مليار دينار سنة 2005 ارتفعت لتصل ( 1072,4 ) مليار دينار سنة 2010 محققة نمواً بلغ ( 26,6 % )، وبنسبة بلغت ( 1,35 % ) في المتوسط. وتشتمل تلك النفقات على فوائد قروض البنك الدولي وفوائد سندات إطفاء ديون القطاع الخاص في الخارج وفوائد سندات وحالات الخزينة.

**4- النفقات التحويلية الاقتصادية:** تستهدف تلك النفقات إعادة تأهيل المشاريع الإنتاجية العامة وتشجيع القطاع الخاص على تطوير إمكانياته في زيادة معدلات الاستثمار في الاقتصاد العراقي. وقد حققت هذه النفقات تطوراً ملحوظاً خلال المدة ( 2005 - 2010 )، إذ ارتفعت من ( 1872,6 ) مليار دينار سنة 2005 لتصل إلى ( 3003,2 ) مليار دينار سنة 2010 وبمعدل نمو بلغ ( 9,9 % ). وشكل متوسط أهميتها النسبية ( 5,6 % ). وتحظى المشاريع العامة بالحصة الأكبر من هذه النفقات، وهذا يعني أن الموازنة العامة لا تزال تتحمل أعباء مؤسسات القطاع العام الممولة ذاتياً التي بدلاً من أن تكون مصدراً لإيرادات الموازنة فقد أصبحت عبئاً عليها.

**5- النفقات الأخرى:** اشتملت النفقات التشغيلية على نفقات مختلفة في ظل الظروف التي عاشها العراق خلال العقود الماضية فضلاً عن الظروف الحالية، مما أدى إلى استحداث نفقات جديدة لم تدخل ضمن تصنيف النفقات السابقة المعروفة في أدبيات المالية العامة، وأدرجت تلك النفقات ضمن بند النفقات الأخرى. واستناداً إلى الظروف الاستثنائية التي تمر بها الدولة، فقد ارتفعت النفقات تحت هذا البند من ( 4997,0 ) مليار دينار سنة 2005

لتصل إلى ( 9020,0 ) مليار دينار سنة 2010، محققة بذلك معدل نمو بلغ ( 12,5% ) خلال المدة ( 2005 - 2010 )، وبمتوسط اهمية نسبية بلغ ( 17,4% ). إلا أنها أخذت بالتذبذب خلال المدة المذكورة، إذ حققت ارتفاعاً في بعض السنوات وانخفاضاً في سنوات أخرى. وهذا ناجم من تقلب الظروف التي خصصت لأجلها تلك النفقات بين سنة وأخرى. وتتركز معظم هذه النفقات في المنح المقدمة إلى المؤسسات التي تتمتع بالاستقلال المالي والإداري، إلا أنها تؤدي أنشطة خدمية اجتماعية لا تستهدف الربح في معظم هذه الأنشطة، فضلاً عن بعض المؤسسات الأخرى الثقافية والإعلامية والجمعيات الإنسانية والالتزامات الدولية. وكذلك تشمل النفقات الأخرى على تعويضات حرب الكويت والمصرفيات الأخرى التي تقع ضمن هذا البند. ومن المآخذ على تصنيف النفقات التشغيلية على وفق المكونات السابقة، انه أدرج بعض النفقات التي تدخل ضمن النفقات الاستثمارية، وتتمثل تلك النفقات بنفقات شراء الأصول غير المالية والنفقات التحويلية الاقتصادية. وتستند تلك المآخذ إلى حقيقة ثابتة وهي أن نفقات شراء الأصول غير المالية تدخل ضمن إجمالي تكوين رأس المال الثابت في القطاع العام، ومن ثم فانه يؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية. في حين أن النفقات التحويلية الاقتصادية تسهم في زيادة إجمالي تكوين رأس المال الثابت في القطاع الخاص، مما يؤدي إلى زيادة الطاقة الإنتاجية لذلك القطاع بشكل خاص والاقتصاد الوطني بشكل عام.

## 2- تطور التخصيصات الاستثمارية حسب القطاعات الاقتصادية

تعتمد السياسة الانفاقية في تنويع القاعدة الاقتصادية وتعديل البنيان الاقتصادي العراقي على توزيع التخصيصات الاستثمارية على القطاعات الاقتصادية بدرجة من الكفاءة تأخذ بنظر الاعتبار أولويات القطاعات في تنشيط الاقتصاد من خلال إعطاء أولوية للقطاعات التي تساهم بنسبة كبيرة في توليد القيمة المضافة فضلاً عن كفاءة التنفيذ للمشاريع الاستثمارية في تلك القطاعات.

ولدراسة تطور النفقات الاستثمارية حسب القطاعات الاقتصادية يمكن الاستعانة بالجدول رقم (3) إلى أن التخصيصات الاستثمارية لجميع القطاعات الاقتصادية حققت تطوراً كبيراً إلا أن ذلك التطور يختلف من قطاع إلى آخر فقد بلغ مجموع تلك التخصيصات للقطاع الزراعي ( 5824,8 ) مليار دينار خلال المدة ( 2004 - 2010 )، وقد حققت تطوراً كبيراً خلال تلك المدة، إذ ارتفعت التخصيصات الاستثمارية لهذا القطاع من ( 270,5 ) مليار دينار سنة 2004 لتصل إلى ( 1816,0 ) مليار دينار سنة 2010 محققة معدل نمو بلغ ( 37,4% )، وهو اعلى معدل نمو يتم تحقيقه من بين القطاعات الاقتصادية الأخرى، الا انه لا يعكس ضخامة التخصيصات لهذا القطاع، وانما يعود الى صغر قاعدة البيانات التي تم الانطلاق منها لغرض احتساب معدل النمو.

أما بالنسبة للقطاع الصناعي فان مجموع تخصيصاته بلغت ( 39176,1 ) مليار دينار للسنة ذاتها،

### جدول رقم (3)

تطور حجم التخصيصات الاستثمارية المعدلة حسب القطاعات الاقتصادية للمدة ( 2004 - 2010 ) مليار دينار

السنوات التفاصيل	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	المجموع	معدل النمو *%
القطاع الزراعي	270,5	272,9	319,5	381,9	1510,5	1253,5	1816,0	5824,8	37,4

تقييم فاعلية الأداء المالي للموازنة العامة وكفاءته في العراق للمدة (2004 – 2010).....

19,7	39176,1	8291,8	4469,9	9249,6	0,4656	6167,9	3515,1	2825,8	القطاع الصناعي
13,9	6115,6	1513,2	1061,7	1270,6	513,9	561,5	500,1	694,6	النقل والاتصالات
23,8	19710,2	6439,8	2937,2	4866,8	1590,2	1199,1	886,4	1790,7	المباني والخدمات
26,2	3312,1	690,5	441,8	995,2	684,4	179,6	150,0	170,6	التربية والتعليم
18,5	14993,2	3438,5	2303,3	4441,8	2012,6	750,0	807,0	1240,0	مشاريع حكومة إقليم كردستان
1,7	18949,3	3213,4	2550,0	7301,2	2884,7	3000,0	--	--	برنامج تنمية الأقاليم
--	852,3	--	--	852,3	--	--	--	--	حملات إعمار لبعض المحافظات
24,0	108933,6	25403,2	15017,4	30488,0	12723,7	12177,6	6131,5	6992,2	المجموع

المصدر: - وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، دائرة التخطيط الاقتصادي، تقرير الاقتصاد العراقي لسنة 2008، بغداد، 2008، ص68.

- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، دائرة الاستثمار الحكومي، قسم الموازنة، التخصيصات الاستثمارية المعدلة حسب القطاعات الاقتصادية للسنوات (2004، 2009، 2010)، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.  
\* تم احتساب معدل النمو بموجب الصيغة السابقة المستخدمة في البحث.

\*\* توجد اختلافات بين مجموع التخصيصات الاستثمارية الواردة في هذا الجدول ومجموع النفقات الاستثمارية الواردة في الجدول رقم (1)، وذلك لأن التخصيصات في هذا الجدول تتضمن بعض المبالغ المدورة من السنوات السابقة، فضلاً عن المنح التي لم تدخل ضمن الموازنة العامة.

وخلال تلك المدة ارتفعت تخصيصاته من (2825,8) مليار دينار سنة 2004 لتصل إلى (8291,1) مليار دينار سنة 2010 وبمعدل نمو بلغ (19,7%)، وهذا يعني أن القطاع الصناعي قد حظي باهتمام واسع من قبل الدولة خلال مدة الدراسة، إلا أن هذا الاهتمام تركز معظمه في القطاع النفطي وقطاع الكهرباء، في حين لم يحصل قطاع الصناعة التحويلية إلا على الجزء اليسير منها. ويعود ذلك إلى إعادة تأهيل القطاع النفطي وزيادة الطاقة الإنتاجية إلى المستويات التي تحقق إيرادات كافية لتمويل الموازنة العامة، بوصفه الممول الوحيد للموازنة ويمول الدولة بمعظم حاجاتها من العملة الأجنبية، فضلاً عن دور القطاع النفطي في رفد القطاعات الزراعية

والصناعية التحويلية والكهرباء بالمدخلات اللازمة لتطويرها وتشغيلها، وكذلك تأهيل قطاع الكهرباء نظراً للأهمية الكبيرة لهذا القطاع كونه يرتبط بحياة الغالبية العظمى من الافراد متمثلة بالطلب المتزايد على الطاقة الكهربائية للأغراض المنزلية، فضلاً عن دور هذا القطاع الحيوي في تشجيع الأنشطة الأخرى الصناعية والزراعية وغيرها من الأنشطة كونه يسهم في تخفيض تكاليف انتاج تلك الأنشطة، إذ تشكل نفقات القطاع الصناعي النصيب الأكبر من تلك التخصيصات خلال المدة ( 2004 – 2010 ).

في حين بلغت التخصيصات الاستثمارية لقطاع النقل والاتصالات ( 6115,6 ) مليار دينار خلال المدة المذكورة، وقد ازدادت من ( 694,6 ) مليار دينار سنة 2004 لتصل إلى ( 1513,2 ) مليار دينار سنة 2010 وبمعدل نمو بلغ ( 13,9 % ).

وفيما يخص قطاع المباني والخدمات فقد بلغت مجموع تخصيصاته ( 19710,2 ) مليار دينار خلال المدة ذاتها، وقد ازدادت تلك التخصيصات من ( 1790,7 ) مليار دينار سنة 2004 لتصل إلى ( 6439,8 ) مليار دينار سنة 2010 وبمعدل نمو مركب بلغ ( 23,8 % ).

كما بلغ مجموع التخصيصات الاستثمارية لقطاع التربية والتعليم ( 3312,1 ) مليار دينار خلال المدة ( 2004 – 2010 )، وقد حقق تطوراً كبيراً خلال المدة المذكورة إذ ارتفعت تخصيصاته من ( 170,6 ) مليار دينار سنة 2004 لتصل إلى ( 690,5 ) مليار دينار سنة 2010 محققة بذلك معدل نمو بلغ ( 26,2 % ).

أما فيما يتعلق بمشاريع حكومة إقليم كردستان، فقد بلغ مجموع تخصيصاتها الاستثمارية ( 14993,2 ) مليار دينار خلال المدة المذكورة، وقد حققت تخصيصاتها تطوراً ملحوظاً، إذ ارتفعت من ( 1240,0 ) مليار دينار سنة 2004 لتصل إلى ( 3438,5 ) مليار دينار سنة 2010 وبمعدل نمو بلغ ( 18,5 % ).

وأخيراً برنامج تنمية الأقاليم فقد بلغ مجموع تخصيصاته الاستثمارية ( 18949,3 ) مليار دينار خلال المدة ( 2006 – 2010 ). ولم تحقق تلك التخصيصات زيادة كبيرة خلال المدة المذكورة، إذ ازدادت من ( 3000.0 ) مليار دينار سنة 2006 لتصل إلى ( 3213,4 ) مليار دينار سنة 2010 وبمعدل نمو ( 1,7 % ). وهو ادنى معدل نمو يتم تحقيقه خلال المدة المذكورة على الرغم من توجه الدولة نحو مزيداً من اللامركزية في تحقيق التنمية الاقتصادية

إن العرض السريع لتطور التخصيصات الاستثمارية بالقيمة المطلقة وتوزيعها حسب القطاعات الاقتصادية لا يعكس أولويات السياسة الإنفاقية في الجانب الاستثماري، وإنما يوضح حقيقة ثابتة وهي أن جميع القطاعات الاقتصادية شهدت تطوراً خلال المدة ( 2004 – 2010 ) انطلاقاً من دور السياسة الإنفاقية في إعادة تأهيل البنية التحتية وتحقيق التطور للاقتصاد العراقي ويرتبط هذا الدور بمقدار الإيرادات النفطية المتحققة.

أما مؤشر الأهمية النسبية للتخصيصات الاستثمارية حسب القطاعات الاقتصادية فإنه يعكس توجهات السياسة الإنفاقية في المجالات الاستثمارية، ومن ثم فإنه يعطي وضوحاً أكبر عن أولويات السياسة الإنفاقية في تلك المجالات. ويلاحظ من خلال النسب المعروضة في الجدول رقم (4) هيمنة القطاع الصناعي على النصيب الأكبر من إجمالي التخصيصات الاستثمارية، إذ بلغ متوسط أهميتها النسبية ( 36,0 % ) للمدة ( 2004 – 2010 )، وهذا يعني أن القطاع الصناعي قد حظي باهتمام واسع من قبل الدولة، نتيجة زيادة الاهتمام بالقطاع النفطي وقطاع الكهرباء للدور الكبير لهذين القطاعين في الاقتصاد الوطني كما سبقت الإشارة اليهما.

ويأتي قطاع المباني والخدمات بالمرتبة الثانية من حيث الأهمية النسبية للتخصيصات الاستثمارية، فقد شكلت تلك الأهمية ( 18,1% ) في المتوسط للمدة المذكورة، نتيجة التوسع في انشاء الابنية اللازمة للتوسع الكبير في اجهزة الدولة الادارية.

وجاء برنامج تنمية الأقاليم بالمرتبة الثالثة من حيث الأهمية النسبية للتخصيصات الاستثمارية إذ بلغت تلك الأهمية ( 17,4% ) في المتوسط. ومن الملاحظ على الأهمية النسبية لتخصيصات تنمية الاقاليم انها تتضمن مدة اقل من القطاعات الاخرى، أي انها تتضمن مدة خمس سنوات، وهذا ما يجعلها تحتل تلك المرتبة على عكس قطاع المباني والخدمات. وتأتي نفقات إقليم كردستان بالمرتبة الرابعة، فقد شكلت اهميتها النسبية (13,8% ) من مجموع التخصيصات الاستثمارية لمتوسط المدة المذكورة، نتيجة تحديد حصة الاقليم بنسبة ( 17% ) من مجموع التخصيصات الاستثمارية.

ثم تليها القطاعات المتبقية ( النقل والاتصالات، الزراعي، التربية والتعليم ) تحتل المراتب الأخيرة، فقد بلغ متوسط الأهمية النسبية لنفقاتها الاستثمارية ( 5,6%، 5,4%، 3,0% ) من إجمالي النفقات الاستثمارية للقطاعات الثلاثة على التوالي. وعلى الرغم من أهمية تلك القطاعات في تطور الاقتصاد العراقي، إذ يحتل قطاع النقل والاتصالات أهمية كبيرة بوصفه مؤشراً جيداً لتوفير المناخ الاستثماري، إذ يعد تطوير البنية التحتية في هذا القطاع ولاسيما الطرقات والمرافق والمطارات والاتصالات السلكية واللاسلكية والمرافق السياحية من العوامل المهمة لجذب الاستثمارات الأجنبية المباشرة، إلا انه لم يحظى بأهمية كبيرة في إستراتيجية الموازنة الاستثمارية . وكذلك يحت القطاع الزراعي أهمية كبيرة لتوفير

#### جدول رقم (4)

الأهمية النسبية للتخصيصات الاستثمارية المعدلة حسب القطاعات الاقتصادية للمدة ( 2004 – 2010 ) نسبة مئوية

متوسط الأهمية النسبية	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	السنوات القطاعات
5,4	7,2	8,3	4,9	3,0	2,6	4,5	3,9	القطاع الزراعي
36,0	32,6	29,8	30,3	36,6	50,7	57,3	40,4	القطاع الصناعي
5,6	6,0	7,1	4,2	4,0	4,6	8,2	9,9	النقل والاتصالات
18,1	25,4	19,6	16,0	12,5	9,8	14,4	25,6	المباني والخدمات
3,0	2,7	2,9	3,3	5,4	1,5	2,4	2,5	التربية والتعليم
13,8	13,5	15,3	14,6	15,8	6,2	13,2	17,7	مشاريع حكومة إقليم كردستان
17,4	12,6	17,0	23,9	22,7	24,6	--	--	برنامج تنمية الأقاليم
0,7	--	--	2,8	--	--	--	--	حملات إعمار لبعض المحافظات
100	100	100	100	100	100	100	100	المجموع

المصدر: الجدول من عمل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول رقم (3)

الموارد المالية واستيعاب العدد الأكبر من الأيدي العاملة إلا انه لم يحظى، باهتمام كافٍ من قبل السياسة الانفاقية الاستثمارية في العراق. وعليه فان توزيع التخصيصات الاستثمارية حسب القطاعات الاقتصادية استهدفت الجوانب الاجتماعية أكثر من الجوانب الاقتصادية من اجل تخفيض بعض المشاكل الاجتماعية التي شهدتها العراق خلال العقود السابقة والمرحلة المصاحبة لعملية التغيير السياسي، دون الأخذ بالاعتبار مسألة تنوع القاعدة الإنتاجية وتحقيق زيادة مستهدفة في الناتج المحلي الإجمالي.

#### ثانياً: فاعلية السياسة الانفاقية

تتضح فاعلية السياسة الانفاقية من خلال تحقيقها للأهداف التي وضعت عند إعداد إستراتيجية الموازنة العامة للدولة، وقد انعكست السياسة التداخلية للدولة التي تتجلى بسيطرة الدولة على جميع مفاصل الحياة الاقتصادية والاجتماعية أنها أدت إلى تحقيق مجموعة من الآثار السلبية يمكن تقسمها على النحو الآتي:

##### 1- الآثار الناشئة عن النفقات التشغيلية وتشتمل على:

أ- إن سياسة التوظيف الاجتماعي التي اعتمدها الدولة خلال مدة الدراسة، من خلال زيادة الهيكل الوظيفي الإداري في المؤسسات الخدمية والأمنية والصحية والتعليمية وغيرها من المؤسسات ذات الصلة الخدمية، أدت إلى تعميق بعض المشكلات الاقتصادية الكبيرة التي تتجلى في تكوين جهاز إداري واسع من القطاع العام، أصبح العاملون فيه جزءاً لا يتجزأ من المنظومة المركزية للدولة ولاسيما في قطاع المدن وعددهم طبقة اجتماعية هي طبقة الموظفين<sup>(41)</sup>. وقد اسهم اتساع الجهاز الإداري في القطاع العام إلى شيوع ظاهرة البطالة المقنعة بين صفوف العاملين في هذا القطاع، الأمر الذي يضع تحديات أمام السياسة الاقتصادية في المستقبل التي تتمثل بكيفية إعادة هيكلة هذه الأعداد الكبيرة من الموظفين في القطاع العام. كما أدت ظاهرة التوظيف الاجتماعي إلى تحويل الأيدي العاملة من القطاعات الإنتاجية الحقيقية نحو القطاعات الخدمية، وأصبحت الدخول التي يحصل عليها الأفراد لم تأت عن طريق المساهمة الفعلية في تحقيق الناتج المحلي الإجمالي، بل عن طريق الدخول الريعية المتولدة لدى الدولة من نشاطها الاستخراجي. كما أدت الى عزوف الأفراد عن العمل في القطاع الخاص نتيجة اختلاف ظروف العمل بين القطاعين العام والخاص، فضلاً عن تباين الأجور والرواتب لصالح القطاع العام.

ب- إن أهداف السياسة الانفاقية في تحقيق الاستقرار الاجتماعي من خلال إعادة توزيع الدخل بين أفراد المجتمع لم تتحقق في ظل الإستراتيجية السائدة، إذ أن التوسع في تقديم الخدمات العامة إلى الأفراد مجاناً أو بأسعار رمزية من اجل تخفيف حدة الفقر، الحق أضراراً كبيرة بذوي الدخل المنخفض سواء ما يتعلق بالدعم العيني أم الدعم النقدي. فقد أدى الدعم الشمولي العيني فانه أدى إلى تخفيض حجم النفقات العامة للسلع الغذائية التي توزع بموجب البطاقة التموينية، وعدم الانتظام في توزيعها من حيث المواعيد والمفردات لكونها تمثل أعباء كبيرة على الموازنة العامة، الأمر الذي أرهق كاهل الطبقات ذات الدخل المنخفض نتيجة شراء تلك السلع من الأسواق التجارية. وهذا يعني أن سياسة تخفيض النفقات التحويلية الاجتماعية بشكلها العيني تلقي بعبئها على كاهل الطبقات ذات الدخل المنخفض مقارنة بالطبقات الأخرى، لان الطبقات الأخيرة تمتلك إمكانية شراء تلك السلع من الأسواق الخارجية بدخلها المتاح.

أما فيما يتعلق بنفقات الدعم النقدي فانه لم يؤد إلى تحسن المستوى المعيشي لأصحاب الدخل المنخفض، وذلك لعدم وصول تلك النفقات إلى حد الكفاف اللازم للحصول على المستلزمات الضرورية للحياة، على الرغم من

شمولها لطبقة قد تكون كبيرة نسبياً عن طريق نفقات الضمان الاجتماعي للمسنين والأرامل والأيتام وإعانات البطالة. كما يوجد تفاوت في مستويات الرواتب والمكافآت التقاعدية بين الدرجات الوظيفية الخاصة والدرجات الأخرى، فضلاً عن التفاوت الشديد في أنظمة الرواتب والأجور من خلال الفجوة الواسعة بين الحد الأدنى والحد الأعلى للرواتب والأجور إذ بلغ الحد الأدنى للراتب الاسمي للموظف ( 140 ) ألف دينار، في حين بلغ الحد الأقصى ( 3243 ) ألف دينار<sup>(42)</sup>.

فضلاً عن زيادة المخصصات الممنوحة بشكل نسبة مئوية على الراتب الاسمي، وهذه المخصصات تتزايد بدرجة كبيرة للطبقات التي تقترب من الحد الأقصى، الأمر الذي يسهم في زيادة حدة التفاوت في توزيع الدخل. وقد اسهم هذا التفاوت في ارتفاع مستوى الأسعار نتيجة ميل الفئات التي تتمتع بمستوى دخل مرتفع إلى زيادة استهلاكها من السلع والخدمات. وتأتي الزيادة في الأسعار من خلال التضخم المستورد نتيجة اعتماد الاقتصاد الوطني اعتماداً كلياً على الاستيراد من الخارج في تغطية الطلب المحلي على السلع، فضلاً عن ارتفاع تكاليف النقل والتخزين بسبب ارتفاع أسعار الوقود وإيجار المباني وارتفاع هامش الربح في القطاع الخاص لمواكبة التطور الحاصل في مستوى المعيشة.

2- أما في الجانب الاستثماري فان السياسة الانفاقية أخفقت في تحقيق أهدافها نتيجة انخفاض نسبة التخصيصات من هذه النفقات للأغراض التنموية من جهة وانخفاض نسب التنفيذ في المشاريع التنموية من جهة أخرى. ويمكن توضيح ذلك وكما يأتي:

أ - **انخفاض نسب التنفيذ:** تتجلى إحدى السمات السلبية للسياسة الانفاقية في انحراف التخصيصات المقدره عن النفقات الاستثمارية الفعلية للقطاعات الاقتصادية كافة، أي انخفاض نسب تنفيذ النفقات الاستثمارية، وبما أن فاعلية السياسة الانفاقية تتوقف على مدى الترابط بين التخصيصات السنوية للموازنة الاستثمارية ونسب الصرف السنوية من هذه التخصيصات على المشاريع الاستثمارية، وهذا يعني أن تحقيق نسب صرف عالية يبين القدرة والكفاءة في تحقيق الأهداف المرسومة، ويعطي مؤشراً مهماً على التنسيق بين تكامل العملية التخطيطية والتنفيذية<sup>(43)</sup>. فنسبة التنفيذ مؤشر جيد يدل على نجاح التخطيط في رصد الواقع الاقتصادي وبلوغ تلك الأهداف. لذا فان استراتيجية اعداد الموازنة لم تحقق الكفاءة في استخدام عنصر رأس المال بالشكل الأمثل في تحقيق التنمية الاقتصادية في ظل الاحتياجات المتزايدة لهذا العنصر في إعادة بناء الاقتصاد العراقي.

ب - **الفجوة الاستثمارية:** يحتاج العراق إلى مبالغ كبيرة جداً لغرض إعادة اعمار البنية التحتية والمشاريع الإنتاجية في قطاعات الاقتصاد المختلفة وتحقيق معدلات عالية من النمو الاقتصادي ومن ثم تحقيق متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المنشودة، لذا فان توجهات السياسة الانفاقية في العراق انعكست سلباً في زيادة الفجوة بين ما يتطلبه الاقتصاد من استثمارات وبين ما يخصص له من نفقات. وهذا يعني أن إستراتيجية تخطيط الموازنة غير منسجمة مع خطط التنمية الاقتصادية المعدة من قبل وزارة التخطيط التي تهدف إلى تنمية موارد العراق وتنويعها وتحقيق التطور الاقتصادي ويعود ذلك الى ضعف التخصيصات الاستثمارية، فضلاً عن انخفاض نسب التنفيذ في إقامة المشاريع الاستثمارية نتيجة تأخر تقديم التخصيصات الممنوحة لها في جميع سنوات الدراسة. ان اتساع الفجوة بين المتطلبات الاستثمارية وبين النفقات الاستثمارية المخصصة من شأنه ان يجعل عملية النهوض

بالاقتصاد العراقي تحتاج الى مدة اطول وتزداد مشكلات القطاعات الاقتصادية تقاماً كلما زادت هذه المدة، وكذلك تؤثر هذه الحالة ضعف الفاعلية في جانب التنفيذ في الخطة الاستثمارية.

3- وتبرز فاعلية السياسة الانفاقية في العراق من خلال تأثيرها في بعض المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية، ففي الجانب الاقتصادي فان تأثيرها ينصب بشكل مباشر في تحقيق التوازن بين القطاعات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي والتحكم بمستوى الطلب الكلي في الاقتصاد لاسيما الطلب الاستهلاكي. ويمكن توضيح تلك الاثار بما يأتي:

أ- عجز السياسة الانفاقية الاستثمارية عن تنويع الطاقات الإنتاجية من خلال تركيز اهتمامها على قطاع التعدين والمقالع نتيجة زيادة الاهتمام بالقطاع النفطي وإهمال القطاعات الإنتاجية الأخرى لاسيما القطاع الزراعي والصناعة التحويلية، على الرغم من أهمية هذه القطاعات في تحقيق التوازن الاقتصادي الكلي، وتعد مؤشراً مهماً في قياس درجة التطور الاقتصادي لأية دولة ومدى فاعلية برامج التنمية فيها<sup>(44)</sup>. فضلاً عن ارتفاع الأهمية النسبية للقطاعات الخدمية الاجتماعية والقطاعات التوزيعية وتوسيع بعض النشاطات التي تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي ولسيما الطلب الاستهلاكي.

ب- اشارة الى النقطة السابقة فان السياسة الانفاقية أدت إلى زيادة الطلب الاستهلاكي الذي يمثل لاقتصاد دولة مثل العراق تحدياً خطيراً للتوجهات والجهود التنموية، كما اسهم ارتفاع الطلب الاستهلاكي في ارتفاع تكاليف الإنتاج وارتفاع تكاليف المعيشة بالشكل الذي أدى إلى انفصال تكاليف العناصر الإنتاجية عن إنتاجيتها، مما افقد الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية جدواها الاقتصادية، نتيجة الدعم الذي تحظى به لتغطية ارتفاع التكاليف، فضلاً عن أن ارتفاع مستوى الاستهلاك واختلاف نمطه يفرض احتياجات غير أساسية تقضي استيراد سلع وخدمات من اجل إرضاء الاستهلاك الترفي، وهذه الاحتياجات غير الأساسية سوف تحمل المجتمع تبعات اقتصادية يعجز الاقتصاد عن مواجهة متطلبات استمرارها ويعوق بناء طاقة إنتاجية قادرة على زيادة معدل النمو واستمراره<sup>(45)</sup>.

لذا فان ارتفاع الطلب الاستهلاكي ما هو الا تعبير عن الاستخدام الخاطئ للعائدات النفطية التي رسخت من اجل دعم هذا المستوى وهذا النمط من الاستهلاك على حساب الأنشطة الاقتصادية ولسيما ان تغطية الاستهلاك المحلي تتم عن طريق الاستيراد من الخارج، الامر الذي يضعف عمل المعجل والمضاعف الاستثمارية في الاقتصاد العراقي.

أما الجانب الاجتماعي فان السياسة الانفاقية أخفقت في توفير بيئة اقتصادية ملائمة لخلق فرص عمل واسعة فالانحرافات المتحققة في المجال الاستثماري ألقت بظلالها على مشكلة البطالة ومشكلة الفقر، فقد قدرت نسبة البطالة في الاقتصاد العراقي ( 15,34 % ) سنة 2008، وتركزت تلك البطالة في شريحة الشباب، اذ بلغت ( 30,0 % )، كما قدرت العمالة الناقصة بنسبة ( 28,74 % )<sup>(46)</sup>. وعلى الرغم من توجهات الدولة نحو توظيف الشباب العاطلين عن العمل في أجهزتها الخدمية، إلا أن تلك النسبة العالية من البطالة تشكل تحدياً كبيراً يستدعي تصحيح مسار عمل السياسة الانفاقية. في حين أن مشكلة الفقر على الرغم من انخفاضها خلال مدة الدراسة، فقد وصلت نسبة الأفراد الذين يقعون تحت خط الفقر إلى ( 22,9 % ) من مجموع السكان، وهذا يعني أن ما يقارب سبعة ملايين فرد يعانون من الفقر في العراق<sup>(47)</sup>، وهي لا زالت نسبة مرتفعة مقارنة بالدول الأخرى.

### ثالثاً: تقييم كفاءة مؤشرات السياسة الانفاقية

يمكن تأشير مدى كفاءة السياسة الانفاقية في العراق من خلال العلاقة بين حجم النفقات العامة بمكوناتها الجارية والاستثمارية ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي، إذ تعبر هذه النسبة عن حجم المدخلات التي استخدمتها السياسة الانفاقية من حجم الناتج المحلي لتحقيق أهدافها. وتشير البيانات الواردة في الجدول رقم (5) إلى أن النفقات العامة تشكل نسبة كبيرة من الناتج المحلي في المتوسط للمدة (2004 – 2010)، فقد بلغت ( 52,2 )، ووصلت في أعلى مستوى لها في سنة 2004 و 2008، إذ بلغت ( 55,9% و 59,0% ) على التوالي، في حين بلغ أدنى مستوى لها ( 46,4% ) وذلك سنة 2007.

وتتضح كفاءة السياسة الانفاقية بصورة اكبر من خلال التعرف على الأهمية النسبية لمكونات النفقات العامة من الناتج المحلي الإجمالي كونها تعبر عن مدى توظيف هذه النفقات في توليد الثروة القومية وزيادة مستوى الناتج المحلي الإجمالي، إذ تشير بيانات الجدول نفسه إلى أن النفقات التشغيلية تحظى بالنسبة الأكبر من الناتج، فقد بلغت في المتوسط للمدة ذاتها ( 40,1% ). أما النفقات الاستثمارية فإنها لا تشكل سوى ( 12,1% ) في المتوسط للمدة ذاتها. في حين بلغت أعلى نسبة لها ( 19,7% ) سنة 2008، وبالتالي فإن الزيادة في النفقات العامة لم تؤد إلى زيادة ملموسة في حجم الناتج المحلي الإجمالي ومتوسط نصيب الفرد منه كونه يمثل الزيادة الحقيقية من السلع الاستهلاكية والاستثمارية المنتجة، أي أن النفقات العامة لم تؤد دوراً مهماً في زيادة القدرة الإنتاجية للاقتصاد نتيجة انخفاض النفقات الاستثمارية التي تمتلك التأثير الأقوى في توسيع الطاقات الإنتاجية وتغيير بنية الاقتصاد، وهذا ما يفي قانون فاجنر حول زيادة النفقات العامة في العراق<sup>(48)</sup>.

### جدول رقم (5)

الأهمية النسبية للنفقات العامة ومكوناتها إلى الناتج المحلي الإجمالي للمدة (2004 – 2010) نسبة مئوية

السنة	اجمالي الناتج المحلي	إجمالي النفقات العامة	النفقات التشغيلية	النفقات الاستثمارية
2004	53235,4	55,9	50,2	9,6
2005	73533,6	48,9	38,7	10,2
2006	95588,0	53,3	43,5	9,8
2007	111455,8	46,4	35,0	11,4
2008	155982,3	59,0	39,3	19,7
2009	139330,2	49,6	38,8	10,8
2010	171957,0	48,5	35,1	13,4
متوسط الأهمية النسبية	53235,4	52,2	40,1	12,1

المصدر:

- الجدول من عمل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول رقم (1).
- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، النشرة الإحصائية السنوية للسنوات (2005-2008)، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.
- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي لسنة 2009، بغداد، 2009، ص 1.

يتضح من خلال النسب أعلاه أن النفقات العامة في العراق تستنزف نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، وهذا ما يعكس تزايد الدور التدخلية للدولة في إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، إلا أن هذا الدور لا يتفق مع التوجهات الموضوعية لمعالجة المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، لأنها توجهت نحو الأغراض الاستهلاكية بدلاً من زيادة الطاقة الإنتاجية وتنويع مصادرها، وهذا ما يتنافى مع معطيات التنمية الاقتصادية من جهة والتحول نحو آلية السوق التي أخذت السياسة الاقتصادية تتعامل معها منذ سنة 2003 من جهة أخرى، مما يدل على انخفاض كفاءة أداء السياسة الإنفاقية كمؤشر لتقييم الأداء المالي للموازنة العامة.

#### المبحث الرابع

#### تحليل السياسة الإيرادية في العراق

#### أولاً: بنية الإيرادات العامة

إن زيادة دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية في العراق لمعالجة المشاكل التي يواجهها الاقتصاد العراقي، يتطلب اهتماماً أكبر من أجل توفير الموارد اللازمة لهذا التدخل، وهذا يعني أن زيادة النفقات لا بد أن يقابلها تزايد في الإيرادات. وتسعى الدولة عادة في مثل هذه الحالة إلى تنويع إيراداتها وزيادة حجمها لكي تتماشى مع متطلبات المرحلة. ولغرض الوقوف على تطور الإيرادات في الموازنة العامة ومصادرها في العراق، لا بد من دراسة تطور حجم الإيرادات العامة وبنيتها، ويمكن الاستعانة بالجدول رقم (6) هذا الغرض.

اذ تشير بيانات الجدول إلى أن الإيرادات العامة تطورت تطوراً كبيراً خلال المدة (2004 – 2010)، إذ بلغت (21729,1) مليار دينار سنة 2004 ازدادت لتبلغ (61735,3) مليار دينار سنة 2010 محققة زيادة قدرها (40006,2) مليار دينار وبمعدل نمو بلغ (19,0%) . وعلى الرغم من الزيادة التي حققتها الإيرادات العامة، إلا أنها لم تأخذ اتجاهاً ثابتاً بل تذبذبت بين سنة وأخرى، ويعود هذا التذبذب إلى طبيعة مصادر الإيرادات، إذ تشكل الإيرادات النفطية الغالبية العظمى من تلك الإيرادات التي تتصف بدرجة شديدة من التأثير بالأوضاع الأمنية والاقتصادية التي يتعرض لها الاقتصاد الوطني، فضلاً عن تأثرها بالتقلبات الاقتصادية التي تصيب الاقتصاد العالمي.

أما من حيث بنية هذه الإيرادات فيتضح أن إيرادات الدولة من الأنشطة التي تقوم بها تشكل النصيب الأكبر منها، إذ بلغت (21430,0) مليار دينار سنة 2004 وقد ازدادت لتبلغ (58709,1) مليار دينار سنة 2010، أي أنها حققت زيادة مقدارها (37279,1) مليار دينار وبمعدل نمو مركب بلغ (18,3%). ومن حيث أهميتها النسبية من إجمالي الإيرادات فإن هذه الإيرادات تشكل نسبة مرتفعة جداً بلغت في أدنى مستوياتها (91,4%) في سنة 2009، في حين وصلت أعلى مستوياتها نسبة بلغت (98,6%) وذلك سنة 2004. ويعود السبب في زيادة إيرادات الدولة من أنشطتها إلى أن المصدر الرئيس لهذه الإيرادات يتمثل بالإيرادات النفطية التي تزايدت بفعل زيادة الطاقة الإنتاجية والقدرة التصديرية بعد انتهاء الحصار الاقتصادي المفروض على العراق، فضلاً عن ارتفاع أسعار النفط إلى مستويات عالية من جهة وانخفاض الإيرادات التي تدرها الأنشطة الاقتصادية الأخرى التي تقوم بها الهيئات والشركات العامة المملوكة من قبل الدولة والرسوم التي تحصل عليها من الخدمات التي تقدمها، فضلاً عن توقف معظم هذه الشركات أو العمل بنسبة ضئيلة من طاقتها الإنتاجية الفعلية.

اما الإيرادات الضريبية فأنها جاءت متواضعة خلال المدة المذكورة، فقد بلغت ( 229,1 ) مليار دينار سنة 2004، ازدادت لتبلغ ( 3026,2 ) مليار دينار سنة 2010 محققة زيادة مقدارها ( 2797,0 ) وبمعدل نمو مركب بلغ ( 51,7 % ). وهذا يعني ان الإيرادات الضريبية حققت تطوراً ملحوظاً، اذ يشير معدل النمو المرتفع الى ذلك التطور، وجاء هذا التطور نتيجة عمليات الإصلاح الاولية التي شهدتها الموازنة العامة في مجال السياسة الإيرادية باتجاه تفعيل دور الضرائب، بوصفها مصدراً رئيساً للإيرادات وتقليل الاعتماد على النفط. ويلاحظ ان هذا الارتفاع في معدل النمو للإيرادات الضريبية ليس دليلاً على كبر حجم تلك الإيرادات، بل يعود السبب الى صغر قاعدة البيانات التي تم الانطلاق منها لغرض

### جدول رقم (6)

تطور الإيرادات العامة ومصادرها حسب جهة التمويل للمدة ( 2005 – 2010 ) (مليار دينار، نسبة مئوية\*)

2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	السنوات الفقرات
61735,3	50408,2	80476,1	42064,5	45392,3	28958,6	21729,1	إجمالي الإيرادات العامة
100	100	100	100	100	100	100	نسبة مئوية
22,5	( 37,4 )	91,3	( 7,3 )	56,8	33,3	--	معدل النمو السنوي
58709,1	46082,4	74501,9	40298,7	42541,4	28294,4	21430,0	إيرادات الدولة من أنشطتها
95,1	91,4	92,6	95,8	93,7	97,7	98,6	نسبة مئوية
27,4	( 38,2 )	84,9	( 5,3 )	50,4	32,0	--	معدل النمو السنوي
3026,2	4325,8	5974,2	1765,8	2850,9	664,2	299,1	الإيرادات الضريبية
4,9	8,6	7,4	4,2	6,3	2,3	1,4	نسبة مئوية
( 30,0 )	( 27,6 )	238,3	( 38,1 )	329,2	122,1	--	معدل النمو السنوي

\* احتسبت النسب من قبل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول نفسه

المصدر: - وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، إيرادات الموازنة حسب مصادرها الرئيسية للسنوات ( 2004 – 2006 )، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.

- وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، البيان المالي للموازنة للسنوات ( 2007 – 2010 )، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

ملاحظة: الأرقام بين قوسين تعني قيم سالبة.

احتساب معدل النمو، وهذا يعني انه على الرغم من التطور الذي شهدته الإيرادات الضريبية، الا انها ظلت عند مستويات متواضعة من حيث مساهمتها في الإيرادات العامة التي بلغت كأعلى مستوى ( 8,6 % ) من إجمالي الإيرادات العامة وذلك في سنة 2009، في حين حققت مستويات منخفضة جداً ولاسيما في بداية مدة الدراسة، اذ بلغت اهميتها النسبية ( 1,4 % ) سنة 2004. ويعود الانخفاض في الإيرادات الضريبية بشكل عام الى تضيق أوعية الضرائب المباشرة وغير المباشرة لكثرة الإعفاءات والسماحات على وفق القوانين والقرارات التي تنظم عمل كل منها في ضوء توجه السياسة الضريبية نحو تخفيف العبء الضريبي عن الأفراد، وانتشار ظاهرة الاقتصاد

غير الرسمي (الاقتصاد الخفي)، وكذلك ضعف كفاءة الأجهزة الضريبية وانتشار الفساد المالي فيها من رشاوى ومحسوبية في التعامل الضريبي التي تعد من التراكبات الثقيلة التي خلفها النظام السابق<sup>(49)</sup>. فضلاً عن زيادة التهرب الضريبي نتيجة عدم تقديم معلومات حقيقية عن حجم الدخل ووجود بعض الثغرات في القوانين الضريبية تسمح للتهرب الضريبي. وهذا يعني أن انخفاض الحصيلة الضريبية لا ترتبط بمسألة انخفاض الدخل وإنما بسبب عوامل أخرى كثيرة أهمها قصور الإجراءات المتعلقة بتغطية نسبة كبيرة من الدخل وإخضاعها للضريبة<sup>(50)</sup>.

#### ثالثاً: فاعلية السياسة الإيرادية:

أدى الاعتماد المتزايد في إستراتيجية تخطيط الموازنة العامة في العراق خلال مدة الدراسة على تنمية الإيرادات الخارجية المتمثلة بالإيرادات النفطية، كونها المصدر الأكثر إسهاماً في تحقيق إيراداتها، واستمر القطاع النفطي يمثل دعامة أساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للاقتصاد الوطني، الأمر الذي أسهم في جمود المصادر المحلية، وتتجلى هذه المصادر بالإيرادات الضريبية وإيرادات الدولة من الأنشطة الإدارية والاقتصادية التي تقوم بها مؤسسات الدولة الإدارية والإنتاجية. فالسياسة الضريبية على الرغم من الأهمية الكبيرة التي تحتلها في الدول النامية في تحقيق الأهداف المالية والاقتصادية والاجتماعية، إلا أنها في العراق لم تأخذ موقعها الصحيح من بين سياسات الأداء المالي للموازنة العامة، إذ أن جمود السياسة الضريبية أدى إلى تقليل أهمية النظام الضريبي واختلال هيكله. ويمكن توضيح دور النظام الضريبي وهيكله في الاقتصاد العراقي بالآتي:

أ - من حيث الأهداف المالية: إن الإيرادات الضريبية أصبحت تمارس دوراً ثانوياً ومحدوداً في تمويل الموازنة العامة، إذ تركزت جهود السياسة الضريبية على وعاء محدد يتسم بسهولة تحصيل الضرائب، أي الاقتطاع من المصدر وانخفاض الجهود المبذولة في تحصيلها، ويتمثل هذا الوعاء بالضرائب المباشرة المفروضة على الدخل سواء المتحقق لدى الأفراد العاملين في القطاع العام والقطاع الخاص، أم الدخل المتحقق للشركات الخاصة، فضلاً عن بعض الضرائب غير المباشرة المتمثلة بالضرائب الكمركية وضرائب الهاتف النقال. كما يعود انخفاض حصيلة الإيرادات الضريبية إلى زيادة الإعفاءات الضريبية الكلية أو الجزئية، وعدم اتساع القاعدة الضريبية لتشمل جميع الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين، وتخفيض المعدلات الضريبية بموجب الأمر 49 لسنة 2004 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة، إذ بلغ الحد الأقصى للمبالغ المعفاة من الضرائب على الدخل ( 5000,0 ) ألف دينار سنوياً للعائلة المكونة من الزوجين ولهم أربعة أبناء. كما تم تخفيض الحد الأقصى لمعدلات الضرائب على الدخل الخاضع للضريبة من ( 40% ) للأفراد المقيمين و ( 45% ) للأفراد غير المقيمين إلى ( 15% ). في حين تم تحديد ضريبة ثابتة على دخل شركات القطاع الخاص بنسبة ( 15% ) بعد أن كانت ( 40% ) قبل صدور هذا الأمر<sup>(51)</sup>.

كما أهمل النظام الضريبي المصادر الضريبية الأخرى التي تمثل وعاءً مناسباً في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية التي يشهدها الاقتصاد العراقي تستطيع من خلالها تحقيق إيرادات ضريبية كبيرة للموازنة العامة، مثل الضريبة على العقارات ورأس المال. وتعد ضريبة العقار من الضرائب على الدخل، وقد عرفها قانون ضريبة العقار العراقي رقم 162 لعام 1959 بأنها ( الضريبة التي تفرض على مجموع الإيراد السنوي للمكلف الناجم من تأجير عقاراته التي يملكها سواء أكانت سكنية أم تجارية أم الأراضي المستغلة بأي شكل من الأشكال )<sup>(52)</sup>.

أما ضرائب رأس المال فتشمل ضريبة العرصات وضريبة التركات، وقد عرف قانون ضريبة العرصات العراقي رقم 26 لسنة 1962 العرصة (بأنها الأرض الواقعة ضمن حدود أمانة بغداد والبلديات في مراكز المحافظات والاقتصادية والنواحي ولم تستغل استغلالاً اقتصادياً كالسكن أو الاستثمار بجميع أشكاله)<sup>(53)</sup>. وقد حددت تلك القوانين ضريبة سنوية ثابتة لكل من ضريبة العقار وبنسبة 10% من إجمالي الإيرادات العقارية، فضلاً عن ضريبة إضافية بنسب تصاعديّة تصل إلى 25% كحد أقصى وضريبة العرصات وبنسبة (2,0%) من إجمالي القيمة الكلية للعرصة، إلا أنه تم إلغاء الضريبة الإضافية بموجب الأمر رقم (49) لسنة 2004 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة.

إن إلغاء الضريبة الإضافية على العقار وضريبة التركات وكثرة الإعفاءات وجمود النسب الضريبية التي تضمنتها تلك القوانين، أدى إلى انخفاض الحصيلة الضريبية من هذه المصادر على الرغم من التطورات التي شهدها قطاع العقارات سواءً المشيدة أم غير المشيدة، إذ شهد هذا القطاع رواجاً كبيراً خلال مدة الدراسة ولاسيما السنوات الأخيرة منها فارتفعت أسعار العقارات بمختلف أصنافها وكذلك بدلات إجاراتها مما يجعلها مصادر ضريبية مهمة.

**ب- من حيث الأهداف الاجتماعية:** لم يسهم النظام الضريبي في تفتيت الاختلال الحاصل في توزيع الدخل القومي، إذ أن عدم شمول الضرائب لبعض الدخول والثروات المرتفعة وإلغاء بعض الضرائب مثل الضريبة الإضافية على العقارات، واقتصار التشريع الضريبي على النسب الثابتة بدلاً من الأسلوب التصاعدي للأسعار لضريبة العقارات والعرصات، وكثرة الإعفاءات الضريبية الخاصة بتلك الثروات أسهمت في تراكم الثروات في أيدي فئة قليلة من الأفراد، نتيجة الموجة الكبيرة في التوجه نحو الممتلكات العقارية بوصفها أفضل سبيل للمحافظة على رؤوس الأموال.

الامر الذي أدى إلى ارتفاع أسعار تلك الثروات، فضلاً عن أزمة السكن التي تولدت بفضل ارتفاع أسعار الممتلكات العقارية من مبانٍ وأراضٍ من جهة، وزيادة عدد السكان وانشطار العائلات من جهة أخرى، كذلك الاستمرار بعدم إعادة تطبيق ضريبة التركات، إذ تعد هذه الضريبة من أهم عناصر تفتيت الثروة المتراكمة لدى الكثير من الأفراد ولاسيما بعد مرحلة التغيير السياسي في العراق عام 2003، بالوقت الذي تأخذ فيه بعض الأنظمة الضريبية بفرض ضريبة مزدوجة على التركة، أي أنها تفرض على المبلغ الإجمالي للتركة من جهة، وعلى حصة كل وريث من جهة أخرى وهو ما معمول به في العراق أيضاً قبل إلغاء هذه الضريبة، الأمر الذي أدى إلى إخفاق النظام الضريبي في توزيع الدخل بصورة عادلة.

**ج- من حيث الأهداف الاقتصادية:** إن الأهداف الاقتصادية للنظام الضريبي في العراق تتجلى بتعبئة الموارد القومية، من أجل تحقيق معدلات التراكم الرأسمالي وتحقيق التنمية المتوازنة بين المناطق والأقاليم من جهة، وبين القطاعات الاقتصادية من جهة أخرى. إلا أن النظام الضريبي ركز جهوده نحو إجراءات تشجيع الاستثمارات بشكل عام، من خلال زيادة الإعفاءات الضريبية لبعض الدخول وتخفيض المعدلات الضريبية للدخول الأخرى، دون التركيز على تخفيض الاستهلاك الذي يشكل الجزء الأكبر من الطلب الكلي، ومن ثم العمل على زيادة الادخار المحلي الذي يشكل العامل الأساس لزيادة الاستثمار المحلي.

كما أخفق النظام الضريبي في تحقيق تنمية متوازنة، نتيجة عدم توجيه وتحفيز الاستثمارات في القطاعات والمناطق التي تعاني من تردي أوضاعها الاقتصادية أو انخفاض مستوى الأرباح المتحققة من خلال فرض ضرائب بمعدلات مختلفة بين الأنشطة في تلك القطاعات والمناطق. فضلاً عن أن النظام الضريبي في العراق لم يجر اهتماماً إلى مبدأ الحماية الكمركية للأنشطة المحلية الصناعية والزراعية ولاسيما حديثة التكوين، إذ أن تخفيض الضرائب على السلع المستوردة من الخارج وإعفاء البعض منها وتسهيل عملية انسيابها التي تتميز بانخفاض أسعارها يجعل من تلك الأنشطة تنسم بعدم قابليتها على المنافسة والوقوف بوجه السلع المستوردة، إذ أن إلغاء العمل بالضرائب الكمركية وإحلال ضريبة إعادة اعمار العراق، التي تم تحديدها بنسبة ثابتة ونسبة ( 5%) على الاستيرادات للسلع المختلفة وعلى أساس إجمالي قيمة البضائع، التي يتم تحديدها على وفق الأسلوب الدولي المتبع لتقدير القيمة الكمركية للبضائع<sup>(54)</sup>. وبغض النظر عن طبيعة هذه السلع ( استهلاكية أو إنتاجية)، ومدى توافر البدائل المنتجة محلياً منها، مما أدى إلى تدهور أنشطة القطاع الخاص من خلال إغلاق العديد من الصناعات المحلية وانخفاض إنتاج القائم منها<sup>(55)</sup>.

فضلاً عن إهمال النشاط الزراعي الخاص نتيجة توقف المزارعين عن ممارسة هذا النشاط، وبالتالي إخفاقها في تحقيق التنمية الصناعية والزراعية المطلوبة وتنوع مرتكزات الاقتصاد الوطني، وقد انعكس ذلك على تخفيض معدلات الاستثمار في القطاع الخاص، وهو ما أدى إلى تهميش دور القطاع الخاص لاسيما المحلي في الحياة الاقتصادية والمشاركة في إعادة اعمار العراق، وليس العمل على تفعيل دوره في ذلك كما تركز عليه الفلسفة الاقتصادية السائدة وسياسات الإصلاح الاقتصادي<sup>(56)</sup>.

يتضح مما سبق أن النظام الضريبي في العراق لم يراع الأسس التي بنيت عليها الضرائب، فالنظام الضريبي لم يبنَ على أسس سليمة تأخذ بعين الاعتبار التوفيق بين مبدأ الحصيلة ومبدأ العدالة في فرض الضرائب.

### ثالثاً: تقييم مؤشرات كفاءة السياسة الإيرادية

إن تقييم كفاءة السياسة الإيرادية يقتضي وضعها في إطار المؤشرات الاقتصادية الرئيسة التي تعكس تلك الكفاءة، والنتيجة المترتبة على هذه الكفاءة تتجلى في مقدار الضغط الكمي الذي تتركه تلك المؤشرات على الموارد الاقتصادية المتاحة والنتاج المحلي الإجمالي من جهة، وتوزيع تلك الموارد بين الدولة والقطاع الخاص من جهة أخرى، بوصف الإيرادات العامة ما هي إلا اقتطاع كمي من الناتج المحلي لمصلحة الدولة على حساب القطاع الخاص<sup>(57)</sup>. وهذه المؤشرات هي:

#### 1- مؤشرات السياسة الإيرادية وتشتمل على:

##### أ- نسبة الإيرادات الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي:

يتضح من بيانات الجدول رقم (7) أن الإيرادات الحكومية تشكل نسبة مرتفعة من الناتج المحلي الإجمالي بلغت كأعلى مستوى لها ( 47,7% ) سنة 2008، وقد حققت تذبذباً واضحاً خلال المدة ( 2004 – 2009 ) حتى وصلت نحو ( 33,1% ) وذلك سنة 2009. أما من حيث مكونات الإيرادات الحكومية يتضح أن الإيرادات النفطية تشكل معظم الإيرادات الحكومية، ويظهر ذلك من خلال نسبة الإيرادات

#### جدول رقم (7)

#### نسبة الإيرادات الحكومية إلى الناتج المحلي الإجمالي للمدة ( 2004 – 2010 ) نسبة مئوية

نسبة الإيرادات الحكومية إلى	نسبة الإيرادات النفطية إلى الناتج	نسبة الإيرادات الحكومية الأخرى إلى
-----------------------------	-----------------------------------	------------------------------------

السنة	الناتج	الناتج
2004	40,3	39,9
2005	38,0	34,8
2006	44,3	44,1
2007	36,2	35,1
2008	47,7	46,7
2009	33,1	30,9
2010	34,1	32,6

المصدر: الجدول من عمل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول رقم (5) والجدول رقم (6) النفطية إلى الناتج المحلي الإجمالي، إذ تشير البيانات الواردة في الجدول ذاته إلى أن الإيرادات النفطية تراوحت بين (30,9% - 46,7%) من ذلك الناتج والتي تمثل الحد الأدنى والأعلى لها. أما الإيرادات الحكومية الأخرى فإنها لم تشكل نسبة كبيرة من الناتج المحلي الإجمالي، إذ لم تتعد تلك الإيرادات نسبة (2,2%) وذلك في سنة 2009. وهذا يعني أن الإيرادات الحكومية تشكل ضغطاً كبيراً على إجمالي الناتج المحلي الإجمالي، ولاسيما أنها لا تستهدف الفائض الاقتصادي الذي تولده القطاعات الاقتصادية الإنتاجية، وإنما تستهدف الإنتاج الأولي الذي يتسم بانخفاض القيمة المضافة المتحققة في هذا القطاع.

#### ب- مؤشرات الإيرادات الضريبية:

لدراسة كفاءة السياسة الضريبية يمكن الاستعانة بالجدول رقم (8)، إذ تشير البيانات الواردة فيه إلى انخفاض العبء الضريبي بشكل كبير، إذ حقق نسب متدنية خلال السنوات 2004 و 2005 فلم يصل ذلك العبء إلى نسبة (1,0%) من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي. وعلى الرغم من الزيادة التي تحققت في ذلك العبء، إلا أنها يعد متدنٍ جداً لم يتجاوز في أفضل حالاته (3,8%) وذلك في سنة 2008. وهذا يعني أن الإيرادات الضريبية تشكل نسبة ضئيلة جداً من حجم الناتج المحلي الإجمالي، وفي ظل توفر طاقة ضريبية ممكنة وبمستوى (25%) من إجمالي الناتج المحلي، بوصفها نسبة نموذجية كما حددها كولن كلارك. أو من خلال المقارنة مع مؤشر العبء الضريبي المتحقق لدى بعض الدول، فقد

#### جدول رقم (8)

#### العبء والضريبي في العراق للمدة (2004 - 2010) نسبة مئوية

السنة	العبء الضريبي
2004	0,6
2005	0,9
2006	3,0
2007	1,6
2008	3,8
2009	3,1
2010	1,8

المصدر: الجدول من عمل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول رقم (5) والجدول رقم (6). بلغ هذا العبء في مصر على سبيل المثال (15,8%) من الناتج المحلي الاجمالي سنة 2009، على الرغم من انخفاض نصيب الفرد من الناتج المحلي فيها، إذ بلغ متوسط نصيب الفرد من الناتج في مصر (5412) جنيه، أي ما يعادل (974,4) دولار للفرد الواحد\*\*\*\*، مقارنة بنصيب الفرد من الناتج المحلي في العراق الذي بلغ (3747,5)\*\*\*\*\* دولار سنة 2009، إذ يعد نصيب الفرد من الناتج المحلي العامل الأكثر اهمية في تحديد حجم

الطاقة الضريبية الممكنة. وهذا يعني ان الإيرادات الضريبية في العراق لم تصل إلى الحدود القصوى للإيرادات التي يمكن تحصيلها من خلال الضرائب، في ظل توافر طاقة ضريبية فائضة وضمن المقدرة التكلفة للأفراد مع تحقيق مستوى من العدالة الضريبية. وبالتالي فان العبء الضريبي الفعلي يبتعد كثيراً عن العبء الضريبي الأمثل الذي يوفق بين حاجة الدولة إلى الإيرادات الضريبية، لتغطية بعض نفقاتها ومقدرتها على مجابهة وتحصيل تلك الإيرادات من جهة، ومقدرة الفرد على دفع الضرائب وقدرته على تحمل عبئها من جهة أخرى.

يتضح من خلال مؤشرات السياسة الإيرادية أنها ركزت على الإيرادات التي تشكل مصدر ضغط على الموارد الاقتصادية، المتمثلة بالنتائج المحلي الإجمالي المتكون من النشاط الأولي بشكل رئيس، والذي ينشأ خلال المدة الحالية لتكوين ذلك الناتج، دون التركيز على مصادر الإيرادات التي تستهدف الناتج الذي يتكون خلال المدة السابقة والمتمثل بالضرائب، وهذا يعني ان الدولة العراقية على الرغم من تغير فلسفتها الاقتصادية من دولة على وفق النهج الاشتراكي الى دولة تقوم على الية السوق، الا انها لم تكن كذلك في مجال التحول في السياسة الإيرادية.

#### المبحث الخامس

#### تحليل عجز الموازنة في العراق ومصادر تمويله

#### أولاً: واقع عجز الموازنة ومصادر تمويله

إن إستراتيجية تخطيط الموازنة العامة في العراق خلال مدة الدراسة بنيت على أساس عجز مالي مستمر يمثل الفرق بين النفقات العامة والإيرادات العامة، إذ ان النفقات العامة تزايدت بشكل متسارع لم تستطع الإيرادات العامة المعتمدة على مصدر وحيد وهو الإيرادات النفطية من تغطيتها، الأمر الذي أدى إلى تزايد عجز الموازنة الذي يعد عجزاً مخططاً ترسمه إستراتيجية إعداد الموازنة لتغطية النفقات العامة المقدرة. وتشير البيانات الواردة في الجدول رقم (9) إلى أن عجز الموازنة المخطط بلغ (10121,0) مليار دينار سنة 2004، وقد ازداد ليبلغ (2,21682) مليار دينار سنة 2010 محققاً زيادة قدرها (11561,2) مليار دينار وبمعدل نمو بلغ (13,5)%. وقد اتخذ اتجاهين مختلفين خلال المدة (2004 – 2010)، إذ اخذ هذا العجز بالانخفاض خلال السنوات الثلاثة الأولى من الدراسة حتى وصل الى (5570,9) مليار دينار سنة 2006، ثم اخذ بالارتفاع خلال السنوات اللاحقة. وقد شكل العجز المخطط نسبة كبيرة من النفقات العامة، إذ بلغت نسبته (31,8%) كأعلى مستوى سنة 2004، في حين انخفض إلى أدنى مستوياته ونسبة بلغت (10,9%) سنة 2006.

ومن الملاحظ على عجز الموازنة العامة في العراق بأنه يتناسب تناسباً طردياً مع الإيرادات العامة، أي انه يتزايد على الرغم من زيادة الإيرادات، وهذا عكس ما تشير إليه الأدبيات المالية والتجارب الموضوعية، إلى أن العجز ينشأ نتيجة انخفاض حصيلة الإيرادات بسبب عدم وجود مصادر كافية لزيادة الإيرادات.

ويمكن من خلال بيانات الجدول رقم (9) ان نشخص وجود تباين كبير بين الموازنات التي اصدرتها الدولة بعجز مخطط كبير وبين الجانب الفعلي لتنفيذ هذه الموازنات، إذ يتضح تحول هذا العجز الى فائض عند تنفيذ الموازنة العامة. ويعود ذلك بالدرجة الاساس الى انخفاض نسب تنفيذ النفقات العامة سواءً بجانبها التشغيلي أم الاستثماري والتراكم النقدي نتيجة ارتفاع أسعار النفط الخام في الأسواق العالمية وزيادة كمية صادراته التي لم تؤخذ بنظر الاعتبار عند إعداد الموازنة العامة أدى إلى تحول العجز

جدول رقم (9)  
عجز الموازنة المخطط والفعلي للمدة ( 2006 - 2010 ) ( مليار دينار، نسبة مئوية\* )

السنة	العجز المخطط	نسبته من النفقات العامة	العجز الفعلي ( الفائض )	نسبته إلى العجز المخطط
2004	10121,0	31,8	865,3	8,6
2005	7022,6	19,5	14127,7	201,2
2006	5570,9	10,9	10248,9	184,0
2007	9663,0	18,7	15568,2	161,1
2008	11620,9	12,6	20848,8	179,4
2009	18757,3	27,1	2642,3	14,1
2010	21682,2	26,0	5169,1	23,8

\* احتسبت النسب من قبل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول نفسه والجدول رقم (1).  
المصدر: الجدول من عمل الباحثين اعتماداً على

- بيانات الجدول رقم (1) والجدول رقم (6).

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية للأعوام ( 2004 و 2008 و 2009 )، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

المخطط إلى فائض فعلي عند التنفيذ. وقد حقق هذا الفائض تطوراً كبيراً خلال المدة المذكورة، إذ ازداد من (65,3 مليار دينار سنة 2004 إلى ( 5169,1 ) مليار دينار سنة 2010 وبمعدل نمو مركب بلغ (34,7%). وتعاطم فائض الموازنة بصورة كبيرة في بعض سنوات الدراسة، إذ وصل إلى ( 20848,8 ) مليار دينار سنة 2008، الأمر الذي جعل هذا الفائض يتجاوز مقدار العجز المخطط. ويتضح ذلك من خلال نسبة الفائض إلى العجز المخطط، إذ شكل هذا الفائض نسباً مرتفعة جداً في معظم سنوات مدة الدراسة، ولاسيما خلال السنوات (2005 - 2008) تراوحت بين ( 161,1% - 201,1% ). ويشير الفائض المتحقق إلى أن النفقات العامة الفعلية تنمو بمعدل أقل من الإيرادات العامة الفعلية، الأمر الذي يشكك في جدوى هذا العجز من الناحية المالية والاقتصادية، مما يعكس الخطورة التي تكتنفها عملية العجز المخطط في الموازنة العامة، فضلاً عن أن الفائض المتحقق يتميز بأنه ظاهري يخفي وراءه عجوزات حقيقية، تبدو آثارها السلبية في الواقع الاقتصادي والاجتماعي من خلال تباطؤ الاستثمار المنتج العام والخاص، وانخفاض نسب تشغيل الطاقات الإنتاجية وانخفاض مستوى معيشة الأفراد. وبالتالي فإن ظاهرة عجز الموازنة العامة في العراق تعد بأنها ظاهرة معقدة لا يمكن إرجاعها إلى الفجوة بين النفقات العامة والإيرادات العامة، وإنما ترتبط بعوامل أخرى ليست اقتصادية أو مالية وإنما عوامل فنية ترتبط بإعداد الموازنة.

إن وجود الفائض في موازنات السنوات السابقة انعكس على مصادر تمويل العجز، إذ إن ذلك العجز تمت تغطيته من خلال الأموال المدورة من الموازنات السابقة. ومن أجل التعرف على تطور حجم الديون العامة وهيكلها في العراق، يمكن الاستعانة بالجدول رقم (10)، إذ تشير البيانات المعروضة فيه إلى أن الدين العام الداخلي لم ينمو بشكل كبير خلال المدة ( 2004 - 2010 )، إذ ارتفع حجم الدين العام الداخلي من ( 5925,1 ) مليار دينار

سنة 2004، ليصل الى ( 9180,9 ) مليار دينار سنة 2010، وبمعدل نمو مركب بلغ ( 7,6 % ) فقط. في حين حقق معدلات نمو سالبة في بعض السنوات وبالذات خلال المدة ( 2006 – 2008 )، اذ انخفض الى ( 4455,6 ) مليار دينار سنة 2008 كأدنى قيمة مطلقة له خلال مدة الدراسة، ثم حقق ارتفاعاً ملحوظاً خلال السنوات ( 2009 و 2010 )، إذ بلغ ( 8434,1 ، 9180,8 ) مليار دينار وبمعدل نمو سنوي بلغ ( 89,3 % و 8,9 % ) على التوالي. وتشير معدلات النمو السنوية إلى اتجاه الدين العام الداخلي، إذ بلغ معدل النمو معدلات سالبة خلال المدة ( 2005 – 2008 ) بينما اخذ هذا النمو اتجاهاً موجباً في بداية المدة ونهايتها فقد بلغ ( 5,6 % و 89,3 % ) في عامي 2004 و 2009 على التوالي.

**جدول رقم (10)**  
**حجم الدين العام الداخلي ومعدل نموه السنوي للمدة ( 2004 – 2010 ) مليار دينار**

السنة	الدين العام الداخلي	معدل النمو السنوي %*
2004	5934,8	--
2005	6255,6	5,6
2006	5645,4	( 15,2 )
2007	5193,7	( 2,1 )
2008	4455,6	( 14,2 )
2009	8434,0	89,3
2010	9180,8	8,9

المصدر: البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية للسنوات ( 2007 – 2010 )، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

\* تم احتساب معدل النمو بموجب الصيغة السابقة المستخدمة في البحث.

إن معدلات النمو السالبة للدين العام الداخلي تعكس دور الفائض في الموازنة في تقليل الاعتماد على الدين العام كونها مصدراً لتمويل الموازنة العامة، بل العكس أي محاولة تخفيض هذا الدين كإستراتيجية من إستراتيجيات إصلاح الأداء المالي للموازنة، وهذا يعني ان الدولة لم تقم بما خططت له من ديون لغرض تغطية العجز في الموازنة، لان الفوائض المتحققة خلال عملية التنفيذ حالت دون تنفيذ العجز المخطط، إلا أن زيادة الدين العام الداخلي في بعض السنوات على الرغم من وجود فائض في الموازنة، يثير بعض الغموض في سياسة الدولة في مجال الديون العامة وعدم ارتباطها بتغطية العجز في الموازنة.

اما الديون الخارجية فإنها نتيجة لسياسات ادارة تلك الديون التي انتهجها العراق منذ سنة 2004 ضمن برنامج اصلاح اقتصادي شامل يهدف الى تحقيق التوازن الداخلي والخارجي، فقط تمخضت تلك السياسات عن تخفيض حجم الديون الخارجية المترتبة على العراق، فضلاً عن تخفيض اعبائها في الامد المتوسط والطويل الى مستويات محتملة تمكن العراق من الوفاء بالتزامات السداد. وفي 21 تشرين الثاني 2004 اتفقت الدولة العراقية مع دول نادي باريس البالغ عددها 18 دولة فضلاً عن كوريا الجنوبية، التي يبلغ ديونها ( 36,8 ) مليار دولار، على تخفيض تلك الديون وبنسبة ( 80 % ) على ان يتم هذا التخفيض على ثلاث مراحل، تتضمن الاولى والثانية تخفيض ما نسبته ( 30 % ) من اجمالي ديون الدول السالفة الذكر وفوائدها لكل مرحلة، على وفق الشروط التي حددتها مجموعة اتفاقيات وترتيبات دولية خاصة، تعهد العراق بموجبها تطبيق مجموعة من الاصلاحات الاقتصادية التي تسعى الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي على ان يتم تطبيق تلك الاتفاقيات على مدار ثلاث

سنوات، وبناءً على ذلك انخفض حجم الديون الخارجية بعد انجاز المرحلتين الاولى والثانية الى ( 50,2 ) مليار دولار سنة 2007<sup>(58)</sup>، بعد ان كان يبلغ ( 126,0 ) مليار دولار سنة 2004. اما المرحلة الثالثة فقد تضمنت تخفيض ما نسبته ( 20% ) من اجمالي ديون نادي باريس بعد التزام العراق بتنفيذ جميع الشروط التي وضعها صندوق النقد الدولي باعتباره الممثل الرسمي لمصالح تلك الدول، لذا انخفض حجم الديون الخارجية ليصل الى ( 45,8 ) مليار دولار سنة 2010<sup>(59)</sup>، أي ما يعادل ( 53586,0 ) مليار دينار.

وتجدر الاشارة الى ان تخفيض الديون الخارجية لم يقتصر على ديون دول نادي باريس فقط، وانما شمل مصادر الديون الخارجية الاخرى المتمثلة بالبنوك التجارية الاجنبية الخاصة والمؤسسات المالية الدولية وديون الدول الاخرى خارج نادي باريس باستثناء بعض الدول العربية ولاسيما الكويت والسعودية. وتشتمل الديون الخارجية المترتبة على العراق في الوقت الحالي على بعض القروض التي حصل عليها العراق من دول واطراف اخرى دولية تشتمل على الاتي<sup>(60)</sup>:

1- القرض الياباني بقيمة ( 3500,0 ) مليون دولار.

2- القرض الايراني بمبلغ ( 1000,0 ) مليون دولار.

3- قرض مؤسسة التنمية الدولية بمبلغ ( 500,0 ) مليون دولار.

4- القرض الايطالي بمبلغ ( 400,0 ) مليون يورو.

5- القرض الاسباني الميسر بمبلغ ( 75,0 ) مليون دولار.

فضلاً عن تلك القروض فقد خول قانون الموازنة العامة لسنة 2010 وزير المالية صلاحية الاقتراض من صندوق النقد الدولي بحدود ( 4500,0 ) مليون دولار، ومن البنك الدولي بحدود ( 2000,0 ) مليون دولار، وباستخدام حقوق السحب الخاصة بما يعادل ( 1800,0 ) مليون دولار لتغطية العجز في الموازنة العامة لتلك السنة<sup>(61)</sup>.

يتضح مما سبق ان الموازنات التي اصدرتها الدولة العراقية بعجز لم تؤد الى تراكم الديون العامة على الدولة وذلك لكون العجز يغطي، اما من خلال الاموال المدورة من السنوات السابقة نتيجة انخفاض نسب تنفيذ النفقات العامة او من خلال الفائض النقدي الحاصل نتيجة ارتفاع اسعار النفط عن تلك المعتمدة عند اعداد الموازنة، باستثناء بعض الديون الخارجية والداخلية التي تغتفر الى المبررات الاقتصادية من وجودها في ظل توافر مبالغ مالية فائضة من الموازنة.

#### ثانياً: فاعلية عجز الموازنة ومصادر تمويله

إن تقييم فاعلية عجز الموازنة العامة تنبثق من دور الديون الداخلية والخارجية في الاقتصاد العراقي، ويتحدد هذا الدور باتجاهين الأول مصدر هذه الديون، والثاني توجهات استخدامها وما يتركه من آثار، ومدى الحاجة إلى هذه الديون. ففيما يتعلق بالاتجاه الأول فان الديون الداخلية تركزت على الجهاز المصرفي فقط، ومن خلال الاحتياطات النقدية المحلية الفائضة لدى هذه المصارف، الأمر الذي يعني أن آثار تلك الديون سينعكس على زيادة عرض النقد الذي يؤدي بدوره إلى زيادة الإنفاق الاستهلاكي، ومن ثم زيادة المستوى العام للأسعار. وتتبع هذه الآثار من عدم قدرة الجهاز الإنتاجي على مواكبة الزيادة في عرض النقود ولاسيما في المكونات الأخرى غير القطاع النفطي. أما فيما يخص الديون الخارجية التي حصل عليها العراق خلال مدة الدراسة، فقد اقتصر على المصادر الرسمية المتمثلة بصندوق النقد والبنك الدوليين فضلاً عن بعض الدول، وهذه الديون تعد من الديون الميسرة التي تتميز

بانخفاض أسعار فوائدها ومدة سداد طويلة الأجل، وبالتالي فإنها تقلل من العبء المالي الذي تتحمله الموازنة العامة نتيجة لخدمة الدين.

أما الاتجاه الثاني فإن تلك الديون تم استخدامها لأغراض استثمارية في مجالات خدمية لم تحقق تقدماً ملموساً من الناحية الفعلية، لأنه تم استخدامها في مشاريع البنية التحتية التي تتميز بطول مدة استرجاع رأس المال، لذا فإن تلك الديون لم تسهم في زيادة درجة التطور الاقتصادي، بل عملت على تحقيق آثار سلبية على التوازن الاقتصادي الكلي الداخلي. فقد أدت إلى زيادة عرض النقد في الاقتصاد، لأنها عبارة عن عملات اجنبية تدخل الاقتصاد، ومن ثم فإن عملية مبادلتها بعملة محلية وضخها إلى الاقتصاد في إطار البنك المركزي تعمل على زيادة عرض النقد، وهذا من شأنه يعمق من ظاهرة تزايد الإنفاق الاستهلاكي على حساب الادخار والاستثمار. أما بالنسبة للتوازن الخارجي المتمثل بتوازن ميزان المدفوعات، فلا شك ان زيادة النزعة الاستهلاكية في ظل انعدام مرونة الجهاز الإنتاجي للسلع الاستهلاكية اسهمت في انكشاف الاقتصاد الوطني للخارج، أي زيادة استيراد ما تحتاج إليه من السلع الاستهلاكية من الخارج.

#### ثالثاً: تقييم مؤشرات كفاءة عجز الموازنة ومصادر تمويله

لتقييم مؤشرات عجز الموازنة العامة ومصادر تمويله يقضي تحديدها بنسبة من الناتج المحلي الإجمالي، إذ تشير هذه النسب إلى الحدود المثلى لعجز الموازنة والديون العامة، بالشكل الذي يستطيع معه الاقتصاد الوطني من السيطرة على تحقيق الاستقرار المالي والنقدي. وتشير البيانات الواردة في الجدول رقم (11) إلى أن عجز الموازنة العامة المخطط في العراق بلغ مستويات مرتفعة جداً، فقد بلغت ( 19,0 % ) من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي سنة 2004، وقد أخذت هذه النسبة بالانخفاض حتى وصلت إلى ( 5,8 % ) سنة 2006 من أجل تحقيق الانضباط المالي للموازنة العامة، ثم أخذت بعد ذلك بالارتفاع حتى بلغت ( 12,6 % ) سنة 2010. وعند مقارنة نسب العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي، مع المؤشرات التي اعتمدها بعض التجارب الدولية لعدد من الدول الصناعية المتقدمة وبعض الدول العربية والبالغة ( 3 % )، يتضح أنها تتجاوز تلك المؤشرات بشكل واضح. وتدل تلك النسب المرتفعة لعجز الموازنة من الناتج المحلي الإجمالي إلى تنامي ذلك العجز بشكل كبير، مما يشكل خطراً كبيراً في تحقيق الاستقرار المالي. وعند الأخذ بنظر الاعتبار تنامي نسب تنفيذ النفقات العامة، فإن هذا العجز يتحول

جدول رقم ( 11 )  
عجز الموازنة المخطط ونسبته من الناتج المحلي الإجمالي  
للمدة ( 2004 – 2010 ) نسبة مئوية

السنة	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي	19,0	9,6	5,8	8,7	7,5	13,5	12,6

المصدر: الجدول من عمل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول رقم (5) والجدول رقم (9).

إلى اختلال هيكلي كبير في هيكل الموازنة العامة، نتيجة تنامي حجم الديون العامة بشقيها الداخلية والخارجية، التي تستقر في ظل الأوضاع الحالية للموازنة العامة عند مستويات مناسبة لا تتجاوز الحدود الآمنة، إذ تشكل تلك

الديون نسبة ( 36,0 ) \*\*\*\*\* من الناتج المحلي الاجمالي لسنة 2010، مما يجعلها تتراد بصورة كبيرة لا يمكن السيطرة على آثارها وإمكان الإيفاء بها.

### الاستنتاجات:

1- تحظى الموازنة العامة عبر عناصرها المختلفة بأهمية كبيرة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، فضلاً عن اختلاف تلك الأهمية بين الدول المختلفة في ضوء إمكاناتها الاقتصادية ودرجة تطورها الاقتصادي والاجتماعي وطبيعة المشكلات التي تواجهها، إذ تحتل الساسة الانفاقية والايادية وعجز الموازنة من خلال مصادر تمويله دوراً كبيراً لتحقيق التقدم الاقتصادي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

2- إن المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي تشكل مصادر ضغط على الموازنة العامة، إذ أن معالجة تلك المشكلات تلقي دوراً كبيراً على الموازنة العامة سواءً من خلال توجهات السياسة الانفاقية لمعالجة بعضها الذي يرتبط بأداء ذلك العنصر، أم من خلال طبيعة السياسة الايرادية ومصادر تمويل عجز الموازنة بقدر تعلق الأمر بهذه العناصر في معالجة بعضها الآخر.

3- تعاني السياسة الانفاقية في العراق من خلل بنيوي واضح وأصبح سمة مميزة للسياسة الانفاقية، ويتمثل هذا الخلل في التباين الكبير في توزيع النفقات العامة بين النفقات التشغيلية والنفقات الاستثمارية، إذ تحظى النفقات التشغيلية بالنصيب الأكبر من النفقات، فلم تتخفص نسبتها من النفقات العامة عن ( 66,6% ) خلال مدة الدراسة. كما يشتمل اختلال السياسة الانفاقية على تشوه طبيعة النفقات التشغيلية، إذ تشكل النفقات الإدارية والاجتماعية حصة الاكبر من بين النفقات التشغيلية الأخرى. فضلاً عن تشوه طبيعة النفقات الاستثمارية من خلال التركيز على القطاعات الانتاجية الخدمية واهمال القطاعات الانتاجية الحقيقية التي تسهم بشكل مباشر في زيادة الناتج المحلي الاجمالي.

4- إن اختلال السياسة الانفاقية انعكس على فاعلية تلك السياسة وكفاءتها في تحقيق اهدافها فقد عمقت من بعض المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي بدلاً من معالجتها. فعلى الرغم من ارتفاع نسبة النفقات العامة من الناتج المحلي الاجمالي، الا ان تلك النفقات عمقت من اختلال الهيكل الانتاجي وزيادة الطلب الاستهلاكي فضلاً عن انها ادت الى تردي واقع الخدمات التي تقدمها الدولة للأفراد، فضلاً عن استمرار بعض المشكلات الاخرى مثل البطالة والفقر.

5- إن الدعم الذي يوجه إلى القطاع الخاص لا يتناسب مع أهمية ذلك القطاع في قيادة النشاط الاقتصادي وتعميق دوره في تحقيق عملية التنمية الاقتصادية في ظل التوجهات الرامية إلى تغيير الفلسفة الاقتصادية والتحول من النظام المركزي إلى آلية السوق، لاسيما وان ذلك القطاع يعاني من تحديات كثيرة نتيجة للسياسات الاقتصادية الخاطئة والإهمال الشديد الذي تعرض له القطاع الخاص في ظل تلك السياسات.

6- تعاني السياسة الايرادية من اختلال هيكل الإيرادات العامة، فعلى الرغم من توجهات إستراتيجية الموازنة العامة في تقليل الاختلال الحاصل في هيكل الإيرادات العامة، من خلال تنويع مصادر الإيرادات وتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية لأغراض تمويل الموازنة العامة، إلا أن تلك التوجهات لم تظهر إلى ارض الواقع، فقد بقيت الإيرادات النفطية تشكل المصدر الرئيس للإيرادات العامة، إذ لم تتخفص نسبتها عن ( 93,46% ) من إجمالي الإيرادات العامة وعن ( 30,9% ) من الناتج المحلي الاجمالي خلال مدة الدراسة.

7- ان البرامج الاصلاحية التي تبنتها الدولة في المجال الضريبي لم تحدث تطوراً كبيراً في فاعلية النظام الضريبي، اذ لا يزال قاصراً في تحقيق اهدافه المالية والاقتصادية والاجتماعية، فقد ظلت الايرادات الضريبية عند حدودها الدنيا، ولم تزد عن ( 8,6% ) من اجمالي الايرادات العامة، وعن ( 3,8% ) من الناتج المحلي الاجمالي في احسن حالاتها على الرغم من ارتفاع حجم الطاقة الضريبية للدولة. وهذا الانخفاض في العبء الضريبي يعني عد استخدام النظام الضريبي كأداة لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية، أي ان قصور الهدف التمويلي يعني قصور الاهداف الاخرى.

8- تثير مسألة العجز المخطط في الموازنة العامة وبشكل مستمر على الرغم من انخفاض القدرة التنفيذية لمؤسسات الدولة على انفاق الاموال المتاحة ووجود الفائض في تلك الاموال في عموم مدة الدراسة يثير الغموض حول جدوى هذا العجز من الناحية الاقتصادية والمالية، فضلاً عن انه يخفي وراءه عجوزات حقيقية، تبدو اثارها السلبية في الواقع الاقتصادي والاجتماعي من خلال تباطؤ الاستثمار المنتج.

9- ان انحراف الموازنة العامة عن وظائفها الاقتصادية والاجتماعية وعدم وجود استراتيجية محددة المعالم والاولويات، يعني ان عناصر الاداء المالي لها لم تكن بمستوى الكفاءة لتحقيق اهدافها، الامر الذي يثبت صحة الفرضية.

### المقترحات

1- ان المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي لا يمكن للإصلاحات المشروطة والمستندة الى وصفات جاهزة من تلفيها، لذا يقتضي اتباع سياسات الاصلاح المالي الذاتية بدلاً من التوجهات الاصلاحية المعتمدة على الاصلاحات المشروطة.

2- ان معالجة تلك المشكلات يعتمد اعتماداً كبيراً على معدلات النمو والاستثمار والقيام بالإصلاحات اللازمة لجعل هذا النمو مستداماً، لذا فان جهود الموازنة العامة من الضروري ان تتركز نحو تحقيق معدلات نمو مرتفعة في ظل توافر بيئة اقتصادية مؤاتية لزيادة النشاط الاقتصادي.

3- وجود رؤية اقتصادية واضحة المعالم قائمة على اساس التخطيط، من اجل معالجة المشكلات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، وهذا يعني ان الموازنة من الضروري ان تعطي اولوية قصوى لزيادة النفقات الاستثمارية، بما ينسجم مع حاجة الاقتصاد العراقي الماسة الى مزيد من الاستثمارات التي تتطلبها عملية التنمية في مختلف مجالاتها.

4- اعادة توجيه النفقات العامة على وفق الاولويات بين القطاعات الاقتصادية المختلفة، بما يحقق تنمية اقتصادية متوازنة في جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية.

5- تعديل هيكل النفقات الاستثمارية باتجاه القطاعات التي تسهم في تنويع القاعدة الانتاجية للاقتصاد العراقي، مع الاخذ بالاعتبار حاجة تلك القطاعات من الموارد المالية من جهة، وتحقيق معدلات تنفيذية معقولة من جهة اخرى.

6- في ظل وجود عدد من انواع البنية التحتية التي ينهض عليها النشاط الاقتصادي، يقتضي اعطاء البنية التحتية الداعمة للإنتاج اولوية قصوى مقارنة بالبنية الداعمة للاستهلاك، فعلى الرغم من الحاجة الى معالجة ما يعاني منه السكان من مشكلات الخدمات الاساسية، فان اولوية تنويع هيكل الاقتصاد العراقي وخلق فرص متواصلة للعمالة لها الاسبقية على سائر الاعتبارات الاخرى.

- 7- إعادة تأهيل شركات القطاع العام الانتاجية لكي تصبح تلك الشركات قادرة على انتاج السلع والخدمات بكفاءة، وعلى نحو مدر للربح وتحديد علاقة الموازنة العامة بهذه الشركات.
- 8- اصلاح هيكلية دعم القطاع الخاص وتحديد الاطر التي تساعد على استغلال هذا الدعم في تطوير القطاع الخاص، وجعله قادراً على قيادة عملية التنمية في المستقبل، ومصدراً مهماً من مصادر تمويل الموازنة العامة.
- 9- تحقيق الاصلاح الضريبي الشامل على وفق جدول زمني يشتمل على مراحل متعددة، على وفق المتطلبات التي تتطلبها عملية اصلاح الاقتصاد العراقي من جهة، واصلاح اداء السياسة الايرادية من جهة اخرى.
- 10- اعادة توجيه السياسة الضريبية نحو تقليل الانشطة غير المرغوبة اقتصادياً واجتماعياً، التي تمارس تأثيراً سلبياً في الاقتصاد العراقي، وهو ما يعرف بالضررائب على المساوي او الخطايا وذلك لضمان الاستغلال الامثل للموارد الاقتصادية.
- 11- العمل على زيادة الايرادات من الخدمات التي تقدمها الدولة للأفراد، بما ينسجم مع حجم الدولة وطبيعة تدخلها، لذا ينبغي ان يتم استيفاء جزء من التمويل من المستفيدين من هذه الخدمات كونها تحقق نفعاً خاصاً في اغلب الخدمات المقدمة.
- 12- ادارة الايرادات النفطية من خلال اعتماد سياسة اقتصادية محكمة للإيرادات النفطية، تتضمن اعتماد اسعار تحفظية للنفط الخام المصدر، وتكوين صناديق استثمارية لغرض الحفاظ على تلك الايرادات وتنميتها.
- 13- توثيق العلاقة بين الموازنة العامة ومتغيرات الاقتصاد الوطني بحيث لا تصبح الموازنة سائرة باتجاه مغاير لتلك المتغيرات، ومن ثم يؤدي الى عدم تحقيق اهدافها، وهذا يتطلب النظر الى الموازنة العامة على انها وثيقة وطنية تمثل عقد تتعهد به الدولة امام المجتمع على الاستخدام الامثل للموارد الاقتصادية التي تضمن اقصى مستوى من الرفاهية.
- 14- تعزيز وتفعيل وتقوية الرقابة على الصرف ويتم ذلك من خلال تطبيق الاتجاهات الحديثة لإعداد الموازنة التي تسهم في ترشيد النفقات العامة، والقضاء على مظاهر الفساد وعدم الكفاءة في استخدام الموارد المالية.
- 15- اعتماد مبدأ الشفافية لعمليات الموازنة العامة كافة، من اجل اتاحة البيانات والمعلومات للجميع، وتشمل اعداد الحسابات الختامية التي تعطي تفاصيل عن النفقات العامة والايرادات العامة، مما يساعد في وضوح الادوار والمسؤوليات، للتعرف على اوجه الانفاق ونسب التغيير ومعدلاته ونتائج التنفيذ الفعلي مقارنة بالاعتمادات المرصودة.

### المواضع

- <sup>1</sup> د. عبد الغفور إبراهيم احمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، عدم توفر الطبعة؛ ( عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2009 )، ص 257.
- <sup>2</sup> د. خالد شحادة الخطيب و د. احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة؛ ( عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2007 )، ص 270.
- <sup>3</sup> د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي، عدم توفر الطبعة؛ ( الموصل: الدار الجامعي للطباعة والنشر، 2002 )، ص 567.

- 4 د. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى؛ ( عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2007 )، ص168.
- 5 د. طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، عدم توفر الطبعة؛ ( بغداد: الجامعة المستنصرية، 1990 )، ص270.
- 6 د. خالد شحادة الخطيب و د. احمد زهير شامية، مصدر سابق، ص271.
- 7 د. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، مصدر مذكور سابقاً، ص170.
- 8 د. عبد المنعم السيد علي، مدخل في علم الاقتصاد - دراسة في مبادئ الاقتصاد الرأسمالي والاشتراكي - مبادئ الاقتصاد الكلي، الجزء الثاني؛ ( بغداد: الجامعة المستنصرية، 1984 )، ص329.
- 9 د. فليح حسن خلف، النظم الاقتصادية - الرأسمالية، الاشتراكية، الإسلام، الطبعة الأولى؛ ( عمان: جدارا للكتاب العالمي، 2008 )، ص122.
- 10 د. فليح حسن خلف، المالية العامة، الطبعة الأولى؛ ( عمان: دار جدارا للكتاب العالمي، 2008 )، ص279.
- 11 د. طاهر الجنابي، مصدر مذكور سابقاً، ص278.
- 12 د. فليح حسن خلف، النظم الاقتصادية - الرأسمالية، الاشتراكية، الإسلام، مصدر مذكور سابقاً، ص125.
- 13 سامويلسون و نورد هاوس، علم الاقتصاد، الطبعة الأولى؛ ( بيروت: مكتبة لبنان للنشر، 2006 )، ص25.
- 14 د. عبد الوهاب الأمين و د. زكريا عبد الحميد باشا، مبادئ الاقتصاد الكلي، الجزء الثاني؛ ( الكويت: دار المعرفة للنشر، 1983 )، ص359.
- 15 د. عبد المنعم السيد علي، مصدر مذكور سابقاً، ص324.
- 16 د. فليح حسن خلف، المالية العامة، مصدر مذكور سابقاً، ص356.
- 17 د. محمد مروان السمان وآخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي، الطبعة الأولى؛ ( عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009 )، ص314.
- 18 مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، الطبعة الرابعة، ( القاهرة، مكتبة الشروق الدولية، 2004 )، ص10.
- 19 الهام حيوي، الجودة كمدخل لتحسين الأداء الإنتاجي للمؤسسات الصناعية الجزائرية، مجلة الباحث، العدد5، 2007، ص46.
- 20 د. عبد الكريم محسن و د. صباح مجيد النجار، ادارة الانتاج والعمليات، الطبعة الثالثة، ( عمان، دار وائل للنشر، 2009 )، ص29.
- 21 المصدر السابق نفسه، الصفحة نفسها.
- 22 حسن شاكر الشمري، فاعلية السياسات المالية والنقدية والتوجهات المستقبلية في الاقتصاد العراقي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد ، ( الكوفة، جامعة الكوفة، 2006 )، ص13.
- 23 د. يونس احمد البطريق وآخرون، المالية العامة - الضرائب والنفقات العامة، عدم توفر الطبعة؛ الاسكندرية: الدار الجامعية للنشر، 2010 )، ص211.
- 24 محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية؛ ( عمان: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2009 )، ص280.

- <sup>25</sup> حسن شاكر الشمري، مصدر مذكور سابقاً، ص15.
- <sup>26</sup> صندوق النقد العربي، تحليل المالية العامة، في دورة البرمجة المالية والسياسات الاقتصادية الكلية، أبو ظبي، 2005، ص10.
- <sup>27</sup> د. طاهر الجنابي، مصدر مذكور سابقاً، ص234.
- <sup>28</sup> د. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى؛ (القاهرة: الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، 2010)، ص239.
- <sup>29</sup> د. عادل فليح العلي و د. طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة - المقدمة في المالية العامة والنفقات العامة، الكتاب الأول؛ (الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، 1988)، ص107.
- <sup>30</sup> د. ناصر مراد، "الإصلاحات الضريبية في الجزائر"، مجلة الباحث، عدد2، الجزائر، 2003، ص29.
- <sup>31</sup> karel vit1, the possibilities of budget deficit financing, p1. obtainable within netting information international ( internet ), within place follows [www.nispa.sk/files](http://www.nispa.sk/files)
- أن هذه النتيجة تم التوصل إليها على وفق المعادلة الآتية:
- $$pb = d * g$$
- إذ أن pb تشير إلى نسبة عجز الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي، d تشير إلى نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي، g تشير إلى معدل نمو الناتج المحلي بالأسعار الجارية.
- والمعادلة أعلاه تم اشتقاقها من المعادلة الآتية
- $$\Delta d = pb + \{(r - g)/(1 + g)\}^1 * d -$$
- إذ أن  $\Delta d$  تشير إلى التغير في نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي، r تشير إلى سعر الفائدة الاسمي على الدين العام. انظر في ذلك
- د. عبد المطلب عبد الحميد أبو عقدة، مصدر مذكور سابقاً، ص55.
- <sup>32</sup> د. فليح حسن خلف، مصدر مذكور سابقاً، ص249.
- <sup>33</sup> karel vit1, ibid, p1.
- <sup>34</sup> احمد الكواز، الديون الخارجية القروض والتعويضات - حالة العراق في: تصورات حول واقع ومستقبل الاقتصاد العراقي، تحرير د. احمد الكواز، عدم توفر الطبعة؛ ( الكويت: المعهد العربي للتخطيط، 2005 )، ص29.
- <sup>35</sup> انظر في ذلك
- د. محمد علي موسى المعموري، إعادة اعمار العراق - الفرص والتحديات، في: الندوة العلمية الاولى، بعنوان الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2005، ص.ص13-15.
- د. عبد الحسين محمد العنبيكي، الإصلاح الاقتصادي في العراق - تنظيم لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، عدم توفر الطبعة؛ ( بغداد: مركز العراق للدراسات، 2008 )، ص.ص174-175.
- <sup>36</sup> وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، إستراتيجية التنمية الوطنية ( 2005 - 2007 )، بغداد، تشرين أول، 2004، ص24.
- <sup>37</sup> د. كمال البصري، ضعف الأداء الاقتصادي مسؤولية من، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد، 2009، ص2.
- <sup>38</sup> وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الإحصائية السنوية لسنة 2004، بغداد، 2004، جدول ( 12/2 ).

- <sup>39</sup> البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، النشرة الاحصائية السنوية لسنة 2009، بغداد، 2009، ص65.
- <sup>\*\*</sup> احتسبت النسبة من قبل الباحثان اعتماداً على بيانات الجدول رقم (1).
- <sup>\*\*\*</sup> احتسبت النسبة من قبل الباحثان اعتماداً على بيانات الجدول رقم (1).
- <sup>40</sup> وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، البيان المالي للموازنة العامة لسنة 2009، بغداد، 2009، ص6.
- <sup>41</sup> د محمد مظهر صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق - الدولة الريعية من المركزية الاقتصادية إلى ديمقراطية السوق، الطبعة الأولى؛ ( بغداد: بيت الحكمة، 2010 )، ص42.
- <sup>42</sup> جمهورية العراق، قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ( 22 ) لسنة 2008، جريدة الوقائع العراقية، بغداد: العدد4074، السنة 49، أيار، 2008، ص11.
- <sup>43</sup> د. علاء الدين جعفر، الموازنة الاستثمارية وبدائل النمو في الناتج المحلي الإجمالي للمدة ( 2006 – 2015 )، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، دائرة الاستثمار الحكومي، قسم الدراسات والبحوث، حزيران، 2007، ص2.
- <sup>44</sup> وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، دائرة التخطيط الاقتصادي، التقرير الاقتصادي العراقي لعام 2007، بغداد، 2007، ص1.
- <sup>45</sup> د. علي خليفة الكواري، نحو إستراتيجية بديلة للتنمية الشاملة - الملامح العامة لإستراتيجية التنمية في إطار اتحاد أقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الأقطار العربية، الطبعة الثانية؛ ( بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 1986 )، ص32.
- <sup>46</sup> وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، احصاءات السكان والقوى العاملة، نتائج مسح التشغيل والبطالة في العراق لسنة 2008، بغداد، نيسان، 2009، الجدولين (42/3) و(44/3).
- <sup>47</sup> د. قصي الجابري، "خلاصة حول تقرير خط الفقر في العراق وملامح الفقر في العراق" المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، بغداد: العدد23، السنة السابعة، 2009، ص209.
- <sup>48</sup> د. جليل شيعان ضمد، تحليل عجز الموازنة العراقية ( 2006 – 2010 )، الحلقة النقاشية الثالثة لقسم الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2010، ص5.
- <sup>\*\*\*\*</sup> تم احتساب معدلات النمو السنوية والمركبة بموجب المعادلة السابقة.
- <sup>49</sup> د توفيق صبري المرابطي، "تحليل واقع النظام الضريبي في العراق مع مقترحات لإصلاحه"، مجلة الاقتصاد الخليجي، البصرة: العدد11، 2006، ص55.
- <sup>50</sup> د. حسين جواد كاظم و د. بشير هادي عودة، "واقع الضرائب المباشرة في العراق وأثرها على في نمو الناتج المحلي الإجمالي - دراسة قياسية للأعوام ( 1980 2002 )"، مجلة الاقتصاد الخليجي، العدد12، 2009، ص99.
- <sup>51</sup> صباح صادق جعفر الانباري، مجموعة قوانين الاقاليم والمحافظات، الطبعة الاولى، ( بغداد، عدم توافر دار النشر، 2009 )، ص10.

<sup>52</sup> جمهورية العراق، قانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959، جريدة الوقائع العراقية، بغداد، العدد 256، تشرين الثاني، 1959، ص85.

<sup>53</sup> جمهورية العراق، قانون ضريبة العرصات رقم 26 لسنة 1962، جريدة الوقائع العراقية، بغداد، العدد 676، ايار، 1962، ص1.

<sup>54</sup> صباح صادق جعفر الانباري، مصدر مذكور سابقاً، ص120-121.

<sup>55</sup> توفيق صبري المراياتي، مصدر مذكور سابقاً، ص47.

<sup>56</sup> المصدر السابق نفسه، ص48.

<sup>57</sup> د. محمود نيربي، المالية العامة – التقلبات الاقتصادية – النمو الاقتصادي والسياسة المالية، عدم توفر الطبعة؛ ( حلب: عدم توفر دار النشر، 1974 )، ص148.

\*\*\*\*\* احتسبت النتائج السابقة اعتماداً على:

- البنك المركزي المصري، قطاع البحوث والتطوير، المجلة الاقتصادية لسنة 2010، المجلد 50، العدد 2، مصر 2009، صفحات متعددة. متاحة على شبكة المعلومات الدولية ( الانترنت ) وعلى الموقع [www.cbe.org.eg/](http://www.cbe.org.eg/)

\*\*\*\*\* احتسبت القيمة من خلال تحويل القيمة من الدينار الى الدولار على وفق سعر الصرف السائد في تلك السنة.

<sup>58</sup> وزارة التخطيط العراقية، إستراتيجية التنمية الوطنية للسنوات ( 2010 – 2014 )، بغداد، كانون الأول، 2009، ص50.

<sup>59</sup> البنك المركزي العراقي، قسم الدين الحكومي، متاح على شبكة المعلومات الدولية ( الانترنت ) وعلى الموقع [www.cbi.iq](http://www.cbi.iq)

\*\*\*\*\* تم احتسابها استناداً الى سعر صرف الدولار مقابل الدينار لسنة 2010 والبالغ ( 1170 ).

<sup>60</sup> وزارة المالية العراقية، دائرة الدين الحكومي، قسم الاقتراض والمنح، متاح على شبكة المعلومات الدولية ( الانترنت ) وعلى الموقع [www.mof.gov.iq](http://www.mof.gov.iq)

<sup>61</sup> جمهورية العراق، قانون الموازنة الاتحادية رقم 10 لسنة 2010، جريدة الوقائع العراقية، بغداد، العدد 4145، شباط، 2010، ص15.

\*\*\*\*\* احتسبت النسبة من خلال جمع الديون الداخلية والخارجية لسنة 2010 وقسمتها على الناتج المحلي الاجمالي للسنة نفسها.

## المراجع والمصادر

### أولاً: المراجع

1- مجمع اللغة العربية، المعجم والوسيط، الطبعة الرابعة، ( القاهرة: مكتبة الشروق الدولية، 2004 ).

### ثانياً: المصادر

- 1- د. احمد الكواز، الديون الخارجية القروض والتعويضات - حالة العراق، في: تصورات حول واقع ومستقبل الاقتصاد العراقي، تحرير د. احمد الكواز، عدم توفر الطبعة، ( الكويت، المعهد العربي للتخطيط، 2005 ).
- 2- د. خالد شحادة الخطيب و د. احمد زهير شامية، أسس المالية العامة، الطبعة الثالثة؛ ( عمان: دار وائل للنشر والتوزيع، 2007 ).
- 3- سامويلسون و نورد هاوس، علم الاقتصاد، الطبعة الأولى، ( بيروت، مكتبة لبنان للنشر، 2006).
- 4- صباح صادق جعفر الانباري، مجموعة قوانين الأقاليم والمحافظات، الطبعة الأولى، ( بغداد، عدم توفر دار النشر، 2009 ).
- 5- د. طاهر الجنابي، دراسات في المالية العامة، عدم توفر الطبعة، ( بغداد، الجامعة المستنصرية، 1990 ).
- 6- د. عادل فليح العلي، المالية العامة والتشريع المالي، عدم توفر الطبعة، ( الموصل، الدار الجامعي للطباعة والنشر، 2002 ).
- 7- د. عادل فليح العلي و د. طلال محمود كداوي، اقتصاديات المالية العامة - المقدمة في المالية العامة والنفقات العامة، الكتاب الأول، ( الموصل، دار الكتب للطباعة والنشر، 1988 ).
- 8- د. عبد الحسين زيني، مبادئ طرق الإحصاء، الجزء الأول، ( بغداد، مطبعة العاني، 1968 ).
- 9- د. عبد الحسين محمد العنبيكي، الإصلاح الاقتصادي في العراق، عدم توفر الطبعة، ( بغداد، مركز العراق للدراسات، 2009 ).
- 10- د. عبد الغفور إبراهيم احمد، مبادئ الاقتصاد والمالية العامة، عدم توفر الطبعة، ( عمان، دار زهران للنشر والتوزيع، 2009 ).
- 11- د. عبد الكريم محسن و د. صباح مجيد النجار، ادارة الانتاج والعمليات، الطبعة الثالثة، ( عمان: دار وائل للنشر، 2009 ).
- 12- د. عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، ( القاهرة، الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات، 2010 ).

- 13- د. عبد المنعم السيد علي، مدخل في علم الاقتصاد - دراسة في مبادئ الاقتصاد الرأسمالي والاشتراكي - مبادئ الاقتصاد الكلي، الجزء الثاني، (بغداد، الجامعة المستنصرية، 1984).
- 14- د. عبد الوهاب الأمين و د. زكريا عبد الحميد باشا، مبادئ الاقتصاد الكلي، الجزء الثاني، (الكويت، دار المعرفة للنشر، 1983).
- 15- د. علي خليفة الكواري، نحو إستراتيجية بديلة للتنمية الشاملة - الملامح العامة لإستراتيجية التنمية في إطار اتحاد أقطار مجلس التعاون وتكاملها مع بقية الأقطار العربية، الطبعة الثانية، (بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية، 1986).
- 16- د. فليح حسن خلف، المالية العامة، الطبعة الأولى، (عمان، دار جدارا للكتاب العالمي، 2008).
- 17- \_\_\_\_\_، النظم الاقتصادية - الرأسمالية، الاشتراكية، الإسلام، الطبعة الأولى، (عمان، جدارا للكتاب العالمي، 2008).
- 18- محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، (عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2009).
- 19- د. محمد طاقة و د. هدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الأولى، (عمان، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، 2007).
- 20- د. محمد مروان السمان وآخرون، مبادئ التحليل الاقتصادي الجزئي والكلي، الطبعة الأولى، (عمان، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2009).
- 21- د. محمود نيري، المالية العامة - التقلبات الاقتصادية - النمو الاقتصادي والسياسة المالية، عدم توفر الطبعة، (حلب، عدم توفر دار النشر، 1974).
- 22- د. مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق - الدولة الربعية من المركزية الاقتصادية إلى ديمقراطية السوق، الطبعة الأولى، (بغداد، بيت الحكمة، 2010).
- 23- د. يونس احمد البطريق وآخرون، المالية العامة-الضرائب والنفقات العامة، عدم توافر الطبعة، (الاسكندرية: الدار الجامعية للنشر، 2010).

### **البحوث والدراسات**

- 1- د توفيق صبري المرابطي، "تحليل واقع النظام الضريبي في العراق مع مقترحات لإصلاحه"، مجلة الاقتصادي الخليجي، البصرة: العدد11، 2006.
- 2- د. حسين جواد كاظم و د. بشير هادي عودة، "واقع الضرائب المباشرة في العراق وأثرها على نمو الناتج المحلي الإجمالي- دراسة قياسية للأعوام ( 1980 2002 )"، مجلة الاقتصادي الخليجي، العدد12، 2009.
- 3- د. علاء الدين جعفر، الموازنة الاستثمارية وبدائل النمو في الناتج المحلي الإجمالي للمدة ( 2006 - 2015 )، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، دائرة الاستثمار الحكومي، قسم الدراسات والبحوث، حزيران، 2007.
- 4- د. قصي الجابري، "خلاصة حول تقرير خط الفقر في العراق وملاحق الفقر في العراق" المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، بغداد: العدد23، السنة السابعة، 2009.
- 5- د. كمال البصري، ضعف الأداء الاقتصادي مسؤولية من، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد، 2009.

### **الرسائل العلمية غير المنشورة**

1- حسن شاكر الشمري، فاعلية السياسات المالية والنقدية والتوجهات المستقبلية في الاقتصاد العراقي، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية الإدارة والاقتصاد ، ( الكوفة، جامعة الكوفة، 2006 ).

### المؤتمرات والندوات

- 1- د. جليل شيعان ضمد، تحليل عجز الموازنة العراقية ( 2006 – 2010 )، الحلقة النقاشية الثالثة لقمم الاقتصاد، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة البصرة، 2010.
- 2- د. محمد علي موسى المعموري، إعادة اعمار العراق – الفرص والتحديات، في: الندوة العلمية الاولى، بعنوان الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2005.

### التقارير والنشرات

- 1- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، النشرة الاحصائية السنوية للسنوات 2007-2010، بغداد، سنوات متعددة.
- 2- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي العراقية، إستراتيجية التنمية الوطنية ( 2005 – 2007 )، بغداد، تشرين أول، 2004.
- 3- وزارة التخطيط والتعاون الانمائي العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، احصاءات السكان والقوى العاملة، نتائج مسح التشغيل والبطالة في العراق لسنة 2008، بغداد، نيسان، 2009.
- 4- \_\_\_\_\_، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، المجموعة الإحصائية السنوية للسنوات 2004-2008، بغداد، سنوات متعددة.
- 5- \_\_\_\_\_، خطة التنمية الوطنية للسنوات (2010-2014)، بغداد، كانون الأول، 2009.
- 6- \_\_\_\_\_، دائرة التخطيط الاقتصادي، التقرير الاقتصادي العراقي لعام 2007، بغداد، 2007.
- 7- \_\_\_\_\_، دائرة التخطيط الاقتصادي، التقرير الاقتصادي العراقي لعام 2008، بغداد، 2008.
- 8- وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، البيان المالي للموازنة العامة للسنوات 2007-2010، بغداد، سنوات متعددة.

### شبكة المعلومات الدولية

- 1- البنك المركزي العراقي، قسم الدين الحكومي، متاح على شبكة المعلومات الدولية ( الانترنت ) وعلى الموقع [www.cbi.iq](http://www.cbi.iq)
- 2- البنك المركزي المصري، قطاع البحوث والتطوير، المجلة الاقتصادية لسنة 2010، المجلد 50، العدد 2، مصر، 2009، صفحات متعددة. متاحة على شبكة المعلومات الدولية ( الانترنت ) وعلى الموقع [www.cbe.org.eg/](http://www.cbe.org.eg/)
- 3- وزارة المالية العراقية، دائرة الدين الحكومي، قسم الاقتراض والمنح، متاح على شبكة المعلومات الدولية ( الانترنت ) وعلى الموقع [www.mof.gov.iq](http://www.mof.gov.iq)
- 4- karel vit1, the possibilities of budget deficit financing, p1. obtainable within netting. information international ( internet ), within place follows [www.nispa.sk/fikes](http://www.nispa.sk/fikes)

### مصادر اخرى

- 1- جمهورية العراق، قانون رواتب موظفي الدولة والقطاع العام المرقم ( 22 ) لسنة 2008، جريدة الوقائع العراقية، بغداد: العدد4074، السنة 49، أيار، 2008.
- 2- \_\_\_\_\_، قانون ضريبة العقار رقم 162 لسنة 1959، جريدة الوقائع العراقية، بغداد، العدد 256، تشرين الثاني، 1959.
- 3- \_\_\_\_\_، قانون ضريبة العرصات رقم 26 لسنة 1962، جريدة الوقائع العراقية، بغداد، العدد 676، ايار، 1962.
- 4- \_\_\_\_\_، قانون الموازنة الاتحادية رقم 10 لسنة 2010، جريدة الوقائع العراقية، بغداد، العدد 4145، شباط، 2010.
- 5- وزارة التخطيط، دائرة الاستثمار الحكومي، قسم الموازنة، التخصيصات الاستثمارية المعدلة حسب القطاعات الاقتصادية للسنوات (2004، 2009، 2010)، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.
- 6- وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، النفقات العامة والإيرادات العامة التقديرية للسنوات ( 2004 – 2006 )، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.
- 7- \_\_\_\_\_، دائرة الموازنة، إيرادات الموازنة حسب مصادرها الرئيسة للسنوات ( 2004 – 2006 )، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.
- 8- \_\_\_\_\_، دائرة الموازنة، النفقات الاستثمارية الفعلية للسنوات ( 2004 – 2006 )، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.

#### ملحق رقم (1)

الأهمية النسبية للنفقات التشغيلية حسب الوظائف الأساسية للدولة للمدة ( 2005 – 2010 ) نسبة مئوية

التفاصيل	السنوات							
	٢٠١٠	٢٠٠٩	٢٠٠٨	٢٠٠٧	٢٠٠٦	٢٠٠٥		
النفقات الإدارية وتشمل علوم تعويضات الموظفين المستلزمات السبعية والخدمية والصيانة شراء الموجودات غير المالية	٤٩,١٥ ٢٨,١٣ ١٥,٨ ٥,١٢	٦١,٤ ٣٨,١ ١٨,٦ ٣,٧	٥٨,٨ ٣٩,٣ ١٦,٩ ٢,٦	٥١,١ ٢٧,٥ ١٤,٧ ٧,٩	٥١,٧ ٢٧,٨ ١٨,١ ٥,٩	٤١,٤ ٢١,٣ ١٧,٣ ٣,٨	٣١,٩ ١٥,٨ ٩,٣ ٦,٨	
النفقات التحويضية الإجتماعية وتشمل علوم البطاقة التموينية شبكة الحماية الإجتماعية الرواتب والمكافآت الشفاعة استيراد الوقود أخرى	٢٦,٦ ١١,١ ١,٣ ٨,٧ ٣,٩ ١,٦	١٧,٩ ٥,٨ ١,٤ ٩,٥ -- ١,٢	١٨,٩ ٧,٨ ١,٥ ٨,٥ -- ١,١	٢٢,٦ ١١,٤ ١,٨ ٧,١ ١,٦ ١,٧	٢٥,٣ ١١,١ ٢,١ ١١,١ ١,١ ٢,١	٣٢,٥ ١١,٨ ١,٢ ٩,٦ ٩,٢ ١,٧	٤٢,٨ ٢١,١ -- ٧,٣ ١٢,٧ ١,٧	
النفقات التحويضية المالية	١,٣٥	١,٨	١,٣	١,٢	١,٤	١,٢	١,٢	
النفقات الاقتصادية وتشمل علوم دعم المؤسسات العامة دعم القطاع الخاص	٥,٦ ٤,٧ ١,٨	٥,١ ٤,٢ ١,٨	٦,٣ ٥,٧ ١,٦	٧,٤ ٦,٤ ١,١	٤,٢ ٣,٦ ١,٦	٣,٩ ٣,٢ ١,٧	٦,٦ ٥,٣ ١,٣	
نفقات أخرى وتشمل علوم المنح تعويضات حرب الكويت المصرفيات الأخرى	١٧,٤ ٥,٢ ٤,٩ ٧,٣	١٤,٩ ٤,٥ ٤,٦ ٥,٨	١٤,٧ ٤,١ ٤,١ ٦,٦	١٨,٧ ٣,٣ ٦,١ ٩,٤	١٧,٤ ٤,٧ ٥,١ ٧,٧	٢١,١ ١١,٦ ٥,١ ٤,٣	١٧,٥ ٣,٢ ٤,٥ ٩,٨	
المجموع	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	١٠٠	

المصدر: الجدول من عمل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول رقم (2).

ملحق رقم (2)

مصادر إيرادات الدولة وأهميتها النسبية حسب طبيعة النشاط للمدة (2010 – 2004) (مليار دينار ، نسبة مئوية °)

السنوات / الفئات	٢٠١٠	نسبة مئوية	٢٠٠٩	نسبة مئوية	٢٠٠٨	نسبة مئوية	٢٠٠٧	نسبة مئوية	٢٠٠٦	نسبة مئوية	٢٠٠٥	نسبة مئوية	٢٠٠٤	
إيرادات النشاط الخدمي المصدر	٩٥,٤٧	٥٩,٥٠,٣	٩٣,٤٦	٤٣,٧٠,٠	٩٧,٨٤	٧٣٨٩٣,٧	٩٧,٠	٣٩٠,٩١,٥	٩٨,٩٨	٤٢١,٠٩,٣	٩٠,٥٥	٢٥٦٢٣,٠	٩٩,٠	٢١٢٩٦,٩
إيرادات أنشطة شوية الأخرى وتشتمل على النشاط الفضي	٤,٤	٢٥٨٥,٠	٩,٣٣	٢٩١٧,٧	٧,١١	١٥٧٠,١	٧,٨٧	١١٥٤,٠	٠,٩٥	٤٠٤,٢	٩,٣	٢٦٢٩,٢	٠,٨	١١٩,٦
شفاط الاتصالات	٧,٣٨	١٤٠٠,٠	٤,٣٤	٢٠٠٠,٠	١,٦	١١٩٣,٠	٧,٥٦	١٠٣٠,٠	٠,٤٢	١٧٨,٠	٨,٠	٢٢٥٠,٠	---	---
إيرادات نشاط الأخرى	٠,٨٤	٤٩٣,٠	١,٨٨	٨٦٦,٤	٠,٤٦	٣٤١,٤	---	---	---	---	---	---	---	---
رسوم الخدمات العامة	١,١٨	٩٩٢,٠	٠,١١	٥١,٣	٠,٠٥	٣٥,٧	٠,٣١	١٢٥,٣	٠,٥٣	٢٢٦,٢	١,٣	٣٧٣,٣	---	---
المجموع	٠,١٣	٧٣,٨	٠,٢١	٩٤,٧	٠,٠٥	٣٨,٦	٠,١٣	٥١,٩	٠,٠٧	٣٠,٩	٠,١٥	٤٢,٢	٠,٢	٤٧,٥
المجموع	١٠٠	٥٨٧٠,٩,١	١٠٠	٤٦٠٨٢,٤	١٠٠	٧٤٥٠١,٩	١٠٠	٤٠٦٩٨,٧	١٠٠	٤٢٥٤١,٤	١٠٠	٢٨٢٩٤,٤	١٠٠	٢١٤٣٠,٠

\* احتسبت النسب من قبل الباحثين اعتماداً على بيانات الجدول نفسه

المصدر: - وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، إيرادات الموازنة حسب مصادرها الرئيسية للسنوات (2004 – 2006) ، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.  
- وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، البيان المالي للموازنة للسنوات (2007 – 2010) ، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

\*\* تعني عدم توفر بيانات.

\*\*\* تعني عدم وجود إيرادات من هذه الأنشطة

ملحق رقم (3)

الهيكل الضريبي في العراق للمدة (2010 – 2004) (مليار دينار ، نسبة مئوية\*)

السنوات	2004	نسبة مئوية	2005	نسبة مئوية	2006	نسبة مئوية	2007	نسبة مئوية	2008	نسبة مئوية	2009	نسبة مئوية	2010	نسبة مئوية
الضرائب المباشرة وتشتمل على:	123,6	49,3	261,2	39,3	206,9	22,0	1336,1	72,0	1700,3	29,6	2060,8	09,3	1724,4	07,0
الضرائب على الدخل	78,0	26,1	216,0	33,0	181,1	63,6	912,0	51,60	961,0	16,1	1808,0	61,8	1032,0	34,1
الضرائب على رأس المال	45,6	16,2	42,2	6,3	203,9	8,9	424,1	22,02	745,3	13,3	707,8	12,0	692,4	22,9
الضرائب غير المباشرة وتشتمل على:	170,0	58,7	403,0	60,7	783,0	27,0	429,7	24,33	4218,9	70,6	1770,0	40,7	1301,8	43,0
الضرائب التصريفية	172,0	57,0	390,0	57,0	700,0	21,1	379,2	20,91	403,9	6,8	508,0	11,7	508,0	16,8
الضرائب على الاستهلاك	--	--	--	--	10,0	0,0	0,0	0,03	3700,0	62,8	702,0	17,6	733,7	24,2
الضرائب على الإنتاج	3,0	1,2	13,0	2,3	168,0	0,9	6,0	3,39	6,0	1,0	50,0	11,6	60,0	2,0
المجموع	249,1	100	564,2	100	2800,9	100	1760,8	100	5974,2	100	4320,8	100	3026,2	100

\* احتسبت النسب من قبل الباحثان اعتماداً على بيانات الجدول نفسه.

- المصدر: - وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، إيرادات الموازنة حسب مصادرها الرئيسة للسنوات (2004 - 2006)، بغداد، سنوات متعددة، بيانات غير منشورة.
- وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة، البيان المالي للموازنة للسنوات (2007 - 2010)، بغداد، سنوات متعددة، صفحات متعددة.

\*\* تعني عدم وجود ضرائب على الاستهلاك