IRAQI Academic Scientific Journals
العراقية المجلات الأكاديمية العلمية
مجلة كلية الكوت الجامعة
ISSN (E): 2616 - 7808 II ISSN (P): 2414 - 7419
www.kutcollegejournal.alkutcollege.edu.iq
k.u.c.j.sci@alkutcollege.edu.iq
المجلد 9 ، العدد 1 ، حزيران 2024

آليات مقترحة لتمويل الموازنة العامة وترشيد الإنفاق (العراق حالة دراسية)

أحمد مطشر فرحان [1] ، أ.م.د. مناف مرزة نعمة [2]

المستخلص

يعاني الاقتصاد العراقي عجزاً في موازناته بسبب تأثر الايرادات بأسعار النفط عالمياً وبسبب اعتماد العراق على الايرادات الريعية المتأتية من عوائد النفط وبهدف تنويع مصادر الدخل لتعزيز ايرادات الموازنة العامة وضرورة الترشيد في جانب النفقات والاستغلال الامثل للموارد بشكل كفوء تم التطرق في هذا البحث إلى الآليات المقترحة لتمويل الموازنة وسبل تعزيزها بما يحقق دخلا اضافيا لرفد ايرادات الموازنة لتقليل العجز الحاصل بين شحة الموارد المالية وبين زيادة النفقات العامة , وهدف البحث إلى تسليط الضوء على الاسس النظرية لمفهوم ترشيد الإنفاق وإلى الطرق التي يتم من خلالها تنويع مصادر الدخل وفي نهاية البحث خلصنا إلى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

الكلمات المفتاحية: ترشيد الإنفاق، الموازنة العامة، عجز الموازنة

انتساب الباحثين
[1,2] كلية الادارة و الاقتصاد، جامعة القادسية، العراق، الديوانية، 58002

[1] ahmad.motasher21@qu.edu.iq
[2] Munaf.neama@qu.edu.iq

[1] **المؤلف المراسل**

معلومات البحث
تأريخ النشر : حزيران 2024

Affiliation of Authors
[1,2] College of Administration and Economics, Al-Qadisiyah University, Iraq, Diwaniyah, 58002

[1] ahmad.motasher21@qu.edu.iq
[2] Munaf.neama@qu.edu.iq

[1] **Corresponding Author**

Paper Info.
Published: Jun. 2024

Proposed Mechanisms for Financing the General Budget and Rationalizing Spending (Iraq Case Study)

Ahmed Mutashar Farhan [1] , Assist. Prof. Dr. Munaf Marza Neama [2]

Abstract

The Iraqi economy suffers from a deficit in its budgets due to the impact of revenues on global oil prices, and because of Iraq's dependence on rentier revenues from oil revenues, with the aim of diversifying sources of income to enhance public budget revenues, and the need for rationalization in terms of expenditures and optimal exploitation of resources in an efficient manner. In this research, the proposed mechanisms for financing the budget were addressed. And ways to enhance it in order to achieve additional income to supplement the budget revenues to reduce the deficit between the scarcity of financial resources and the increase in public expenditures.

Keywords: Rationalization of Spending, The General Budget, Budget Deficit

المقدمة:

يعد الإنفاق العام من اهم المؤشرات الاساسية للسياسة المالية التي تستخدمها الدولة والهيئات التابعة لها لبلوغ اهدافها والوسيلة التي تتيح للحكومة تنفيذ برامجها الاقتصادية والاجتماعية وممارسة دورها في مختلف مجالات الحياة، باتباع برامج متوازنة والعمل على توزيع الموارد المتاحة على وجوه الإنفاق المختلفة بشكل يحقق اكبر استفادة ممكنة من تلك الموارد بشكل كفوء ، ونتيجة لقصور الموارد وضعف التخصيص الامثل للموارد ظهرت مشكلة العجز المالي ثم تراكم حجم الدين العام ، لذلك لابد من العناية بمسألة سياسة ترشيد الإنفاق العام والتركيز على كفاءة الرقابة المالية وتحقيق اقصى منفعة.

مشكلة البحث

عانت السياسة المالية في العراق بسبب عدم استقرار الاقتصاد العراقي ذلك ما انعكس سلبا على واقع القطاع المالي وعليه تنطلق المشكلة من التساؤل الآتي :

هل تسهم آليات عجز الموازنة و ترشيد الإنفاق في علاج اختلال هيكل القطاع المالي في العراق ؟

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها ان هناك اثرًا ايجابيًّا لمصادر التمويل وترشيد الإنفاق يقلل من عجز الموازنة العامة .

أهداف البحث

1- التعريف بالأسس النظرية لسياسة ترشيد الإنفاق العام .
2- إعطاء رؤى مقترحة في آليات تمويل عجز الموازنة العامة في العراق

هيكلية البحث

من اجل تحقيق اهداف وفرضية البحث قسم إلى مبحثين تضمن المبحث الاول: سياسة ترشيد الإنفاق العام اطاراً نظرياً ومفاهيمياً بينما تناول المبحث الثاني: آليات مقترحة لتمويل الموازنة العامة وترشيد الإنفاق.

المبحث الاول: سياسة ترشيد الإنفاق العام اطاراً نظرياً ومفاهيمياً

اولاً: مفهوم ترشيد الإنفاق

في ظل ندرة الموارد الاقتصادية وتزايد الإنفاق العام المرتبط بالكثير من العوامل وصعوبة تجنبها فإن مفهوم الترشيد يعني تخصيص الموارد واستخدامها بأسلوب امثل في القطاعين العام والخاص وتجنب الهدر بما يضمن اشباع حاجات المجتمع، ويعني ذلك اقتصادياً حسن التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة بأسلوب رشيد وفقا لتخطيط عقلاني يضمن ضبط النفقات والرقابة عليها والحد من التبذير والاسراف او وصوله للحد الادنى وتجنب النفقات غير الضرورية برفع الكفاءة الانتاجية وتحقيق اقصى فائدة من الموارد المتاحة، ويتناول مصطلح ترشيد الإنفاق العام العديد من المعاني والتعاريف التي يدور اغلبها حول موضوع تحقيق اقصى كفاءة للإنفاق العام وتحقق اهداف الدولة بالأسلوب الامثل دون هدر للموارد او تبذير، وهناك عدة تعريفات لترشيد الإنفاق ومن ابرزها الآتي:

أ- ترشيد الإنفاق العام " هو تحقيق اقصى فائدة للمجتمع عن طريق زيادة كفاءة الإنفاق العام والقضاء على اوجه الإسراف ومحاولة تحقيق التوازن بين النفقات العامة واقصى تدبير للموارد الاقتصادية والبشرية للدول[1]

ب- هو اتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة العامة، لتحقيق المنفعة العامة بتكاليف أقل وأعلى جودة للسلع والخدمات مما يؤهلها لرفع الكفاءة الانتاجية للنفقة العامة[2]

ت- ترشيد الإنفاق هو رفع فعالية وكفاءة توظيف الموراد بما يؤمن تحقيق نفس القدر من المخرجات، من اجل رفع مستوى رفاهية المجتمع بغرض اشباع مايحتاجونه من الخدمات والسلع [3]

ث- هو تقليل التكاليف لمستوى التكلفة الضرورية ويعني خفض التكلفة غير الضرورية او حذفها عن طريق ضغط المبلغ المخصص لها لرفع الاداء في ضوء التكلفة الحالية من خلال البحث عن الطرق السليمة المؤدية لرفع الكفاءة الانتاجية بهدف الحد من الاسراف والقضاء على الاستهلاك غير الضروري[4]

من التعريفات السابقة نستنتج ان مفهوم ترشيد الإنفاق العام يقصد به (زيادة الكفاءة الانتاجية للإنفاق العام بالمقدار الذي يمكن الاقتصاد الوطني في الوفاء بألتزاماته الداخلية والخارجية وتمويلها والحد من الاسراف وتحديد التوازن بين مستوى النفقات العامة واقصى ما يمكن تدبيره من الموارد العادية للدولة)

وتبرز الأهمية الضرورية لترشيد النفقات العامة في الدول النامية التي تعاني من ضعف الموارد الاقتصادية والبشرية والتي تعاني من العجز الكبير في الموازنة العامة للدولة، كما تعيد للدول اعتباراتها وتصحيح مسارها الاقتصادي إذ تعيد ترتيب السياسات حسب درجات المنفعة وتحقيق المصالح واهمية هذه السياسة من الناحية الاقتصادية لكونها تمكن دول العالم من المحافظة على الموارد المالية وتحافظ على استقرار البلدان ماليا من خلال توفير الثروات ومعالجة بعض الازمات وتجنب الدول المديونية والاقتراض وكل هذه العناصر تسهم في ترشيد الإنفاق العام، وتكمن اهميتها الاقتصادية من خلال التوازن بين النفقات والايرادات والسيطرة على التضخم، كذلك تعزيز القدرات القومية التي تحقق الاكتفاء الذاتي في الاجل القصير والابتعاد عن مظاهر التبعية الاقتصادية والسياسية والمحافظة على التوازن بين الموارد المتاحة والسكان ومحاربة التبذير وكل التصرفات التي تسيء استخدام السلطة للأموال العامة.

اما من الناحية المالية فتسعى الدولة للمحافظة على المال العام والمساهمة في معالجة العجز المالي من خلال ضبط الإنفاق العام وتجنب مخاطر المديونية واثارها لاسيما البلدان النامية التي تعاني مشاكل مالية كسداد الديون فضلا عن كونها تنتشل الدولة من مستنقع الازمات الاقتصادية وعمليات العجز في الموازنة العامة سواء كان العجز مؤقتًا نتيجة الاسباب الطارئة كالكوارث الطبيعة او عجزًا هيكلًا نتيجة خلل في ترتيب الايرادات مع عوائد النفقات [5]

ثانياً- ضوابط ترشيد النفقات العامة

يجب مراعاة الدولة لعدد من الضوابط عند ترشيد النفقات ومن هذه الضوابط:

أ- تحديد الحجم الامثل للنفقات العامة: يجب أن لا تصل النفقات العامة لمستوى لا تستطيع الدولة فيه من تقديم الرفاهية للمجتمع نتيجة لنمو النفقات بشكل متزايد بلا حدود بل يجب ان تصل لمستوى الحجم الامثل لها عندما تستطيع الدولة استخدام مواردها بالشكل الامثل ، وتؤثر مجموعة من العوامل في تحديد الحجم الامثل للنفقات العامة منها العامل السياسي نتيجة لضيق النفقات ، ويرى علماء المالية العامة ان الحجم الأمثل يتحقق عند تعادل المنفعة الحدية العامة للإنفاق مع المنفعة الحدية للدخول، وكذا الحال في المنافع الحدية الأجتماعية التي تمثل اقصى منفعة يمكن الحصول عليها عبر النفقات التي تؤلف النشاط العام للحكومة.

ب- الترخيص المسبق للنفقات العامة من قبل اللجان التشريعية: عند عرض الموازنة العامة على اعضاء البرلمان قد تحذف بعض فقرات الإنفاق او يتم استبدالها ضمانًا لتحقيق المصلحة العامة او ان هذا الترخيص يساعد على ترشيد النفقات العامة ، لذا لابد من حصوله مسبقاً قبل إنفاق اي مبلغ من الأموال العامة فلا يجوز الإنفاق العام على الاجهزة الحكومية والمشروعات ما لم يكن هناك اذن من المجلس التشريعي لغرض تأييد حق الشعب في مراقبة الإنفاق.

ت- قاعدة الأقتصاد: يتطلب ترشيد الإنفاق العام القضاء على كل أوجه الإسراف والتبذير والتي تتمثل بالآتي[6]:

(اولاً)- ارتفاع اعداد العاملين في الجهاز الحكومي عن القدر اللازم لأداء مهامهم.

(ثانياً)- سوء الجهاز الحكومي وشراء السيارات والآلات بقيم عالية الثمن او استهلاكها في وقت قصير من عمرها الزمني.

(ثالثاً)- الإسراف في استخدام المرافق العامة كالهاتف والماء والكهرباء وكذلك التبذير بشراء الأثاث الفخم للمكاتب الحكومية المبالغ بها.

(رابعاً)- ايجارات المباني الحكومية واجهزتها بأثمان اعلى من الايجارات العادية لها.

(خامساً)- كثرة الندوات والمؤتمرات الدولية وكثرة ايفادات كبارالموظفين وكثرة الحفلات الباهضة الثمن والمناسبات والإنفاق عليها بسخاء.

(سادساً)- ارتفاع التكاليف التي تنفذها مشاريع الأجهزة الحكومية والتكاليف الاقتصادية للخدمات والانتاج[7]

(سابعاً)- ارتفاع ثمن لوازم الاجهزة الحكومية بقدر أعلى من القيمة الحقيقية في السوق.

ث-الرقابة على سير النفقات العامة: لضمان توجيه النفقات بالشكل الذي يحقق المصلحة العامة لابد من ان يكون اي مبلغ يتم إنفاقه تحت إشراف دائرة الرقابة من مرحلة الترخيص برلمانيًا إلى مرحلة التنفيذ، الهدف من ذلك متابعة اجراءات الصرف أنها تمت على وفق القوانين السارية وهو ما يعرف بالرقابة القانونية اوالرقابة المحاسبية السابقة للصرف واللاحقة عليه .

ثالثاً- أهداف سياسة ترشيد النفقات

تهدف سياسة ترشيد النفقات العامة إلى تحقيق ما يأتي[8] :

أ- معالجة أشكال التبذير والإسراف وكلّ مظاهر سوء استخدام السلطة للمال العام .

ب- تجنب المشاكل الأقتصادية والاجتماعية التي يصعب حلها وتشكل تحدياً امام الدولة لدفع عجلة التنمية الأقتصادية.

ت- الكفاءة الاقتصادية عند استخدام الموارد بمستوى متوازن بين كم المخرجات ونوعها بما يساوي مستوى المدخلات او على نحو أقل.

ث- معالجة عجز الموازنة العامة والمساهمة في تقليل حجم التضخم والسيطرة عليه وعلى المديونية .

ج- الاعتناء بالمصروفات التي تحقق مردوداً كبيراً ومتابعة هيكل الإنفاق في المصروفات التي لاتحقق مردوداً اكبر.

ح- بيان آثار التنفيذ على مستوى النشاط الاقتصادي واتجاهاته ومعرفة مدى التزام الاجهزة الحكومية في تنفيذ فقرات الموازنة العامة حسب القانون [9]

رابعاً- عوامل نجاح ترشيد النفقات العامة

لنجاح عملية ترشيد النفقات العامة لابد من تظافر جهود كل الجهات لتحقيق نجاح هذه السياسة وهناك عوامل موضوعية عدة لذلك ومنها:

أ- **تحديد الاهداف بدقة :** تتحدد الأهداف المتوسطة والطويلة الأجل من خلال حصر الأبواب التي من اجلها يتم الإنفاق وتحديد الأهداف بشكل واضح للبرامج الحكومية ، لا ان تهدر الأموال للمصالح الخاصة وفقآ لأهميتها وطبيعة وحجم هذه الأهداف ومدى تعلقها بالوحدات الأقتصادية وعدم تعارضها مع الأهداف التنظيمية للمجتمع المعدة في ضوء خطط التمية المتوسطة والطويلة الأجل، ويرى بعض المختصين ان صعوبة تحقيق الأهداف تؤثر سلبًا في تحقيق الأهداف الموضوعية التي تحددها الوحدات التنظيمية الحكومية والتي تؤثر في اعداد البرامج.

ب- **تحديد الأولويات**: تعدّ من العمليات الفرعية في منظومة التخطيط وان احترام هذا المبدأ ضروري للمحافظة على المال العام من الضياع والاسراف ، ويعني تحديد الالويات اعطاء اقصى اهمية للبرامج التي تنفذها الادارة الحكومية من اجل اشباع الحاجات السكانية في ظل محدودية الموراد، وأن عملية التحديد تقوم على مجموعة من المبادئ الأساسية منها الآتي [10]:

(اولاً)- خطورة المشكلات التنموية ومدى الانعكاس السلبي على المجتمع له دور هام في تحديد الاولويات .

(ثانياً)- حرص المواطنين بالمشكلات المحيطة، فكلما ازداد اهتمامهم بالمشكلة زاد الاهتمام بحلها دون غيرها من المشاكل القائمة.

(ثالثاً)- عامل الخبرة كلما كانت حلول المشكلات مضمونة وفعالة في الحد منها ، اعطيت لها الاولوية في الانجاز.

ت- **المتابعة الدورية لبرامج الإنفاق العام**: ويقصد بها تقييم اداء الأجهزة الحكومية عند تنفيذ برامجها من خلال الوحدات الحكومية التي تخضع للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد حال تقديم الخدمات للمجتمع، وأن التقييم والرقابة على الوحدات يأتي من ملاحظة الآثار المتحققة في ضوء الأهداف المعدة سابقًا، وأن تقييم اداء الوحدات يتحدد بناء على مرتكزات ووجهات نظر المواطنين والمستفيدين والمكلفين ، مثلا مدى قبول المواطنين بالخدمات المقدمة، والتي تمثل ملاءمة السياسة للمحيط الاجتماعي، ونوعية الخدمات، وفعالية تسيير المرافق العامة.

ث- **مدى تأثير الإنفاق لمصلحة الفئات الفقيرة**: تهدف الدراسة إلى توضيح الفئات الأكثر حاجة وفقرًا في المجتمع مع الأخذ بنظر الاعتبار حصة كل فرد من النفقات العامة ومراعاة مدى استخدام هذه النفقات للخدمة العامة فضلاً عن مراعاة العدالة في توزيع النفقات التي تؤمن تحقيق المنافع والخدمات دون الانحياز لفئة دون اخرى ، ومع ذلك اظهرت الدراسات ان الفئات ذات الدخل الاعلى هي التي على اساسها يتم توزيع الدخل ، ذلك ما يستوجب معرفة الاوضاع الاجتماعية لفئات المجتمع والتي بموجبها يتم تقدير مدى الاحتياج لتوفير النفقات وفقًا لمبدأ اعادة توزيع الدخل أي ان الفئات المشمولة بتوزيع النفقات لا تقتصر على الجانب المالي بل تتعداه لتمكين الفئات الفقيرة للاستفادة من عامة الخدمات بشكل مجاني كالصحة والتعليم **[11] .**

المبحث الثاني: آليات مقترحة لتمويل الموازنة العامة وترشيد الإنفاق

اولا- ايرادات المطارات

يعد استخدم المجال الجوي ايرادًا ريعيًا لسلطة الطيران المدني العراقية والذي يمثل احد القطاعات الخدمية الإنتاجية رغم الصعوبات التي تواجه هذا القطاع الحيوي من فساد اداري ومالي وسيطرة بعض الاحزاب على هذا القطاع في محاولة لعرقلة القطاع العام والنهوض به بما يوازي تطور الدول المجاورة ويجري القسم المالي في سلطه الطيران المدني اجراءات التعاقد مع الدولة التي تحصل الاموال منها جراء استخدام الاجواء العراقية وكانت الاموال محجوزة بسبب العقوبات المفروضة على العراق ولكن بعد خروج العراق من البند السابع تم فسخ العقد مع المنظمة الدولية للنقل الجوي واصبح استيفاء الاجور بشكل مباشر عن طريق شركات الطيران لتسديد اجور استخدام المنفذ الجوي وتم اعادة التعاقد مع منظمة النقل الجوي عام 2018 على ان يكون استيفاء الاجور عن طريقها [12]

ومن البيانات الأتية نلحظ ان العام 2004 هو الاقل ايرادًا خلال المدة قيد الدراسة بسبب الاوضاع الأمنية غير المستقرة اذ حققت ايرادات المطارات (173545) مليون دينار عام 2004 ثم ارتفعت تدريجيا نتيجة لتحسن الاوضاع الأمنية واعادة الثقة بشركات الطيران الا أنها تراجعت عام 2008 بسبب العمليات العسكرية الخاصة في جنوب العراقية إذ بلغت الايرادات (458421) مليون دينار واستمرت بالارتفاع التدريجي قبيل الحرب على المجاميع الإرهابية عام 2014 إذ شهد دخول العناصر الإجرامية مما انعكس سلباً على استخدام الاجواء العراقية للملاحة الجوية جراء تقييد المنطقة الأمنة على الخارطة العراقية ذلك ما سبب تراجع الايرادات للمدة (2015-2018) ، اما بعد اعادة التعاقد مع المنظمة الدولية وازالة تأثير داعش وسلامة الاجواء العراقية فقد عاودت

الايرادات للارتفاع الكبير ، إذ حققت (62633044) مليون دينار عام 2018 ثم تراجعت فيا بعد نتيجة لتطبيق اجراءات السلامة وقلة السفر جراء جائحة (covid-19) لتبلغ (5660170)(2877681) مليون دينار على التوالي للعامين (2020-2019)، وكما موضح بالجدول (1):

الجدول (1) الخيارات الاخرى لتمويل عجز الموازنة العامة في العراق للمدة (2004-2020) مليون دينار

السنوات	الضريبة الكمركية	ايرادات السياحة	ايرادات المطارات
2004	81020	46655	173545
2005	118176	34224	253646
2006	219032	48740	626964
2007	229076	63768	816936
2008	376539	-	458421
2009	590688	119035	2925886
2010	507341	144854	2721542
2011	436714	176273	3407999
2012	517866	211492	4328590
2013	596642	261392	4759760
2014	514637	-	4245873
2015	416358	417199	4111644
2016	647482	356557	4956891
2017	1236577	316484	8549627
2018	1691738	266593	62633044
2019	1056914	577229	5660170
2020	9888000	384688	2877681

المصادر: - وزارة المالية العراقية، الهيئة العامة للكمارك للمدة (2004-2020)

- وزارة التخطيط العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء، التقارير الاحصائية للمدة (2004-2020)

(-) لا تتوفر بيانات بسبب انشغال الجهاز المركزي بعمل التعداد السكاني والازمة التي تعرض لها البلد.

ثانياً- الضريبة الكمركية

تعد الضريبة الكمركية واحدة من ادوات السياسة المالية واهم انواع الضرائب غير المباشرة التي تطورت مع قيام التجارة بين الدول وتوسع حركتها الخارجية وتمثل تحصيل تفرضه الدولة على المنتجات التي تتجاوز حدودها على وفق قوانين وقواعد معينة وتمثل رافدا مهم للإيرادات المالية العامة واداة مميزة من ادوات السياسة المالية والاقتصادية في العراق خاصة بعد زيادة حجم استيرادات العراق بعد عام 2003[13]

وتحقق الضريبة الكمركية اهدافًا مالية تمثل مصدر رئيسي لدعم ايرادات الموازنة الحكومية او هدفا اقتصاديا جعل السلع المستوردة توازي اسعار السلع المنتجة محليا لمقاومة الاغراق في السوق بالبضائع الأجنبية او عدم خروج السلع المحلية عند الحروب والازمات او هدف اجتماعي لتخفيف الضرائب على الأدوية والمنظفات بهدف المحافظة على النظافة ورفع الوعي فضلا عن زيادتها على بعض السلع الكحولية بهدف التقليل استهلاكها [14]

ونلحظ من بيانات الجدول (1) ان الضريبة الكمركية حققت ادنى قيمة لها خلال المدة قيد الدراسة للعام 2004 إذ سجلت (81020) مليون دينار وارتفعت تدريجياً حتى وصلت إلى (590688) مليون دينار عام 2009 نتيجة تحسن الاوضاع الامنية وزيادة حجم الاستيرادات وضبط المنافذ الحدودية ذلك ما انعكس ايجاباً على واقع الحياة الاقتصادية ومن ثم تراجعت للعاملين (2010 -2011) إلى (507341) (436714) دينار على الترتيب بسبب ضعف السيطرة على المنافذ الحدودية وعدم السيطرة على الاوضاع الامنية بينما ارتفعت خلال العامين (2012-2013) محققة (517866) (596642) مليون دينار على التوالي وعاودت الانخفاض بعدها خلال العامين (2014و2015) إذ سجلت (514637) (416358) مليون دينار على الترتيب بسبب توقف المنافذ الحدودية الشمالية والغربية جراء سيطرة المجاميع الارهابية على ثلث العراق وبعد عمليات التحرير وسيطرة القوات الامنية ارتفعت الضرائب الكمركية عام 2016 حيث بلغت (647482) مليون دينار وبلغت الضريبة الكمركية اعلى قيمة لها عام 2018 اذ حققت (1691738) مليون دينار نتيجة لتطبيق قرار مجلس الوزراء في تقليص فئات الرسوم مع انخفاض قيمة الاستيرادات ، وتراجعت الضريبة الكمركية خلال العام 2019 إذ سجلت (1056914) مليون دينار بسبب تأثر البلاد بجائحة كورونا (covid-19)، ان تدني مساهمة ايرادات الضريبة الكمركية إلى الايرادات العامة يشكل عقبة امام اهداف السياسة المالية التي تسعى إلى تنويع مصادر تمويل الموازنة وتقليل الاعتماد على الايرادات النفطية.

ثالثاً- القطاع السياحي

يعد قطاع السياح من القطاعات الحيوية في العديد من دول العالم ولاسيما تلك التي لا تملك ثروات طبيعية وانتاجية مهمة مما جعل هذه الدول تولي له اهمية لكونه رافداً للدخل القومي ويعد العراق من البلدان التي تملك مقومات نجاح قطاع السياحة واستخدام مخرجاته لغرض تنويع مصادر الدخل وتحسين المستوى المعاشي بما ينعكس على منشآت السياحة في مختلف معالمه التاريخية والتراثية فضلاً عن الاماكن الدينية كمراقد الائمة المعصومين (عليهم السلام) في كربلاء والنجف والكاظمية وسامراء وغيرها من المدن العراقية التي تجعله قبلة للسياحة الدينية إلى جانب السواحل البحرية ومحاولة التحول من الاقتصاد الشمولي إلى الاقتصاد الحر للاقتصاد الوطني باتباع مبادئ السوق الحر والانفتاح على العالم الخارجي ذلك ما يتطلب اصلاح القطاعات الاقتصادية وتنميتها لكونها تمثل مصدراً مهما للدخل القومي بسبب إنفاق السواح بأشكال مختلفة منها الاقامة والطعام والنقل والمشتريات والخدمات الاخرى فضلا عن ارتباط قطاع السياحة بالقطاعات الاخرى الصناعية والزراعية والخدمية لذلك يتطلب النهوض بواقع السياحة في العراق اجراء دراسات على واقع التغيرات الاقتصادية تتعلق بالنقد الاجنبي والإنفاق وعلاقته بميزان المدفوعات والميزان التجاري وكيفية تعظيم العائد الاقتصادي بتوظيف العناصر المتاحة بما يحقق رفاهية المجتمع[15] .

وتمثل ايرادات السياحة مؤشراً يستخدم عادة لقياس نجاح اداء القطاع السياحي ، وتتأثر ايرادات القطاع السياحي بعوامل عدة منها حجم الامكانيات الطبيعية والخدمات السياحية واسعار السلع والخدمات السياحية فضلا عن طبيعة النظام السياسي والاوضاع الأمنية ، ومن بيانات الجدول (1) نلحظ تحسن ايرادات القطاع السياحي في العراق بعد تغير النظام فقد بلغت قيمة ايرادات السياحة عام 2004 (46655) مليون دينار واخذت تنمو وتأخذ طفرات نوعية اذ ارتفعت حجم الايرادات السياحية من مليون دينار (63768) 2007 إلى (176273) مليون دينار عام 2011 نتيجة لزيادة اعداد السائحين وزيادة مدة اقامتهم نتيجة لتحسن الاوضاع الأمنية ورغم ارتفاع حجم الايرادات السياحية الا انها تبقى ضعيفة امام الامكانيات والموارد السياحية في العراق فضلا عن ضعف الاهتمام بهذا القطاع . شهدت المدة (2015 -2016) تراجع الايرادات السياحية في العراق بسبب الاوضاع الأمنية [16] ، ورغم اقتراح لجنة السياحة البرلمانية بفرض ضرائب على كل زائر بمبلغ 50 دولار إلا انها لم تذكر ضمن الايرادات ورغم زيادة اعداد السائحين حقق القطاع السياحي إيراداً بمبلغ (266593) مليون دينار عام 2018 بينما بلغت (577229) مليون دينار عام 2019 بسبب ضعف القطاع السياحي وجذب الاموال لا سيما في السياحة الدينية التي لم يستفد منها سوى القطاع الخاص.

رابعاً- الصناديق السيادية :

يعد مصطلح الصناديق السيادية مصطلحاً حديث الظهور الاقتصادي والاعلامي اذ برز عام 2005 بمقالة الاقتصادي الروسي (اندريا روزانوف) في المجلة المصرفية الأمريكية وتعود نشأة هذه الصناديق لعام 1854 عند انشاء صندوق في ولاية تكساس الأمريكية بمبلغ (2 مليون دولار) لدعم التعليم الحكومي ويعرفها صندوق النقد الدولي على انها صناديق استثمارية عامة للأصول المالية الأجنبية تحقق اهدافاً معينة يأخذ فيها صندوق النقد

الدولي دور المراقب لهذه الصناديق بهدف تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي[17]

ونظراً إلى اعتماد العراقي على النفط في ايراداته التي تشكل في الغالب فوائد مالية من الريع النفطي فإن فكرة انشاء صندوق الثروة السيادي لحفظ هذه الفوائد واستثمارها بشكل كفوء وفعال بغرض تحقيق اهداف تنموية تعد مؤشراً لإعادة استثمار الايرادات وتشجيع المشاريع خارج العراق لتحقيق شراكة مربحة مع التجار لتحقيق النمو المستدام للثروة خارج العراق فضلاً عن ذلك ان انشاء الصناديق السيادية تدعم الموازنة خلال انخفاض اسعار النفط ويتم تمويل هذه الصناديق من الهامش المالي للسعر التحوطي الذي تعتمده الموازنة العامة ، اما دوافع انشاء الصناديق السيادية في العراق فهي[18] :

أ- حماية ثروة البلد واستثمارها بشكل كفوء لاسيما في أوقات الازمات التي تتعرض لها الدول.

ب- حماية الاقتصاد الوطني من التقلبات الناتجة عن عوائد الصادرات.

ج- تساعد السلطة النقدية على سحب السيولة غير المرغوب فيها.

د- معالجة الآثار السلبية للتدفقات المالية وهذا ما يعرف بالمرض الهولندي الذي يسبب الآثار السلبية الناتجة عن الثروة الطبيعية .

وتبرز اهمية صناديق الثروة السيادية من حيث كونها قادرة على اداء دور تمويلي للبلدان التي تمتلكها عبر تحويل جزء من ايراداتها لضمان مستقبل الاجيال القادمة عند نضوب النفط كما تمكن من احتواء ازمة العجز عند انخفاض ايرادات الدولة ، وتدعم اجراءات السياسة المالية للدولة المالكة لهذه الصناديق وتمكن توظيف الاحتياطيات الوطنية في مشاريع ستراتيجة ذات اهمية اقتصادية ، وعلى مستوى العراق يعد الصندوق اداة مهمة لتمويل التنمية الاقتصادية والاجتماعية فضلا عن تعظيم المدخرات الموجهة للأجيال العدالة القادمة و تذلل العقبات التي تعترض المستثمر المحلي وتجذب المستثمر الاجنبي بدخوله للصندوق بوصفه شريكًا في عمليات الاستثمار[19] .

خامساً- تحفيز القطاع الخاص

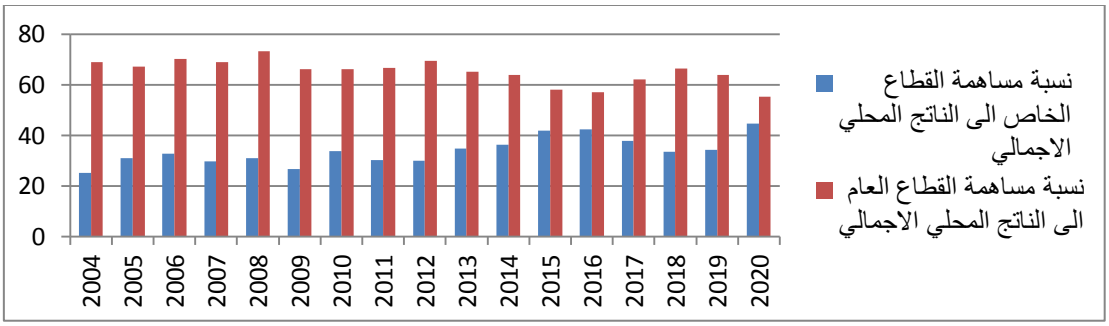
منذ تأسيس الدولة العراقية الحديثة عام 1921 كان القطاع الخاص هو المهيمن على الاقتصاد العراقي حتى بعد اكتشاف النفط 1927 ، إذ كانت انشطة الحكومة تعتمد على عمليات الاستخراج والاهتمام بالثروات الطبيعية وفي مقدمتها النفط ، واستمر الحال إلى عام 1958 ، وانحسر دور القطاع الخاص بعد الثورة والاستثمار في القطاع الزراعي والصناعي حتى عام 1964 بتأمين النشاط الخاص والاعتماد في الحياة الاقتصادية على نشاط القطاع العام ومحاولة الحكومة تفعيل سياسة الانفتاح على القطاع الخاص في ثمانينيات القرن المنصرم الا انها اعلنت الانسحاب من التدخل في قطاع الزراعة وبذلك يشهد التاريخ ان القطاع الخاص اخذ بالانحسار تارة والانفراج تارة اخرى [20] وبعد تغيير النظام 2003 شهد القطاع الخاص انتكاسة كبيرة بفعل سياسة الإغراق وإيقاف المشروعات الصناعية وارتفاع تكاليف الانتاج وعدم استقرار الاوضاع الأمنية وهروب رؤوس الاموال إلى الخارج ، إذ عمدت الحكومة إلى تشكيل هيئة لدراسة الخصخصة بهدف توحيد العمل مع القطاع العام لكنها ألغيت عام 2005 دون معرفة الاسباب ، وعملت الحكومة فيما بعد على الاهتمام بالقطاع الخاص في ضوء التحولات الاقتصادية التي يشهدها البلد بهدف تحسين الاوضاع المعيشية ووجود القطاع يتحمل مسؤولية المساهمة في عملية التنمية الاقتصادية من خلال دراسات ستراتيجية تمثلت بوضع خطط خمسية تستهدف وضع آليات الاصلاح المالي والاداري وتوضيح رؤية الدولة في ضوء الشراكة مع القطاع الخاص فضلا عن الاهتمام بالمناخ الاستثماري للقطاع الخاص واصلاح النظام الكمركي وتحرير القيود المفروضة على المستثمرين كما اعلنت الحكومة عن تنفيذ برامج الاصلاح وتطوير القطاع الخاص مع بعض المنظمات الدولية كالبنك الدولي في وضع رؤية ستراتيجية لتنويع الاقتصادي لتحقيق النمو بفعل انشاء نظام الحوكمة للتقارب بين القطاعين الخاص والعام[21] .

وتشير بيانات الجدول (2) والشكل (1) إلى نسبة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي للمدة (2004-2020) واهميته بالمقارنة مع نسب القطاع العام للمدة قيد الدراسة ، نلحظ من بيانات الجدول ان نسبة مساهمة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي لم تتجاوز 45% خلال المدة قيد الدراسة وهي نسبة متدنية واقل قيمة شكلها القطاع الخاص من الناتج المحلي الاجمالي هي 26.7 عام 2008 ثم اخذ يتذبذب ارتفاعًا و انخفاضًا ، ان التغيرات في نسب المساهمة تعود إلى الاستقرار السياسي الذي ينعكس على واقع الحياة الاقتصادية فضلاً عن انتعاش التجارة الخارجية لاسيما في مجال استيراد المواد الغذائية دون دفع ضريبة كمركية خلاف ما كانت عليه قبل 2003 التي كانت مقيدة، ثم وصلت نسبة مساهمة القطاع الخاص من الناتج المحلي اعلى قيمة لها عام 2020 اذ بلغت (44%) ، وكما موضح بالجدول(2).

الجدول(2) يبين الاهمية النسبية للقطاعين العام والخاص في الناتج المحلي الاجمالي للمدة(2004-2020)

السنوات	نسبة مساهمة القطاع الخاص %	نسبة مساهمة القطاع العام %
2004	25.3	69.1
2005	30.9	67.2
2006	32.8	70.3
2007	29.3	69.1
2008	30.9	73.3
2009	26.7	66.1
2010	33.9	66.2
2011	30.3	66.7
2012	29.9	69.5
2013	34.8	65.2
2014	36.2	63.8
2015	41.9	58.1
2016	42.5	57.2
2017	37.8	62.2
2018	33.6	66.4
2019	34.2	63.8
2020	44.8	55.2

المصدر: وزارة التخطيط العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء، تقارير الحسابات القومية للمدة (2004-2020)



الشكل(1) يوضح نسبة مساهمة القطاع الخاص إلى الناتج المحلي الاجمالي للمدة (2004-2020)

سادساً: رؤى مقترحة في ترشيد الإنفاق العام :

تعد مشكلة الهدر في الموارد من المشكلات المهمة والصعبة التي تواجه الموازنة العامة في اي دولة ، والتي تحدث نتيجة وجود خلل في التوازن الوظيفي فيصبح حجم الإنفاق أكبر من الايرادات، ويعد الهدر في الموارد أو الفاقد من القضايا الملحة والمعقدة، والتي تؤثر سلباً سواء في مستوى كفاءة الاقتصاد ما يتطلب مضاعفة مستوى الجهود المبذولة لتطوير وتنويع مصادر الدخل والحد من العجز وترشيد الإنفاق بما يحقق العدالة الاجتماعية ولتحقيق ترشيد الإنفاق والاستخدام الامثل للموارد المالية لابد من الاستناد إلى مجموعة من الخطوات اهما ما يأتي:

اولاً: يواجه الإنفاق على الخدمات الاجتماعية مثل الصحة والتعليم عدة تحديات تؤثر بشكل أو بآخر في مجريات العملية التعليمية والصحية ، لعل ابرزها محدودية مصادر التمويل ، إذ يتم تمويل القدر الأكبر من التعليم على سبيل المثال على عاتق الحكومة بشكل أساس، إلى جانب ارتفاع تكاليف مدخلات الموارد التعليمية، فضلاً عن تزايد معدلات الطلب الاجتماعي على التعليم، وكذلك زيادة

أعداد العاملين في الجهاز التعليمي سواء من المدرسين أو الإداريين ، من هنا كانت جميع هذه التحديات أو الصعوبات بمثابة سبب عام في تزايد الحاجة لترشيد الإنفاق على التعليم سعياً إلى احراز تقدم ملموس وإيجابي في الإنفاق على التعليم وفق أسس علمية، وفى هذا الصدد هناك اتجاهان لترشيد الإنفاق على التعليم هما ترشيد الإنفاق في تخصيص الموارد المالية المخصصة للتعليم وترشيد الإنفاق في توزيع الموارد المالية المخصصة للتعليم.

ثانياً: السيطرة على الدين العام سواء الداخلي أم الخارجي والإدارة الفاعلة له والتخلص من أعباء خدمته تعد من مقومات ترشيد الإنفاق، بسبب ما تطلبه من وضع خطة توازن بين توفير المراد الذاتية لتنفيذ البرامج والمشروعات التنموية وبين الاقتراض الضروري من الأوعية المحلية دون مزاحمة القطاع الخاص، كما أن اللجوء إلى الاقتراض الخارجي يجب أن يكون في مقابل استعمال هذه الأعمال في مشروعات ذات إنتاجية مرتفعة قادرة على سداد أعباء القروض.

ثالثاً: الالتزام بمبادئ الحكم الرشيد ضرورية جدا في عملية ترشيد الإنفاق العام فالإدارة الجيدة للموارد وتوفر الشفافية في تدفق المعلومات ووصولها إلى الجميع والرقابة والمساءلة الجادة عن موارد الدولة سواء في جانب الصرف أو التحصيل فضلاً عن أن الحكم الراشد يحارب كل أشكال الفساد وهدر المال العام مما يعمل على تحقيق ترشيد الإنفاق العام في النهاية.

رابعاً: تخصيص الموارد المالية وفقا لهيكل برامج مالية وتحقيق الأهداف عن طريق استخدام أساليب التحليل الممكنة لاختيار أفضل البرامج قدرة على تحقيق أهداف المجتمع ، مع إعادة تقييم برامج الإنفاق على فترات وفقا لمتغيرات وأولويات الأهداف المرسومة .

خامساً: إصلاح الموازنة العامة عبر الانتقال إلى موازنة البرامج والتخلي عن الأسلوب التقليدي المبني على موازنة البنود فضلا عن تفعيل أدوات الرقابة على النفقات العامة والمؤسسات الرقابية وضبط الموازنة والسعي لوضع ستراتيجية لتوظيف النفقات وتوجيهها نحو الاستثمارات المنتجة للثروة ويد عاملة ذات إنتاجية والإعانات الموجهة للمستثمرين والتقليل من الاعتماد على مصادر التمويل المتأتية من قطاع النفط الخام.

الاستنتاجات

1- يمتلك العراق كثيراً من الموارد التي تمكن اقتصاده من التحرر من الطبيعة الريعية ، فموقع العراق والمنافذ الكمركية فضلاً عن امتلاكه العديد من الاماكن السياحية الدينية والثقافية إلى جانب خصوبة اراضيه ما يعطيه ميزة اضافية يمكن من خلالها تنويع دخله.

2- إن مفهوم الترشيد يعني تخصيص الموارد واستخدامها بأسلوب امثل في ظل ندرة الموارد الاقتصادية وتزايد الإنفاق العام المرتبط بالكثير من العوامل وصعوبة تجنبها وتجنب الهدر بما يضمن اشباع حاجات المجتمع.

3- ان حسن التصرف بالأموال وإنفاقها بعقلانية وحكمة بأسلوب رشيد وفقا لتخطيط عقلاني يضمن ضبط النفقات والرقابة عليها والحد من التبذير والاسراف

التوصيات

1- تعزيز مبدأ ترشيد الإنفاق لكونه الاختيار الامثل للنفقة العامة، ولابد من تحديده بدقة على وفق منهج موضوعي يهدف إلى بيان قدرة الوسائل الفنية في تحديد قيمة العائد المتوقع الحصول عليه في المجالات العامة.

2- العمل على ايجاد اسلوب افضل في ادارة الموازنة العامة وحماية الأموال العامة، بما يضمن الاستخدام الأمثل لها وإعادة النظر في تنظيم الإدارة الحكومية على أسس علمية وتنظيم المعلومات، واعتماد التقنيات الحديثة، وتحديث القوانين المالية والإدارية.

3- على الدولة التريث في اتخاذ قرار اعتماد النفقات العامة ، واعادة النظر في هذه النفقات دورياً عبر لجان متخصصة تشارك فيها المنظمات الشعبية والنقابات المهنية والجهات الرقابية المختلفة ، فمن الصعب في الكثير من الاحيان تخفيض هذه النفقات بعد تقريرها.

4- تعديل نمط اعداد الموازنة بالطرق الحديثة ومغادرة الاسلوب التقليدي في اعداد الموازنة العامة في العراق إلى جانب القيام باستخدام تحليل اقتصادي لقرارات الإنفاق العام يتماشى مع وضع الموازنة وادارة الموارد المحدودة، وقياس العائد والتكلفة ليس من وجهة نظر الفرد او جهة معينة فحسب بل الاخذ بوجهة نظر المجتمع ايضاً.

المصادر

[1] بلعاطل عياش ونوري سميحة، آليات ترشيد الإنفاق العام من اجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر للفترة (2001-2014)، من اعمال المؤتمر الدولي: تقييم برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار

والنمو الاقتصادي خلال الفترة (2000-2014)، جامعة سطيف، 2013.

[2] علي اسماعيل عبد المجيد، تنويع الاقتصاد العراقي الممكنات والمقترحات، مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد 16 ، العدد3 ، 2018.

[3]ROBINSON, Marc (ed.). Performance budgeting: linking funding and results. Springer, 2007.

[4]SCHNEIDER, Dorothee. The labor share: A review of theory and evidence. 2011.

[5] محمد ابو جريبان ومحمد السكارنة، سياسة ترشيد الإنفاق العام من منظور اسلامي، الاردن، جامعة البلقاء التطبيقية، المجلة الاردنية في الدراسات الاسلامية، مجلد 18، العدد3، 2022.

[6] عمرو هشام محمد صفوت و عماد حسن حسين، ترشيد الإنفاق العام ودوره في تحقيق الاستدامة المالية، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، جامعة واسط، كلية الادارة والاقتصاد، العدد 25، 2017.

[7] محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة، ط 3، عمان(دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة)، 2012.

[8] بن زيدي عبد اللطيف وقالون جيلاني، دور الرقابة المالية والادارية في ترشيد النفقات العمومية في الجزائر، مجلة البشائر الاقتصادية، العدد1، مجلد5، 2019.

[9] جمال سمراني وهشام بن حميدة، الرقابة القبلية البديلة وترشيد الإنفاق العام، مجلة معارف،العدد23، 2017.

[10] عثمان محمد غنيم، التخطيط اسس ومبادئ علمية، ط2، عمان، (دار صفاء للنشر والتوزيع)، 2004.

[11] البنك الدولي، تقرير حول مراجعة الإنفاق العام، 2004.

[12] انس عبد الرضا ومحمد الزبيدي ، الاهمية الاقتصادية للمجال الجوي العراقي للمدة (2004-2018)، مجلة كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة كربلاء، المجلد9، العدد33.

[13] علي طاهر الحمود، المنافذ الحدودية ضرورات التحديات واستحقاقات الاصلاح الاقتصادي في العراق ، مركز البيان للدراسات والتخطيط ، بغداد، 2020 .

[14] صادق جعفر كاظم العتابي، اثر الضرائب الكمركية في دعم الموازنة العامة للدولة دراسة تطبيقية في الهيئة العامة للكمارك العراقية، مجلة المثنى للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد 8، العدد 3، 2018.

[15] شذى سالم دلي، مقومات التنمية السياحية واثرها في تحقيق التنويع الاقتصادي في العراق (السياحة الدينية انموذجًا)، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، السنة السابعة عشر، العدد62، 2019.

[16] إلهام خزعل عاشور، مؤشرات اداء القطاع السياحي في العراق والسبل الحاضنة لتطويره ،مجلة الإدارة والاقتصاد جامعة البصرة ،السنه الاربعون، العدد 113، 2017.

[17] صلاح حامد محمد حسنين ، صناديق الثروة السيادية ودورها في تحقيق اهداف التنمية المستدامة دراسة تحليلية، مصر، المجلة الدولية للفقر والقضاء والتشريع، المجلد3، العدد3، 2022.

[18] نغم حسين نعمة وتبارك نعمان علي ، صناديق الثروة السيادية ودورها في ادارة الازمات المالية مع اشاره خاصة للعراق، مجلة العلوم المالية والمحاسبية، جامعة النهرين، مجلد 2، العدد6، 2022.

[19]NAJAFABADI, Mostafa Kazemi; HUSSEIN, Mustafa Mohammed Hussein. Proposed Model For Sovereign Wealth Funds And Their Role In Promoting Sustainable Development In Iraq. *Webology (ISSN: 1735-188X)*, 2022, 19.3.

[20] علي اسماعيل عبد المجيد، تنويع الاقتصاد العراقي الممكنات والمقترحات، مجلة جامعة كربلاء العلمية ، المجلد 16 ، العدد3 ، 2018.

[21] نعيم صباح جراح واخرون ، ممكن تفعيل دور القطاع الخاص في الاقتصاد العراقي، مجلة العلوم الاقتصادية المجلد 15، العدد8، 2020.