

رؤية استشرافية مقتربة لإنشاء صناديق ثروة سيادية داعمة للموازنة العامة ولتطوير أداء الاقتصاد العراقي

أ.م.د. عقيل حميد جابر الحلو

الباحثة زينب شاكر جبير

كلية الادارة والاقتصاد / جامعة المثنى

المقدمة:

تلعب صناديق الثروة السيادية دوراً مهماً في إدارة الاقتصاد الكلي والاستقرار المالي العالمي، اذ ترتبط عمليات صناديق الثروة السيادية ارتباطاً وثيقاً بالمالية العامة (من خلال تمويلها للموازنة العامة وقواعد السحب منها)، والسياسة النقدية (شروط السيولة)، والحسابات الخارجية (اختلافات سعر الصرف). وتتركز هذه الدراسة على دور الصناديق السيادية في تغطية عجز الموازنة في أوقات انخفاض أسعار النفط، فضلاً عن دورها في امتصاص الفوائض النفطية في أوقات الارتفاع ومنعها لحالة التوسيع في الإنفاق العام.

ولاسيما أن الاقتصاد العراقي يعاني من مشكلات بنوية عميقة وشاملة ترجع جذورها إلى عقود عديدة مضت وهي نتيجة طبيعية للآثار السلبية للسياسات الداخلية والخارجية للعراق، فضلاً عن غياب التخطيط الاقتصادي الصحيح، ومن ثم انعكست في اختلالات هيكلية أصابت الاقتصاد العراقي، وهنا تأتي ضرورة إنشاء صندوق استقرار لتمويل عجز الموازنة العامة في العراق، وتمهيد الطريق لإنشاء صندوق الاجيال الذي يعمل على حفظ حقوق الأجيال القادمة من هذه الثروة الناضبة، فضلاً عن إنشاء صندوق سيادي غاطس يعمل على إعادة تأهيل البنية التحتية للبلد لتكون بمجموعها منظومة متكاملة تنهض بواقع الاقتصاد العراقي.

أولاً: أهمية الدراسة:

تكمّن أهمية الدراسة في المكانة الحيوية التي تحتلها صناديق الثروة السيادية في النظام المالي العالمي

بشكل عام وأهميتها المتزايدة في البلدان النفطية بشكل خاص لكونها تمتلك فوائض مالية كبيرة ناجمة عن ايرادات تصدير الموارد الطبيعية كالنفط والغاز ومنها العراق بالطبع، وقد تأكّد لمعظم هذه البلدان ونتيجة لتجاربها في مجال ادارة الاقتصاد الكلي انها لابد ان تقوم بإنشاء صناديق الثروة السيادية والهدف منها هو الحد من المشاكل الريعية لاقتصاداتها، وترشيد استخدام الفوائض النفطية بما يحقق الاستقرار الاقتصادي والمالي للبلد.

ثانياً: مشكلة الدراسة:

تتبع مشكلة الدراسة من التقلبات الحادة لأسعار النفط في الأسواق العالمية، فضلاً عن خصائصها الناضبة التي توجب على السلطات المسؤولة توظيفها بحكمة وكفاءة بما يحقق التخصيص الامثل للموارد، فضلاً عن العجز المستمر والمتواصل الذي تعاني منها الموازنة العامة في البلدان الريعية ولاسيما العراق، وما ينبع عنه من انعدام الاستقرار الاقتصادي والمالي في تلك البلدان.

ثالثاً: هدف الدراسة:

- ١- تسلیط الضوء على مفاهيم وانواع الصناديق السيادية، فضلاً عن بيان مفاهيم الموازنة العامة وتوضیح اراء المدارس الاقتصادية حول فكرة عجز الموازنة العامة.
- ٢- تحلیل واقع الموازنة العامة في العراق واقتراح رؤية مستقبلية لإنشاء منظومة متكاملة من الصناديق السيادية الداعمة للاقتصاد بشكل عام مع التركيز على صناديق الاستقرار الداعمة للموازنة الاتحادية في العراق.

رابعاً: فرضية الدراسة:

تتطلّق الدراسة من فرضية مفادها ((تسهم صناديق الثروة السيادية في دعم الموازنة العامة للبلد من خلال الآتي:

١. امتصاصها لفوائض النفطية عند ارتفاع الأسعار ومنعها لحالة التوسيع في الانفاق العام.
٢. تعمل على دعم الموازنة العامة عند حدوث الصدمات النفطية وانخفاض الأسعار ولاسيما في البلدان

الريعية ومنها العراق في حال تطبيقها فيه.

خامساً: منهجية الدراسة:

اعتمدت الدراسة على المنهج الوصفي لدراسة الموضوع محل البحث، وربط الاسباب بالنتائج، فضلاً عن استخدام المنهج الاستقرائي لتحليل واستقراء المعطيات والبيانات المتعلقة بموضوع الدراسة، ولغرض تحقيق اهداف الدراسة فقد تطلب ذلك تقسيم الدراسة الى مبحثين، تناول المبحث الاول المدخل النظري للصناديق الثروة السيادية والموازنة العامة، فيما تناول المبحث الثاني تحليل واقع الموازنة العامة في العراق مع تقديم رؤية استشرافية مقترحة لإنشاء صناديق ثروة سيادية داعمة للاقتصاد العراقي بشكل عام والموازنة العامة بشكل خاص، وخلاصت الدراسة الى مجموعة من الاستنتاجات والتوصيات.

سادساً: حدود الدراسة:

تحددت مدة الدراسة بالمددة الزمنية المقصورة (٢٠٠٤ - ٢٠١٦) وفي بعض الاحيان لم تلتزم الباحثة بالمددة المذكورة بشكل دقيق لعدم توفر البيانات بالدقة المطلوبة، وركزت الدراسة على اتخاذ العراق ميداناً لها.

المبحث الأول: المدخل النظري لصناديق الثروة السيادية والموازنة العامة:

اولاً: الصناديق السيادية:

١. مفهوم الصناديق السيادية:

وتمثل صناديق الثروة السيادية (SWFs) مجموعة كبيرة ومت ammonia من المدخرات. عدد متزايد من هذه الأموال تملكها البلدان المصدرة للموارد الطبيعية ولها مجموعة متنوعة من الأهداف، بما في ذلك المساواة بين الأجيال واستقرار الاقتصاد الكلي. غالباً ما توصف الصناديق السيادية بأنها سلالة متنوعة جداً من المؤسسات غير المتتجانسة، حيث توجد تعاريف متعددة لها ومن اوسع هذه التعريف هو "كونها مجموعة من الاصول تملكها وتديرها بصورة مباشرة او غير مباشرة الحكومات لتحقيق الاهداف الوطنية" (Wignall & others, ٢٠٠٨:٥)، كما عرفتها وزارة الخزانة الامريكية بأنها "ادوات استثمارية حكومية"

تمويلها اصول النقد الاجنبي ، وتدار بشكل منفصل عن الاحتياطيات الرسمية (Kimmitt, ٢٠٠٨:٦٢)، وعرفها معهد صناديق الثروة السيادية على انها " صندوق استثمار حكومي مكون من اصول مالية كالأسهم والسنديات وغيرها من الادوات المالية ، وت تكون موارد الصندوق من فائض ميزان المدفوعات او الموازنة العامة او نواتج عمليات الخصخصة او ايرادات الصادرات السلعية (بوفليج، ٢٠١١:٩٨).

في حين عرفتها مؤسسة مورغان ستانلي (Morgan Stanley) للصناديق السيادية بأنها " موجودات مالية ترجع ملكيتها للدول ذات السيادة وتوظف في استثمارات طويلة الاجل ولها القدرة على تحمل المخاطر الاستثمارية العالمية" (Seward & others, ٢٠١٤:١-٢).

وترى الزبيدي أن تعدد تعريفات ومفاهيم صناديق الثروة السيادية (يعود ذلك لتنوع أنواعها من حيث الأهداف ومصادر التمويل وذلك لأنها تتميز عن غيرها من الهيئات المالية الأخرى كالبنوك المركزية من حيث أهدافها فهي تسعى إلى الاستثمار وليس أداة لسياسة النقدية حيث أن الوظيفة الأساسية للصناديق السيادية هي استثمار الأصول المالية) (الزبيدي، ٢٠١٤: ٤).

ومن هذه المفاهيم تعرف الباحثة الصناديق السيادية بأنها "سلوب استثماري او ادخاري سيادي تعود ملكيته للحكومة بصورة مباشرة او غير مباشرة يحافظ على التوازنات الداخلية للاقتصاد من خلال امتصاصه لفوائض ايرادات الموازنة العامة، والتوازنات الخارجية له من خلال امتصاص فوائض ميزان المدفوعات، والعمل على استثمار جزء او كل هذه الفوائض في استثمارات متعددة سواء كانت حقيقة او مالية داخلية او خارجية ".

٢. انواع صناديق الثروة السيادية:

تصنف صناديق الثروة السيادية وفق عدة معايير وسنركز على معيار الهدف من انشائها وكالآتي:

أ- صناديق الادخار (Saving Funds):

وتعرف بصناديق الاجيال، ترمي الى تحويل الاصول القابلة للنضوب الى حافظة اصول اكثر تنوعا (الاصول المالية)، فالزيادة في الادخارات نتيجة ارتفاع اسعار النفط بين الحين والآخر ادت الى تمكين

الحكومة من ادارة هذه الموجودات بطريقة افضل من قبل عن طريق التوظيف الامثل للادخارات التي تسبب نمو الصناديق السيادية ولتجنب آثار المرض الهولندي، الذي ينتج عادة من التدفقات الداخلة للعملة الاجنبية فيكون سببا في ارتفاع اسعار الصرف الحقيقية للعملة المحلية الذي يشجع بدوره التبذير في الانفاق الحكومي وانخفاض في القدرات التنافسية في العالم الخارجي فهذا يؤثر بدوره في القطاع الصناعي (علي، ٢٠١٣: ٣-٢).

ب- صناديق الاستقرار (Stabilization Funds):

يمكن تعريف صناديق الاستقرار او لتبثيت بأنها (احد انواع صناديق الثروة السيادية تأسسها البلدان الغنية بالموارد الطبيعية بهدف حماية ميزانية الحكومة والاقتصاد المحلي من التبذير في اسعار هذه الموارد عادة ما يكون هذا المورد النفط الخام في السوق الدولية وتنشأ هذه الصناديق في الأوقات التي ترتفع فيها اسعار هذه الموارد الطبيعية التي بدورها تمول صناديق الاستقرار) (Gould, ٢٠١٠: ٢).

وعليه ستتجنب هذه الصناديق الحكومات المؤسسة لها اللجوء الى الاقتراض سواء كان داخليا او خارجيا، ومن ثم الآثار الناجمة من عملية الاقتراض من دفع اقساط الفوائد وتسريحها خارج البلد المقترض اذا كان الاقتراض خارجيا، او الى مزاحمة القطاع الخاص او ما يسمى (بأثر المزاحمة)[crowding out effect] ولاسيما في حالة انخفاض معدلات الادخار المحلية فأنها تلحق الضرر بالقطاع الخاص وترتفع اسعار الفائدة ومن ثم يتراجع الاستثمار المحلي ويعزف المستثمر المحلي عن الاستثمار نتيجة لارتفاع اسعار الفائدة وتعكس كل هذه الآثار السلبية على البلد المقترض، ونظرا لكون الغرض الرئيس لصناديق الاستقرار هو دعم موازنة الحكومة، فيغلب على أصولها صفة السيولة العالية، اي تمكن الصندوق من تسهيل هذه الأصول بأقصى سرعة ممكنة في الحالات الطارئة.

حيث ان سمة السيولة العالية هي السمة التي تميز فيها صناديق الاستقرار عن غيرها من انواع صناديق الثروة السيادية الاخرى صناديق الادخار وصناديق استثمار الاحتياطات (Balding, ٢٠٠٨: ١٠). والجدول (١) يوضح سمات تخصيص الأصول لصناديق الثروة السيادية لتحقيق الاستقرار والادخار.

جدول (١) سمات تخصيص الأصول في صناديق الثروة السيادية لتحقيق الاستقرار والادخار

السمات	صندوق الاستقرار	صندوق الادخار
آفاق الاستثمار	قصيرة الامد	طويلة الامد
تكوين الأصول	تقتصر على الأصول عالية السيولة	فئات اصول اوسع
تكوين العملة	يرتبط ارتباطا سلبيا مع اسعار السلع	يتطابق صافي واردات البلد
معايير الأداء	الحد من تقلبات الانفاق والحفظ على السيولة الكافية	تحقيق عوائد حقيقة متوقعة من تحقيق أهداف طويلة الاجل والحفاظ على قيمة الثروة لفترات طويلة
تحمل المخاطر	انخفاض المخاطر والعائد	إدارة الاستثمار النشط مع ارتفاع المخاطر والعائد الشخصي
إدارة الأصول والخصوم	ضمان استدامة النفقات المالية للمستقبل	تعظيم صافي قيمة الصندوق المأخذ في قيمة حساب الارتباط بين اسعار الأصول والمطلوبات

Source: Al- Hassan, Abdullah & others, (٢٠١٣) "Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management", IMF Working Paper, p6.

ت. صناديق التنمية : (Development funds)

تعد هذه الصناديق الممول الرئيس للمشاريع ذات البعدين الاقتصادي والاجتماعي او تمكن السياسات

الصناعية من زيادة نمو الانتاج المحتمل في الاقتصاد (داس وآخرون، ٢٠١٠:٦٠)، والسبب في انشاء هذه الصناديق هو تحقق فوائض في الحساب الجاري ناجمة عن استغلال الموارد الطبيعية ومن ثم تبديل الموجودات غير السائلة (الموجودات الطبيعية) بالموجودات السائلة المتمثلة بإيراداتها ومقيمها بالعملة الأجنبية، وفي حالة عدم تحقق الفوائض في الحساب الجاري يتم التحويل الى الاستثمار المحلي او مجرد استهلاكها، وعادة ما يتم توظيف الموارد اتجاه اقامة المشاريع ذات الاولوية الاقتصادية والاجتماعية وبالاخص مشاريع البنية التحتية، حيث ظهرت بشكل واضح في دول شرق آسيا والبلدان النفطية (Simon, ٢٠٠٧:١٣).

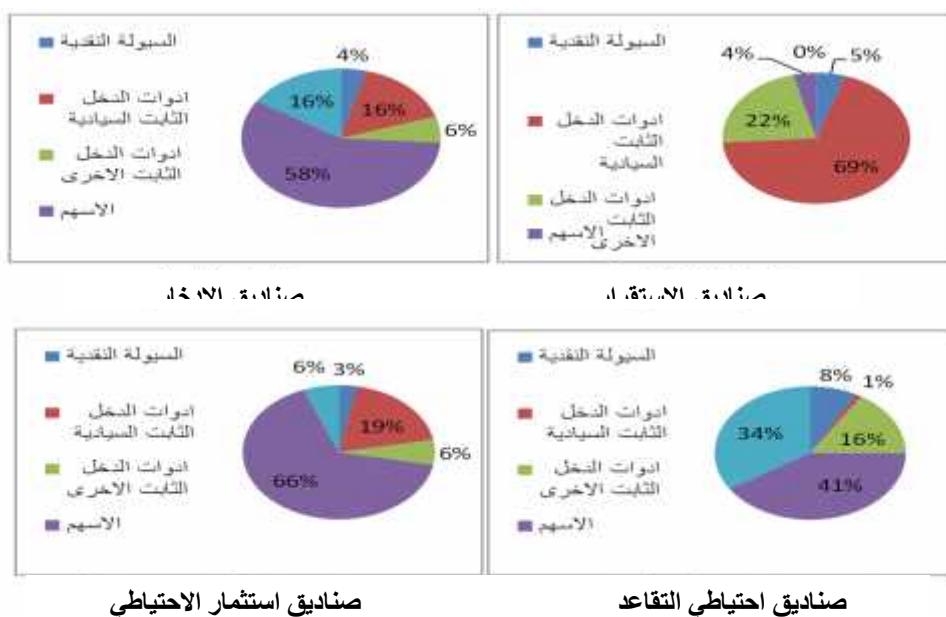
ث. صناديق استثمار الاحتياطي (Reserve investment funds)

تعد عمليات الاستثمار للاحتياطات الدولية اشبه بكيان منفصل وظيفته اما تقليل التكاليف السالبة الناتجة عن الاحتفاظ بالاحتياطات او المحافظة على استمرارية السياسات الاستثمارية ذات العوائد العالية، ومن المتعارف عليه بأن الموجودات التي تقع ضمن الترتيبات الاخيرة مازالت تعد ضمن حدود الاحتياطات اي بالرغم من انخفاض سيولتها ودرجة مخاطرها العالية بسبب تفضيل العائد على السيولة.

ج. صناديق احتياطي التقاعد (Pension Reserve Funds)

وهي صناديق توظف مواردها بهدف ادامة رواتب ومعاشات شريحة المتقاعدين في المجتمع، وتعد هذه الصناديق اداة لمواجهة الالتزامات العرضية (contingent liabilities) التي تحدث بشكل طارئ في الميزانية العمومية للحكومة (Governmental balance sheet) (صالح، ٢٠٠٨: ٤). والشكل (١) يوضح مخصصات الاصول في صناديق الثروة السيادية حسب نوع الصندوق.

شكل (١) مخصصات الاصول في صناديق الثروة السيادية حسب نوع الصندوق



Source: Al-Hassan & others, Abdullah "Sovereign Wealth Funds: Aspects of Governance Structures and Investment Management" , IMF Working Paper, ٢٠١٣ , p ٥.

ثانياً: الموازنة العامة:

١. مفهوم الموازنة العامة:

تعدد وتبينت التعاريف التي تناولت موضوع الموازنة العامة من قبل الباحثين المختصين بالمالية العامة الا ان اغلبهم لم يخرجوا من السمات العامة الواجب توفرها في الموازنة العامة، فقد عرفت من معظم هؤلاء الكتاب بأنها " نظام موحد يمثل البرنامج المالي للسنة المالية التالية وبذلك تبرز لدينا الخطة المالية التي تعد جزء من الخطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للبلد" (شihan, ٢٠١٢، ١٨٦:).

كما تعرف الموازنة العام بأنها "بيان تفصيلي تقديرى معتمد لنفقات وإيرادات الدولة خلال سنة مالية مقبلة ، وتجاز بواسطه السلطة التشريعية قبل تتنفيذها بإصدار قانون الموازنة العامة والذي يجيز للهيئات العامة بتنفيذ الموازنة بجانبها الإيرادي والإنفاقى لتحقيق أهداف وبرامج الدولة المالية والاجتماعية والاقتصادية " (الزيدي، ٢٠١٥: ٢٦).

فالموازنة العامة خطة تعمل على تشغيل الموارد المالية والبشرية والاقتصادية وكل موارد المجتمع من خلال تقدير النفقات التي تسهم بتشغيل تلك الموارد، وتوقعات بإيرادات لمعرفة مدى قدرتها على تغطية النفقات بحيث تضمن توزيع الموارد بناء على التزاماتها لتحقيق حاجات المجتمع التي تحفظ مقومات حياته الرئيسة (جميل ، ٢٠٠٨ : ٣٣).

وتعرف الموازنة العامة بأنها "مجموعة من القواعد والأساليب والوسائل والإجراءات التي تتخذها الدولة من أجل ادارة النشاط المالي بأكبر كفاءة ممكنة من أجل الوصول لتحقيق مجموعة من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال مدة زمنية معينة " (عبد المطلب، ٢٠٠٣ : ٤٣).

وفيما تقدم يمكن ان نعرف الموازنة العامة بأنها " بأنها برنامج مالي يقدر نفقات وإيرادات الدولة لمدة مستقبلية معينة في الالغب سنة واحدة، وتمثل ترجمة للأهداف التي تسعى الدولة لتحقيقها، ويمكن عدها وسيلة لخطيط السياسات المالية الحكومية، ولتنفيذ جميع تلك السياسات في حدود مقدرتها المالية".

٢. عجز الموازنة العامة في مدارس الفكر الاقتصادي:

يقصد بعجز الموازنة العامة بأنه انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة اي بمعنى زيادة النفقات العامة على الإيرادات العامة (سالم، ٢٠١٢: ٢٩٤) فقد اختلفت آراء مدارس الفكر الاقتصادي من حيث فكرة قبول العجز من رفضه، نابعا من مبدأ تدخل الحكومة في الحياة الاقتصادية وحرية ممارسة الاعمال التجارية من عدمهما وسنوضح فيما يلي الجدل الفكري بين المدارس الاقتصادية فيما يتعلق بمفهوم العجز :

أ- الرؤية الكلاسيكية حول عجز الموازنة العامة:

تعود بدايات ظهور هذه المدرسة الى نهايات القرن الثامن عشر في بريطانيا، ومن ابرز رواد هذه المدرسة (آدم سميث، وريكاردو)، وتقوم هذه المدرسة على مجموعة من الاسس والفرضيات، والتي ظلت سائدة حتى ظهور ازمة الكساد العالمي العظيم في ثلاثينيات القرن العشرين، ومن ابرز افكارها ان الحالة التي تسود الاقتصاد هي حالة الاستخدام، بمعنى ان العرض يخلق الطلب الموازي له كما نص عليه قانون ساي للأسواق المالية، فهذه المدرسة لم تعرف بوجود الازمات الاقتصادية لأنهم افترضوا ان الحالة الطبيعية للاقتصاد هي حالة الاستخدام الكامل (الوادي والعساف، ٢٠٠٩: ٢-١)، وبالتالي فان هذه المدرسة ترى بان الموازنة لابد ان تتصف بالتوازن، ولا تسمح بحدوث العجز او الفائض وتستند في ذلك الى مجموعة من المبادئ التي تؤمن بها هذه المدرسة، ومن ضمنها عدم تدخل الحكومة في النشاطات الاقتصادية واقتصر دورها على الوظائف الكلاسيكية وهي (الامن والدفاع والقضاء) فهي تؤمن بمبررة الحرية الاقتصادية وان حالة الاستخدام الامثل متحققة مادامت الحكومة ملتزمة بدورها الحيادي، مبررة صحة فرضياتها الى ان الانفاق العام الذي تقوم به الحكومة هو انفاق استهلاكي تبذيري لعدم كفاءة القطاع العام مقارنة بالقطاع الخاص.

واستناد الى ما تقدم فان عجز الموازنة العامة في الفكر الكلاسيكي يمثل خطر رئيس يؤدي الى الاصدار النقدي او الاقتراض، وكلا المعالجتين ينتج عنها ارتفاع الاسعار وانخفاض القيمة الحقيقية للنقد ما يترتب عليه المزيد من الانفاق الذي يولد الحركة الحليزونية للتضخم، فضلا عن تناقص رؤوس الاموال والموارد لدى القطاع الخاص المعروف بكفاءته في استغلال الثروات (فرهود، ١٩٧٩: ٢٤). كذلك رفض الكلاسيك حدوث الفائض في الموازنة العامة لأن هذا يعني ان البلد تستقطع اموال لا ضرورة لها من الافراد اي تؤدي الى الانكماس وهذه الاموال يمكن استثمارها من خلال نشاطاتهم الاقتصادية المختلفة (المحجوب، ١٩٩٠: ٢٣).

ب- الرؤية الكينزية حول عجز الموازنة العامة:

اتخذت المدرسة الكينزية من الظروف التي ادت الى الازمة الاقتصادية العالمية الكبرى في سنة ١٩٢٩

مدخلاً لتوجيه الانتقادات الى فرضيات ومبادئ المدرسة الكلاسيكية، اذ اكدت ان حالة الاستخدام الكامل لا يمكن ان تتحقق وان العرض لا يخلق الطلب، وان اساس المشكلة ينطوي في نقص حجم الطلب الفعال، وبناءً على ذلك لابد من السعي الى زيادة الطلب الفعال بغض النظر من توازن الموازنة العامة من عدمها، الامر الذي ادى الى ظهور فكرة العجز المخطط لمعالجة توازن الاقتصاد العام الذي اصبح هو الاساس واصبح توازن الموازنة العامة امراً ثانوياً، ان تحقيق هذا التوازن الاقتصادي يحتم على البلدان الدخول في الحياة الاقتصادية تدخلاً قوياً وزيادة اتفاقها العام وتمويله بالإصدار النقدي او القروض، فالتفكير الكينزي يعد الموازنة سلحاً لمواجهة حالة عدم الاستقرار وان الانفاق العام والضرائب يتهددان وفقاً لاحتياجات مستوى الطلب الفعال لا بمحض حالة التساوي بين النفقات العامة والإيرادات العامة، فلقد دعى كينز لاستخدام الموازنة كسلاح لمواجهة التغير الدوري ولم يدعوا الى استخدام سياسة العجز بشكل مستمر، فهو يدعوا الى اتباع سياسة مالية ونقدية توسيعية اي احداث العجز في موازناتها وزيادة نفقاتها بالإصدار النقدي او الاقتراض وتخفيف الضرائب لزيادة مستوى الاستخدام الكامل وتقليل البطالة في اوقات الكساد، والى سياسة مالية ونقدية انكمashية في اوقات الرخاء وظهور مخاطر التضخم (المعارك وشفيق، ٢٠٠٣: ٢٤١-٢٣٩).

ت- رؤية المدرسة النقودية حول عجز الموازنة العامة:

شهد عقد السبعينيات من القرن العشرين بروز ظاهرة اقتصادية جديدة وهي ظاهرة التضخم الركودي (Stagflation) والتي تتمثل في التعايش بين الركود والتضخم، عجزت في حينها الافكار الكينزية تفسير الوضع التي يمر بها الاقتصاد، وقد اضعفت هذه الظاهرة ثقة الاقتصاديين وصناع السياسة بالنظرية الكينزية اكثراً مما اوهنَ الكساد العظيم النظرية الكلاسيكية (Andrew & Ben, ٢٠٠٩: ١٩)، فلقد تعرضت مدرسة العجز المنظم الى انتقادات شديدة من قبل مدرسة النقوديين التي ترعمها الاقتصادي الامريكي ميلتون فريدمان وعدد من رفاقه وتلاميذه سنة ١٩٥٦، ويررون ان العجز ينشأ بفعل النمو المضطرب في النفقات العامة للبلد، سواء كانت نفقات جارية او استثمارية، ويتم قياسه من خلال نسبة

النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي، ويترتب على تزايد الانفاق العامة عدة امور منها اتساع نشاط الحكومة في العديد من المجالات، مما يؤدي الى تقييد حركة راس المال الخاص واقصاء القطاع الخاص عن بعض المجالات، ولتمويل هذه الزيادة في الانفاق العام تضطر الحكومة الى زيادة حجم ومعدلات الضرائب على القطاع الخاص وبالتالي تحول هذه الاموال الى القطاع العام، وفي حالة توجه هذه الاموال الى الانفاق الجاري فأنها تؤدي الى اضعاف معدلات الاستثمار والنمو الاقتصادي، اما في حالة توجيهها نحو الاستثمار فأنها وبحسب رأي النقوبيين تؤدي الى سوء ادارة هذه الموارد وذلك لأن القطاع العام اقل كفاءة من القطاع الخاص في مجال الاستثمارات وادارة الاعمال.

اما حالة التمويل التضخمي (Expansion Finance)، التي ادت الى تزايد قوى التضخم في الاقتصاد وأصبح عرض النقد يزيد بشكل اكبر من زيادة معدل النمو الحقيقي للناتج المحلي الاجمالي، وقد انعكست آثار هذا التضخم على ميزان المدفوعات وبالتالي اضعاف الصادرات وزيادة الاستيرادات وخروج رؤوس الاموال ومن ثم ظهور العجز في ميزان المدفوعات (زكي، ١٩٩٢: ١٣٨-١٣٩). ولهذه الاسباب نادت مدرسة النقوبيين بضرورة التوسع في تحرير الاسواق ورؤوس الاموال والاقتصاد من اي قيود واعادة هيكلة الاقتصاد وفقاً لذلك، فالهدف الرئيس للسياسة الاقتصادية في نظرهم يتحدد بمكافحة التضخم والاستقرار النقدي من خلال ضبط معدلات نمو كمية النقود بما يتاسب مع الناتج المحلي الاجمالي، ويرىون ان محاربة العجز يجب ان يتم بمراحل تستهدف تخفيض نسبة العجز الى الناتج المحلي الاجمالي تدريجياً من خلال تخفيض الانفاق الجاري الموجه الى الجوانب الاجتماعية والانفاق الموجه لشباع الحاجات العامة (زكي، ٢٠٠٠، ٥:).

ث- رؤية مدرسة التوقعات العقلانية (الرشيدة) حول عجز الموازنة العامة:

تفترض نظرية التوقعات الرشيدة ان الافراد سوف يعلمون على توضيح كل ما يتوفرون لديهم من ادلة، وحتى المعلومات المتوفرة عن الاثار المحتملة للسياسة الاقتصادية الحالية والمستقبلية عند بناء توقعاتهم عن احداث المستقبل، ويرى اصحاب نظرية التوقعات ان تنبؤاتهم متفقة مع سلوك الاقتصاد (جوارتني

واسترتب، ١٩٩٩: ٤٦٤)، فجوهر افكار هذه المدرسة وكتنجة للتوقعات العقلانية لا يمكن للحكومة ان تخدع الافراد من خلال السياسات الاقتصادية المنظمة، فعندما تتخذ الحكومة اجراء معين لمواجهة العجز في الموازنة العامة فان الافراد سوف يتوقعون سلوك الحكومة، ويتصررون بطريقة تلغي اثر هذا السلوك او السياسة، على افتراض انهم يمتلكون المعلومات الكاملة عن الموضوع، ومن ثم تتفاقم مشكلة العجز بدلا من معالجتها، بعبارة اخرى ان سبب العجز المالي وفقا لرأي مدرسة التوقعات الرشيدة هو عدم دقة المعلومات المتوفرة لدى الحكومة وامتلاك الافراد المعلومات الكاملة عن الاثار المحتملة للسياسات الاقتصادية الحالية والمستقبلية، وان الحل الوحيد الذي يمكن للحكومة من خلاله النجاح في علاج العجز في الموازنة هو اتخاذ تغييرات غير متوقعة (شاني، ٢٠١١: ٣٢).

ج- رؤية مدرسة اقتصادي جانب العرض حول عجز الموازنة العامة:

يرى رواد هذه المدرسة أن افضل طريقة لتحسين الاداء الاقتصادي هو زيادة العرض الكلي من السلع والخدمات، فهم يدعون الى تخفيض الضرائب بشكل كبير فهم يعتقدون انها تقدم حافزا للعمل والادخار والاستثمار، فلقد نادى اقتصادي جانب العرض الى ضرورة تخفيض معدلات الضرائب لأنه سوف يؤدي بدوره الى زيادة الحوافز للعمل ومستوى النشاط الاقتصادي وهو ما يؤدي الى زيادة الاميرادات الضريبية ومن ثم تقليل العجز المالي (ابدجمان، ١٩٩٩: ٣٤٢-٣٥٥)، ومن الجدير بالذكر ان هذه المدرسة ظهرت في ثمانينات القرن العشرين منتقدة اهمال المدرسة الكينزية لجانب العرض وقد ايدها الرئيس الامريكي رونالد ريغان ورئيسة الوزراء البريطانية مارغريت تاتشر (سامويلسون ونوردوهاوس، ٢٠٠٦: ٧٤٣-٧٤٤).

المبحث الثاني: تحليل واقع الموازنة العامة في العراق مع تقديم رؤية استشرافية مقترحة لإنشاء صناديق ثروة سيادية داعمة للاقتصاد العراقي بشكل عام وللموازنة العامة بشكل خاص:
اولا: مقدمة عن اداء الاقتصاد العراقي وبعض مؤشراته الاقتصادية:

يعاني الاقتصاد العراقي من مشكلات بنوية عميقة وشاملة ترجع جذورها الى عدة عقود مضت وهي

نتيجة طبيعية للآثار السلبية للسياسات الداخلية والخارجية للعراق، فضلاً عن غياب التخطيط الاقتصادي الصحيح (عبد العزيز، ٢٠٠٢: ٣٣)، وبالتالي انعكست إلى اختلالات هيكلية أصابت الاقتصاد العراقي ولابد من توضيح بعض مفاهيم المؤشرات الاقتصادية وهي كالتالي: الناتج المحلي الإجمالي هي القيمة الإجمالية لجميع البضائع والخدمات التي ينتجهما اقتصاد بلد ما، أما متوسط دخل الفرد هو حاصل قسمة إجمالي الدخل القومي على عدد السكان (داود، ٢٠١٦: ١٠٤٦)، ويقصد بالانكشاف الاقتصادي هو نسبة رصيد الميزان التجاري إلى الناتج المحلي الإجمالي، والجدول (٢) يوضح بعض مؤشرات الاقتصاد العراقي خلال المدة (٢٠١٥-٢٠٠٤). وفيما يلي:

جدول (٢) بعض مؤشرات الاقتصاد العراقي خلال المدة (٢٠١٥-٢٠٠٤)

السنة	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (مليار دينار)	معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (%)	متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (الف دينار)	الانكشاف الاقتصادي (%)	معدلات البطالة (%)	معدلات التضخم (%)
٢٠٠٤	٥٣٢٣٥	-	١٣٨٢	١٤,٥	٢٦,٨	٢,٦
٢٠٠٥	٦١٦٧٣,٤	٢١,٩	١٨٣٧,٥	-٢٠,٧	١٧,٩	٣,٧
٢٠٠٦	٩٥٥٨٨	٥٤,٩	a/n*	٢١,٧	١٧,٥	٥,٣
٢٠٠٧	١٠٧٨٢٨,٥	١٢,٨	٣٥٥٨,١١	٣٠,٨	١١,٧	٤,٧
٢٠٠٨	١٥٥٦٣٥,٥	٤٤,٣	٥٢٠٣,٦	٣١,٢	١٤,٧	١١,٧
٢٠٠٩	١٣٩٣٣٠,٢	-١٠,٧	٤٧٠٦,٠٢٢	١١,٥	١٥,٠	٧,١
٢٠١٠	١٧١٩٥٧	٢٣,٤	٥٥٨٢,٠	١١,٩	١٢,٠	٣,١
٢٠١١	٢١١٠٠٠,٣	٣٣,٣	٦٣٥٩,٦	٢٤,٧	١١,٠	٦,٥

٥,٦	١١,٩	٢٣,٧	٧١٦٧,٢	١٦,٠	٢٤٥٠٠٠,٢	٢٠١٢
٢,٤	١٢,١	١٩,٠	٧٥٠٠,٠	١٠,٦	٢٧١١٠٠	٢٠١٣
١,٦	١٢,٧	٢٠,١	٧٢٠٠,٠	-٤,٢	٢٦٠٦٠٠	٢٠١٤
١,٣	a/n*	٨,٤	٤٨٥٣,٠	-٣١,٢	١٧٩٢٦٦,٢	٢٠١٥

المصدر:- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، الفصل الثاني: التطورات الاقتصادية والاجتماعية، لسنوات مختلفة.

- صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، الملحق الاحصائية، لسنوات مختلفة.
- جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، دائرة النماذج الاقتصادية، لسنوات مختلفة.
- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي لسنوات مختلفة.

* a/n يقصد بها البيانات غير متاحة علما ان طريقة احتساب معدل النمو = [السنة الحالية - السنة السابقة] / السنة السابقة * ١٠٠

يُلاحظ من الجدول أعلاه:

- الانخفاض الحاد لمعدل نمو الناتج المحلي الاجمالي بالأسعار الجارية من %٥٤,٩ سنة ٢٠٠٦ الى (١٠,٧) سنة ٢٠٠٩، ويعود سبب ذلك الى الازمة المالية العالمية التي ادت الى انخفاض اسعار النفط عالميا في الاسواق الدولية والتي ظهرت اثارها في تلك السنة، وبالتالي اثرت بشكل كبير على الوضع الاقتصادي للبلد لأن المكون الرئيس للناتج المحلي الاجمالي هو ايرادات القطاع النفطي، بعد ذلك ارتفع معدل نمو (GDP) نسبيا الى ٢٣,٤% في سنة ٢٠١٠، واستمر بنموه الى ٣٣,٣% في سنة ٢٠١١، إلا ان هذا النمو كان مدفوعا بزيادة انتاج النفط وليس بتتويع مصادر النمو (GDP)، ثم انخفض معدل النمو تدريجيا بعد ذلك الى ان وصل الى (٤٤,٢%) في سنة ٢٠١٤ ثم ارتفع نسبيا الى (٣١,٢%) في سنة ٢٠١٥ ، ويرجع ذلك الانخفاض الى الظروف الداخلية للبلد المتمثلة بمحاربة داعش وما نجم عنها من

انخفاض الصادرات النفطية في البلد وعدم استقرار انتاجه، ناهيك عن تواصل اسعار النفط الخام بالانخفاض في الاسواق الدولية بسبب ازمة انخفاض اسعار النفط في سنة ٢٠١٤، وهو مؤشر على تعرض الاقتصاد العراقي الى مشاكل بنوية خطيرة يأتي في مقدمتها احادية هذا الاقتصاد واعتماده على النفط كمصدر رئيس لتكوين الدخل المحلي وبقائه رهينة لتقلبات السوق النفطية.

- سجل متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي (GDP) في البلد نمو ملحوظاً من (١٣٨٢) الف دينار سنة ٢٠٠٤ الى (٥٢٠٣,٦) الف دينار سنة ٢٠٠٨، بسبب افتتاح البلد على العالم الخارجي ودخوله الى السوق النفطية بعد احداث سنة ٢٠٠٣، ثم انخفض بعد ذلك الى (٤٧٠٦,٠) الف دينار في سنة ٢٠٠٩ بسبب ازمة اسعار النفط العالمية في تلك السنة، ثم ارتفع بعد ذلك الى ان وصل الى (٧٥٠٠,٠) الف دينار في سنة ٢٠١٣ ثم هبط الى (٧٢٠٠,٠) الف دينار في سنة ٢٠١٤ واستمر بهبوطه الى (٤٨٥٣,٠) الف دينار في سنة ٢٠١٥ ويعود ذلك الى الظروف الصعبة التي تعرض لها البلد نتيجة محاربة الجماعات المتطرفة، فضلاً عن نمو الناتج المحلي الاجمالي بمعدلات تقل عن معدلات نمو السكان في البلد وهو مؤشر على انخفاض مستوى الرفاهية المتحققة للفرد العراقي.

- يعاني الاقتصاد العراقي من درجة انكشاف كامل على العالم الخارجي، نظراً لكونه من البلدان الريعية التي اغلب صادراتها من النفط الخام، اما استيراداتها فاغلبها من السلع الاستهلاكية، الامر الذي يعكس ضعف دور الناتج المحلي الاجمالي في الاقتصاد مقابل ما يمثله حجم التجارة الخارجية في الاقتصاد العراقي لكونها توفر المتطلبات المتعددة والمستمرة والمتعددة للدولة والافراد من السلع الاستهلاكية والاستثمارية، وتجلى النسبة المرتفعة لهذا الانكشاف التي وصلت الى اعلى مستوى لها في سنة ٢٠٠٨ وهي حوالي ٣١,٢ %، ثم انخفضت نسبياً في السنوات التالية، وسبب هذا الانخفاض هو ارتفاع اسعار النفط الخام مما جعل الصادرات النفطية المؤثر الرئيس في ذلك، وبالرغم من تنامي الناتج المحلي الإجمالي الا ان زيادة حجم الصادرات والاستيرادات يعد المؤثر الأكبر الذي ادى الى ارتفاع درجة الانكشاف للاقتصاد العراقي على العالم الخارجي (حمد الله، ٢٠١٦: ٦١).

- بدأت معدلات البطالة بأعلى نسبة لها خلال المدة (٢٠١٥-٢٠٠٤) في سنة ٢٠٠٤ وهي ٢٦,٨% وهذا الارتفاع ناتج من العقوبات الاقتصادية التي تعرض لها العراق في السنة السابق لها والتي توقف قطاع النفط الذي يشكل النسبة الاكبر من الناتج المحلي الاجمالي، فضلا عن تدهور القطاعات الاخرى كالقطاع الزراعي والصناعي والخدمي، ثم انخفضت الى ١٧,٩% في سنة ٢٠٠٥، وظللت تتراوح بين الانخفاض والارتفاع الى ان وصلت الى ١٢,٧% في سنة ٢٠١٤. وتعود اسباب هذا التراوح الى اهتمام الدولة بتقليل معدلات البطالة من خلال توظيف اعداد كبيرة في مؤسسات القطاع العام ولاسيما في سلك القوات المسلحة، والتي تناطى اعداد العمالة المهاجرة الى العمل خارج العراق (بريمي، ٢٠١١: ٤٣). وتشير اخر الاحصائيات الى ان الافراد العاطلين عن العمل هم من الفئة العمرية (٢٩-١٥) وهي من اكبر المشاكل التي تعاني منها الحكومة العراقية (ناصر وآخرون، ٢٠٠٨: ١١٦).

- سجلت معدلات التضخم نموا مضطربا خلال مدة الدراسة ماعدا السنوات الاخيرة التي شهدت انخفاض ملحوظا، يعزى هذا النمو في معدلات التضخم الى التباين الواضح بين نسب نمو النفقات العامة مع الناتج المحلي الاجمالي التي يوضحها الجدول (١) والتي حدث فيها الارتفاع ولد ضغوطا على الناتج المحلي الاجمالي تمثلت بزيادة الطلب الكلي، ونظرأ لعدم قدرة الناتج المحلي الاجمالي على تلبية تسرب هذه الضغوط الى كل من سعر صرف الدينار العراقي في السوق الموازي فضلا عن المستوى العام للأسعار وبالتالي معدلات التضخم ، بالرغم من تدخل البنك المركزي بأدواته للتخفيف منها لاسيما بآداة سعر البنك (سعر الخصم) (S.Mishkin, ٢٠٠٤: ٤٢٩)، اما سبب انخفاضه في السنوات الاخيرة ولاسيما في سنتي ٢٠١٤ و ٢٠١٥ الى ١,٣% و ١,٦% على التوالي هو التقارب الحاصل بين نسب نمو النفقات العامة والناتج المحلي الاجمالي ليس بسبب نمو الناتج المحلي الاجمالي في تلك المدة انما يعود سبب ذلك لانخفاض حجم النفقات العامة لنفس المدة.

وهنا تبرز مشكلات الموازنة العامة في العراق، فمن ناحية نجد إن ريع النفط يتأثر بالتضخم الذي يسود الاقتصادات المستهلكة لهذه السلعة، والذي يؤدي إلى انخفاض القيمة الحقيقية لإيرادات الموازنة العامة،

وقد يصل الأمر إلى حدوث عجز مالي يزعزع المركز المالي للدولة، ومن ناحية أخرى نجد استمرار اعتماد الاقتصاد والمجتمع على النفقات العامة، فضلاً عن عدم توفر بديل في المدى القريب يستطيع أن يقوم ببعض مسؤوليات النفقات العامة.

ثانياً: اختلالات الموازنة العامة في العراق:

غدت الموازنة العامة في العراق بوضع خطير بسبب العجز المستمر والمترافق الذي تعاني منه، فهناك الكثير من الاختلالات والمعوقات تقف أمام تحقيق الموازنة لاهم اهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وسنذكر اهم الاختلالات التي تعاني منها الموازنة العامة في العراق بشيء من التفصيل:

١- الاعتماد المفرط على الإيرادات النفطية في تكوين الإيرادات العامة لموازنة البلد يتسم الاقتصاد العراقي بالاعتماد المفرط على الإيرادات النفطية، حيث تشكل العوائد النفطية ٩٠٪ من الإيرادات العامة للبلد، بمعنى ان تحقيق معدلات العجز والفائض في الميزانية العامة يعتمد على الإيرادات النفطية، ومن ابرز نتائج هذا الاعتماد هو اختلال هيكل الموارد المالية للبلد، وبالتالي اختلال بنود الموازنة العامة (شندى، ٢٠١١: ٢٢٣). والجدول (٣) يوضح تطور هيكل الإيرادات العامة في العراق للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٦) فيما يلي:-

جدول (٣) تطور هيكل الإيرادات العامة في موازنة العراق الاتحادية للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٦) "مليون دينار"

السنة	الإيرادات العامة (١)	معدل نمو الإيرادات العامة (%)	الإيرادات النفطية (%)	معدل نمو الإيرادات النفطية (%)	معدل نمو الإيرادات الأخرى (%)	معدل نمو الإيرادات النفطية (%)	الإيرادات الأخرى (%)	نسبة الإيرادات العامة من (GDP) % (٨)	نسبة الإيرادات (٦)	نسبة الإيرادات الأخرى (%) (٧)
٢٠١٦	٢٠٠٤	٢٠٠٤	٢٠٠٤	٢٠٠٤	٢٠٠٤	٢٠٠٤	٢٠٠٤	٢٠٠٤	٢٠٠٤	٢٠٠٤
٢٠١٥	١٩٩٦	١٩٩٦	١٩٩٦	١٩٩٦	١٩٩٦	١٩٩٦	١٩٩٦	١٩٩٦	١٩٩٦	١٩٩٦
٢٠١٤	١٩٨٣	١٩٨٣	١٩٨٣	١٩٨٣	١٩٨٣	١٩٨٣	١٩٨٣	١٩٨٣	١٩٨٣	١٩٨٣
٢٠١٣	١٩٧٣	١٩٧٣	١٩٧٣	١٩٧٣	١٩٧٣	١٩٧٣	١٩٧٣	١٩٧٣	١٩٧٣	١٩٧٣
٢٠١٢	١٩٦٣	١٩٦٣	١٩٦٣	١٩٦٣	١٩٦٣	١٩٦٣	١٩٦٣	١٩٦٣	١٩٦٣	١٩٦٣
٢٠١١	١٩٥٣	١٩٥٣	١٩٥٣	١٩٥٣	١٩٥٣	١٩٥٣	١٩٥٣	١٩٥٣	١٩٥٣	١٩٥٣
٢٠١٠	١٩٤٣	١٩٤٣	١٩٤٣	١٩٤٣	١٩٤٣	١٩٤٣	١٩٤٣	١٩٤٣	١٩٤٣	١٩٤٣
٢٠٠٩	١٩٣٣	١٩٣٣	١٩٣٣	١٩٣٣	١٩٣٣	١٩٣٣	١٩٣٣	١٩٣٣	١٩٣٣	١٩٣٣
٢٠٠٨	١٩٢٣	١٩٢٣	١٩٢٣	١٩٢٣	١٩٢٣	١٩٢٣	١٩٢٣	١٩٢٣	١٩٢٣	١٩٢٣
٢٠٠٧	١٩١٣	١٩١٣	١٩١٣	١٩١٣	١٩١٣	١٩١٣	١٩١٣	١٩١٣	١٩١٣	١٩١٣
٢٠٠٦	١٩٠٣	١٩٠٣	١٩٠٣	١٩٠٣	١٩٠٣	١٩٠٣	١٩٠٣	١٩٠٣	١٩٠٣	١٩٠٣
٢٠٠٥	١٨٩٣	١٨٩٣	١٨٩٣	١٨٩٣	١٨٩٣	١٨٩٣	١٨٩٣	١٨٩٣	١٨٩٣	١٨٩٣
٢٠٠٤	١٨٨٣	١٨٨٣	١٨٨٣	١٨٨٣	١٨٨٣	١٨٨٣	١٨٨٣	١٨٨٣	١٨٨٣	١٨٨٣
٢٠٠٣	١٨٧٣	١٨٧٣	١٨٧٣	١٨٧٣	١٨٧٣	١٨٧٣	١٨٧٣	١٨٧٣	١٨٧٣	١٨٧٣
٢٠٠٢	١٨٦٣	١٨٦٣	١٨٦٣	١٨٦٣	١٨٦٣	١٨٦٣	١٨٦٣	١٨٦٣	١٨٦٣	١٨٦٣
٢٠٠١	١٨٥٣	١٨٥٣	١٨٥٣	١٨٥٣	١٨٥٣	١٨٥٣	١٨٥٣	١٨٥٣	١٨٥٣	١٨٥٣
٢٠٠٠	١٨٤٣	١٨٤٣	١٨٤٣	١٨٤٣	١٨٤٣	١٨٤٣	١٨٤٣	١٨٤٣	١٨٤٣	١٨٤٣
٢٠٠٩	١٨٣٣	١٨٣٣	١٨٣٣	١٨٣٣	١٨٣٣	١٨٣٣	١٨٣٣	١٨٣٣	١٨٣٣	١٨٣٣
٢٠٠٨	١٨٢٣	١٨٢٣	١٨٢٣	١٨٢٣	١٨٢٣	١٨٢٣	١٨٢٣	١٨٢٣	١٨٢٣	١٨٢٣
٢٠٠٧	١٨١٣	١٨١٣	١٨١٣	١٨١٣	١٨١٣	١٨١٣	١٨١٣	١٨١٣	١٨١٣	١٨١٣
٢٠٠٦	١٨٠٣	١٨٠٣	١٨٠٣	١٨٠٣	١٨٠٣	١٨٠٣	١٨٠٣	١٨٠٣	١٨٠٣	١٨٠٣
٢٠٠٥	١٧٩٣	١٧٩٣	١٧٩٣	١٧٩٣	١٧٩٣	١٧٩٣	١٧٩٣	١٧٩٣	١٧٩٣	١٧٩٣
٢٠٠٤	١٧٨٣	١٧٨٣	١٧٨٣	١٧٨٣	١٧٨٣	١٧٨٣	١٧٨٣	١٧٨٣	١٧٨٣	١٧٨٣
٢٠٠٣	١٧٧٣	١٧٧٣	١٧٧٣	١٧٧٣	١٧٧٣	١٧٧٣	١٧٧٣	١٧٧٣	١٧٧٣	١٧٧٣
٢٠٠٢	١٧٦٣	١٧٦٣	١٧٦٣	١٧٦٣	١٧٦٣	١٧٦٣	١٧٦٣	١٧٦٣	١٧٦٣	١٧٦٣
٢٠٠١	١٧٥٣	١٧٥٣	١٧٥٣	١٧٥٣	١٧٥٣	١٧٥٣	١٧٥٣	١٧٥٣	١٧٥٣	١٧٥٣
٢٠٠٠	١٧٤٣	١٧٤٣	١٧٤٣	١٧٤٣	١٧٤٣	١٧٤٣	١٧٤٣	١٧٤٣	١٧٤٣	١٧٤٣

			(٥)			(٢)		
٤٠,٨	١,٤	٢٩٤٩٠٠	-	٩٨,٦	٢١٤٣٤٢٠	-	٢١٧٢٩١٠	٢٠٠
٤٦,٩	٢,٢	٦٢٢٠٠٠	٢٨,٦	٩٧,٨	٢٨٣٣٦٦٠	٣٣,٣	٢٨٩٥٨٦٠	٢٠٠
٤٧,٥	٦,٩	٣١٠٤٤٠	٤٩,٢	٩٣,١	٤٢٢٨٧٩٠	٥٦,٧	٤٥٣٩٢٣٠	٢٠٠
٣٩,٠	٢,١	٩٦٠٨٣٩	-٢,٨	٩٧,٩	٤١١٠٣٦٩	-٧,٣	٤٢٠٦٤٥٣	٢٠٠
٣٢,٦	١٠,٩	٥٥٥٦٩٩	١٠,٠	٨٩,١	٤٥٢١٨٠٨	٢٠,٧	٥٠٧٧٥٠٨	٢٠٠
٣٦,١	٥,٨	٢٨٧٩٩٥	٤	٩٤,٢	٤٧٥٢٨٢٦	-٠,٧	٥٠٤٠٨٢١	٢٠٠
٣٥,٩	٣,١	١٩٤١١٣	٢	٩٦,٩	٥٩٧٩٤١٨	٢٢,٥	٦١٧٣٥٣١	٢٠١
٣٨,٣	٥,٩	٤٧٥٠٦٥	٣	٩٤,١	٧٦١٨٤١٣	٣١,١	٨٠٩٣٤٧٩	٢٠١
٤١,٧	٢,٧	٢٦٦٩١٦	٣	٩٧,٢	٩٩٦٥٧٧٣	٢٦,٤	١٠٢٣٢٦٨	٢٠١
٤٤,٠	٢,٥	٢٩٣٢٨٥	١٦,٨	٩٧,٥	١١٦٣٦٣٨	١٦,٦	١١٩٢٩٦٦	٢٠١

		٨		٥	٠٥		٦٣	٣
٥٣,٦	An	An	An	An	An*	١٧,١	١٣٩٦٤٠٦	٢٠١
							٢٨	٤
٥٢,٤	١٦,٤	١٥٣٩٩٩٣	٣٢	- ٣٢,٤* *	٨٣,٦	٧٨٦٤٩٠٣	-٣٢,٦	٩٤٠٤٨٣٦
								٤
٤٠,٣	١٤,٦	١١٩٢٧٤	٠٣	-١١,٣	٨٥,٤	٦٩٧٧٣٤٠	-١٣,١	٨١٧٠٠٨٠
								٣
٤٢,٢	٦,٢	-	-	٨٥,٦	-	-	-	متوسط النسبة

المصدر: - وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة لسنوات مختلفة.

وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة السنوية لسنوات مختلفة.

- الاعمدة (٢,٤,٥,٧,٨) من اعداد الباحثة.

* (an) تشير لعدم توفر البيانات لعدم اقرار الموازنة العامة لسنة ٢٠١٤ لأسباب سياسية.

** وهو معدل نمو الايرادات النفطية لسنة ٢٠١٥ بالاعتماد على سنة الاساس وهي سنة ٢٠١٣ نظرا

لعدم توفر البيانات لسنة ٢٠١٤.

يُلاحظ من الجدول اعلاه توسيع حجم الايرادات العامة خلال مدة البحث، حيث ارتفعت من (٢١٧٢٩١٠٦) مليار دينار سنة ٢٠٠٤ إلى (٢٨٩٥٨٦٠٨) مليار دينار سنة ٢٠٠٥ نتيجة لدخول العراق إلى سوق النفط الدولية بعد ان كان منعزلا عنها لمدة طويلة قبل احداث سنة ٢٠٠٣، وتمثل الايرادات النفطية الجزء الاكبر من الايرادات العامة فتوسيع الايرادات العامة حصل نتيجة ارتفاع حجم

الإيرادات النفطية، إذ ارتفعت الإيرادات النفطية من (٢١٤٣٤٢٠٦) مليار دينار سنة ٢٠٠٤ إلى (٤٥٢١٨٠٨٤) مليار دينار سنة ٢٠٠٨، واستمرت بالارتفاع إلى (٩٩٦٥٧٧٣٥) مليار دينار سنة ٢٠١٢، حيث وصلت إلى أعلى مستوى لها سنة ٢٠١٣، إذ بلغت (١١٦٣٦٣٨٠٥) مليار دينار، انخفضت بعد ذلك إلى (٧٨٦٤٩٠٣٢) مليار دينار سنة ٢٠١٥، وواصلت الانخفاض إلى (٦٩٧٧٣٤٠٠) مليار دينار سنة ٢٠١٦، ويعزى ذلك إلى انخفاض تقديرات معدل السعر المعتمد في احتساب الإيرادات النفطية عند إعداد الموازنة العامة ليتوافق مع أزمة الانخفاض الحاد لأسعار النفط الخام في الأسواق الدولية التي حدثت في نهاية سنة ٢٠١٤، حيث انخفض معدل السعر المعتمد من (٩٠) دولار للبرميل سنة ٢٠١٤ إلى (٥٦) دولار للبرميل و (٤٥) دولار للبرميل خلال سنوي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ على التوالي متأثرة بالأزمة (وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، الموازنة العامة لسنوات مختلفة)، كما تراوحت نسبة مساهمة الإيرادات النفطية خلال مدة البحث بين ٦% - ٩٨% وهي نسبة عالية جداً مقارنة بنسبة مساهمة الإيرادات غير النفطية التي تراوحت بدورها بين ١٤% - ١٦%، ونستنتج من ذلك أن المحدد الرئيس لحجم الإيرادات العامة هو النفط، وتبيّن ذلك جلياً عند انخفاض أسعار النفط نهاية سنة ٢٠١٤ انحدرت على أثرها الإيرادات العامة من (١٣٩٦٤٠٦٢٨) مليار دينار سنة ٢٠١٤ إلى (٩٤٠٤٨٣٦٤) مليار دينار ثم إلى (٨١٧٠٠٨٠٣) مليار دينار خلال سنوي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ على التوالي.

-٢- انخفاض مساهمة الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم) في تمويل الموازنة العامة:
ان انعدام كفاءة الاجهزة الضريبية وشيوخ حالات التهرب الضريبي، فتواضع اسهام الإيرادات الضريبية يعبر عن عدم فعالية النظام الضريبي والضعف في ادائه لدوره في الموازنة العامة بالمستوى المطلوب، وهذا الامر ادى إلى كبر الفجوة بين الإيرادات غير النفطية والنفقات العامة ويظهر ذلك جلياً في الجدول (٤). وفيما يلي:-

جدول (٤) الاهمية النسبية للضرائب والرسوم الى اجمالي الايرادات العامة

2016	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	النفقات العامة
81700	94048	139640	119296	102326	80934	61735	50408	50775	42064	45392	28958	21729	الايرادات (١)
105895	119462	163416	138424	117122	96662	84657	61965	59861	51727	50963	35981	33657	(٢)
6380	2622	2531	2876	2633	1408	1310	3334	985	902	591	649	205	(٣)
7.8	2.7	1.8	2.4	2.5	1.7	2.1	6.6	1.9	2.1	1.3	2.2	0.9	% =(3/1) (٤)
6.0	2.2	1.5	2.1	2.2	1.4	1.5	5.3	1.6	1.7	1.1	1.8	0.6	% =(3/2) (٥)

والنفقات العامة في موازنة العراق الاتحادية لمدة (٢٠١٦-٢٠٠٤) "مليار دينار"

المصدر: - وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة لسنوات مختلفة.

البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي لسنوات مختلفة عند تفحص الجدول اعلاه يلاحظ المساهمة المتواضعة لإيرادات الضرائب والرسوم خلال مدة الدراسة (٢٠١٦-٢٠٠٤)، ففي سنة ٤ بلغت ايرادات الضرائب والرسوم ادنى مستوى لها خلال مدة الدراسة ومقدارها (٢٠٥) مليار دينار باقل نسبة مساهمة الى اجمالي الايرادات العامة مقدارها ٠٩٪ واقل نسبة تمويل للنفقات العامة مقدارها ٠٦٪، ويعود سبب ذلك الى قانون الادارة المالية لسنة ٤ ٢٠٠٤ الذي نص على تخفيض سعر الضريبة للضرائب المباشرة وغير المباشرة، وانحصرت الرسوم الجمركية على رسم اعادة الاعمار البالغ ٥٪ لغرض ازالة جميع الحاجز الجمركي تفيذا لاستراتيجية تحرير التجارة والالتزام بشروط المنظمات الدولية (عبد الجبار، ٢٠٠٥: ٢)، واستمرت ايرادات الضرائب والرسوم بالتنبذب

ضمن مستويات متواضعة دون ان تتحقق اي اهمية تذكر بالنسبة الى اجمالي الايرادات العامة، فقد ارتفعت نسبة مساهمة ايرادات الضرائب والرسوم الى الايرادات العامة نسبيا وبشكل تدريجي سنة بعد اخرى، فقد وصلت نسبتها الى ٦,٦٪ سنة ٢٠٠٩ ثم انخفضت بعد ذلك الى ٢,١٪ سنة ٢٠١٠، وظلت تتراوح بين ١,٧٪-٢,٧٪ للمدة من سنة ٢٠١١ الى سنة ٢٠١٥، ثم ارتفعت بعد ذلك هذه النسبة الى اعلى مستوى لها خلال مدة الدراسة في سنة ٢٠١٦ ووصلت فيها الى ٧,٨٪، كما ان نسب مساهمة الضرائب والرسوم في تمويل اجمالي النفقات العامة لم تتعذر هذه الحدود المتواضعة فأعلى نسبة لها خلال مدة الدراسة كانت ٦,٠٪ في سنة ٢٠١٦ ايضا نظرا لوصول حجم ايرادات الضرائب والرسوم الى اعلى قيمة لها خلال هذه المدة مقدارها (٦٣٨٠) مليار دينار، ويعزى ذلك الى قيام قانون الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١٦ بتفعيل قانون التعرفة الجمركية رقم ٢٢ لسنة ٢٠١٠ المعدل (الذي نص على فرض رسم جمركي على البضائع المستوردة غير الوارد في {جداول تعرفة الرسوم الجمركية^١} بنسبة لا تزيد عن ٢٠٪ من قيمتها).

٣- ارتفاع نسبة الانفاق الموجه الى النفقات التشغيلية مقارنة بالإنفاق على الاستثمارات:

تتفرق النفقات التشغيلية في العراق بكونها من اهم الادوات التي تستعمل في جانب السياسة المالية، فهي تتصدر المرتبة الاولى من اجمالي الانفاق الحكومي بسبب الظروف الاقتصادية والسياسية والامنية التي اصابت البنى التحتية والاقتصادية للبلد، الامر الذي ادى الى تعاظم حجم الانفاق التشغيلي مقارنة بالإنفاق الاستثماري وبالتالي عدم تحقيق الارتفاع الحقيقي (رسن وعلي، ٢٠١٥: ٢٦)، وتتسم الموازنة العامة في العراق منذ امد طويل بتتوسيع حجم النفقات التشغيلية على حساب انخفاض حجم النفقات الاستثمارية، وهذا يؤدي الى ارتفاع الطلب الكلي للاستهلاك لوجود طاقة انتاجية معطلة وقلة الاستثمارات المتوفرة في البلد، ونتيجة لذلك فان جزء من الطلب الكلي الاستهلاكي يتوجه الى العالم الخارجي لسد النقص الحاصل في الانتاج المحلي، وبما ان البلد يعاني من صعوبة توفير العملات الصعبة ويتحمل عجزا في ميزان مدفوعاته حاله حال اغلب البلدان النامية، فهذا الوضع يحتم عليه زيادة حجم

المخصصات الاستهلاكية مقابل تقليص حجم المخصصات الاستثمارية (جود و محمد، ٢٠٠٧: ٩)، وبطبيعة ذلك بوضوح في الجدول (٥) الذي يوضح تطور هيكل النفقات العامة في العراق للمدة (-٤-٢٠١٦). وفيما يلي:-

جدول (٥) تطور هيكل النفقات العامة في موازنة العراق الاتحادية للمدة (٢٠١٦-٢٠٠٤). "مليون دينار"

نسبة النفقات العامة إلى (GDP) (٦)	معدل النمو السنوي للنفقات العامة (٥)	نسبة ٣/١ = (٥)	نسبة ٢/١ = (٤)	النفقات الإدارية (٣)	النفقات التشغيلية (٢)	النفقات العامة (١)	السنة
٦٣,٢	-	١٥,٢	٨٤,٩	٥١١٤١٧٣	٢٨٥٤٣٣٣٨	٣٣٦٥٧٥١١	٢٠٠٤
٥٨,٣	٦,٩	٢١,٠	٧٩,٠	٧٧٥٠٠٠	٢٨٤٣١١٦٨	٣٥٩٨١١٦٨	٢٠٠٥
٥٣,٣	٤١,٦	١٨,٢	٨١,٨	٩٢٧٢٠٠	٤١٦٩١١٦١	٥٠٩٦٣١٦١	٢٠٠٦
٤٧,٩	١,٥	٢٤,٥	٧٥,٥	١٢٦٦٥٣٠٥	٣٩٠٦٢١٦٣	٥١٧٢٧٤٦٨	٢٠٠٧
٣٨,٤	١٥,٧	٢٦,٢	٧٣,٨	١٥٦٧١٢٢٧	٤٤١٩٠٧٤٦	٥٩٨٦١٩٧٣	٢٠٠٨
٤٤,٤	١٥,٥	٢١,٧	٧٨,٣	١٥٠١٧٤٤٢	٥٤١٤٨٠٨١	٦١٩٦٥٥٢٣	٢٠٠٩
٤٩,٢	٢٢,٤	٢٨,٠	٧٢,٠	٢٣٦٧٦٧٧٢	٦٠٩٨٠٦٩٤	٨٤٦٥٧٤٦٧	٢٠١٠
٤٥,٨	١٤,٢	٣١,١	٦٨,٩	٣٠٠٦٦٢٩٢	٦٦٥٩٦٤٧٣	٩٦٦٦٢٧٦٦	٢٠١١
٤٧,٨	٢١,٢	٣١,٨	٦٨,٢	٣٧١٧٧٨٩٧	٧٩٩٥٤٠٣٣	١١٧١٢٢٩٣٠	٢٠١٢
٥١,٠	١٨,٢	٣٩,٨	٦٠,٢	٥٥١٠٨٦٠٢	٨٣٣١٦٠٠٦	١٣٨٤٢٤٦٠٨	٢٠١٣

٦٢,٧	١٨,١	٣٩,٥	٦٠,٥	٦٤٦٢٢٥٥٧	٩٨٧٩٣٩٦١	١٦٣٤١٦٥١٨	٢٠١٤
٦٦,٦	-٢٦,٩	٣٤,٥	٦٥,٥	٤١٢١٤٠٣٧	٧٨٢٤٨٣٩٢	١١٩٤٦٢٤٢٩	٢٠١٥
٥٢,٢	-١١,٣	٢٤,٣	٧٥,٧	٢٥٧٤٦٣١١	٨٠١٤٩٤١١	١٠٥٨٩٥٧٢٢	٢٠١٦
٥٢,٣	-	٢٤,٧	٧٢,٦	-	-	-	متوسط النسبة

المصدر: - وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، الموازنة العامة لسنوات مختلفة.

- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة السنوية لسنوات مختلفة.

يلاحظ من الجدول السابق توسيع حجم النفقات العامة منذ سنة ٢٠٠٤ وما بعدها من السنوات التي تليها، ونجد أنها تتجه إلى التزايد سنة بعد أخرى، ويعود ذلك إلى ارتفاع أسعار النفط عالمياً خلال مدة الدراسة ورغبة الحكومة في اتباع سياسة مالية توسعية لتطوير الاقتصاد العراقي ومحاولة تحقيق الانتعاش الاقتصادي، وهو ما يعكس تنامي حجم القطاع العام، حيث ارتفعت النفقات العامة من (٣٣٦٥٧٥١١) مليار دينار سنة ٢٠٠٤ إلى (٣٥٩٨١١٦٨) مليار دينار سنة ٢٠٠٥، واستمرت بالارتفاع بصورة طردية وبمعدلات نمو سنوية موجبة تراوحت بين ١,٥ % كحد أدنى في سنة ٢٠٠٧ و ٢٢,٤ % كحد أعلى في سنة ٢٠١٠ للمدة (٢٠٠٤-٢٠١٤)، إذ وصلت إلى أعلى مستوى لها في سنة ٢٠١٤ ، فقد بلغت (١٦٣٤١٦٥١٨) مليار دينار، ثم انخفضت بعد ذلك إلى (١١٩٤٦٢٤٢٩) مليار دينار واستمرت بانخفاضها في سنة ٢٠١٦ إلى (١٠٥٨٩٥٧٢٢) مليار دينار، بسبب انهيار أسعار النفط في الأسواق الدولية نهاية سنة ٢٠١٤ وظهرت أثارها في السنوات التي تليها، كما يلاحظ استحواد النفقات التشغيلية على نسبة كبيرة من النفقات العامة حيث تراوحت نسبتها من النفقات العامة بين ٦٠,٢ % (٨٤,٩ %) خلال مدة الدراسة، وانخفاض في نسبة النفقات الاستثمارية التي لم تتعدي أعلى نسبة لها من النفقات العامة ٣٩,٨ % خلال نفس المدة. وحتى النفقات الاستثمارية تحولت نسبة كبيرة منها إلى ممول مضاعف للنفقات التشغيلية وذلك لضعف كفاءة الجهاز الاستثماري العام للبلاد متسقة بارتفاع معدلات

التضخم، ومن الآثار السلبية لهذا التناقض بين المرونة العالية للنفقات التشغيلية والمرونة المنخفضة للنفقات الاستثمارية هو استنزاف الاحتياطيات الأجنبية للسياسة النقدية، بفعل ميل الطلب الاستهلاكية العالية للنفقات التشغيلية، التي لا يمكن الاقتصاد الوطني بتعطيبها بعرض حقيقي آني يجب الاقتصاد الضغوط التضخمية الا من خلال سياسة تدخل البنك المركزي في سوق الصرف لصد التوقعات التضخمية، وحماية سعر صرف الدينار العراقي من الهبوط من خلال توفير عرض كاف من العملة الأجنبية المستخدمة في حيارة الاستيرادات المشبعة لجانب الطلب (صالح، ٢٠١٢: ٢٥٧-٢٥٨). وينطوي هذا التوجه في الإنفاق إلى غياب الرؤية الاستراتيجية الثاقبة لدى الحكومة والتي يجب أن تتحسب لنضوب النفط كونه المصدر الذي يكاد أن يكون الوحيد للعملة الصعبة في البلد من خلال إنشاء صندوق سيادي يمول من إيرادات النفط الخام وبنسب تتماشى مع ارتفاع أسعار النفط ستؤدي دوراً إيجابياً في المحافظة على تخصيصات الموازنة الاستثمارية بدلاً من تحويلها إلى نفقات جارية، وتعمل في الوقت نفسه على التخفيف من ميل الطلب الاستهلاكية والتي تحد بدورها من استنزاف الاحتياطيات الأجنبية للسياسة النقدية.

٤- اختلال هيكل النفقات الأمنية:

ترتکز عملية التنمية الاقتصادية على عوامل عده اهمها هو تنفيذ القانون والعامل الامني لأهميته ودوره الايجابي في جميع مراحل الانتاج وجذب الاستثمارات وغيرها، وقد ادت الظروف التي عانى منها العراق بعد احداث سنة ٢٠٠٣ الى انتهاكات جسيمة ومنهجية للقانون الدولي وحقوق الانسان وتمثلت هذه الانتهاكات ما بين سلب حياة اعداد كبيرة من السكان وتمثيل دور العبادة واستهداف البنية التحتية من مشاريع ماء وكهرباء ومدارس وساحات النقل العام وغيرها فضلاً عن حل المؤسسات العسكرية والامنية واندثارها، الامر الذي جعل الارهاب تحدياً كبيراً لتطبيق السياسات الاقتصادية في كافة المجالات (المعمورى والنداوى، ٢٠١١: ٣٥)، والجدول (٦) يحل هيكل النفقات الامنية للمدة (٢٠٠٦-٢٠١٦).

وفيما يلي:-

جدول (٦) تحليل نسب النفقات الامنية في موازنة العراق الاتحادية للمدة (٢٠١٦-٢٠٠٦) (مليون دينار)

نسبة تعويضات الموظفين الى النفقات الامنية % التشغيلية (%)			نسبة النفقات الامنية الى اجمالي النفقات العامة في الميزانية (%)						السنة
	نسبة (%)	نسبة (%)	الامنية (%)	اجمالي النفقات (%)	الامنية (%)	الاستثمارية (%)	الامنية (%)	التشغيلية (%)	
	(٣/١)	(٢/١)	الامنية (%)	اجمالي النفقات (%)	الامنية (%)	الاستثمارية (%)	الامنية (%)	التشغيلية (%)	
	% =	% =	النفقات (%)	النفقات (%)	الاستثمارية (%)	الاستثمارية (%)	الامنية (%)	التشغيلية (%)	
	(٦)	(٥)	العامة (%)	العامة (%)	(٣)	(٣)	(٢)	(٢)	
			الموازنة (%)	الموازنة (%)					
			(٤)	(٤)					
	٧٢,٠	١,٢	٩٨,٨	١٥,٧	٩٠٠٠٠	٧٩٥٢٥٠٠	٨٠٤٢٥٠٠	٢٠٠٦	
	٧٣,٠	١,٢	٩٨,٨	١٧,٨	١١٠٠٠٠	٩١١٨٥٦١	٩٢٢٨٦٥١	٢٠٠٧	
	٥١,٠	٤,٢	٩٥,٨	١٨,٠	٤٣٥٠٠٠	١٠٣٥٦٠٠٧	١٠٨٠٠٠٠٧	٢٠٠٨	
	٦٩,٠	٥,١	٩٤,٩	١٨,٣	٥٦٩٥٠٠	١٠٧٦٢٧٦٧	١١٣٣٢٢٦٧	٢٠٠٩	
	٧١,٠	١٠,٠	٩٠,٠	١١,٧	٩٩٧٣٣٦	٨٩٧٦٠٢٣	٩٩٧٣٣٥٩	٢٠١٠	
	٧٠,٠	٢,٨	٩٧,٢	١٤,٧	٣٩٥٨٥٠	١٣٨٢٩٨٧٩	١٤٢٢٥٧٢٩	٢٠١١	
	٧٢,٥	٢,٣	٩٧,٧	١٤,٢	٣٦٧٧٨٠	١٦٢٦٣٩٢٥	١٦٦٣١٧٠٥	٢٠١٢	
	٨١,٠	٢٢,١	٧٧,٩	١٣,٨	٤٢٢٢٩٣٣	١٤٩١٣٤١٧	١٩١٣٦٣٥٠	٢٠١٣	
	٧٥,٥	٤٧,١	٥٢,٩	١٤,٥	١١١٥١٨٦٢	١٢٥٤٤٥٦٨	٢٣٦٩٦٤٣٠	٢٠١٤	
	٩٣,١	٣٢,٤	٦٧,٦	١٩,٩	٧٧٢٣٠٠٠	١٦١١٠٠٩٥	٢٣٨٣٣٠٩٥	٢٠١٥	
	٩٣,٨	٩,٤	٩٠,٦	١٦,٨	١٦٧٩٦٠٠	١٦١٥٨١٨١	١٧٨٣٧٧٨١	٢٠١٦	

المصدر: - وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، الموازنة العامة لسنوات مختلفة.

- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة السنوية لسنوات مختلفة.
- الاعمدة (٤،٥،٦،٧) من اعداد الباحثة .

- استحوذ النفقات الامنية على نسبة لا يأس بها من اجمالي النفقات العامة تراوحت ما بين ١١,٧ % كحد ادنى في سنة ٢٠١٠ و ١٩,٩ % كحد اعلى في سنة ٢٠١٥ ، ويعزى ذلك الى ارتفاع حجم النفقات الامنية الى اعلى مستوى لها في تلك السنة، اذ وصل الى (٢٣٨٣٣٠٩٥) مليون دينار بسبب محاربة الجماعات الارهابية المعروفة باسم داعش والتي احتلت بعض المناطق الشمالية الغربية من البلاد في منتصف سنة ٢٠١٤ ، ففتح عن ذلك ارتفاع النفقات الامنية بشكل ملحوظ في السنة الذي يليه لسد النفقات الامنية الازمة لمواجهة تلك الظروف الحرجة.

- تحل النفقات الامنية التشغيلية الحصة الاكبر من اجمالي النفقات الامنية مقارنة بالنفقات الامنية الاستثمارية ذات القيمة المتواضعة، فخلال مدة الدراسة لم يتم اجراء اي اصلاح هيكلی، اذ ظلت النفقات الامنية التشغيلية تحتل نسبة تتراوح بين ٩٠- ٩٨ % خلال المدة المبحوثة، وهو دليل واضح على عمق التشوّه الهيكلی للجهاز الامني، والذي يشير الى التهاون في بناء القدرات التسلیحیة والانسانیة للأجهزة الامنية، بل يتمحور جل اعتمادها على اعداد المنتسبين واسلحتهم غير المتطورة التي تنقل كاهم الموازنة ببنقاتها مسببة حالة العجز .

- تستحوذ نسبة تعويضات الموظفين من اجمالي النفقات الامنية التشغيلية نسبة عالية جدا تراوحت ما بين ٥١,٠ % كحد ادنى و ٧٣,٠ % كحد اعلى للمدة (٢٠٠٦-٢٠١٢)، ثم ارتفعت الى ٨١,٠ % سنة ٢٠١٣، ثم انخفضت بعد ذلك الى ٧٥,٥ % في سنة ٢٠١٤، بعدها ارتفعت الى اعلى مستوياتها خلال مدة الدراسة اثناء سنتي ٢٠١٥ و ٢٠١٦ بنسب مقدارها ٩٣,١ % و ٩٣,٨ % على التوالي، وهذا دليل على ازدياد اعداد المنتسبين وازدياد مرتباتهم، وهذا الامر يتطلب اعادة النظر بتشكيله الانفاق الامني لخدمة بناء القدرات التسلیحیة والانسانیة وتحث الوزارات الامنية على وضع اهداف وخطط تتسمج مع هذا

التجه. وخلاصة لما تقدم يلاحظ ان كثرة الاختلالات الهيكلية والمشاكل التي يعاني منها هيكل النفقات العامة وهيكل الابادات العامة، فضلا عن بدائية نوع الموازنة العامة المستخدمة في العراق وافتقارها الى مواكبة الاتجاهات الحديثة في الاعداد، انعكست على هيكل الموازنة العامة بصورة عجز مستمر ومتزايد خلال مدة الدراسة، ويظهر ذلك بوضوح في جدول (٧) الذي يستعرض هيكل الموازنة العامة في العراق للمرة (٢٠١٦-٢٠٠٤). وفيما يلي:-

جدول (٧) هيكل الموازنة العامة في العراق للمرة (٢٠١٦-٢٠٠٤)
(مليون دينار)

السنة	الابادات العامة (١)	النفقات العامة (٢)	العجز الفائض (١-٢)=(٣)	نسبة الابادات العامة الى النفقات العامة (%) (٤)	نسبة عجز الموازنة الى %GDP
٢٠٠٤	٢١٧٢٩١٠٦	٣٣٦٥٧٥١١	(١١٩٢٨٤٠٥)	٦٤,٥	٢٢,٤
٢٠٠٥	٢٨٩٥٨٦٠٨	٣٥٩٨١١٦٨	(٧٠٢٢٥٦٠)	٨٠,٤	١١,٤
٢٠٠٦	٤٥٣٩٢٣٠٤	٥٠٩٦٣١٦١	(٥٥٧٠٨٥٧)	٨٩,٠	٥,٨
٢٠٠٧	٤٢٠٦٤٥٣٠	٥١٧٢٧٤٦٨	(٩٦٦٢٩٣٨)	٨١,٣	٨,٩
٢٠٠٨	٥٠٧٧٥٠٨١	٥٩٨٦١٩٧٣	(٩٠٨٦٨٩٢)	٨٤,٨	٥,٨
٢٠٠٩	٥٠٤٠٨٢١٥	٦١٩٦٥٥٢٣	(١١٥٥٧٣٠٨)	٨١,٣	٨,٣
٢٠١٠	٦١٧٣٥٣١٢	٨٤٦٥٧٤٦٧	(٢٢٩٢٢١٥٥)	٧٢,٩	١٣,٣
٢٠١١	٨٠٩٣٤٧٩٠	٩٦٦٦٢٧٦٦	(١٥٧٢٧٩٧٦)	٨٣,٧	٧,٤
٢٠١٢	١٠٢٣٢٦٨٩٨	١١٧١٢٢٩٣٠	(١٤٧٩٦٠٣٢)	٨٧,٣	٦,٠

٧,١	٨٦,٢	(١٩١٢٧٩٤٥)	١٣٨٤٢٤٦٠٨	١١٩٢٩٦٦٣	٢٠١٣
٩,١	٨٥,٤	(٢٣٧٧٥٨٩٠)	١٦٣٤١٦٥١٨	١٣٩٦٤٠٦٢٨	٢٠١٤
١٤,١	٧٨,٧	(٢٥٤١٤٠٦٥)	١١٩٤٦٢٤٢٩	٩٤٠٤٨٣٦٤	٢٠١٥
١١,٩	٧٧,١	(٢٤١٩٤٩١٩)	١٠٥٨٩٥٧٢٢	٨١٧٠٠٨٠٣	٢٠١٦

المصدر: - وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، الموازنة العامة لسنوات مختلفة.

البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي لسنوات مختلفة.

- الاعمدة (٤,٥) من اعداد الباحثة .

المصدر: - من اعداد الباحثة بالاعتماد على معطيات الجدول (٧).

يُلاحظ من الجدول اعلاه استمرار العجز في الموازنة العامة، اذ بلغ (١١٩٢٨٤٠٥) مليون دينار في سنة ٢٠٠٤ وبنسبة تغطية الايرادات العامة الى النفقات العامة ٦٤,٥%， ثم انخفض العجز الى (٥٥٧٠٨٥٧) مليون دينار في سنة ٢٠٠٦ وبأعلى نسبة تغطية الايرادات العامة الى النفقات العامة خلال مدة الدراسة بلغت ٨٩,٠%， بعدها ارتفع العجز الى (٩٠٨٦٨٩٢) مليون دينار في سنة ٢٠٠٨ وظلت نسبة تغطية الايرادات العامة الى النفقات العامة مرتفعة وقدرت بـ ٨٤,٨%， واستمر العجز في تناقصه الى ان وصل الى (٢٢٩٢٢١٥٥) مليون دينار في سنة ٢٠١٠ وبنسبة تغطية الايرادات العامة الى النفقات العامة مقدارها ٧٢,٩%， انخفض بعد ذلك العجز الى (١٤٧٩٦٠٣٢) مليون دينار في سنة ٢٠١٢ وبنسبة تغطية الايرادات العامة الى النفقات العامة ٨٧,٣%， بعدها ارتفع العجز الى (٢٣٧٧٥٨٩٠) مليون دينار في سنة ٢٠١٤، وواصل ارتفاعه الى (٢٤١٩٤٩١٩) مليون دينار في سنة ٢٠١٦ وبنسبة ٧٧,١%.

وفي السياق نفسه يشير تقرير صندوق النقد الدولي لسنة ٢٠١٢ الى ان الحدود الامنة والمسموح بها لعجز الموازنة العامة الى اجمالي الناتج المحلي الاجمالي هي ٣% وفق اتفاقية ماسترخت (www.imf.org)، بينما يُلاحظ ان هذه النسبة وصلت الى ٢٢,٤% في سنة ٢٠٠٤ بعدها انخفضت في

السنوات الثلاثة التالية الى ٥٥,٨٪ في سنة ٢٠٠٨، ثم ارتفعت نسبيا الى ٣,٣٪ في سنة ٢٠١٠، ثم عادت الى انحدارها فوصلت الى ٦,٠٪ في سنة ٢٠١٢، ثم ازدادت تدريجيا الى ان وصلت نسبتها الى ١٤,١٪ في سنة ٢٠١٥، وانخفضت هذه النسبة بشكل طفيف الى ١١,٩٪ في سنة ٢٠١٦، وعند مقارنة نسبة العجز الى اجمالي الناتج المحلي الاجمالي في الجدول (٢٧) مع نسبة اتفاقية ماسترخت وهي ٣٪ يُلاحظ تجاوزها للحد المسموح خلال المدة المبحوثة وبفارق كبير بين النسب في اغلب سنوات الدراسة والنسبة المسموح بها، وهو دليل على استمرارية العجز الهيكلي لعدة سنوات والذي انعكست اثاره السلبية على الاقتصاد العراقي، فقد اصبحت الحكومة العراقية كمؤسسة لإنتاج وتصدير وتوزيع الايرادات النفطية وما الى ذلك من مخاطر اقتصادية يمكن ان تنتج عنها على الرغم من ضخامة الثروة النفطية التي يمتلكها، وان من الحلول المقترحة لمواجهة هذا العجز هو بالمحافظة على جزء من الثروة النفطية المتراكمة من تصدير النفط الخام ولاسيما عندما تنشأ عوائد طارئة ضخمة ناتجة عن ارتفاع اسعار النفط والغاز وهي موارد طبيعية قابلة للنفاذ بصورة صناديق للثروة السيادية تسد العجز الحاد الذي تتعرض له الموازنة في اوقات انخفاض اسعار النفط في الاسواق الدولية وفي الوقت نفسه نقل من اعتمادية الموازنة على الايرادات النفطية بدعمها للاستثمار في القطاعات غير النفطية بهدف التعجيل في عملية التنويع الاقتصادي والتغييرات الهيكيلية التي تؤدي الى الحد من الاعتماد على النفط وتحقيق التنمية الاقتصادية (مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية، ٢٠٠٨: ٤٥).

ثالثا: الرؤية الاستشرافية المقترحة لإنشاء منظومة متكاملة من صناديق ثروة سيادية داعمة للاقتصاد العراقي:

يقدم العراق ابشع تجربة سلبية يمكن ان تقوم بين السلطة الحاكمة والمجتمع، حيث تمتلك السلطة وتتصرف بجميع مصادر الثروة، ومن ضمنها الايرادات النفطية التي تمثل المصدر الاكبر لإيرادات الاقتصاد، فليس هناك اوضح من تجربة العراق في بيان المدى المريع الذي يمكن ان تسير اليه السلطة الحاكمة في البلد من سوء استخدام هذه الثروة وتبيدها، في الوقت الذي لا تملك السياسة المالية سوى

رؤية سطحية اتجاه الموارد الأخرى الممولة للموازنة العامة (كاظم وأخرون، ٢٠١٣: ١١)، ولغرض تقليل حدة ريعية النفط للبلد بوصف النفط سلعة استراتيجية عالمية ذات قيمة اقتصادية عالية، ولكن الثروة النفطية في الأسواق تمتلك قوة اقتصادية كبيرة، يمكن للحكومة استخدامها لتحقيق أهداف التنمية العامة الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن التأثير في الظروف السياسية للبلد، فإذا لم يتم ضبطها وفق تطبيقات مؤسسية دستورية، فإن نمط تخصيص الإيرادات النفطية بين استعمالات مختلفة قد تقلب باتجاه خدمة مصالح مالية وسياسية ضيقة لفئة صغيرة مرتبطة بالسلطة الحكومية، وهذا الامر يستدعي تامين القوة الاقتصادية للنفط لتعزيز قوة البلد ووحدة المجتمع (مرزوك، ٢٠٠٧: ٧١-٧٢). وأحد هذه المحاولات الاصلاحية هو ما تمخض من توصيات في تحليل الموازنة الاتحادية لسنة ٢٠١١ والتي عقدت في مقر المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي بتاريخ ٨/١/٢٠١١ لعل من اهمها ما يأتي:

- اعتبار الموازنة الاتحادية اهم وثيقة وطنية في البلد وهي تمثل وثيقة وطنية تتعهد الحكومة بموجبها امام المجتمع على الاستخدام الامثل للموارد الاقتصادية وبشكل يضمن تحقيق اعلى مستويات الرفاهية الممكنة للمجتمع وليس مجرد حسابات ليس لها دلائل اقتصادية واجتماعية وسياسية.
- لابد من المناقشة عند الاعداد وبشكل مفصل وبيان اسباب الزيادة او النقصان في النفقات وال الإيرادات وعلى مستوى الوزارات والقطاعات.
- لابد من ان يتم تحديد حجم إنفاق الحكومة في الاقتصاد وان لا تتجاوز نسبة الإنفاق الحكومي الى الناتج المحلي الاجمالي (٢٥% - ١٥%).
- اتباع سياسة الضبط المالي والابتعاد عن دخول العراق حال الفوضى المالية تؤدي به الى دخوله في نفق الازمة المالية التي يصعب الخروج منها واتباع الضبط من خلال (اعتماد سياسة سعر النفط التحويلي بحيث يكون معدل اسعار النفط للسنوات الثلاثة القادمة اقل من اسعار النفوط العالمية المتوقعة ب (١٥) دولار (المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، تحليل الموازنة الفدرالية لسنة ٢٠١١: ٣-١). وينسجم ذلك مع سياسة الحكومة الرامية الى تقليل الخطر من انحدار الاسعار غير المتوقع، كما تكمن

الغاية من هذا الاجراء هو الابتعاد عن ملاحة السعر الاني للنفط، ولقد اثبتت التجارب استحالة التدقيق لأسعار النفط العالمية، فالفارق الكبير بين الاسعار المعتمدة في اعداد الموازنات السابقة والسعر الفعلي للتصدير ادى الى اللجوء الى الموازنات التكميلية، ونجم عن هذه الاخير بلبلة الادارة المالية للبلد واثرت سلبيا على الاستثمارات بسبب تأخر المصادقة عليها، وبالعكس من ذلك ادت ملاحة اسعار النفط منذ سنة ٢٠٠٧ الى توسيع النفقات الجارية وتحويل مخصصات الموازنة الاستثمارية غير المنفقة الى موازنة السنة اللاحقة لها (الاسس والمبادئ العامة في اعداد تقديرات الموازنة العام للعراق، ٢٠١٣ : ٦)، لكن سياسة الضبط الاخيرة والتي بدأ العمل بها منذ سنة ٢٠١١ لم توظف بشكل الصحيح، ولم تخرج تركيبة الموازنة العامة حتى بعد هذا الضبط من قيدين متقاضين هما :

القيد الاول:- تحويل الفوائض المحققة عن طريق تخفيض سعر برميل النفط لأغراض تدبير الموازنة العامة الى الموازنة السنوية اللاحقة وعد ذلك تمويلا تجميعيا يصب في مصلحة نمو سقف الموازنة السنوية اللاحقة وتوسيعها الانفاقي، واستمر هذا الوضع سنويا بالتتابع .

القيد الثاني:- حصول اتجاه مقلق يفضل تغطية المصاروفات الثابتة في الموازنة ويقصد بها الموازنة التشغيلية على حساب وضع قدر كبير من مخصصات الموازنة الاستثمارية الى احتمالات العجز وتقلب سوق النفط وعدها مصروفات متغيرة .

وفي ضوء ما تقدم، فإن ادارة مخاطر اسعار النفط وفق سياسة الضبط هذه والتي يطلق عليها بالمصددة المالية (Fiscal Buffer) هي اكثر تعقيدا وضياعا للموارد واقل كفاءة، لأنها تحول موارد المصددة المالية من السنة الحالية الى السنة القادمة مع استمرار العجز المخطط نفسه، فهذه المصددة المالية تعبر عن احتمال عجز مخطط بفوائض محجوزة يجري تدويرها سنويا الى موازنة السنة المقبلة والتي بلغت في صندوق تنمية العراق (DFI) ١٨ مليار دولار في نهاية سنة ٢٠١٢ وحوالي ٦ مليار دولار في نهاية سنة ٢٠١٣ (صالح، ٢٠١٥: ٤-٢)، او توظيفها في بوابة الموازنات التكميلية خلال السنوات السابقة لسنة ٢٠٠٩ حيث تم انفاق ٧٠٪ من الموارد المالية الفائضة على الانفاق التشغيلي الاستهلاكي غير

المنتج والذي يعبر عن ضعف القدرة على استيعاب مبادئ السياسة المالية واثارها الاقتصادية والاجتماعية وانعكاسات هذه السياسة على المؤشرات الاقتصادية الكلية ولاسيما مع انهيار القطاعات المنتجة للاقتصاد العراقي. وهنا تأتي ضرورة انشاء صندوق ثروة سيادي نفطي ي العمل على حفظ التوازن في الموازنة العامة في المقام الاول وي العمل على تحقيق التنمية الاقتصادية للبلد ويأخذ بنظر الاعتبار حقوق الاجيال القادمة من هذه الثروة الناضبة، اي اجراء بعض التعديلات الادارية والمالية والتشريعية على صندوق تنمية العراق الذي يعطي صورة مبسطة عن صندوق الاستقرار وتطوير مجال عمله ليشمل ابعاد تنموية عن طريق انشاء صندوق ثروة سيادي مكمل لصندوق تنمية العراق تحول اليه الاموال الفائضة من الفرق بين السعر المتحفظ في اعداد الموازنة والسعر الفعلي في الاسواق النفطية، ويكون هذا الحساب بمعدل تماما عن الموازنة العامة اي، فضلا عن استقطاع نسبة ٥٪ من اجمالي الابادات النفطية وتحويلها الى حساب الصندوق سنويا، يضاف الى موارد الصندوق السابقة حصيلة ايرادات الضرائب المفروضة على الشركات الاجنبية النفطية وعوائد بيع المشتقات النفطية على المواطنين فضلا عن الرسوم الجمركية المفروضة على الاستيرادات في المنافذ الحدودية (الشمرى، ٢٠١٢: ١٠). والغرض من تضمين الصندوق لإبعاد تنموية واستراتيجيات استثمارية هو ان وجود صندوق لاستقرار العائدات النفطية في البلد لا يعني بالضرورة وجود قواعد مالية واضحة ودرجة من المسائلة والشفافية في صياغة ادارة المالية العامة عموما، فضلا على ان نجاح تلك الصناديق في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والانضباط المالي يعتمد على معايير عدة منها درجة مرونة الابداع والسحب والاستثمار لتلك الصناديق، فقد اثبتت دراسة حديثة عن تجربة صندوق ضبط الموارد الجزائري الذي سبق ان تم الاشارة اليه على سبيل المثال ان قواعد السحب والابداع من صندوق تنظيم الابادات الجزائري قامت على قاعدة ١٩ دولار للبرميل مثبتا من قبل السلطة التشريعية خلال المدة (٢٠٠٥-٢٠٠٠) لذا قامت السلطات التنفيذية بإصدار ادوات للدين العام تولى الصندوق دفع فوائد الدين العالية مقارنة بابادات استثمار ايداعات الصندوق الاقل، فشكل ذلك عبئا على الحكومة

(المنيف، ٨: ٢٠٠٩). وبغض النظر عن آلية عمل واهداف الصندوق يمكن ان نطلق على الصندوق المقترن (صناديق بلاد الرافدين السيادي).

١. اهداف صندوق بلاد الرافدين السيادي:

يمكن ان نشتق اهداف صندوق بلاد الرافدين السيادي المقترن من مبررات انشاء هذا الصندوق في البحث السابق، فضلا عن واقع الاقتصاد العراقي والمشاكل والاختلالات التي يتعرض لها وامكانية هذا الصندوق من رسم الحلول المناسبة من خلال الاهداف التي يتحققها والتي لا تختلف كثيرا عن الاهداف الرئيسية لصناديق الثروة السيادية في البلدان النفطية كالنرويج والجزائر، ومن أبرز الاهداف التي يسعى الصندوق الى تحقيقها هي الاتي:

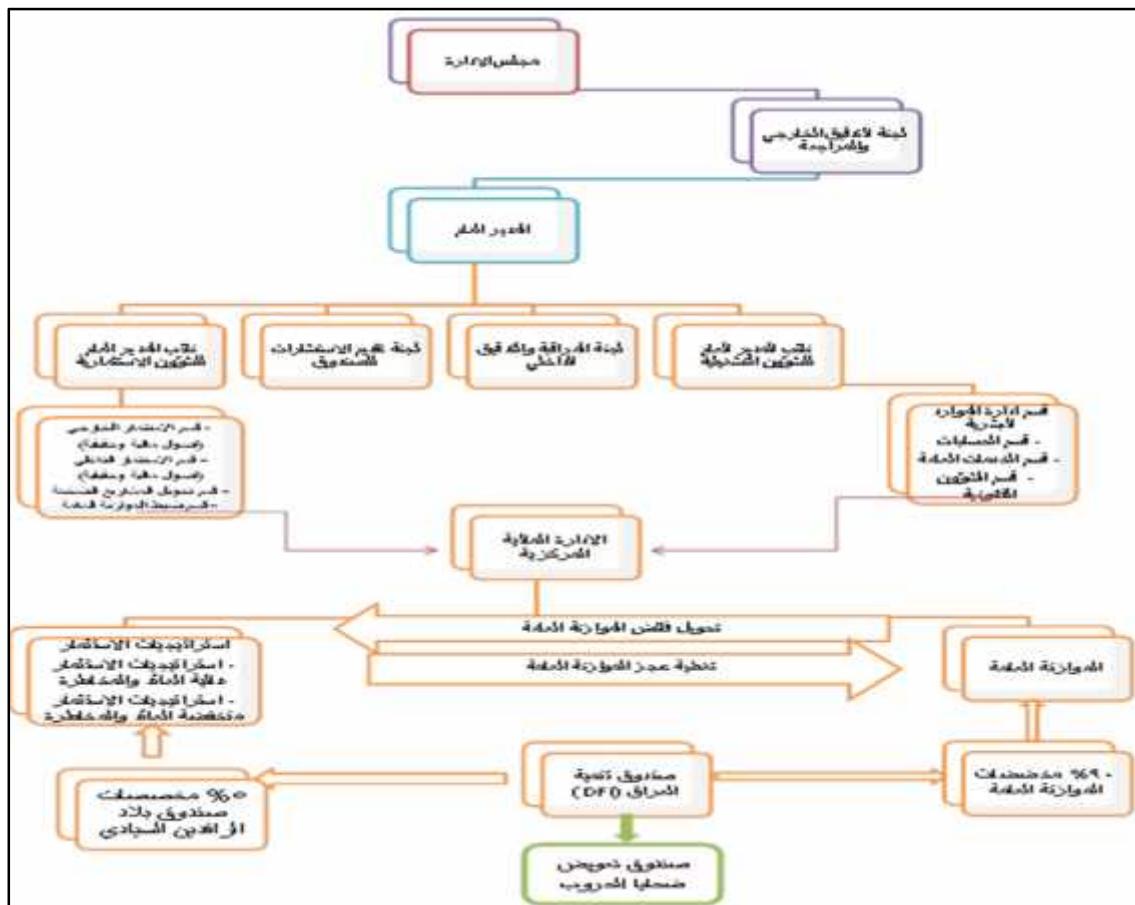
١. تحقيق الاستقرار الاقتصادي للبلد من خلال تحقيقه للاستقرار المالي والذي يعمل الصندوق على تحقيقه من خلال تأمين تدفق الموارد المالية الى الموازنة العامة.

٢. تحفيز المستثمر المحلي وجذب المستثمر الاجنبي نظرا لوجود أسباب كثيرة دفعت المستثمر المحلي والاجنبي على سواء للعزم عن الاستثمار لعل اهمها هو عدم توفر بيئة مناسبة للاستثمار واحتلال العراق مراتب عالية في قائمة البلدان الاكثر فسادا ماليا واداريا وجميع هذه العوامل تولد مخاطر يتحملها المستثمر، فدخول الصندوق المقترن كشريك للمستثمر في عمليات الاستثمار المباشر يعطي ضمانات للمستثمر ويقلل من مخاوفه على ان لا تقل نسبة مشاركة الصندوق عن ١٠% من رأس مال المشروع ليكون استثمارا مباشرا وليس محفظيا (العطواني، ٢٠١٦-١٨٣-١٨٢).

٣. تنشيط سوق العراق للأوراق المالية فدخول الصندوق كمستثمر في السوق يخلق حافزا قويا لجمهور المدخرين المحليين المتوفين من الاستثمار لأسباب عديدة منها تخلف العادات المالية والمصرفية لديهم، فيولد دخول الصندوق المقترن للاستثمار في السوق عنصر الثقة ويزيد من فعالية الصندوق من حيث حجم التداول وعدد الشركات المسجلة فيه.

٤. كبح جماح التوسيع في الإنفاق العام ولاسيما الإنفاق الجاري من خلال الأدخار العام للصندوق ومن ثم رفع مستوى الإنفاق الاستثماري للصندوق الذي يؤدي إلى توسيع مصادر الدخل القومي للبلاد (حسن، ٢٠١١: ١٥٥-١٥٦).
٥. تقليل نسبة المخاطر التي قد تواجه الاحتياطات الكبيرة المقومة بالعملات الأجنبية في مجالات الاستثمار والتجارة.
٦. توفير درجة من الرفاه للأجيال القادمة من المورد النفطي غير المتجدد على أساس تكافؤ الفرص وتحقيق مبدأ العدالة في توزيع الثروة بين الأجيال (كاظم وآخرون، ٢٠١٣: ٦-٧).
٧. توسيع القدرة الاستيعابية للاقتصاد العراقي من خلال امتصاص وتشغيل الفوائض من النقد الاجنبي من خلال استثمارها بشكل مستقل في المراحل الأولى داخل الاقتصاد المحلي وبالإمكان توجيهها فيما بعد نحو الخارج. (الزبيدي، ٢٠١٤: ٩٦).
٢. الهيكل التنظيمي لصندوق بلاد الرافدين المقترن:
يعد الهيكل التنظيمي الركيزة الأساسية التي تبني عليه كل سياسات المؤسسات والهيئات الحكومية، لذلك لابد من وضع هيكل تنظيمي يرسم آلية عمل الصندوق ويحكم إدارته، ويوضح الشكل (٢) الأقسام والفروع المكونة للصندوق.

الشكل (٢) الهيكل التنظيمي لصندوق بلاد الرافدين المقترن



المصدر: من اعداد الباحثة بالاعتماد على

- الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، التقرير السنوي الثامن والاربعون، ص ٢٠١٥، على الموقع الالكتروني www.kuwait-fund.org/ar/web

- صندوق ابوظبي للتنمية، ادارة الصندوق، ٢٠١٢، ص ١٠، على الموقع الالكتروني www.adfd.ae/home

مجلس الادارة: وهو السلطة العليا في الصندوق وله كافة الصلاحيات الالزمة لتحقيق اغراض الصندوق ويكون من مجموعة من الاعضاء ان لا يقل عددهم عن سبعة اعضاء من بينهم (وزير المالية ومحافظ البنك المركزي) فهو السلطة المختصة بإدارة أعمال الصندوق ووضع سياساته ويتولى ابرز المهام الآتية:

- رسم السياسة العامة للصندوق .
- وضع النظام واللوائح الادارية والمالية للصندوق بناءً على اقتراح المدير العام ومراقبة تنفيذها.
- رسم السياسة العامة لاستثمار اموال الصندوق وللمجلس الحق في ان يفوض المدير العام بذلك.
- الموافقة على مشروع الموازنة للصندوق، واقرار الميزانية السنوية والحسابات الختامية وفقاً للشروط والقواعد التي تحددها اللائحة الداخلية واللائحة الخارجية .

- بحث ودراسة تقارير مراقبى الحسابات الخارجيين عن اعمال الصندوق والميزانية السنوية.

المدير العام : عادة ما يتم تعيينه من مجلس الادارة وفق شروط وضوابط منها ان يتمتع بمؤهلات علمية وادارية وان يتصف بالمؤهل العلمي وروح المسؤولية الوطنية ومشهود له بمدى نزاهته ليمضى كبرى الصلاحيات التي يمكن من خلالها صنع وتطوير السياسات الاستثمارية، كما يتولى الاشراف على نائبه التشغيلي ونائبه الاستثماري والموجه للجنة تقييم الاستشارات وللجنة المراقبة والتدقيق الداخلي، كما يتولى المدير العام عرض الموازنة الادارية للصندوق التي تشمل تقدير ايراداته ومصروفاته الجارية على مجلس الادارة في موعد لا يتجاوز شهرين قبل انتهاء السنة المالية الجارية وسنوضح الوحدات المسئولة عنها بالآتي:

نائب مدير العام للشؤون التشغيلية: ويتم تعيينه من مجلس الادارة وبمشاورة المدير العام وهو الشخص المسؤول عن ادارة الصندوق وتنفيذ سياسات مجلس الادارة من خلال الاقسام التابعة له.

نائب مدير العام للشؤون الاستثمارية: ويتم تعيينه من مجلس الادارة وبمشورة المدير العام ويشترط ان يمتلك الخبرة والمهنية العالية في ادارة الاستثمارات والعلاقات الاستراتيجية وادارة المخاطر، ويوكى له ادارة جزء من المحفظة الاستثمارية للصندوق ومساعدة المدير العام ونائب المدير العام للشؤون التشغيلية لامتلاكه الخبرة الالزمه لتعظيم العائد وتقليل المخاطر .

لجنة تقديم الاستشارات: تتكون هذه اللجنة من اربعة خبراء دوليين يتم تعيينهم من مجلس الادارة وبمشورة المدير العام لكونه المشرف الموجه للجنة، ووظيفة هذه اللجنة بحث وتطوير سياسات عمل الصندوق وتقديم الاستشارات والتوصيات كدراسة الجدوى الاقتصادية والفنية ودراسة الاثر البيئي ودراسات التكفة التقديرية والتدفقات النقدية للمشاريع المقترحة لتحسين ادارة الاستثمارات للصندوق.

لجنة المراقبة والتدقيق الداخلي: تتكون هذه اللجنة من مجموعة من الاعضاء يتم تعيينهم من البرلمان العراقي مهمتها مراقبة وتدقيق انشطة الصندوق والمصادقة على التقارير المالية السنوية الدورية للصندوق المقترن.

الادارة المالية المركزية: وهي الادارة المرتبطة بنائب المدير العام التشغيلي ونائب المدير العام الاستثماري ومن ابرز مسؤوليتها التنسيق بين النائبين لتحويل الفوائض المالية من الموازنة السنوية الى حساب الصندوق وادخاله في عملياته الاستثمارية من خلال نمطين من استراتيجيات الاستثمار وهما استراتيجية الاستثمار منخفضة العائد والمخاطر (تعظيم السيولة على العائد)، واستراتيجية الاستثمار مرتفعة العائد والمخاطرة (تعظيم العائد على السيولة)، وهذا يحدث في حالة تحقق الفوائض المالية الناجمة عن الفروق السعرية للنفط الخام بين السعر التقديرى والفعلي، اما في حالة حدوث العجز فيعمل الصندوق على توفير السيولة اللازمة لسد العجز من خلال ما يستثمر به من ادوات استثمارية عالية السيولة، وهي من افضل الاساليب المستخدمة في تجنب الاثار السلبية لتقلبات اسعار النفط في السوق العالمية.

ومن الجدير بالذكر ان مهمة صندوق تنمية العراق (DFI) في دعم صندوق بلاد الراشدين المقترن تتمثل في تخصيص نسبة ٥٪ من اجمالي الايرادات النفطية بعد دفع نسبة ٥٪ من تلك الايرادات كتعويضات الحرب المفروضة على العراق و ٩٠٪ منها مخصصات الموازنة العامة للبلد. كذلك أكدت نتائج المناقشات لمؤتمر لندن في ٢٩ يونيو و ١ يوليو ٢٠٠٥ إلى ضرورة إنشاء صندوق ثروة سيادي نفطي في العراق ي العمل على تحقيق المساواة بين المواطنين والاستقرار الضريبي وتحديد تأثير تدفق العملات الأجنبية على سعر صرف الدينار. ويجب أن يخضع مثل هذا الصندوق لأعلى معايير الشفافية والمسائلة، وان يكون جزءا لا يتجزأ من عملية إعداد الميزانية العامة (معهد المجتمع المنفتح مدرسة لندن للاقتصاد، ٢٠٠٥: ٦).

وبما ان العراق هو من أكبر البلدان النفطية من حيث حجم الاحتياطات المؤكدة وغير المؤكدة، فضلا عن اقباله على ثروة حقيقة في الانتاج من خلال جولات التراخيص التي عقدتها الحكومة العراقية والتي يجب ان تعزز من خلال اقدام الحكومة على معالجة اختلالات الاقتصاد العراقي عن طريق انشاء صناديق للثروة السيادية ووفقا للمقترحات المقدمة من الباحثة على اساس ان الصناديق السيادية تحقق غرض رئيس واحد او أكثر من الاغراض الآتية:

- حماية الموازنة العامة والاقتصاد من التقلبات الشديدة في الايرادات .
- مساعدة السلطات النقبية على ادارة السيولة الزائدة.
- تطوير البنية التحتية المحلية.
- بناء مدخلات للأجيال القادمة .

المقترح الاول: صناديق الاستقرار المالي الداعم للموازنة العامة

يسعى صندوق التثبيت المالي لتحقيق استقرار الاقتصاد الكلي من خلال حماية الموازنة العامة والاقتصاد من تقلبات اسعار النفط، و تستند قاعدة التحويلات المالية لصندوق الاستقرار المالي على حجم الفوائض المالية بين السعر المرجعي المحدد في الموازنة العامة والسعر الفعلي لأسعار النفط في الاسواق الدولية،

وهكذا كلما اتسعت الفجوة تم ايداع المزيد من الموارد في الصندوق، ويحق للحكومة ان تسحب من موارد الصندوق اذا كان فارق الاسعار سليبا على اساس متماثل عنما يكون فارق الاسعار ايجابيا بهدف حماية الموازنة العامة من الصدمات الاقتصادية الناتجة عن التقلبات العنيفة في اسعار النفط الخام (٨: ٢٠٠٠)، Fasano ، لأن سحب نسبة معينة كأن تكون اكثرا او تساوي ٤% من موارد الصندوق كما هو الحال مع صندوق التقاعد الحكومي النرويجي الذي هو صندوق استقرار وادخار في ان واحد عند تعامله مع عجز الميزانية العامة لا تتسجم في الوقت الحاضر مع الاقتصاد العراقي ذو الطبيعة احادية المورد في ظل انخفاض مساهمة قطاعاته غير النفطية في تكوين الايرادات العامة، ومن مهام صناديق الاستقرار الحد من فرص الفساد والضبابية عند انفاق هذه الفوائض بطريقة غير منتظمة في اوقات الوفرة، فضلا عن تقليلها للمخاطر النظامية وتجنب الكساد واعادة الثقة والاستقرار لسوق المال ودعم نمو القطاعات (المناصير والكساسبة، ٣٦: ٢٠٠٩)، ويعقب عملية تحويل العوائد النفطية الفائضة عما محدد له في اقرار الموازنة العامة الى الصندوق الى ان يأتي دور الهيئات والمؤسسات المسؤولة عن توجيه موارد الصندوق التي تم ذكرها سابقا الهادفة الى تحصين ايرادات الموازنة من تذبذبات اسعار النفط عن طريق ادارة الفوائض بنمطين مختلفين هما:

النمط الاول: ادارة الفوائض المالية في الصندوق على اساس استراتيجية الاستثمار منخفضة العائد والمخاطر وهي الاستراتيجية التي يتم فيها تعظيم السيولة على حساب العائد كالاستثمارات بالأصول ذات الدخل الثابت وادوات الخزينة والاستثمارات قصيرة الاجل، ويهدف هذا النمط من ادارة الموارد المالية في صندوق الاستقرار المالي لتغطية كافة النفقات الجارية المقرة في الموازنة العامة في اوقات انخفاض اسعار النفط الخام على المدى القصير.

النمط الثاني: ادارة الفوائض المالية في الصندوق على اساس استراتيجية الاستثمار مرتفعة العائد والمخاطر وهي الاستراتيجية التي يتم فيها تعظيم العائد على حساب السيولة المتحققة كالاستثمارات الاقتصادية الحقيقة والعقارية ويهدف هذا النمط من ادارة الموارد المالية في صندوق الاستقرار المالي

لدعم وضع الموازنة العامة على المدى المتوسط والطويل في حال انخفاض اسعار النفط عالميا. (العطواني، ٢٠١٦ : ١٩٠).

وتنتهي البلدان اساليب عده في بناء هذا النوع من الصناديق، اما بالإيداع فيه عند زيادة الاسعار النفطية فوق مستوى معين، او تحديد نسبة معينة من الايرادات للسنة الجارية او غيرها للإيداع فيه او وسائل اخرى، اما السحب من تلك الصناديق فيأخذ اشكال عده منها السحب في حالة انخفاض الايرادات النفطية عن تقديرات الموازنة العامة، او يترك للسلطات المالية اتخاذ القرارات المتعلقة بالسحب، اما قرارات استثمار اموال تلك الصناديق فتختلف في البلدان، اذ يقتصر بعضها على الاستثمار في الخارج بأدوات وآجال يتم تحديدها او تترك لاجتهادات القائمين على تلك الصناديق، وبعدها الاخر يتم استثمار موارده في الداخل والخارج (المنيف، ٢٠٠٩ : ٢٥٠).

ويمكن القول ان هذا الانموذج من صناديق الثروة السيادية ي العمل على تحقيق الاستقرار المالي الذي تسعى اليه السياسة المالية للبلد من خلال دعم الموازنة العامة في اوقات انخفاض اسعار النفط بحيث لا تتقطع برامج وخطط تنمية الاقتصادية والاجتماعية الضرورية للبلد، بينما ي العمل هذا النوع في اوقات ارتفاع اسعار النفط على الحد من الضغوط التضخمية واحتمال ارتفاع سعر الصرف من خلال تعقيمه لأثر الزيادة الكبيرة في عائدات النفط على الطلب المحلي، وبذلك يتحقق الاستقرار شبه الدائم في السياسة المالية العامة للبلد والوضع الاقتصادي عموما.

المقترح الثاني: الصناديق السيادية الغاطسة:

تمثل الصناديق السيادية الغاطسة في المالية الحديثة وسيلة تمكن منظمات الاعمال والحكومات من إيداع جزء من الاموال وتجميعها بمرور الزمن لإطفاء الديون او لإطفاء كلفة المعدات الرأسمالية عند اندثارها الفني او التكنولوجي (صالح، ٢٠١٧ : ١)، فهو صندوق تجميعي للأصول النقدية لتمكن الحكومات من اعادة شراء ديونها كلا او جزء بأسعارها السائدة او اسعارها التفضيلية فضلا عن قيامها بتغطية المصاروفات الرأسمالية والتحوط من الخسائر التي ت تعرض تلك الحكومات او المنظمات.

وتشير بوأكير الفكر الاقتصادي للتنمية ان ثروة الامم تقاس بثلاث عناصر اولهما: رأس المال البشري والاستثمار فيه، والعنصر الثاني هو رأس المال الاجتماعي الثابت، والذي يتفرع الى فرعين هما رأس المال الاقتصادي او يطلق عليه بالبني التحتية المادية المكونة من شبكات الكهرباء والنقل والاتصالات وغيرها، ويتمثل الفرع الآخر برأسمال الاجتماعي الذي قوامه المؤسسات القانونية والصحية والتعليمية والمصرفية وغيرها، فضلا عن تكوين الرأسمالي المادي الثابت المرتبط بنشاطات الانتاج المباشر من السلع والخدمات كالقطاعات الصناعية وغيرها، بينما ينصرف العنصر الثالث من مقاييس الثروة الى الموارد الطبيعية ومخزوناتها المتمثلة بالاحتياطات النفطية والتي تزيد في العراق عن ١٢ تريليون دولار وعلى الرغم من كون العراق غني بالعنصر الثالث إلا انه يفتقر نسبيا الى العنصرين الاخرين ولاسيما تدهور رأس المال الاقتصادي الثابت او ما يسمى بالبنية التحتية المادية والدمار الحاصل فيها.

وعلى اثر ذلك، فإن تدفقات الدخل الوطني الموجبة والناجمة عن الاستثمار في الموارد الطبيعية لا يمكنها ان تغطي النمو السالب في الخزين الثابت للثروة الرأسمالية المادية مالم تتوافر تراكمات مالية قوية، فأن هذا الوضع التمويلي الصعب يفرض على العراق استخدام الية الدفع الاجل في مشروع قانون البني التحتية، فلابد من التعرف على مقياس الرافعة المالية في العراق او طاقة تحمل الدين العام والتي تمثل نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي، والغرض من هذا المقياس هو معرفة القدرة على مواجهة الالتزامات دون ان يضر ذلك بسلامة وصحة النمو الاقتصادي (صالح، ٢٠١٢:٢٠١٢)، ويمكن للصناديق السيادية الغاية حل هذه المشكلة من خلال تمويلها بالمخصصات السنوية لإنجاز مشاريع البني التحتية في الموازنة العامة وان يكون هناك سقف ادنى لأموال الصندوق وبالبالغة ٥٠٪ من التكاليف المخصصة للمشاريع المقرر انجازها في السنة المالية الواحدة، وكلما وصلت موارد الصندوق الى حدتها الادنى يتم رفعها بالسيولة اللازمة لرفعها الى ما فوق الحد الادنى من خلال آلية الاقتراض، حيث يعمل الصندوق كضامن وممول للمشاريع الاستثمارية من دون تعرضها للتوقف او التأخير الزمني، وان يتم الاقتراض من البلدان التي تتفذ شركاتها (المقاولين الاجانب) المشاريع الاستثمارية في العراق،

ويستطيع الصندوق اعادة استثمار هذه الاموال المقترضة في شراء عدد قليل من السندات لسداد فوائد القروض والتزاماتها. والجدول (٨) يوضح السقف الادنى لأموال الصندوق والبالغة ٥٥٪ من مخصصات اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات في الموازنة الحالى تم انشائه منذ سنة ٢٠٠٧ (على افتراض ان تكاليف انشاء المشاريع التنموية تعادل مخصصاتها المقررة في الموازنة العامة). وفيما يلى:-

جدول (٨) مخصصات الصندوق السيادي الغاطس من موازنة العراق الاتحادية للمدة (٢٠٠٧-)

(٢٠١٦

(مليار دينار)

السنوات	مخصصات اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات بما فيها اقليم كردستان في الموازنة العامة	تحويل نسبة ٥٠٪ من مخصصات اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات الى الصندوق السيادي الغاطس	معدل نمو مخصصات الصندوق السيادي الغاطس
٢٠٠٧	٣٠٠٠	١٥٠٠	-
٢٠٠٨	٤٥٩٠	٢٢٩٥	٥٣٪
٢٠٠٩	٢٨٧٢	١٤٣٦	-٣٧٪
٢٠١٠	٢٦٥٤	١٣٢٧	-٧٪
٢٠١١	٢٦٦٤	١٣٣٢	٣٧٪
٢٠١٢	١٠٧٢	٥٣٦	-٥٩٪
٢٠١٣	٧٢٥٦	٣٦٢٨	٥٧٦٪
٢٠١٤	٧٤١٢	٣٧٠٦	٢١٪
٢٠١٥	٣٥٠٠	١٧٥٠	-٥٢٪

٦٤%	٦٢٢	١٢٤٤	٢٠١٦
-----	-----	------	------

المصدر:- من اعداد الباحثة بالاعتماد على:

- وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، الموازنة العامة لسنوات مختلفة.

ووفقاً لقانون الموازنة الاتحادية يتم توزيع مخصصات اعمار وتنمية مشاريع الاقاليم والمحافظات حسب عدد سكان كل محافظة، حيث يقوم المحافظ بتقديم خطة اعمار المحافظة والاقضية والنواحي التابعة لها للمصادقة عليها من قبل مجلس المحافظة اعتماداً على الخطط الموضوعة من قبل مجالس الاقضية والنواحي الى وزارة التخطيط الاتحادية لغرض دراستها والمصادقة عليها على ان تأخذ بنظر الاعتبار المناطق الاكثر ضرراً داخل المحافظة وعلى ان توزع تخصيصات المحافظة على الاقضية والنواحي المرتبطة بها حسب النسب السكانية بعد استبعاد المشاريع الاستراتيجية التي تستفيد منها اكثراً من ناحية وقضاء، وان لا تزيد كلفة المشاريع الاستراتيجية عن نسبة ٢٠٪ من مخصصات المحافظة، الا ان هذه النسبة غير كافية للنهوض برأس المال الاقتصادي للبلد وتنمية البنية التحتية والذي تعم فوائده جميع مناطق المحافظة (قانون الموازنة الاتحادية، ٢٠١٥: ٥)، وهنا يأتي دور الصناديق السيادية الغاطسة التي يخصص لها ٥٪ من مجمل مخصصات تنمية الاقاليم والمحافظات والتي بدورها تمول شركات المقاولات الاجنبية لإعادة اعمار المشاريع الاستراتيجية في جميع محافظات العراق مع الأخذ بنظر الاعتبار درجة حرمان وتضرر كل محافظة ونسبتها السكانية، والنسبة المتبقية توزع على مجالس المحافظات وطبقاً للاعتبارات المذكورة. ويمكن القول ان الصندوق السيادي الغاطس سوف يلعب دور المستثمر الخارجي وفقاً لمعايير الكفاءة بعيداً عن اطر الموازنة العامة غير الكفؤة في الاستثمار العام. وفي ضوء ما تقدم، يمكن عد الصندوق الغاطس رؤية مستقبلية مستحدثة للنهوض بواقع البنية التحتية للبلد من خلال توليد تمويلي سائل يوازي سحب استحقاقات القروض الجسرية المقدمة من الجهات الدولية المختلفة والمنفذة للمشاريع بصورة دورية، الامر الذي يخفض من كلفة الافتراض وتحوله الى دين امتيازي أقرب الى التسهيلات المضمونة بتدفقات سائلة يوفرها الصندوق المذكور.

المقترح الثالث: صندوق الاجيال (المستقبل):

يعد موضوع ادارة العوائد النفطية على المدى الطويل ضروريا لتحقيق التنمية المستدامة والعدالة بين الاجيال، فالى جانب معضلة المالية العامة في البلدان النفطية والمتمثلة بتذبذب الايرادات النفطية وابعادها التنموية، هناك معضلة اخرى تعاني منها تلك البلدان وهي الاستعداد لعصر ما بعد نضوب النفط، لذلك تعمل حكومات البلدان النفطية على ادخار جزء من الايرادات النفطية الائنة وتميتها بالاستثمار لتشكل دخلا بديلا للنفط عند نضوبه في الاجل الطويل، وهذا يتم من خلال انشاء صندوق يهدف الى ادخار جزء من الايرادات تعرف بـ صندوق الاجيال او صندوق الادخار (ابراهيم، ٢٠١٥: ٢٠٣-٢٠٢)، ويتم تمويل صندوق الاجيال من خلال استقطاع نسبة لا تقل عن ١٠٪ من محمل الايرادات النفطية سنويا، بحيث يتمكن من خلالها توفير التمويل المركزي المحلي اللازم لتفعيل المشاريع ذات الجدوى والمردود السريع، وتشييظ القطاعات البديلة للنفط من خلال الاهتمام بمشروعات البنية الاساسية للقطاعات البديلة، والتي تحقق الاضافة المؤكدة للناتج المحلي الاجمالي للبلد، وتتطلب عملية انشاء هذا الصندوق اجراء عدة دراسات معمقة قبل الشروع بتنفيذها:

- محاولة دراسة العوائد المتوقعة في المستقبل من القطاعات التي يمولها صندوق الاجيال ومقارنتها بالموارد المطلوبة منه.

- دراسة آثار استثمارات الصندوق على السياسة النقدية للبلد كتأثيراتها على سعر الصرف والصدمات النقدية كالصدمات المرجح انتقالها الى القطاع الحقيقي.

- العمل على تحقيق التنسيق المالي من خلال تجاوز خط التصادم الانمائي ضمن الاموال المخصصة لـ صندوق الاستقرار المالي، وعلى الرغم من ان الوظيفة الاساسية لـ الصندوق هو دعم الموازنة العامة لل الاقتصاد، الا انه يجب ان يأخذ بنظر الاعتبار مدى الفاعلية الاقتصادية في المشروعات البديلة، والمؤمل اعتمادها بوصفها بدائل يمكن من خلالها تحقيق درجة مقبولة من التنويع الاقتصادي، لأن وجود

الصندوق مع تزايد الاعتماد على النفط يقلل من قدرته على تحقيق مستوى التنمية المطلوب باعتباره هدفاً نهائياً للتنسيق المالي (كاظم وآخرون، ٢٠١٣: ١٩).

وفي ضوء ما تقدم، يمكن القول ان أهمية صناديق الاجيال لا تقتصر على تحقيق الانصاف بين الاجيال من خلال تراكم وفورات حيوية للأجيال القادمة، ولكنها تعمل ايضاً على تحقيق الاستقرار للاقتصادات التي لا يمكن التنبؤ بها في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية عن طريق تنويع مصادر دخلها من خلال تبنيها سياسات استثمارية طويلة الاجل، فبواسطة هذا النوع من الصناديق يكون البلد قادرًا على تحويل عائدات النفط إلى اشكال أخرى أكثر استدامة من الثروة، من خلال خلق قاعدة أوسع للنمو الاقتصادي، أي بمعنى أنها تعمل على تحضير البلد لزمن ما بعد النفط في المستقبل، ولتجنب تلاؤ تتنفيذ المشاريع ذات الابعاد التنموية طويلة الاجل ينبغي انشاء مصرف تموي برأس مال كبير ليكون ممول بديل لها في حال تأخر اقرار الموازنة.

الاستنتاجات والتوصيات:

الاستنتاجات:

١. تختلف صناديق الثروة السيادية من بلد إلى الآخر من حيث مصادر دخلها، ومجال عملها، ونوع استثماراتها، والهدف من إنشائها فقد تحقق هدف واحد أو أكثر أو مجموعة من الأهداف، منها حماية الموازنة العامة والاقتصاد المحلي من تقلبات الدورة الاقتصادية (الرواج أو الكساد) كصناديق الاستقرار، أو لتحقيق مبدأ العدالة التوزيعية بين الأجيال الحالية والقادمة كصناديق الاجيال، أو لتوفير نفقات التقاعد للمسنين كصناديق المعاشات التقاعدية.

٢. إن الصناديق السيادية الداعمة للموازنة العامة هي من نوع صناديق الاستقرار التي تتميز بأصولها عالية السيولة وانخفاض معدلات العائد والمخاطر فيها نسراً لقصر افاقها الاستثمارية وسيولتها العالمية.

٣. عند التمعن في بعض مؤشرات الاقتصاد العراقي للمدة (٢٠١٥-٢٠٠٤) يلاحظ الارتباط الحاد ل معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار النفطية وهو مؤشر عن احادية هذا الاقتصاد وبقائه رهينة للتقلبات

السعوية، فضلاً عن ارتفاع معدلات التضخم والبطالة ودرجة الانكشاف الكامل على العالم الخارجي كل هذه المؤشرات دليل على الاختلالات الهيكلية العميقية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي بشكل عام.

٤. تبين من التحليل المالي للموازنة العامة في العراق استحواذ الإيرادات النفطية على النسبة الأكبر من الإيرادات العامة مقارنة بالإيرادات الأخرى، حيث بلغ متوسط نسبتها من الإيرادات العامة خلال المدة (٢٠١٦-٢٠٠٤) (٩٣,٧٪)، قابلاًها من الجانب الآخر للموازنة توسيع النفقات العامة بشكل عام وهيمنة النفقات التشغيلية على النفقات العامة بشكل خاص خلال نفس المدة ويمتوسط نسبة (٧٢,٦٪) مقارنة بنسبة النفقات الاستثمارية المتواضعة وهو دليل على ريعية الاقتصاد العراقي واحتلال الهيكل الإيرادي والإنفاقي للموازنة العامة.

٥. تعاني الموازنة العامة العراقية من مشاكل جمة ساهمت بطريقة أو بأخرى في تعاظم ظاهرة العجز المالي الذي تعاني منه كالاعتماد المفرط على الإيرادات النفطية في تكوين الإيرادات العامة، فضلاً عن ضعف مساهمة الإيرادات السيادية من ضرائب ورسوم في تمويل الموازنة العامة، وتوسيع النفقات الامنية التشغيلية وانكماس النفقات الامنية الاستثمارية، فضلاً عن بدائية نوعية الموازنة المستخدمة في الاعداد.

٦. ان العجز المتفاق والمستمر الذي تعاني منه الموازنة وعدم الترشيد في استخدام الفوائض النفطية في اوقات الفائض بل تدويرها الى سنوات لاحقة نتج عنها موازنات انفجارية وما تخلف عنها من توسيع الانفاق العام.

التوصيات:

١. السعي الى تنويع مصادر ايرادات تمويل الموازنة العامة وفك ارتباطها المفرط بالقطاع النفطي بشكل خاص من خلال اصلاح النظام الضريبي بشكل عام وتفعيل قانون الضرائب الجمركية (رقم ٢٢ ٢٠١٠) من خلال اعداد دراسة جدوى اقتصادية لتطبيق هذا القانون حتى لو بشكل تدريجي ومنظم من قبل وزارة المالية لضمان الاحلال التصاعدي للإيرادات السيادية محل الإيرادات النفطية.

٢. يجب اتباع نمطين من الاستثمارات للفوائض النفطية في صندوق الاستقرار المالي لضمان توفير التمويل اللازم للموازنة العامة وعدم رضوخها لظاهرة العجز المالي في اوقات انحدار الاسعار النفطية، ويقوم النمط الاول على اساس استراتيجية الاستثمار منخفضة العائد والمخاطر لتعطية النفقات التشغيلية على المدى القصير، بينما يتبنى النمط الثاني استراتيجية الاستثمار مرتفعة العائد والمخاطر لمواجهة آثار انهيار اسعار النفط عالميا على المدى الطويل. اي يعمل هذا الصندوق على دعم الموازنة في اوقات انخفاض اسعار النفط بحيث تمنع توقف البرامج الاقتصادية والاجتماعية الضرورية للبلد، بينما يعمل في اوقات ارتفاع الاسعار على الحد من الضغوط التضخمية وامتصاص حالات ارتفاع اسعار الصرف.
٣. ضرورة الاسراع بتشريع قانون صندوق بلاد الرافدين المقترن الذي ينبغي ان يحدد صلاحيات ومسؤوليات السلطات المختلفة المسؤولة عن تمويل وادارة وتنفيذ استراتيجيات الصندوق الاستثمارية من خلال تحويل الفوائض المالية المتحققة من الفرق بين السعر التقديرى في قانون الموازنة والسعر الفعلى إلى حساب الصندوق لضمان استمرار تمويل نفقات الموازنة العامة في حال هبوط اسعار النفط ولو على المدى القصير.
٤. ينبغي اعادة النظر بأهمية انشاء منظومة متكاملة من صناديق الثروة السيادية فعلى الرغم من اهمية صندوق الاستقرار المالي الداعم للموازنة العامة الا انه يعجز لوحده من تحقيق التنمية المستدامة للبلد بدون مساندة الصندوق السيادي الغاطس الذي يعمل على تأهيل البنية التحتية للبلد وتوفير بيئة استثمارية مناسبة وجاذبة للاستثمار الاجنبي من جهة ومشجعة للاستثمار المحلي من جهة اخرى لتنوع مصادر دخل البلد والتخفيض من حدة تداعيات المرض الهولندي التي نخرت الاقتصاد العراقي، فضلا عن مساندة صندوق الاجيال له الذي يحفظ حقوق الاجيال القادمة من الثروة الناضبة كما يعمل على تنويع مصادر الدخل للبلد من خلال تبنيه سياسات استثمارية ضخمة وطويلة الاجل.
٥. ان دعم الموازنة العامة لا يتم من خلال الاستجابة لنفقاتها في اوقات الصدمات النفطية فقط، انما يتطلب الامر ايضا ان تدعم الموازنة نفسها ذاتيا من خلال ترشيد الانفاق العام وترتيب اولوياته ورفع

مستوى الكفاءة في توظيف المخصصات الاستثمارية للموازنة العامة والتخلص من موازنة بنود التقليدية وتبني أكثر من نوع في اعداد الموازنة الاتحادية للبلد كالمرج بين موازنة بنود وموازنة البرامج والاداء في اعداد الموازنة التشغيلية، وانتهاج اسلوب الموازنة التعاقدية في تنفيذ الموازنة الاستثمارية للبلد للوصول الى حالة تخصيص الامثل للموارد الاقتصادية ومنع حالة العشوائية والتبذير والفساد في ادارة اموال البلد.

الهوامش:

١ يقصد بجداول تعريفة الرسوم الجمركية الجداول التي تتضمن البنود الفرعية ورموزها الرقمية والاقسام والفصول والملحوظات والبنود الفرعية وفق النظام العالمي المنسق من منظمة الجمارك العالم.

المراجع:

١- المراجع العربية:

اولا: الكتب:

١. ابديمان، مايكل، (١٩٩٩) "الاقتصاد الكلي . النظرية والسياسة" ، ترجمة وتعريب محمد إبراهيم منصور ، دار المريخ، الرياض ، السعودية.
٢. جميل ، سرمد كوكب (٢٠٠٨) ، "الموازنة العامة للدولة مشاركة وشفافية ومسائلة " ، الطبعة الاولى ، حقوق النشر محفوظة للمؤلف .
٣. عبد المطلب، عبد الحميد (٢٠٠٣) "السياسات الاقتصادية على محتوى الاقتصاد القومي" ، مجموعة النيل العربية ، القاهرة، مصر .
٤. داس وآخرون، اوداير، ومزارعي، عدنان، ودرهون، وهان فارن، (٢٠١٠)، "اقتصاديات صناديق الثروة السيادية " ، ط١ ، صندوق النقد الدولي.
٥. الوادي، محمود حسين، والعساف، احمد عارف (٢٠٠٩)، "الاقتصاد الكلي " ، ط ١ ، دار الميسرة، عمان، الاردن.
٦. فرهود، محمد سعيد، (١٩٧٩)، "مبادئ المالية العامة" ، جامعة حلب، سوريا .

٧. المحجوب، رفعت، (١٩٩٠) ، "المالية العامة" ، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، مصر.
٨. المعارك، محمد عبد العزيز ، وشقيق، علي، (٢٠٠٣) "أصول وقواعد الموازنة العامة للدولة" ، جامعة الملك سعود، الرياض، المملكة العربية السعودية.
٩. زكي، رمزي، (١٩٩٠) "الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث" ، ط ١ ، سينا للنشر، القاهرة، مصر.
١٠. زكي، رمزي، (٢٠٠٠) "انفجار العجز علاج عجز الموازنة العامة للدولة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي" ، ط ١ ، دار المدى للثقافة والنشر ، دمشق ، سوريا.
١١. جوارتبيني، جيمس ، و استروب، ريجار، (١٩٩٩) "الاقتصاد الكلي . الاختيار العام والخاص" ، ترجمة و تعریف عبد الفتاح عبد الرحمن و عبد العظيم محمد، الطبعة العربية دار المريخ، الرياض، السعودية.
١٢. سامویلسون ونوردماؤس، (٢٠٠٦) "علم الاقتصاد" ، ط ١ ، مكتبة لبنان ناشرون، بيروت، لبنان.
١٣. عبد العزيز، اكرام، (٢٠٠٢) "الاصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل" ، ط ١ ، اصدارات بيت الحكمة، بغداد، العراق.
١٤. مرزوق، عاطف لافي، (٢٠٠٧) " اشكاليات التحول الاقتصادي في العراق " ، ط ١ ، مركز العراق للدراسات، بغداد، العراق.

ثانياً: الرسائل والاطاريج:

١. ابراهيم، بلقلة، (٢٠١٥) "سياسات الحد من الاثار الاقتصادية غير المرغوبة لنقلبات اسعار النفط على الموازنة العامة في الدول العربية المصدرة للنفط مع الاشارة الى حالة الجزائر" ، اطروحة دكتوراه، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر.
٢. الزبيدي، دعاء محمد نعمة، (٢٠١٤) "مشروع مقترن لأنشاء صندوق سيادي عراقي الدلالات وفرص النجاح" ، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة القادسية ، العراق.
٣. الزبيدي، شيماء فاضل محمد، (٢٠١٥) "الافق المستقبلية لموازنة العراق الاتحادية في ظل تنويع مصادر ا الدخل" ، اطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد .
٤. بوفليح، نبيل، (٢٠١٢) "دور صناديق الثروة السيادية في تمويل اقتصاديات الدول النفطية الواقع والافق مع الاشارة الى حالة الجزائر" ، اطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر.^٣.

٥. شاني، سلام كاظم، (٢٠١١) "تحليل العلاقة بين الموازنة العامة والناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (١٩٨٨-٢٠٠٩)"، رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، كربلاء المقدسة.
٦. العطوانى، خالد شامي ناشور، (٢٠١٦) " الدور التنموي لصناديق الثروة السيادية في بلدان مختارة مع اشارة خاصة الى صندوق تنمية العراق "، اطروحة دكتوراه، جامعة المستنصرية، كلية الادارة والاقتصاد، العراق.
٧. حسن، رافع احمد، (٢٠١١) "الصناديق السيادية في الدول النفطية ودورها في تحقيق الاستقرار المالي" ، دراسة تجرب دولية، ومحاولة تطبيقها في العراق " رسالة ماجستير غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد.
- ثالثا: البحوث والدراسات والمؤتمرات:
١. سالم ، سالم عبد الحسين (٢٠١٢) "عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع اشارة للعراق للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) " ، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، جامعة بغداد، المجلد ١٨ ، العدد ٦٨ .
٢. علي، عدنان عباس،(٢٠١٣) " الصناديق السيادية واهميتها في النظام المالي العالمي" ، مركز الحوار المتمدن، العدد ٤١٧٧ .
٣. شihan، شهاب حمد (٢٠١٢) " الاختلالات الهيكلية للموازنة الاتحادية في العراق من (٢٠٠٤ - ٢٠١٢) الواقع والتحديات" ، مجلة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الانبار، عدد خاص .
٤. داود، تغريد داود سلمان،(٢٠١٦)"ثر الايرادات النفطية في تنمية الاقتصاد العراقي " ، مجلة جامعة بابل للعلوم الصرفة، مجلد ٢٤ ، العدد ٤ .
٥. حمد الله، انور مزهر، (٢٠١٦) " دراسة تحليلية لدور الايرادات النفطية في الموازنة العامة للعراق للمدة (١٩٩٠-٢٠١٢)" ، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد ٢١ .
٦. بريهي، فارس كريم، (٢٠١١) " الاقتصاد العراقي فرص وتحديات دراسة تحليلية للمؤشرات الاقتصادية والتنمية البشرية" ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعية، العدد ٢٧ .
٧. ناصر وآخرون، محمد ناصر اسماعيل، (٢٠٠٨) " واقع التشغيل والبطالة في العراق للفترة (١٩٧٧-٢٠٠٤) " ، مجلة التقني، مجلد ٧١ ، العدد ٦ .
٨. رسن، سالم عبد الحسن، وعلي، مها كريم، (٢٠١٥) "الإنفاق الحكومي ودوره في تحقيق الاهداف الإنمائية للصحة في العراق" ، بحث منشورة في مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١٧ ، العدد ٣ .

٩. جواد، سرمد عباس، ومحمد، ليلي جبر، (٢٠٠٧) "سياسة الإصلاح في الموازنة العامة"، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، بغداد.
١٠. المعموري، عبد علي كاظم، والنداوي، خضير عباس احمد، (٢٠١١) "السياسات الاقتصادية في العراق بعد الاحتلال الامريكي"، مجلة الادارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والادارية والمالية.
١١. كاظم وآخرون، حسن لطيف، وعاطف لافي، وحيدر نعمة (٢٠١٣) "اشكالية الدور التنموي لصناديق الثروة السيادية مع اشارة خاصة الى امكانية انشاء صندوق سيادي في العراق"، بحث غير منشور، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة.
١٢. الشمري، ناظم محمد نوري، (٢٠١٢) "رؤية استشرافية لمستقبل العراق (من معطيات المنحة الى متطلبات النهوض)، المحور الاقتصادي، مركز الخد للابحاث والدراسات، عمان.
١٣. المنيف، ماجد عبد الله، (٢٠٠٩) "صناديق الثروة السيادية ودورها في إدارة الفوائض النفطية"، بحوث اقتصادية، العدد ٤٧.
١٤. معهد المجتمع المفتوح مدرسة للاقتصاد، (٢٠٠٥) "الثروة النفطية العراقية والتنمية الاقتصادية والتحول إلى الديمقراطية، مجلة الحكم، العدد ٤٠ السنة الثامنة، ٢٠٠٥ ، مطبعة الزمان، بغداد، ٢٠٠٥
١٥. المناصير، علي فلاح، و الكساسبة، صفي عبد الكريم، (٢٠٠٩) "دراسة عن الأزمة المالية العالمية حقيقتها ..أسبابها ..نداعياتها ..وسبل العلاج"، جامعة الزرقاء، الأردن.
- رابعاً: التقارير والقوانين الرسمية:
١. الاسس والمبادئ العامة في اعداد تقديرات الموازنة العام للعراق، ٢٠١٣
 ٢. صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، الملحق الاحصائي، لسنوات مختلفة.
 ٣. جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الانمائي، دائرة النماذج الاقتصادية، لسنوات مختلفة.
 ٤. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، التقرير الاقتصادي السنوي لسنوات مختلفة.
 ٥. وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، قانون الموازنة العامة لسنوات مختلفة.
 ٦. مؤتمر الامم المتحدة للتجارة والتنمية، (٢٠٠٨)، تقرير التجارة والتنمية، نيويورك وجنيف.
 ٧. المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، تحليل الموازنة الفدرالية لعام ٢٠١١ .
 ٨. قانون الموازنة الاتحادية، وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة، ٢٠١٥ .

خامساً: شبكة المعلومات:

١. تقرير صندوق النقد الدولي، ٢٠٠٨، على الموقع الالكتروني
www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp07297.pdf
٢. صالح، مظهر محمد، (٢٠١٥)"ادارة مخاطر صندوق الاستقرار"، بحث منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين www.iraqieconomists-net
٣. الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، التقرير السنوي الثامن والاربعون، ٢٠١٠، على الموقع الالكتروني
www.kuwait-fund.org/ar/web
٤. صالح، مظهر محمد، (٢٠٠٨) "صناديق الثروة السيادية : تقييم اولي لتجربة صندوق تنمية العراق البنك المركزي العراقي" ، بحث منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين www.iraqieconomists.net
٥. صالح، مظهر محمد، (٢٠١٢) " الطاقة الاستيعابية للنفقات التشغيلية ومردودة الكلفة المالية للسياسة النقدية" ، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، جامعة الكوفة، العدد ٦٥ .
٦. الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية، التقرير السنوي الثامن والاربعون، ٢٠١٠، على الموقع الالكتروني
www.kuwait-fund.org/ar/web
٧. صندوق ابوظبي للتنمية، ادارة الصندوق، ٢٠١٢ ، على الموقع الالكتروني www.adfd.ae/home
٨. صالح، مظهر محمد، (٢٠١٧) " الصندوق السيادي الغاطس وضمانات التنمية الاقتصادية" ، بحث منشور على الموقع الالكتروني لشبكة الاقتصاديين العراقيين www.iraqieconomists-net

٢- المراجع الأجنبية:

١. Seward, James & others , (٢٠١٤)" Sovereign Wealth Funds in East Asia" , The Report World Bank ، ٩٢٩٣٢ .
٢. Kimmitt. M, (٢٠٠٨) " In Praise of Foreign Investment: Best practices for the sovereign wealth funds" , The Magazine of international Economic Policy .
٣. Wignall, Adrian Blundell& others,(٢٠٠٨)"Sovereign Wealth and Pension fund" , OECD .

-
٤. Gould , Martin ,(٢٠١٠) "Managing manna from below: sovereign wealth funds and extractive industries in the Pacific". the Australian Treasury, International Finance and Development Division, Economic Roundup Issue.
٥. Balding , Christopher,(٢٠٠٨) " A portfolio Analysis OF Sovereign Wealth Funds", University of California, Irvine ٦.
٦. Simon, Johnson,(٢٠٠٧)"The Rise of sovereign wealth funds" finance and development) , volume ,٤ ٤.
٧. Andrew . B & Ben . S Bernanke.(٢٠٠٩) "Macroeconomics , Published By Dorling Kindersley (India) , Fifth Edition.
٨. Mishkin .Frederice S,(٢٠٠٤) The Economics of Money. Financial Markets . ٨th Edition. USA. Person Education. Inc.
٩. Fasano, Ugo,(٢٠٠٠)" Review of the Experience with Oil Stabilization and Savings Funds in Selected Countries" , IMF Working Paper, Middle Eastern Department.

