

Analysis of the most important obstacles to public finance and the investment environment in Iraq in light of the indicators of the fragile state

تحليل اهم معوقات المالية العامة والبيئة الاستثمارية في العراق في ظل مؤشرات الدولة الهشة

Dr. Mustafa Kamel Rashid¹

أ.د. مصطفى كامل رشيد

Administration and Economics College

- Mustansiriyah University

كلية الإدارة والاقتصاد - الجامعة المستنصرية

dr_mustafa_kamel@uomustansiriyah.edu.iq

Dr. Amer Sami Muneer²

أ.م.د. عامر سامي منير

Administration and Economics

College - Tikrit University

كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة تكريت

amer56@tu.edu.iq

Dr. Fahad Mghemish Huzayran³

أ.م.د. فهد مغميش حزيان

Administration and Economics College - Karbala University

/ University Worth al-anbiya University

كلية الإدارة والاقتصاد - جامعة كربلاء / جامعة وراث الأنبياء

fahad.mg@uowa.edu.iq

المستخلص

اشتدت في بيئة الاقتصاد العراقي بعد عام 2004 مؤشرات الدولة الهشة والتي أسهمت بشكل كبير في تفاقم وتدهور قيم وسلوك العديد من متغيرات الاقتصاد الكلي وأهمها المؤشرات المالية والاستثمارية، يسلط البحث الضوء على المشكلة الآتية: ان استدامة الدولة الهشة يفقد بلا شك الى هشاشة مالية واستثمارية يدفع ثمنها السكان والمؤسسات العاملة في الاقتصاد، وهو ما يؤثر سلبا في طريقة استغلال الموارد الاقتصادية والمالية المتاحة على نحو غير كفوء وغير مستدام، وهو ما يضر بحق الأجيال الحاضرة والقادمة على حد سواء. يفترض البحث ان استدامة الهشاشة الاقتصادية يعزز من الهدم المالي وازاحة الاستثمارات الرائدة في الاقتصاد العراقي في ظل التخممة المالية المتولدة من القطاع النفطي، اعتمد البحث على عدة مؤشرات ممثلة عن اهم المعوقات التي تقف امام البيئة المالية والاستثمارية ومن أهمها مؤشر الفساد، عدم الاستقرار السياسي وغيرها، خلال مدة البحث (2004-2023)، مع تحليل مساهمة الانفاق والايارد العام والاستثمار في العراق. توصل البحث الى صحة افتراضه لذلك أوصى بضرورة انهاء أحادية الاعتماد الكبير على موارد النفط في تغذية مؤشرات الدولة الهشة وتدهور البيئة المالية والاستثمارية في العراق.

الكلمات المفتاحية: مؤشرات المالية العامة، المؤشرات الاستثمارية، مؤشرات الدولة الهشة.

Abstract

The indicators of the fragile state intensified in the Iraqi economic environment after 2004, which contributed significantly to the exacerbation and deterioration of the values and behavior of many macroeconomic variables, the most important of which are financial and investment indicators. The research highlights the following problem: The sustainability of the fragile state undoubtedly leads to financial and investment fragility. The population and institutions operating in the economy lose that, which negatively affects the way available economic and financial resources are exploited in an inefficient and unsustainable manner, which harms the rights of present and future generations alike. The research assumes that the sustainability of economic fragility enhances financial demolition and the displacement of leading investments in the Iraqi economy in light of the financial glut generated by the oil sector. The research relied on several indicators representing the most important obstacles facing the financial and investment environment, the most important of which are the corruption perceptions index, political instability, and others. During the research period (2004-2022), with an analysis of trends in spending, public revenue, and investment in Iraq. The research concluded that its assumption was correct and therefore recommended the necessity of ending the heavy reliance on oil resources to feed the indicators of the fragile state and the deterioration of the financial and investment environment in Iraq.

Keywords: public finance indicators, investment indicators, fragile state indicators.

1-مقدمة

واجهة الاقتصاد العراقي العديد من المعوقات التي دفعت العديد من المتغيرات للتراجع والتي قد اسهمت في ضعف الاستخدام الكفوء للموارد المالية، وهو ما دفع الى ترهل النفقات العامة الجارية على حساب النفقات العامة الاستثمارية، حيث تسبب ذلك بارتفاع الدين الحكومي وتعزز النزعة الاستهلاكية لدى كافة شرائح المجتمع. ان عدم الاستقرار السياسي تسبب بعدم الاستقرار الاقتصادي وضعف كبير في الانشطة الاقتصادية وتفكك منظومة العلاقات الاقتصادية، مقابل تركيز الايرادات العامة على الربيع النفطي في تمويل الانشطة الاقتصادية والتوسع في الانفاق الحكومي، فضلا عن تردي بيئة الاستثمار واستشراء الفساد المالي والسياسي في كافة مفاصل الدولة، وهو ما دفع الى تلكؤ العديد من المشاريع ووهية عدد كبير منها.

2-منهجية البحث

1-2اهمية البحث

ان عدم التصدي للمعوقات التي تقف امام المالية العامة والاستثمار في العراق يبقى الاقتصاد العراقي رهين للسوق النفطية وتقلباتها المتوقعة وغير المتوقعة، مما يقوض امكانية الوصول الى التنوع الاقتصادي وضعف الكفاءة الحكومية في ادارة الموارد المالية. فضلا عن تردي بيئة الاستثمار وعدم جدوى اغلب المشاريع المخططة في ظل تلك الظروف الاقتصادية غير المستقرة.

2-2مشكلة البحث

تتعلق اغلب معوقات المالية العامة والاستثمار في العراق بالارادة الوطنية نحو احترام القانون والاستقرار السياسي المعزز للاستقرار الاقتصادي المستدام. ومكافحة الفساد المالي والاداري بكافة مفاصل الدولة، لذا فان بقاء اغلب تلك المعوقات مع سيادة الدولة الهشة كفيلا بتشوه هيكل النفقات والايرادات العامة وهيكل الاستثمار في العراق.

2-3فرضية البحث

سيادة الدولة الهشة يغذي معوقات المالية العامة والاستثمار باتجاه تعزيز الهشاشة المالية والهشاشة الاقتصادية وضعف بنية الاقتصاد المحلي.

2-4هدف البحث

تحديد الاتجاهات العامة وتطور المؤشرات الاتية:

1. مؤشرات الدولة الهشة.
2. مؤشرات النفقات والايرادات العامة.
3. مؤشرات الاستثمار.
4. رصد اهم المعوقات التي تقف امام المالية العامة والاستثمار.

المبحث الاول

الإطار النظري للمالية العامة والبيئة الاستثمارية والدولة الهشة

3- المالية العامة (المفهوم، الاهداف، الادوات):

3-1 مفهوم المالية العامة: تهتم المالية العامة بنشاط الحكومة المالي من حيث الحصول على الايرادات العامة لغرض تغطية النفقات العامة بهدف اشباع الحاجات العامة فضلاً عن ذلك فإنها تركز على تحليل الآثار المختلفة لعناصر نشاطها المالي المتمثلة بالإيرادات والنفقات والموازنة العامة وتكييف تلك الآثار بما يسهم في تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للحكومة، من هنا تعرف المالية العامة على انها ذلك العلم الذي يشرح المبادئ التي تحكم التنظيم المالي للدول والهيئات العامة ويبحث وسائل تنفيذ الاهداف المنوطة بالحكومة وبأساليب الاقتصادية (Muhammad 2017: 2018)

3-2اهداف المالية العامة: يعد تخلي المالية العامة عن قواعدها التقليدية وحيادها المالي وتطور دورها من الحياد الى مفهوم المالية الوظيفية الاساس الذي جعلها جزءاً اساسياً من السياسة الاقتصادية للحكومة وبالتالي التأثير بشكل مباشر وغير مباشر في النشاط الاقتصادي وفي البلدان النامية ومنها العراق تسعى السياسة المالية للحكومة لتحقيق اهداف اقتصادية عديدة يمكن ان نوضح اهمها كما يأتي (Katif and Al-Moussawi 2021: 28)

- أ. تحقيق الاستقرار الاقتصادي.
 - ب. تحقيق مستوى التشغيل الكامل لموارد المجتمع (النمو الديناميكي للاقتصاد).
 - ج. تحقيق العدالة في توزيع الدخل (استخدام الضرائب التصاعدية)
- فضلاً عن ذلك فان زيادة تدخل الدولة لتخصيص الموارد وتوزيعها نحو أفضل الاستخدامات عن طريق توجيه الانفاق وتقديم الاعفاءات الضريبية يؤدي الى زيادة حجم الدخل بفعل مضاعف الضريبة (Abdul Sattar and Jabr 2022: 397).

تعتبر السياسة المالية عن الخطط الحكومية ازاء الانفاق والايراد والاقتراض (proposal plans for Expenditures Revenues and Borrowing) وتمثل الموازنة العامة Public Budget الاداة العملية لتنفيذ السياسة المالية وان مكونات الموازنة المختلفة تعكس توجهات السياسة المالية (توسعية وانكماشية) (Dagher 2019: 227).

وتتمثل ادوات السياسة الضريبية بالاتي (Hani and Imad 2015: 23-25):-

- أ. السياسة الضريبية: تعد الضرائب المصدر الرئيس للإيرادات الحكومية اذ تقوم الحكومة بتجديد معدل الضريبة فضلاً عن التعديلات الجديدة في الضرائب المباشرة وغير المباشرة مما يؤثر على المتغيرات الاقتصادية الكلية والقوة الشرائية في حالة رفع معدلاتها أو تخفيضها أو فرض ضرائب جديدة أو إلغاء ضرائب قائمة.
- ب. سياسة الانفاق الحكومي: يعد الانفاق الحكومي اداة هامة من ادوات السياسة المالية اذ تقوم الحكومة بترتيب اولوياتها الانفاقية حسب الضرورة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للدولة وكما يتطلب الوضع الاقتصادي.
- ج. سياسة الدين العام: يمكن ان تلجأ الحكومة الى الاقتراض من الخارج (حكومات، مؤسسات دولية..... الخ) او داخلياً من الجمهور عن طريق اصدار السندات. ان آثار الاقتراض داخلياً او خارجياً تكون واضحة على النشاط الاقتصادي في مرحلته الثلاث (الاصدار، الانفاق، التسديد).
- د. سياسة الموازنة العامة: تمثل الموازنة اداة لتقييم التقلبات التي تحدث في النشاط الاقتصادي اذ تعد المرآة العاكسة لوضع الاقتصاد بشكل عام.

4- البيئة الاستثمارية (المفهوم، المؤشرات، المعوقات)

1-4 مفهوم البيئة الاستثمارية

تعرف البيئة الاستثمارية بأنها مجمل الظروف والسياسات والمؤسسات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية المكونة للمحيط التي تتم فيه العملية الاستثمارية التي تؤثر على ثقة المستثمر. (Al-Jubouri 2014: 164) ان ارتباط التدفق الاستثماري في النشاط الاقتصادي يتضح من خلال تأثيره بعدد من المتغيرات الداخلية والخارجية اذ تسعى غالبية الدول النامية ومنها العراق الى جلب الاستثمار الاجنبي المباشر وغير المباشر كونه مكون للاستثمار المحلي مما يلزم ضرورة خلق بيئة جاذبة للمستثمر الاجنبي والمحلي مما ينعكس بشكل ايجابي على حركة رؤوس الاموال وتدفقاتها من الخارج الى الداخل وبالعكس.

2-4 المؤشرات الاقتصادية للبيئة الاستثمارية

- أ. يمكن ان يتم توصيف البيئة الاستثمارية ومن ثم قياس المناخ الاستثماري كمياً عن طريق استخدام مؤشرات محددة توضح لنا البيئة الاستثمارية المستقرة الجاذبة للاستثمار والتي تتميز بانخفاض عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات (او انعدامه) وتدني معدلات التضخم واستقرار اسعار الصرف مما يسهم في نجاح التخطيط المالي والاستثمار. ويمكن ان نوضح اهم المؤشرات الاقتصادية للبيئة الاستثمارية في الدول النامية كما يأتي:
- أ. مؤشر النمو الاقتصادي: يسهم القطاع الربعي وغالباً ما يكون القطاع النفطي بشكل كبير في تكوين الناتج المحلي الاجمالي لبعض الدول النامية وبالتالي التأثير في معدلات نمو الناتج المذكور في حين تعتمد دول اخرى على القطاع الزراعي او بعض الصناعات المنتجة لسلع نصف مصنعة (Al-Jubouri 2014: 176).
- ب. مؤشر الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي: يمثل التوازن الداخلي الفائض او العجز في الموازنة العامة كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي وكلما اتجه العجز الى الانخفاض كنسبة من الناتج المحلي وامكانية الحكومة على تمويل هذا العجز دون ضغوط تضخمية دل ذلك على وجود استقرار اقتصادي (Arab Monetary Fund 2006: 17).
- ج. مؤشر العجز في الحساب الجاري كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي: يتمثل هذا المؤشر في الحساب الجاري لميزان المدفوعات كنسبة من الناتج المحلي الاجمالي ويشمل الميزان التجاري كل من تجارة السلع وتجارة الخدمات (Muhammad 2010: 24).
- د. معدل التضخم: ويمثل مؤشر السياسة النقدية وكل ما انخفض معدل التضخم كان هناك استقرار في الاسعار وتوفر بيئة استثمارية جاذبة للاستثمار. اما اذا كان هناك ارتفاع في معدلات التضخم فان ذلك يؤدي الى انخفاض الثقة بالعملة الوطنية وتأثيرات سلبية على سياسات التسعير وتكاليف الانتاج والارباح (Al-Jubouri 2014: 177).
- هـ. المؤشر المركب: يعتمد هذا المؤشر على المؤشرات الاقتصادية الكلية السابقة (التوازن الداخلي، التوازن الخارجي، معدل التضخم) ويستخدم معدل النمو الاقتصادي لأغراض المقارنة والبيئة الاقتصادية المستقرة والجاذبة للاستثمار والتي تتميز بانخفاض عجز الموازنة وميزان المدفوعات وتدني معدلات التضخم وبنية سياسية ومؤسسية مستقرة وشفافية يمكن التنبؤ بها لأغراض التخطيط المالي والاستثماري (Ben Hussein 2005: 11).

3-4 معوقات الاستثمار

- أ. هناك الكثير من المعوقات التي تواجه الاستثمار يمكن ان نوضح اهمها:- (Muhammad 2010: 32)
- أ. عدم كفاية الحماية القانونية بسبب الاداء الضعيف للنظم القضائية والقانونية والمؤسسية مما يجعل ثقة المستثمر ضعيفة بتلك المؤسسات واحكامه عن قيامه بالاستثمار.
- ب. التسهيلات الضريبية المتمثلة بعدم استقرار النظام الضريبي فضلاً عن ان الاعفاءات والامتيازات الاخرى تتم من خلال اجراءات ادارية معقدة وببيروقراطية.

- ج. الترويج ويتمثل ذلك بالافتقار الى حرفة هذا العمل المهم في اقناع المستثمر بالفرص الاستثمارية وانعدام تقديم مساعدات فعالة للمستثمرين الحاليين في حل المشكلات الادارية.
- د. دور الحكومة ويتضح ذلك بضعف المساندة الحكومية في تطوير التكنولوجيا ومهارات الايدي العاملة والتدريب الصناعي المتخصص.
- هـ. المغالاة بتقدير قيمة العملة المحلية وتقييد فرص الحصول على العملة الصعبة.

5- الدولة الهشة (المفهوم، الخصائص، المؤشرات) (World Bank, 2022: 15-20)

1-5 مفهوم الدولة الهشة

يعرف البنك الدولي بأنها تلك الدولة التي تواجه تحديات في التنمية تتمثل في ضعف القدرات المؤسسية وافتقارها للحكم الرشيد ووجود حالة من عدم الاستقرار السياسي يؤهلها الى مستوى من العنف الداخلي فضلاً عن انخفاض ملموس في الدخل القومي.

2-5 خصائص الدولة الهشة:

- أ. ضعف المؤسسات الحكومية ويتمثل ذلك بعدم وجود هياكل حكومية فعالة او قابلة للعمل بكفاءة مما يؤدي الى صعوبة تنفيذ السياسات والبرامج الوطنية.
- ب. انعدام الاستقرار السياسي وما يترتب عليه من معوقات تقف حائلاً في صنع القرار.
- ج. الفساد والرشوة مما يقلل ثقة المواطنين في المؤسسات الاقتصادية الحكومية.
- د. الازمة الاقتصادية المستمرة المتمثلة بارتفاع معدلات الفقر والبطالة ونقص الموارد مما يعيق الدولة على تمويل خدماتها الاساسية.

3-5 مؤشرات الدولة الهشة:

- أ. التدهور الاقتصادي والفقر (البطالة، التضخم، انهيار او انخفاض قيمة العملة، هروب راس المال، المخدرات والاتجار بالبشر.. الخ).
- ب. التنمية الاقتصادية غير المتكافئة.
- ج. استنزاف الادمغة المتمثل بهجرة العقول لأسباب اقتصادية او سياسية.
- د. فضلاً عن المؤشرات اعلاه هناك مؤشر الخدمة العامة المتمثل في توفير الخدمات الاساسية مثل الصحة والتعليم والبنية التحتية للنقل والكهرباء.

المبحث الثاني

6- تحليل تطور المؤشرات المالية والاستثمارية والدولة الهشة في العراق

1-6 تطور مؤشرات الدولة الهشة في العراق

يتضح من بيانات الجدول (1) ان العراق قد شغل المرتبة الرابعة عام 2006 في مؤشر الدولة الهشة وبقي يرتفع على اثر التحسن النسبي في ظروفه الاقتصادية والأمنية والسياسية حتى بلغ عام 2023 المرتبة (27) كحد اقصى، وعلى الرغم من هذا التحسن النسبي لازالت اغلب المؤشرات الفرعية تشير الى تدهور العراق في العديد من المجالات المكونة لهيكل الدولة، اذ تراوح مؤشر التهديد الامني بين (7.8) عام 2022 كحد ادنى و(10) كحد اقصى في عدة سنوات، وقد ثبت مؤشر النخب المنقسمة الى فصائل عند (9.6) اغلب مدة البحث، مما يؤشر ارتفاع اعداد تلك النخب. وكما قد سجل مؤشر الشكاوى الاجتماعية ارتفاع كبير اذ تراوح بين (7.9) عام 2022 كحد ادنى و(10) في اغلب سنوات البحث كحد اقصى، وقد تراوح مؤشر التدهور الاقتصادي بين (5.6) عام 2020 كحد ادنى و(8.2) عام 2006 كحد اعلى اذ كانت قيم المؤشر مرتفعة جداً، وكذا الحال لمؤشرات عدم المساواة الاقتصادية، هجرة البشر وهجرة الأدمغة، شرعية الدولة، الخدمات العامة، الضغوط الديموغرافية، اللاجئين والنازحون داخليا والتدخل الخارجي والتي قد سجلت ارتفاع كبير جداً خلال مدة البحث. مما يؤكد على ان العراق كان ولا يزال يعاني من ارتفاع حاد في الهشاشة الاقتصادية، المالية والحقيقية في اغلب مفاصل الدولة.

جدول (1): مؤشرات الدولة الهشة في العراق للمدة (2006-2023) (%) (1 قليل-10 مرتفع جداً)

السنوات	المرتبة	الإجمالي*	التهديد الأمني	النخب المنقسمة الى فصائل	الشكاوى الاجتماعية	التدهور الاقتصادي	عدم المساواة الاقتصادية	هجرة البشر وهجرة الأدمغة	شرعية الدولة	الخدمات العامة	حقوق الانسان	الضغوط الديموغرافية داخليا	اللاجئون والنازحون داخليا	التدخل الخارجي
2006	4th	109.0	9.8	9.7	9.8	8.2	8.7	9.1	8.5	8.3	9.7	8.9	8.3	10.0
2007	2nd	111.4	10.0	9.8	10.0	8.0	8.5	9.5	9.4	8.5	9.7	9.0	9.0	10.0
2008	5th	110.6	9.9	9.8	9.8	7.8	8.5	9.3	9.4	8.5	9.6	9.0	9.0	10.0

10.0	8.9	8.7	9.3	8.4	9.0	9.1	8.6	7.6	9.7	9.6	9.7	108.6	6th	2009
9.5	8.7	8.5	9.1	8.4	9.0	9.3	8.8	7.6	9.3	9.6	9.5	107.3	7th	2010
9.3	9.0	8.3	8.6	8.0	8.7	8.9	9.0	7.0	9.0	9.6	9.5	104.8	9th	2011
9.0	8.5	8.0	8.3	7.8	8.4	8.6	8.7	7.7	9.7	9.6	9.9	104.3	9th	2012
8.5	8.8	8.3	8.6	7.6	8.6	8.3	8.4	7.3	10.0	9.6	10.0	103.9	11th	2013
7.9	8.5	8.0	8.7	7.7	8.7	8.0	8.1	7.0	10.0	9.6	10.0	102.2	13th	2014
9.4	8.9	8.2	8.9	7.5	9.2	8.1	7.8	6.9	10.0	9.6	10.0	104.4	12th	2015
9.7	9.4	8.1	8.9	7.8	9.2	7.9	7.5	6.8	9.8	9.6	10.0	104.7	11th	2016
9.7	9.9	8.6	8.7	8.2	9.5	7.7	7.3	6.6	9.6	9.6	10.0	105.4	10th	2017
9.4	9.6	8.7	8.4	8.3	9.2	7.4	7.0	6.3	9.3	9.6	9.0	102.2	11th	2018
9.1	9.1	8.4	8.1	8.7	8.9	7.1	6.7	5.9	8.8	9.6	8.7	99.1	13th	2019
8.8	8.6	8.1	7.8	8.4	9.1	6.8	6.4	5.6	8.5	9.6	8.2	95.9	17th	2020
8.5	8.3	8.4	8.1	8.9	8.8	6.5	6.1	6.9	8.2	9.6	7.9	96.2	20th	2021
8.2	8.0	8.5	8.1	8.6	8.3	6.4	5.8	6.6	7.9	9.6	7.8	93.8	23rd	2022
7.9	9.6	7.5	7.8	8.3	8.3	6.3	5.7	6.1	8.0	7.7	8.2	91.4	27th	2023

Source: The Fund for Peace, the Fragile States Index.

* - (القيمة الأعلى من الصفر تعني هشاشة تماماً)

2-6 تطور الاختلال الهيكلي للنفقات والإيرادات العامة في العراق

يوضح لنا جدول (2) التطور الزمني لكل من هيكل النفقات والإيرادات العامة في العراق، حيث كان ولا يزال هيكل الانفاق العام يعاني من اختلال مستدام لصالح النفقات الجارية والتي تراوح نسب اسهامها في اجمالي النفقات العامة بين (67%) عام 2015 كحد ادنى و(90%) عام 2004 كحد اقصى، مقابل انحسار نسب اسهام النفقات الاستثمارية من اجمالي النفقات والتي تراوحت ما بين (6%) عام 2020 كحد ادنى و(34%) عام 2013 كحد اقصى، وهذا يؤكد وجود معوقات إدارية واقتصادية وتنظيمية في الجانب المالي للدولة، فضلا عن تراجع نسب اسهام النفقات الاستثمارية يؤثر مدى التدهور المزمن في مشاريع البنى التحتية الساندة للأنشطة الاقتصادية الكلية. أما هيكل الإيرادات العامة فهي الأخرى لم تكن بمنأى عن استدامة الاختلال الهيكلي فيها والتي كانت لصالح الربعية الاقتصادية المتركزة إذ تراوح نسب اسهام الإيرادات النفطية من اجمالي الإيرادات العامة ما بين (78%) عام 2015 كحد ادنى و(99.75%) عام 2005 كحد اقصى، أما باقي الإيرادات العامة فقد تراوحت نسب اسهامها ما بين (0.25%) عام 2005 كحد ادنى و(21.7%) عام 2021 كحد اقصى، إن هذا التراجع الهائل في مساهمة باقي الإيرادات العامة وفي مقدمتها الضرائب يدل على تدهور خطير في مستوى الأنشطة الاقتصادية من جهة واعتماد مفرط تماما على أسعار النفط الدولية وتقلباتها غير المتوقعة من جهة أخرى في الاستخدام غير الكفوء لموارد المالية العامة، ومن ثم فإن هذا الاختلال الهيكلي للنفقات والإيرادات العامة شكل معوقات رئيسة أمام السياسة المالية المنضبطة والرشيطة طويلة مدة البحث.

جدول (2) الاختلال الهيكلي للنفقات والإيرادات العامة في العراق للمدة (2004-2023) (%)

السنوات	نسبة النفقات الجارية من اجمالي النفقات	نسبة النفقات الاستثمارية من اجمالي النفقات	نسبة الإيرادات النفطية من اجمالي الإيرادات	نسبة الإيرادات الأخرى من اجمالي الإيرادات
2004	90	10	98.87	1.13
2005	85	15	99.75	0.25
2006	84	16	93.87	6.13
2007	83	17	93	7
2008	78	22	99	1
2009	83	17	92	8
2010	78	22	96	4
2011	67	33	98	2
2012	72	28	79	21
2013	66	34	97	3
2014	69	31	92	8
2015	67	33	78	22
2016	76	24	81	19
2017	78	22	84	16
2018	83	17	90	10

7.48	92.52	22	78	2019
10	90	6	94	2020
21.7	87.3	22.4	77.6	2021
5	95	11.4	88.6	2022
8.3	91.7	20.4	79.6	2023

Source: Ministry of Finance, Budget Department, various years. Central Bank of Iraq, Bulletins and Statistics, various years.

3-6 تطور الاختلال الهيكلي في اجمالي الاستثمار في العراق

يلحظ من جدول (3) ان الاستثمار في العراق من حيث الملكية عانى من اختلال هيكلي مستدام كان لصالح الاستثمار العام، اذ سجلت نسبة الاستثمار العام من اجمالي الاستثمار عام 2004 (88.21%) واخذت ترتفع هذه النسبة تدريجياً حتى بلغت عام 2014 (97.41%) وهي اعلى نسبة سجلت خلال مدة البحث. وقد اخذت بالتراجع بعد تداعيات جائحة كورونا اذ وصلت الى (54.78%) عام 2021. في حين سجلت نسبة الاستثمار الخاص من اجمالي الاستثمار عام 2004 (11.79%) واخذت تتقلب على نحو بسيط حتى بلغت عام 2013 (16.76%) وقد سجلت ارتفاعاً استثنائياً عامي 2020 و 2021 حيث وصلت (51.62%، 45.22%) على التوالي. وهذه النسب تؤكد ثمة حقيقة مفادها ان العراق لا يمتلك بيئة استثمارية جاذبة بسبب عدم الاستقرار الأمني والسياسي ومن ثم الاقتصادي خلال اغلب سنوات البحث من جهة، وتفشي الفساد الإداري والمالي الذي كان ولا يزال واحد من اهم المعوقات التي تقف امام الاستثمارات الرصينة في العراق. ومن جهة أخرى اذا اخذنا بعين الاعتبار ووفقاً لبيانات الجدول (2) ان مساهمة النفقات الاستثمارية في الموازنات الاتحادية كانت ضعيفة جداً، فهذا يؤسس ضحالة الاستثمارات سواء العامة منها والخاصة في عموم البلاد وتراجع كبير في رغبة رجال الاعمال المحليين منهم والأجانب للاستثمار في البيئة والاقتصاد العراقي.

جدول (3): الاختلال الهيكلي في اجمالي الاستثمار في العراق للمدة (2021-2004) (%)

السنة	نسبة الاستثمار الخاص من اجمالي الاستثمار	نسبة الاستثمار العام من اجمالي الاستثمار
2004	11.79	88.21
2005	5.55	94.45
2006	5.57	94.43
2007	8.88	91.12
2008	3.33	96.67
2009	9.37	90.63
2010	8.12	91.88
2011	8.73	91.27
2012	9.65	90.35
2013	16.76	83.24
2014	2.59	97.41
2015	4.53	95.47
2016	6.26	93.74
2017	9.39	90.61
2018	4.71	95.29
2019	2.73	97.27
2020	51.62	48.38
2021	45.22	54.78

Source: Researchers' work based on investment data at constant prices (2007=100) (thousand dinars), in the Ministry of Planning, Central Bureau of Statistics, 2023.

4-6 رصد وتحديد اهم المعوقات في المالية العامة والاستثمار في العراق

يتضح لنا من بيانات الجدول (4) اهم المعوقات التي واجهت المالية العامة والاستثمار في العراق والتي كانت على النحو الآتي:

1. سيادة القانون: لازال العراق يعاني من ضعف كبير في سيادة القانون طويلة مدة البحث (كافة البيانات في الحد السالب) وهذا ما يقوض البيئة الاستثمارية والقانونية والتنظيمية للمؤسسات العاملة في عموم الاقتصاد، مما يشكل تحدياً خطيراً امام المالية العامة بشأن الاستخدام الأمثل للموارد المالية المتاحة والاستثمارية على حد سواء، لكون الفوضى وتسلط الأحزاب يحول دون الوصول الى الأهداف المطلوبة بالوقت والجهد والتكلفة المناسبة.
2. فاعلية الحكومة: سجلت فاعلية الحكومة في الوصول الى برامجها التنموية والتطويرية في عموم الاقتصاد تراجع هائل اذ جاءت كافة البيانات في الحد السالب، وهذا يؤكد غياب الرؤية الحكومية الواضحة بشأن مستقبل الاقتصاد العراقي، اذ لم تتمكن كافة الحكومات المتعاقبة من حل مشاكل الاقتصاد الكلي والاحادية المقيّنة والاختلالات المستدامة في هياكل الأنشطة الاقتصادية والموازنات العامة، الامر الذي تسبب باستنزاف كبير جداً بالموارد الاقتصادية عموماً والموارد المالية خصوصاً.

3. السيطرة على الفساد: لم تتمكن الحكومات المتعاقبة في العراق التصدي بجدية لملف الفساد الذي مثل اهم المعوقات الحقيقية لبيئة الاقتصاد العراقي، حيث ان اهم مصادر الفساد في العراق هو المحاصصة الحزبية المقيتة التي اجهزت تدريجيا على كافة المحاولات لإنقاذ الاقتصاد العراقي وانعاش واقعه المتردي، الامر الذي جعل من تراجع عمل ونشاط المؤسسات الحكومية ومن ثم الاهلية سمة من سمات الاقتصاد غير المنظم الذي تنضوي تحته العديد من الأنشطة غير المشروعة وفي مقدمتها عمليات الابتزاز والرشاوى والاعتداء والترهيب بغية تحقق الانتفاع الشخصي على حساب المصلحة العامة. لذا يعد الفساد الإداري والمالي من اهم المعوقات التي تقف امام المالية العامة والاستثمار في العراق.
4. الاستقرار السياسي: يشكل الاستقرار السياسي في العراق مفتاحاً للاستقرار الاقتصادي بكافة ابعاده، اذ تشير بيانات الجدول (4) على عدم تحقق الاستقرار السياسي طيلة مدة البحث، وهو ما يقوض كافة المبادرات المحلية والأجنبية والخطط التنموية الهادفة لاصلاح الاقتصاد ومعالجة مشاكله، الامر الذي اسفر عن غياب الرغبة الحقيقية لصناع القرار للقضاء على ريعية الاقتصاد نظرا للمكاسب الجيدة والمرتفعة المتحققة من بيع النفط الخام في الاجل القصير، وهو ما شكل عائقاً امام إمكانية تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية المستدامة التي شرعت بها وزارة التخطيط في سنوات عدة.
5. نسبة تكلفة البدء بالأعمال من حصة الفرد من الدخل: وتوضح هذه النسبة بان تكلفة البدء بالأنشطة التجارية والصناعية وغيرها كانت مكلفة جدا اذ تجاوزت في احدى سنوات البحث (100%) لكون الظروف غير مستقرة على كافة الأصعدة وضعف كبير في تطبيق القانون وتفتشي كبير للفساد والابتزاز المالي الذي حمل اغلب المشاريع الاقتصادية تكاليف عالية انتهت في الغالب بتصفية تلك المشاريع ومغادرة المستثمرين البلاد.
6. المساءلة الحكومية: كانت المساءلة الحكومية ضعيفة في متابعة المقصر ومعاقبة المدانين في اغلب المؤسسات الحكومية بسبب سيطرة الأحزاب على كافة مفاصل الدولة والتحكم في عملية اتخاذ القرارات، وهو ما أدى الى تقصير كبير في اغلب المؤسسات الحكومية بتأدية واجباتها في تقديم خدمات متميزة للمواطنين مقابل استنزاف كبير في الموارد المالية بشكل متسلسل، وقد اسهم ذلك في استدامة الاختلال الهيكلي في النفقات والاياردات العامة، وعدم القدرة على تنويع مصادر الإيرادات العامة وضعف في إمكانية تنفيذ برامج اقتصادية متميزة ضمن العديد من الموازنات العامة والكفيلة في اصلاح الاختلالات في هيكل الأنشطة الاقتصادية.
7. الفساد السياسي: أسهم الفساد السياسي وبحسب بيانات الجدول (4) في تردي بيئة الاعمال والاستثمار العراقية، فضلا عن التدخل المستمر في الشؤون المالية العامة من بعض الجهات المنتفذة ادى الى ارباك المشهد المالي وهو ما تسبب بتقويض سلامة المالية، وهو ما أسفر عن قلة الموارد المالية الممولة لأنشطة الموازنات العامة عدا النفط، في ظل ترسخ عقيدة التوسع الانفاقي غير المبرر في العديد من بنود الموازنة العامة. كما أسهم الفساد السياسي في جعل بيئة الاقتصاد العراقي بيئة طاردة للاستثمارات بكافة انواعها واشكالها، مما تسبب بنشوء هيكل الاستثمار العام وشحته فضلا عن ضعف الحوافز المشجعة لدخول المستثمرين الذين تتمتع استثماراتهم بالرصانة والجودة العالية.

جدول (4): اهم المعوقات في المالية العامة والاستثمار في العراق للمدة (2006-2023) (1) جيدة-(1) سيئة

السنوات	سيادة القانون	فاعلية الحكومة	السيطرة على الفساد	الاستقرار السياسي	تكلفة البدء بالأعمال	المساءلة الحكومية	الفساد السياسي
2006	-1.68	-1.73	-1.45	-2.83	54.80	0.63	0.75
2007	-1.84	-1.56	-1.46	-2.77	68.50	0.63	0.80
2008	-1.77	-1.24	-1.46	-2.47	126.90	0.62	0.80
2009	-1.70	-1.19	-1.33	-2.17	64.60	0.62	0.80
2010	-1.71	-1.10	-1.36	-2.24	92.50	0.60	0.80
2011	-1.56	-1.07	-1.26	-1.85	102.30	0.59	0.80
2012	-1.57	-1.06	-1.25	-1.93	70.50	0.60	0.80
2013	-1.56	-1.05	-1.32	-2.01	36.70	0.51	0.84
2014	-1.45	-1.05	-1.36	-2.48	35.90	0.47	0.83
2015	-1.56	-1.02	-1.43	-2.25	37.40	0.48	0.84
2016	-1.77	-1.23	-1.46	-2.30	51.90	0.51	0.84
2017	-1.75	-1.22	-1.46	-2.30	43.30	0.46	0.83
2018	-1.80	-1.27	-1.39	-2.52	38.80	0.53	0.82
2019	-1.77	-1.31	-1.39	-2.61	34.20	0.49	0.85
2020	-1.80	-1.30	-1.33	-2.47	-	0.40	0.86
2021	-1.75	-1.32	-1.27	-2.38	-	0.44	0.86
2022	-1.75	-1.30	-1.21	-2.47	-	0.34	0.87

Source: World Economy, Economic Indicators, various years.

7-الاستنتاجات

1. يؤكد مؤشر الدولة الهشة بان العراق يعاني من هشاشة مرتفعة جداً، ما يعني ان بيئة الاقتصاد العراقي كانت ولا تزال غير مستقرة وتتيح المجال امام اعتماد سياسة مالية أكثر انضباطاً ورشادة وفاعلية، وهو ما أثر سلباً في المقدرة على ادارة الموارد المالية على نحو أكثر حكمة. كما اسهمت الهشاشة المالية والاقتصادية في ضعف الاستثمار بشكل عام.
2. الاختلال المستدام في هيكل النفقات العامة لصالح النفقات الجارية عزز النزعة الاستهلاكية على النزعة الاستثمارية، الامر الذي أضعف بنية الاقتصاد العراقي امام اقامة المشاريع الاستراتيجية.
3. الاختلال المستدام في هيكل الايرادات العامة لصالح العوائد النفطية عزز من ريعية الاقتصاد وضعف الانتاجية وتدهور مستوى الأنشطة الاقتصادية، كما أسهم في ضمور باقي الايرادات العامة واهمها الضرائب، الامر الذي تسبب بارتباط الموازانات العامة بتداعيات سوق النفط الدولية والتقلبات الحاصلة في اسعاره.
4. ضعف مساهمة الاستثمارات الخاصة اغلب مدة البحث مقابل ارتفاع مساهمة الاستثمارات العامة في العراق من اجمالي الاستثمار، وإذا ما اخذنا بعين الاعتبار الضعف الكبير في اصلا في الاستثمارات العامة نتيجة ضعف المخصص من النفقات العامة اليها، فيكون لدينا اسهام متواضع جداً لكلا نوعي الاستثمار في العراق خلال مدة البحث.
5. اهم المعوقات التي واجهت المالية العامة والاستثمار في العراق هي (ضعف سيادة القانون، ضعف فاعلية الحكومة، عدم المقدرة في السيطرة على الفساد المالي والاداري، تدهور الاستقرار السياسي، ارتفاع نسبة تكلفة البدء بالأعمال من حصة الفرد من الدخل، ضعف المساءلة الحكومية وارتفاع حدة الفساد السياسي).

8-التوصيات

1. رجوع جميع الاطراف المتنفذة للاحتكام وفق القانون في كافة المنازعات والاختلافات والمشاكل القضائية ودعم استقلالية الاجهزة القضائية بما يحقق سيادة القانون واحترام الجميع للأنظمة والتشريعات والقوانين النافذة في عموم البلاد.
2. تحقيق الاستقرار السياسي بما يؤمن تحقيق الاستقرار الاقتصادي والقضاء على المحاصصة الحزبية وتعالى المصالح الفئوية واستغلال المناصب للمنافع الشخصية، بما يعزز رعاية وصيانة المال العام وحسن استخدامه.
3. توفير الدعم الحقيقي للاستثمار طويل الاجل في كافة الأنشطة الاقتصادية من خلال تهيئة بيئة ومناخ جاذب للاستثمار يسوده احترام القانون والاستقرار السياسي ورغبة الطبقة الحاكمة لبناء الاقتصاد على نحو مثمر وفق معيار (تكلفة/منفعة).
4. القضاء على كافة صور الفساد المالي والاداري وتعزيز الانتقال الالكتروني في تقديم كافة الخدمات العامة بشكل صحيح والتشجيع على الاهتمام الاستثنائي بقواعد البيانات وحفظها من عمليات الاختراق ودعم بيئة الامن السيبراني وتكنولوجيا المعلومات في كافة مفاصل الدولة.
5. التحول نحو تنويع الموارد الاقتصادية وتنويع الايرادات العامة والاهتمام بالنفقات العامة الاستثمارية من خلال رعاية المشاريع المعززة للبنية الاقتصادية، من اجل معالجة حالة الاختلال المستمر في هيكل النفقات والايرادات العامة وهيكل الناتج المحلي.

References

1. Muhammad: Amr Hisham, 2017, Public Finance and Fiscal Policy and its Recent Developments, Iraq Office, Baghdad.
2. Muhammad: Amr Hisham, 2010, Investment Decision Making in the Financial Sector, Dar Talas Library, Damascus - Syria.
3. Al-Jubouri: Abdul Razzaq Hamad, 2014 The Role of Foreign Direct Investment in Economic Development, Dar Al-Hamed for Publishing and Distribution, Amman - Jordan.
4. Al-Damardash: Hani Muhammad and Al-Laiti: Imad Muhammad, 2015, Financial Policies, Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Printing, Publishing and Distribution, Cairo.
5. Abdul Sattar, Shaima Rahim and Jabr Azhar Shamran: 2022 Measuring the Impact of Fiscal Policy on Public Debt in Iraq for the Period (2003-2019) Al-Kut Economic and Administrative Journal, Volume 14, Issue 43, Iraq.
6. Ben Hussein: Naji, 2005, Evaluation of the Foreign Investment Climate in Algeria, Journal of Humanities, Third Year, Issue 24.
7. Al-Dagher, Mahmoud Muhammad, 2019, Macroeconomics, Thaer Al-Asami Foundation, Second Edition, Baghdad.
8. Katif: Thamer Ibrahim and Al-Moussawi: Rahman Hassan, 2021, Analysis of the Role of Fiscal Policy in the Investment Environment in Iraq for the Period 2004-2018, Al-Kut Economic and Administrative Journal, Volume 13, Issue 41, Iraq.
9. Arab Monetary Fund and others, 2006, Unified Arab Economic Report, Abu Dhabi - United Arab Emirates.
10. World Bank Report 2022.
11. The Fund for Peace, the Fragile States Index.
12. Ministry of Finance, Budget Department, Various Years. Central Bank of Iraq, Bulletins and Statistics, Various Years.
13. Ministry of Planning, Central Statistical Agency, 2023. 14. Global Economy, Economic Indicators, Various Years.