AL KUT JOURNAL OF ECONOMIC AND ADMINISTRATIVE SCIENCES
Publisher: College of Economics and Management - Wasit University

# الانفاق العام والهيمنة النفطية في الاقتصاد العراقي: تحديات التأثير وضرورة التغير

# Public Expenditure and Oil Hegemony in the Iraqi Economy: Challenges of Influence and the Need for Change

**م . م هاني مالك العسكري**

مديرية تربية محافظة ذي قار || ذي قار || العراق || 64001|| haniimalekk@gmail.com

**Asst .Lect. Hani Malek Al Askari [1]**

Directorate of Education || Dhi Qar || Iraq || 64001

المستخلص

يمتد تأثير ارتباط الانفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري بالإيرادات النفطية إلى مختلف قطاعات الاقتصاد المحلي؛ اذ ينكشف الانفاق العام على الايرادات النفطية بنسبة تفوق 90% وهذا يحد من قدرة وفاعلية سياسة الانفاق العام وادواتها من التكيف والاستجابة مع صدمات المورد النفطي، مما يدفع بالاقتصاد نحو الجزء الحاد من الازمة، خصوصاً في ظل اخفاق الجهود الحكومية من توفير ايرادات من خارج القطاع النفطي. وهذا يحتم على صناع القرار الاقتصادي في البلد على ضرورة التعامل مع الانفاق العام بانتهاج سياسات اصلاح تعمل على اعتماد التعامل مع تقلبات اسعار النفط.

وعليه يسعى البحث إلى تشخيص ملامح الاختلال في بنية المالية العامة الذي خلفه لاتكال المفرط على النفط وانتقال عدوى التذبذب من القطاع النفطي إلى بقية القطاعات الآخرى عن طريق الموازنة العامة التي اصبحت الناقل الاخطر في انتقال صدمات اسعار النفط إلى الاقتصاد المحلي، مع وضع جملة من المقاربات للإصلاح في جانبي النفقات العامة ومصادر تمويلها من غير النفط الخام.

**الكلمات المفتاحية:** الانفاق العام، الاختلال المالي، سياسات اصلاح الانفاق العام.

## Abstract

The impact of the link between public spending، both current and investment، and oil revenues extends to various sectors of the local economy. More than 90% of public spending is directly linked to oil revenues. This limits the ability and effectiveness of public

spending policy and its tools to adapt and respond to oil revenue shocks. This pushes the economy toward the acute phase of the crisis، especially given the failure of government efforts to generate revenues from outside the oil sector. This makes it imperative for economic decision-makers in the country to address public spending by adopting reform policies that adapt to oil price fluctuations.

Accordingly، the research seeks to diagnose the features of the imbalance in the structure of public finances caused by excessive reliance on oil and the transmission of fluctuations from the oil sector to other sectors through the general budget، which has become the most dangerous carrier of oil price shocks to the local economy، while putting forward a set of approaches for reform in both aspects of public expenditures and their sources of financing other than crude oil.

**Keywords:** Public spending، financial imbalance، public spending reform policies

**المقدمة**

شهدت موازنة العراق ولأعوام تسجيل عجز مالي متكرر، مما اثار العديد من التساؤلات عن قدرة الاقتصاد العراقي على الصمود والتكيف مع اسعار نفط منخفضة، خصوصا وان الحكومات المتعاقبة عاجز عن تنويع مصادر تمويل النفقات العامة، التي تكتسب اهمية كبيرة في الاقتصاد العراقي، نظرا لدور الوصاية الحكومية على موارد الريع النفطي، واعتماد النفقات الحكومية كقناة لتوزيع عائداته على قطاعات الاقتصاد وعلى شرائح المجتمع المختلفة؛ لذلك تبرز في المدة الحالية ضرورة قيام الحكومة بانتهاج سياسة الاصلاح المالي عن طريق اصلاح جانبي النفقات والايرادات العامة من خلال تغير اولويات اهداف الموازنة العامة بما يؤدي إلى زيادة مخصصات النفقات الاستثمارية وادامة زخم النمو والاستقرار الاقتصادي.

**ومن اجل تحقيق اهداف البحث تم تقسيمه على اربعة محاور:**

المحور الاول: منهجية البحث

المحور الثاني: ابعاد الهيمنة النفطية في بنية المالية العامة

المحور الثالث: مسار الانفاق العام وقيود الايرادات النفطية

المحور الرابع : إجراءات اصلاح سياسة الانفاق العام

## المحور الاول: منهجية البحث

### 1. اهمية البحث:

يستمد البحث اهميته من اهمية سياسة الانفاق العام في الاقتصاد العراقي كونها الاداة التي يتم من خلالها توزيع موارد الريع النفطي اذ تحرك النفقات الحكومية معظم القطاعات الاقتصادية وهي المولد الرئيس للتوظيف وادامة زخم النمو الاقتصادي.

### 2. مشكلة البحث:

تكمن مشكلة البحث في ان الاعتماد على الايرادات النفطية في التمويل والانفاق يؤدي إلى الارتباك الدائم وانتقال عدوى التذبذب وعدم الاستقرار من القطاع النفطي إلى قطاعات الاقتصاد الآخرى.

### 3. فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مفادها يزاحم الاعتماد شبه الكلي على النفط وايراداته في تمويل الانفاق العام مصادر التمويل غير النفطية ويقلل من نسبة اسهامها في تمويل الموازنة، وهو ما يشكل تحدي خطير لتوجهات السياسة الانفاقية في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي.

### 4. هدف البحث:

يهدف البحث إلى تنبيه راسمي السياسة المالية في البلد إلى ان الحجم المحدود للإيرادات غير النفطية مع تزايد الانفاق العام ممولاً من الايرادات النفطية يقيد فرص الاقتصاد في تحقيق الاستدامة المالية ويحد من فاعلية وكفاءة اداء السياسة الانفاقية في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام.

### 5- منهج البحث.

لقد اعتمد البحث على الاسلوب الوصفي عبر تحليل البيانات والجداول.

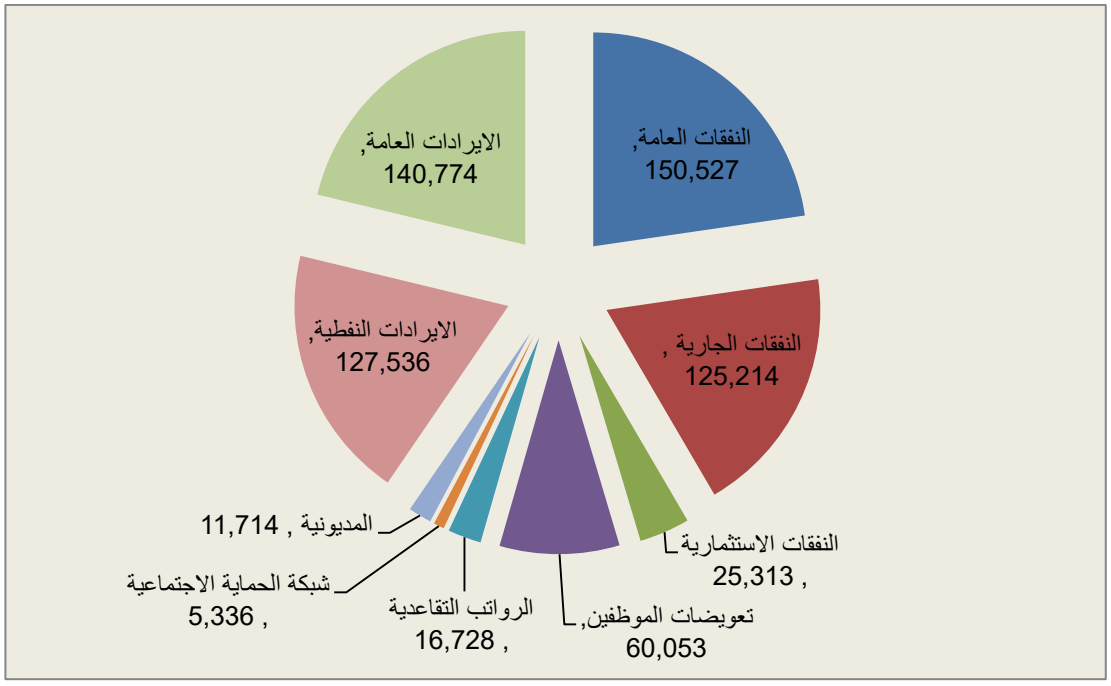
## المحور الثاني: إداء الانفاق العام في ضل الهيمنة النفطية

افصحت تجربة العراق في ادارة السياسة الانفاقية إلى نمطاً خاصاً وهو مسايرة السياسة المالية اسعار النفط على حساب الكفاءة والفاعلية، جردها من الاستجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية، وأضعف ادواتها من تحقيق الاستقرار والعدالة والرفاه. ويمكن في هذا السياق رصد ما يؤطر من عمل سياسة الانفاق العام واتجاهاتها في الاقتصاد العراقي.

### اولاً : ديناميكية العلاقة بين النفط وانماط الانفاق العام :

يلاحظ من خلال تتبع مسار الانفاق العام في الاقتصاد العراقي اتساع الدور الاقتصادي والاجتماعي لهذه السياسة، اذ يتم من خلالها توزيع ايرادات النفط الخام على مختلف فئات المجتمع سواء بشكل مباشر عبر الرواتب واجور للعاملين في القطاع العام، او بصورة غير مباشرة عبر المساعدات وبرامج الاعانة والدعم المقدمة لشرائح واسعة في المجتمع. وقد نتج عن هذا الدور نموذج نمو فريد من نوعه في الاقتصاد العراقي ، بحيث تكون النفقات العامة الجارية

والاستثمارية ممولاً لمختلف القطاعات الاقتصادية ، والوسيلة الرئيسة في توفير فرص العمل ، حتى اصبحت القطاعات غير الحكومية تتكل على موارد البلد النفطية بشكل غير مباشر عبر ما ينفقه موظفي الدولة على شراء السلع والخدمات او من خلال تعاقد الشركات والمؤسسات الخاصة مع مؤسسات الدولة ودوائرها ، وبذلك تولد تلازم كبير بين القطاع النفطي وبقية قطاعات الاقتصاد غير النفطية، وهذا الامر بات مقلقاً بالنسبة للاقتصاد العراقي فربط الموازنة العامة بالنفط وتقلباته المفاجئة يجرد السياسة المالية وبالتحديد الانفاق العام من اداء دوره التنموي والتكيف مع الازمات الاقتصادية والمالية بمرونة وكفاءة ، ونظراً للقناعة الراسخة في بنية الحكومات المتعاقبة على ان التوظيف الحكومي هو الاداة الانسب لتوزيع جزء من الريع النفطي على الافراد مقابل تنازلهم عن المطالبة بحقوقهم الديمقراطية اصبحت الوظائف العامة في سوق العمل تجذب اكثر من نصف القوى العاملة في البلد لما توفره من رواتب وضمانات مالية وصحية تفوق ما يوفره القطاع الخاص رغم ضعف الانتاجية الحدية للعمالة في القطاع العام [1] . وتعطي الموازنة العامة لعام 2024 انطباعاً بان الحكومات المتعاقبة على ادارة السياسة المالية في البلد لم تدرك حجم الاضرار التي لحقت بالاقتصاد نتيجة سياساتها المالية منذ تغير النظام السابق وإلى الان ، اذ ادخلت الاقتصاد في ركود اثر في مجمل النشاط الاقتصادي وضيق الفرص امام نمو القطاع الخاص ، فمن خلال تفحص معطيات الشكل (1) يلاحظ ان الموازنة ما تزال ترسخ مبدأ الاعتماد على النفط والريع الناشئ عنه ، فضلاً عن انخفاض تخصيصات الانفاق الاستثماري الذي ينذر بتبعات كبيرة على الاقتصاد لكونه لا يلبي متطلبات النهوض الاقتصادي ويهدد نموه .




**شكل (1) بعض المكونات الرئيسة للنفقات العامة والايرادات العامة لعام 2024 مليار دينار**

المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على وزارة المالية دائرة المحاسبة، نظام توحيد حسابات الدولة على الموازنة الاتحادية ل سنة2024.

لوحظ من خلال الشكل (1) ان نموذج النمو في الاقتصاد العراقي معتمد بصورة تكاد تكون شبه كلية على الايرادات النفطية التي يتم حقنها في الاقتصاد عبر تدفقات الانفاق الحكومي الذي يتصف بانه جاري استهلاكي في مجمله متعلق بأجور المواطنين ورواتب الموظفين في القطاع العام.

اما القطاع الخاص فلا يزال نشاطه يتمركز في مجال المقاولات ، والخدمات واستيراد السلع الاجنبية مع الاستفادة من الانفاق الحكومي الضخم وبخاصة خلال الطفرات النفطية ، ولذا فان القطاع الخاص مستفاد من الانفاق الحكومي الرأسمالي بصفة مباشرة عبر المقاولات والمشتريات الحكومية وبصورة غير مباشرة من الانفاق الجاري رواتب واجور القطاع العام التي تشكل لا حقاً طلباً استهلاكياً على منتجات القطاع الخاص، ومع زيادة الايرادات النفطية يزداد الانفاق الرأسمالي ويذهب جزء كبير من الانفاق إلى قطاع السلع غير المتاجر بها دوليا الخدمات بشكل خاص التي تؤدي إلى مزاحمة قطاع السلع المتاجر بها دوليا التي تساهم في تنويع الصادرات وهذه المزاحمة لا يتولد عنها قيم مضافة عالية للإنتاج ولا نمو قابل للاستدامة مع انخفاض الايرادات النفطية، وهكذا تعمل الزيادة السريعة في الانفاق العام المصاحبة للطفرات النفطية على اعاقة النمو في قطاعات الاقتصاد الانتاجية الزراعة والصناعة[2].

**ثانياً: النفط والموازنة العامة ( الأختلال المالي والهيكلي ).**

على الرغم ما يؤديه هذا القطاع من دور محوري في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي لأي بلد ، إلا ان تسلل تيار الوفرة النفطية في الاقتصاد العراقي لبنية الموازنة العامة يشكل اختلالا وتهديداً خطيراً لكافة الفعاليات الاقتصادية في العراق . وبرز هذا الاختلال في الاقتصاد العراقي في جانبين هما ،اختلال مصدر التمويل المالي للموازنة . واختلال هيكلها بشكل خاص ، فمن ناحية اختلال مصدر التمويل فان الايرادات النفطية تمول معظم فقرات الموازنة العامة. وعليه فان قدرة الموازنة العامة في تحقيق اهداف التنمية مرتبطة بنحو رئيس بإمكانيات البلد النفطية فقط مع غياب مصادر الايرادات الآخرى . اما الاختلال الهيكلي للموازنة العامة فهو يتجسد في هيمنة النفقات الجارية على هيكل النفقات العامة في الموازنة. إذ تستحوذ هذه النفقات على اكثر من 80% من اجمالي نفقات الموازنة العامة. في حين تشكل النفقات الاستثمارية إلى اجمالي الانفاق العام ما نسبته 25% في افضل حالاته، مع وجود عجز مالي كبير في السنوات الاخيرة مول بالقروض الداخلية والخارجية ،هذه الاختلالات تفرض جملة من التحديات التي تحد من مرونة الموازنة العامة وادواتها في التكيف مع الازمات وتحقيق الاهداف المطلوبة، والجدول (1)، يوضح هذه الحقائق التي تطبع عليها الاقتصاد والموازنة.

**جدول (1) المؤشرات النسبية للاختلال في بنية المالية العامة للمدة (2003- 2024)%**

| السنوات | نسبة النفقات الإستثمارية إلى النفقات العامة | نسبة النفقات الإستثمارية إلى GDP | نسبة الإيرادات العامة إلى النفقات العامة | نسبة النفقات التسغيلية إلى النفقات العامة | نسبة النفقات التسغيلية إلى GDP | نسبة تعويضات العاملين إلى النفقات التشغيلية | نسبة الإيرادات النفطية إلى الإيرادات العامة | نسبة الإيرادات العامة إلى GDP | نسبة الإيرادات النفطية إلى GDP | نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإيرادات العامة | نسبة الإيرادات الضريبية إلى GDP |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2003 | 5.9 | 1.0 | 30.0 | 94.1 | 15.6 | 52 | 98.4 | 54.0 | 68.14 | 0.1 | 0.1 |

| | | | | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 0.1 | 0.2 | 57.68 | 62.0 | 98.8 | 14 | 51.8 | 87.6 | 95.0 | 7.4 | 12.4 | 2004 |
| 0.7 | 1.2 | 57.54 | 55.0 | 97.6 | 34 | 36.8 | 87.8 | 76.0 | 5.1 | 12.2 | 2005 |
| 0.6 | 1.2 | 55.21 | 51.3 | 95.4 | 32 | 36.5 | 93.1 | 76.0 | 2.7 | 6.9 | 2006 |
| 1.6 | 3.2 | 52.94 | 49.3 | 94.5 | 41 | 29.4 | 83.2 | 71.0 | 5.9 | 16.8 | 2007 |
| 1.9 | 3.6 | 55.24 | 51.4 | 94.6 | 38 | 33.3 | 77.7 | 83.0 | 9.5 | 22.3 | 2008 |
| 2.6 | 6.0 | 42.97 | 42.3 | 90.9 | 53 | 35.2 | 82.6 | 99.9 | 7.4 | 17.4 | 2009 |
| 0.9 | 2.1 | 45.11 | 43.3 | 90.6 | 49 | 33.7 | 77.8 | 99.0 | 9.6 | 22.2 | 2010 |
| 0.6 | 1.3 | 53.06 | 50.1 | 94.7 | 50 | 28.0 | 77.4 | 72.0 | 8.2 | 22.6 | 2011 |
| 1.0 | 2.2 | 49.80 | 47.0 | 93.2 | 52 | 27.4 | 77.0 | 75.0 | 8.2 | 23.0 | 2012 |
| 1.1 | 2.5 | 46.00 | 41.6 | 97.3 | 55 | 26.4 | 67.6 | 94.0 | 12.7 | 32.4 | 2013 |
| 0.7 | 1.8 | 43.93 | 39.6 | 91.7 | 37 | 29.1 | 83.1 | 98.0 | 6.0 | 17.1 | 2014 |
| 1.0 | 2.1 | 29.86 | 45.2 | 83.6 | 42 | 37.6 | 68.8 | 120.0 | 17.1 | 31.2 | 2015 |
| 3.7 | 18.1 | 22.8 | 28.1 | 81.4 | 62 | 40.1 | 75.6 | 18.7 | 21.9 | 24.3 | 2016 |
| 3.1 | 13.9 | 32.7 | 34.2 | 84.1 | 55 | 37.3 | 74.7 | 102.3 | 12.6 | 25.2 | 2017 |
| 4.4 | 7.9 | 48.0 | 53.5 | 89.7 | 53 | 41.3 | 76.7 | 131.7 | 12.5 | 23.2 | 2018 |
| 2.5 | 6.2 | 46.8 | 50.8 | 92.2 | 46 | 40.8 | 78.1 | 96.3 | 11.4 | 21.8 | 2019 |
| 3.2 | 12.3 | 28.9 | 33.5 | 86.2 | 54 | 49.5 | 95.7 | 83.0 | 2.1 | 4.21 | 2020 |
| 1.5 | 3.0 | 47.2 | 53.8 | 87.3 | 47.4 | 44.2 | 87.0 | 106.0 | 6.5 | 13.0 | 2021 |
| 1.3 | 1.7 | 40.1 | 42.7 | 95.0 | 41.5 | 29.8 | 89.7 | 138.3 | 3.3 | 10.3 | 2022 |
| 1.3 | 3.6 | 37.8 | 40.9 | 90.9 | 39.9 | 35.8 | 83.5 | 95.2 | 7.5 | 17.4 | 2023 |
| 1.7 | 2.7 | 34.5 | 38.9 | 89.1 | 48.0 | 34.5 | 83.3 | 93.4 | 6.9 | 16.8 | 2024 |
| 1.7 | 4.4 | 45.2 | 45.8 | 91.6 | 45.2 | 35.1 | 81.9 | 88.9 | 8.4 | 18.1 | المتوسط |

**المصدر : عمل الباحث بالاعتماد على البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، للسنوات (2003-2024)**

وبالنظر إلى معطيات الجدول (1) يتبين مدى الاختلال المتمثل في ابتعاد المؤشرات النسبية الخاصة بالنفقات ولإيرادات العامة ومكوناتها عن مستويتها الطبيعية التي رسمتها النظرية الاقتصادية. ومن خلال الجدول يمكن بيان ملامح هذا الاختلال بما يلي:

1- ان نسبة النفقات الاستثمارية إلى اجمالي النفقات العامة كمتوسط للمدة (2003-2024) بلغت ( 18.1%) . وهو مؤشر يدل على ضعف التخصيص الاستثماري في الموازنات العامة وهذا مؤشر بارز للدلالة على التشوه والانحراف في هيكل الانفاق العام المنحاز بطبيعته للأنفاق الاستهلاكي. الذي نتج عنه تعطيل عمليات النمو والاستثمار في الاقتصاد العراقي .

2- بلغت نسبة النفقات الاستثمارية إلى GDP (8.4%) بوصفها متوسطا. وهذا مؤشر آخر يدلل على الضعف الشديد في الاستثمار الحكومي الذي يعتبر الرافعة الاقتصادية لتحقيق معدلات نمو حقيقي تنهض بواقع الاقتصاد العراقي.

3- كمتوسط للمدة (2003-2024) بلغت نسبة تغطية الايرادات العامة للنفقات العامة (88.9%) وهذه النسبة تعبر عن عجز الايرادات الآخرى عن تغطية النفقات العامة مما يعني استمرار عجز الموازنة مع اثاره السلبية على مجمل النشاط الاقتصادي في البلد بسبب الاتكال المفرط على الريع الناشئ عن النفط وتقلباته المستمرة.

4- نسبة الانفاق التشغيلي إلى اجمالي الأنفاق العام سجلت كمتوسط (81.9%) وهذا يبين مدى تفوق الجانب التشغيلي على الجانب الاستثماري من الانفاق العام، بما يعنيه ذلك من انعكاس سلبي على الاقتصاد وهدر كبير للموارد وهذا المؤشر يعبر عن مقدار التضحية بالإنفاق الاستثماري في البلد مقابل الحفاظ او عدم المساس بالأنفاق الاستهلاكي، كما ويؤكد على قضية مهمة في جانب النفقات الجاري التي تمتلك المرونة الكبيرة على الانتفاع من مخصصات الانفاق العام مقابل ضعف الطاقة الاستيعابية للنفقات الاستثمارية.

5- تشير نسبة النفقات الاستثمارية إلى GDP إلى العبء المالي الكبير الذي يتحمله الاقتصاد لتغطية النفقات التشغيلية ، اذ بلغت النسبة لهذه النفقات من GDP كمتوسط (34.9%) .

6- تعطي نسبة تعويضات العاملين إلى النفقات التشغيلية التي في اغلبها، الاجور والرواتب المدفوعة للموظفين الحكوميين من الموازنة التشغيلية التي بلغ متوسطها العام (45.2%) إلى مقدار العبء المالي الحكومي غير المرن تجاه تقلبات الايرادات النفطية مصدر التمويل الاساس لتغذية هذه المدفوعات التي لا تستطيع الحكومة المساس بها عند ما تنخفض الايرادات النفطية بسبب الدوافع السياسية والاجتماعية وعليه يكون التضحية بالجانب الاستثماري الذي يطاله التخفيض مع كل انخفاض يطرأ على الايرادات النفطية

7- نسبة الايرادات النفطية إلى الايرادات العامة، التي بلغت بالمتوسط للمدة المذكورة (91.6%) التي تعني ان الايرادات النفطية تغطي مجمل الانفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري وتشير إلى الاختلال الكبير المتمثل في اعتماد الموازنة شبة الكامل على الايرادات النفطية .

8- شكلت الايرادات العامة إلى GDP نسبة بلغت في المتوسط (45.8%) وهي تبين مقدار الاعباء التي يتحملها الاقتصاد لتغطية الموازنة العامة .

9- بلغت نسبة الايرادات النفطية إلى GDP (45.2%) كمتوسط وهي تشير إلى المساهمة الكبيرة للقطاع النفطي في تكوين GDP. مقابل انخفاض مساهمة القطاعات الآخرى .

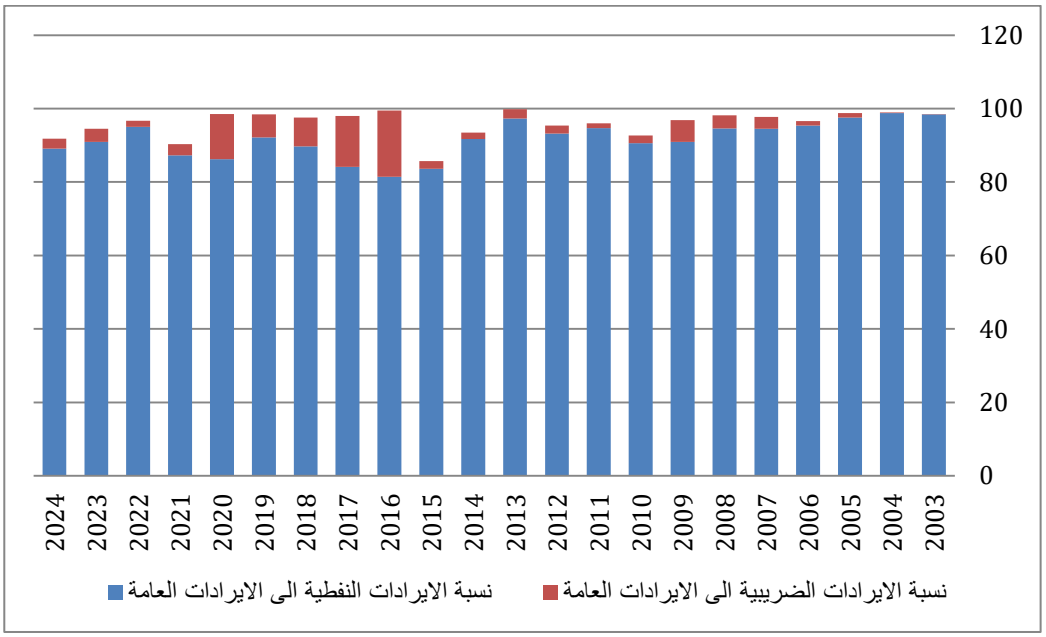
10- تفصح معطيات الجدول اعلاه عن النسبة الضئيلة لمساهمة الايرادات الضريبية في تمويل الايرادات العامة اذ بلغ متوسطها العام ( 4.4%) ، وهذا بسبب تطبع الاقتصاد والموازنة العامة على الايرادات النفطية وعدم جدية الحكومات في التفكير بإيجاد ايرادات من خارج القطاع النفطي

11- انخفاض العبء الضريبي في الاقتصاد العراقي اذا بلغت نسبة الايرادات الضريبية إلى GDP كمتوسط (1.7%) .

**المحور الثالث : مسار الانفاق العام وقيود الايرادات النفطية.**

**اولا: اتجاهات اختلال هيكل الانفاق الحكومي.**

ان هذا الاختلال هو ناتج عن تكريس الاعتماد على الانفاق الحكومي بوصفه مصدراً اساسيا للدخل العائلي وتمويل مختلف قطاعات الاقتصاد ، من خلال ما تنفقه الحكومة على مشتريات هذه القطاعات او ما توزعه من دخول لموظفيها ، ناهيك عن حجم الدعم والاعانات المقدمة لها، وهنا يكمن التحدي في احادية مصادر هذا التمويل ، بحيث أن الانفاق الحكومي ينكشف بنسبة تفوق 90% على الايرادات النفطية ، وهي بدورها تتصف بالتذبذب وعدم الثبات مما يضع الانفاق الحكومي ومن بعده الاقتصاد العراقي على المحك، فالصدمات الخارجية لأسعار النفط بسبب تداخل العوامل الاقتصادية والجيوسياسية في تحديدها ، وبالتالي فان الاعتماد على النفط في تمويل الانفاق العام يعني ربط الاقتصاد والموازنة بعوامل خارجية، اضف إلى ذلك المحاولات الحثيثة للتخلي عن النفط لصالح الطاقة المتجددة والصديقة للبيئة التي سوف تقلص كثيراً من الطلب العالمي على النفط [3]. ويوضح الشكل ادناه مصادر التمويل في الاقتصاد العراقي.




**الشكل (2)النسب المئوية لمساهمة الايرادات النفطية والضريبة من اجمالي الايرادات العامة في الاقتصاد العراقي للمدة % (2024 -2003)**

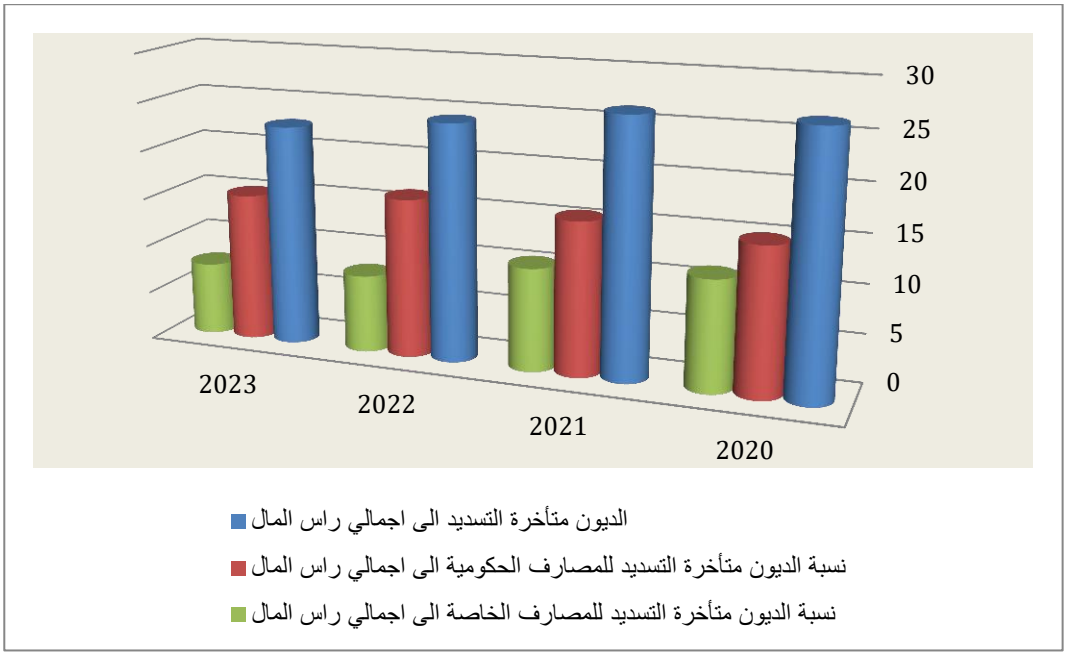
المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (1)

**ثانيا: الانفاق وقيود الدولار النفطي.**

اخفقت الحكومات المتعاقبة على ادارة الملف الاقتصادي والسياسي في البلد، واهدرت مئات المليارات من الدولارات النفطية بسبب التخبط والتنفيذ غير الدقيق للسياسات الاقتصادية ، وطبعت الاقتصاد على مسايرة اسعار النفط التي ينذر انخفاضها عن المستوى المطلوب في تمويل الانفاق العام إلى زيادة الضغوط على استخدام احتياطي البنك المركزي من العملة الاجنبية من اجل تمويل العجز المالي المتفاقم سنة بعد آخرى ، مما يولد ضغط حقيقي على اسعار الصرف ومعادلات التضخم [4] . لذا فان تقلبات اسعار النفط تحتم على اعادة تصميم الموازنة على معيار العملة الاجنبية من اجل ادارة الازمة بمرونة ، فانحسار الايرادات النفطية هي القيد الشديد على الاقتصاد الوطني ، وبذلك لابد من التركيز على قيد العملة الاجنبية كمحدد لتوسع برامج الانفاق الحكومي والعجز المالي ، كون تحصيلها يقتصر فقط على المورد النفطي الذي اخذت عملياته تطويره تستنزف جزء كبير منها.، وهناك حقيقة مهمة وخطيرة تؤطر عمل السياسة النقدية في الاقتصاد العراقي وهي ان رصيد السيولة النقدية المحلية دالة لحجم النفقات الحكومية الممولة بالإيرادات النفطية بينما يجب ان تكون تحت سيطرة واشراف البنك المركزي وخاضعه لما يرسمه من اهداف ، وهذا هو جوهر التحدي فقد خلف الاعتماد الكبير على النفط إلى وجود مسارات عكسية في اتجاهات السياستين المالية والنقدية ، فعندما تمارس الموازنة العامة ضغوطها التضخمية واثارها المباشرة على احتياطيات البنك المركزي خصوصاً عندما يدخل كمشتري لحوالات الخزينة من الاسواق الثانوية ، فقد اضطر البنك المركزي في احيان كثيرة؛ بسبب انخفاض الايرادات النفطية إلى خصم حوالات حكومية بمبالغ كبيرة من اجل تمويل الموازنة العامة وكان ذلك على حساب انخفاض احتياطاته من الدولار وبمقدار حجم التمويل نظراً لتحول معظم النفقات الحكومية إلى طلب على الدولار في سوق الصرف الاجنبي واجب التغذية بالدولار من اجل المحافظة على استقرار اسعار الصرف ومستويات الاسعار[5].

**ثالثا. مؤشرات السلامة المالية**

يمكن الاستعانة بمؤشرات السلامة المالية في العراق من خلال الشكل (3) الذي يبين نسبة اجمالي الديون متآخرة التسديد سواء للمصارف الحكومية او الخاصة الذي يعطي تصوراً واضحاً عن مخاطر وتحديات النظام المالي فبالرغم من تحقيق نسبة كفاية رأس المال والسيولة المصرفية نسب مرتفعة تعكس اريحية الجهاز المصرفي في مجابهة وتحديات مخاطر التمويل إلا ان ارتفاع نسبة الديون المتعثرة إلى اجمالي راس المال خصوصاً في مصارف الحكومة بسبب ضخامة حجم الاقراض لدى المصارف الحكومية مقارنة برؤوس اموالها يؤشر إلى حجم المخاطر المصرفية التي قد تهدد الاستقرار المالي في البلد [6].

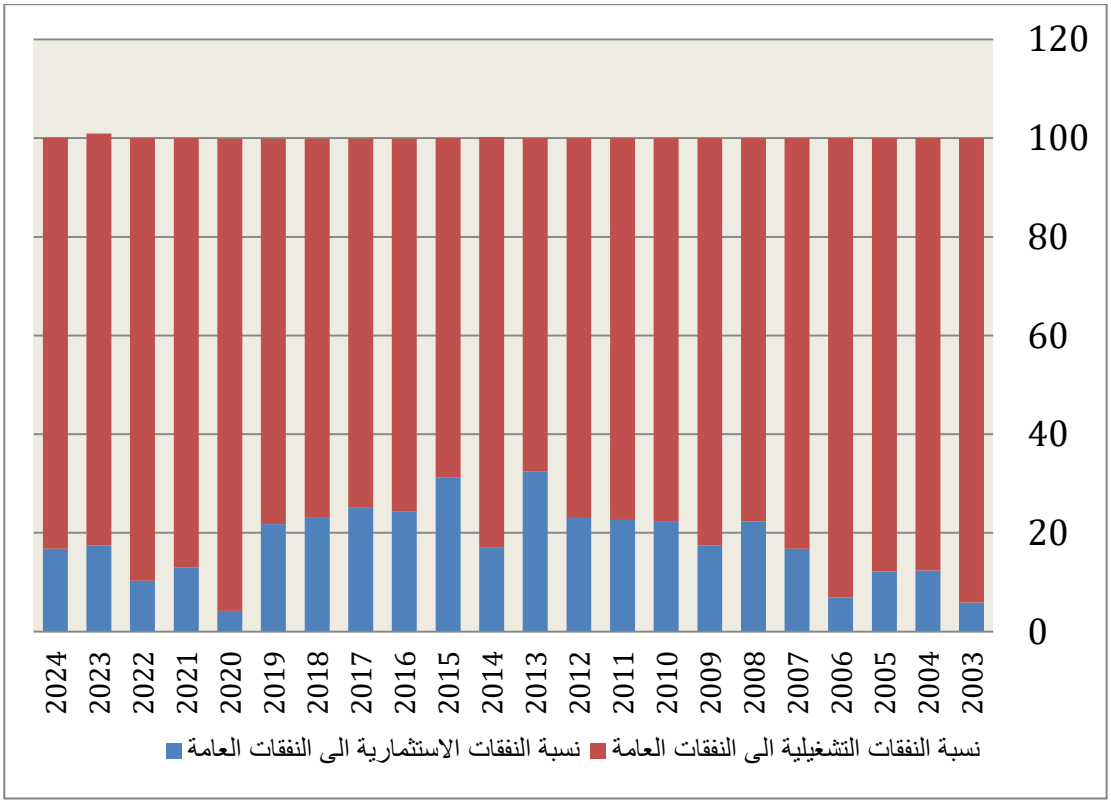



**شكل (3) نسبة اجمالي الديون المتآخرة التسديد إلى اجمالي راس المال**

المصدر عمل الباحث بالاعتماد على: البنك المركزي العراقي ، تقرير الاستقرار المالي لعام 2023، ص29

**رابعاً: الموازنة العامة وفقدان الرؤية الاستراتيجية في اعدادها.**

أحد ابرز تحديات السياسة الانفاقية في الاقتصاد العراقي هي فقدان الرؤية الاقتصادية الواضحة عن مجالات صرف النفقات الحكومية وايراداتها التي حققت وفورات مالية ضخمة قبل ان يتعرض الاقتصاد إلى موجات التذبذب والهبوط المزمن في اسعار النفط ،إلا ان هذه الايرادات وجهت صوب النفقات التشغيلية الاستهلاكية مع ضعف الرقابة على ادارتها ، يقابل ذلك الانخفاض المستمر في جانب النفقات الاستثمارية التي تتعرض إلى التخفيض مع كل هبوط لأسعار النفط في السوق الدولية ، وعليه لابد من تضمين الموازنات القادمة برامج اقتصادية تحاكي طبيعة الاقتصاد العراقي وطبيعة ازماته الاقتصادية والمالية بسبب احادية الاقتصاد على ان تؤسس هذه البرامج نمط جديد في ادارة الملف الاقتصادي من خلال العمل على تنويع الموارد وتحفيز قطاعات الاقتصاد الانتاجية الزراعة والصناعة والسياحة والنهوض بواقع القطاع الخاص للحد من الاحادية الشديدة التي تطبع عليها الاقتصاد والموازنة ، وقد وفر انخفاض اسعار النفط في بلدان الريع النفطي فرصة ذهبية لأعادة التنظيم المالي وتشديد الرقابة على مجالات الانفاق العام وتقليص النفقات غير الضرورية التي ادمنت عليها الحكومات لما فيها من ترضيات سياسية واجتماعية [7]. ويبين الشكل (4) هيمنة النفقات الجارية على اتجاهات الانفاق العام .




**الشكل (4) النسبة المئوية لمكونات الانفاق العام في الاقتصاد العراقي للمدة (2003- 2024) %**

المصدر: اعداد الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (1)

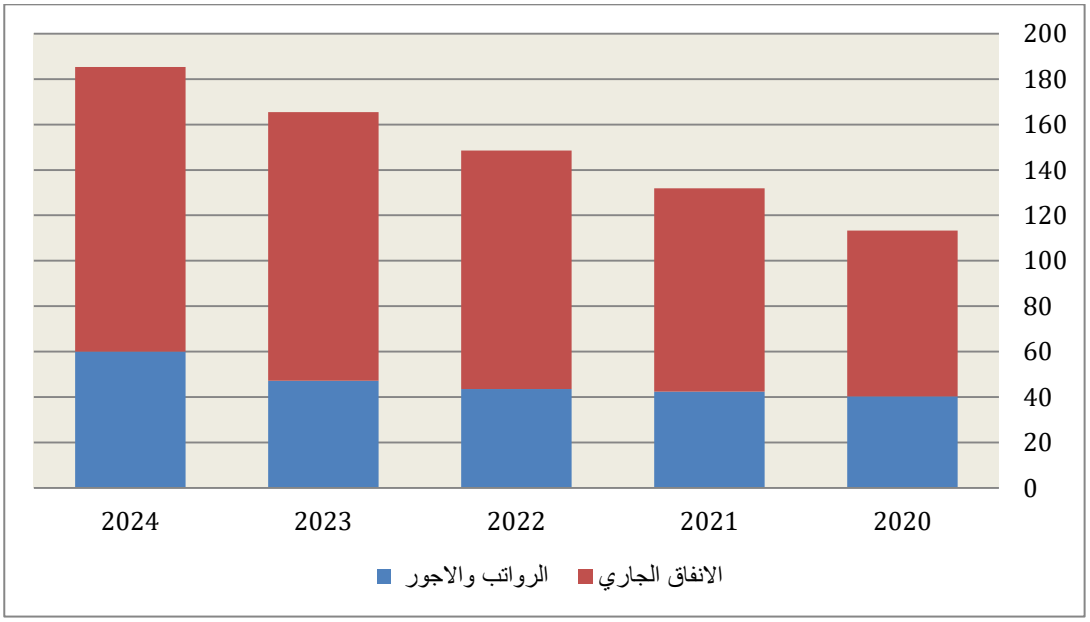
**خامساً. الفساد الاداري والمالي.**

اشارت العديد من الدراسات التي تناولت موضوعات الاقتصاد السياسي في بلدان الريع النفطي، إلى أن ظهور الفساد الاداري والمالي سببه، الوفرة المالية التي تتدفق على موازنات هذه البلدان، مما يجعلها في رخاء مالي بعيداً عن المحاسبة الشعبية ، والتجربة العراقية خير دليل على ذلك في توضيح الدور السلبي للنفط ، فصراع الاحزاب السياسية على السلطة كان بدافع السيطرة على البلد وثرواته النفطية ولذلك ظهرت مظاهر البذخ المادي وشراء الذمم واصوات الناخبين ومنح العطاءات والمقاولات للجهات الراعية واستغلال المناصب[8] . وبذلك فقط حافظ العراق على مراتب متقدمة في مدركات الفساد الذي تنشره منظمة الشفافية الدولية حول العام، اذ جاء العراق في المرتبة 144 من أصل 180 دولة على مستوى العالم.

**سادساً. التضخم الوظيفي :**

من خلال استقراء تاريخ الموازنات العامة يلاحظ انها تكرس الاعتماد على مبدأ التوظيف دون الحاجة الفعلية لما فيه من ترضيات سياسية واجتماعية ، حتى اخذت هذه الظاهرة تتسع باتساع ايرادات الموازنة من النفط ، ولا يمكن تضيقها في حقب الركود والانكماش الاقتصادي، اذ مارست الحكومات المتعاقبة سياسة توظيف لا ترتبط بحاجة البلد الفعلية او بالإمكانات الاقتصادية القائمة، حتى اصبح قسط الرواتب والاجور الفقرة الثابتة في الشق التشغيلي في الموازنة الامر الذي جعلها مقيدة بقسط الرواتب والاجور المتزايد سنة بعد أخرى، ومن ثم انخفاض مرونة الانفاق سواء الحالية او

المستقبلية وهذا يحمل الاقتصاد والسياسة الانفاقية اعباء لا يمكن التعامل معها بمرونة حتى في الاجل المتوسط في اقل تقدير [9].




**الشكل ( 5) اتجاهات الاجور والرواتب واجمالي النفقات التشغيلية**

المصدر: عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الجدول (1).

**المحور الرابع: إجراءات اصلاح سياسة الانفاق العام.**

يلاحظ من خلال ما ورد من معطيات في المبحث الاول استمرار ارتفاع نسبة تغطية الايرادات النفطية للإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري، مع المساهمة الضئيلة للإيرادات الضريبية وهذا يشكل تحدي خطير لتوجهات السياسة المالية في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي وبالتحديد لأنماط الانفاق العام، كون الايرادات النفطية تمثل قيداً على مصادر التمويل بسبب ارتباطها المباشر بأسعار النفط التي اصبحت تحت سطوة العوامل والمؤثرات الاقتصادية والسياسية والحروب وصراعات المنطقة. وفيما يلي جملة من المسارات التي يمكن ان تشكل خط للشروع في تحقيق الاصلاح الهيكلي في مسار النفقات العامة.

**اولا: اصلاح بنية الانفاق العام .**

في ضل التقلبات الكبيرة والمفاجئة التي طالت السوق النفطية، يتعين على النفقات الحكومية ان تتكيف تدريجياً مع برامج الضبط والتقليص خصوصاً النفقات الجارية وهذا يتطلب تحسين كفاءة بنود الانفاق العام في الموازنة العامة وعلى النحو الآتي

1- اصلاح فاتورة الأجور والرواتب التي اصبحت البند الأكبر والأسرع نموًا في الموازنة العامة للدولة ويتمثل ضبط وترشيد هذه البنود اولوية ملحة. ويمكن الاستفادة في هذا المجال من الاصلاحات المدعومة من المؤسسات الدولية لتحقيق وفورات مالية في الموازنة العامة من خلال انشاء أدوات حماية هيكلية ضد اعمال الاحتيال والتلاعب في عمليات إنفاق

الاجور والرواتب ويتم من خلال: اقتصار عمليات التوظيف الجديدة على الضرورية جداً وبموافقات استثنائية تحددها الجهات المعنية، عزل كشوفات رواتب الشركات العامة الممولة ذاتياً عن التمويل الحكومي المركزي، فضلاً عن تحديد سقوف عليا لرواتب الموظفين في الوزارات ووحدات الانفاق المالي بما يحقق العدالة ويقلل الفوارق.

2- يكون اعداد ورصد النفقات التشغيلية والاستثمارية على نحو فصلي، يرافقه تطوير في مجالات التنظيم التي تخص نفقات الموازنة الاساسية ومشاريع الاستثمار مع متابعة الالتزام والامتثال وارسال التقارير المحاسبية والتدقيقية..

3- اعادة النظر بنظام الرواتب التقاعدية والتأمينات الاجتماعية لما يعتريه من تشوه وانعدام العدالة وارتفاع في التكاليف، وهذا يتم عن طريق اصلاح صندوق التقاعد وايقاف تمويله من الموازنة العامة بشكل تدريجي، وحصر الدفع بالصندوق فقط مع المحافظة على مساهمة الدولة ومراجعة تلك المساهمة وتعديل القانون وفقاً لذلك.

4- العمل على تعديل انظمة الدعم في الموازنة على اساس الاداء والجدارة لمؤسسات الدولة، من اجل خفض الدعم الذي تستلمه هذه المؤسسات العامة بنسبة (30%) ويستمر الوضع كل عام حتى تحقق هذه المؤسسات اعلى قيمة مضافة، وتخفيض الدعم الحكومي **كنسبة من** الناتج المحلي الاجمالي ليصل إلى نسبة (5%) بدلا من الدعم الحالي الذي يفوق 15% من الناتج المحلي [10].

5- الغاء الازدواجية في الرواتب والمخصصات ولكل الفئات وبدون اي استثناء التي منحت لاعتبارات سياسية واعطائها فقط لمن ادى الخدمة الفعلية وفق القوانين النافذة وحجبها عن غير المستحقين

6. ايقاف استيراد السلع الكمالية وغير الضرورية وتشجيع المنتج المحلي

7- اعادة النظر في السفارات والقنصليات غير الضرورية ودمجها مع السفارات والقنصليات للدول المجاورة [11].

**ثانياً: استهداف تعظيم الايرادات غير النفطية .**

من اجل تكامل الاصلاح المالي يتطلب تعظيم الايرادات العامة واستقرارها ان تنصب جهود السياسة المالية على تعظيم الايرادات غير النفطية لجعل الرصيد المالي غير النفطي ضمن الحدود المقبولة. وهذا يتم من خلال الآتي:

1- تحسين الادارة والتحصيل الضريبي من اجل زيادة ايرادات الكمارك والضرائب وتطوير نظام ضريبي جديد بشكل نسب بسيطة وعادلة ومتساوية من المعدلات الضريبية سواء كانت مباشرة او غير مباشرة واتمتة اقسام العمل واستحداث رقم الهوية الضريبية للمواطنين كافة من اجل ان يكون التقييم الضريبي الكترونياً.

2-اصدار سندات وصكوك وطنية وعرضها للتداول العام في سوق العراق للأوراق المالية ويكون بالتنسيق مع البنك المركزي العراقي.

3- يجب ان تكون عملية بيع بعض الاصول الحكومية وفق برنامج من اجل تحسين ادائها بما يتوافق واهداف المصلحة العامة وتشجيع الاقتصاد الوطني وتحقيق الاستثمار الامثل لها[12].

4- الاستفادة من مبيعات النفط المحلي للمصافي الذي يقدر بألاف البراميل الذي إذا ما تم احتسابه على اساس سعر معين سوف يكون رافد مهم من مصادر التمويل

5- يجب ان تحسب ايرادات المنافذ الحكومية على اساس حجم الاستيرادات ونسبة الضريبة المفروضة على كل سلعة، وهو ما يتطلب العمل على تحديث أنظمة استيفاء وتحصيل الضرائب في المنافذ الحدودية، مع غلق المنافذ غير الرسمية من اجل السيطرة على دخول السلع وزيادة التحصيل الضريبي

6- جباية اجور الكهرباء والماء والرسوم، والعمل على استحصال حصة الدولة من ارباح شركات الهاتف النقال والحد من التلاعب بتكاليف تلاك الشركات بشكل يؤثر في ضريبة الارباح [13].

**ثالثاً: تحسين مؤشرات الشفافية المالية في الموازنة العامة .**

تعد شفافية الموازنة العامة ركيزة اساسية في حوكمة الادارة المالية ورفع كفاءة الاداء العام ومحاربة الفساد المالي والاداري الذي تسلل لمعظم فقرات الموازنة العامة في العراق . إذ يعاني العراق من ضعف ملحوظ في مستويات الشفافية والافصاح بحسب منظمات دولية متخصصة وحقق نسب متدنية جداً في هذا المجال اذا ما تزل المؤسسات الحكومية لا تعلن عن الكيفية التي يدار بها التمويل والمشتريات العامة وهذا يمثل احد اهم التحديات التي تمنع من تتبع الانفاق عبر المراحل المختلفة لدورة الموازنة العامة وكثيرا ما تفتقر الوزارات المختصة والمؤسسات التابعة إلى بيانات موثوقة بشأن توافر الاموال وعدم القدرة على ربطها بالنفقات، ان تعزيز الادارة المالية العامة هو امر حاسم في بناء شرعية الدولة ، فضلا عن ضمان المساءلة والكفاءة في ادارة الموارد العامة [14].

**الاستنتاجات والتوصيات**

**اولا: الاستنتاجات**

**1-** من معطيات البحث يتبن ان بنية الاقتصاد المالية غير قادرة على مغادرة النمط الريعي ، وان تطبع الموازنة والاقتصاد على الايرادات النفطية ، ازاح التفكير بمصادر الايرادات غير النفطية من خلال تعزيز الايرادات الضريبية ، اذ لا تزال موارد الريع النفطي تشكل الركن الرئيس في تمويل الموازنة وفقا لأغلب المؤشرات .

2- - نسبة الانفاق التشغيلي إلى اجمالي الأنفاق العام سجلت كمتوسط (81.9%) وهذا يبين مدى تفوق الجانب التشغيلي على الجانب الاستثماري من الانفاق العام، بما يعنيه ذلك من انعكاس سلبي على الاقتصاد وهدر كبير للموارد وهذا المؤشر يعبر عن مقدار التضحية بالإنفاق الاستثماري في البلد مقابل الحفاظ او عدم المساس بالأنفاق الاستهلاكي، كما ويؤكد على قضية مهمة في جانب النفقات الجاري التي تمتلك المرونة الكبيرة على الانتفاع من مخصصات الانفاق العام مقابل ضعف الطاقة الاستيعابية للنفقات الاستثمارية.

3- تعطي نسبة تعويضات العاملين إلى النفقات التشغيلية التي في اغلبها ، الاجور والرواتب المدفوعة للموظفين الحكوميين من الموازنة التشغيلية التي بلغ متوسطها العام (45.2%) إلى مقدار العبء المالي الحكومي غير المرن تجاه تقلبات الايرادات النفطية مصدر التمويل الاساس لتغذية هذه المدفوعات التي لا تستطيع الحكومة المساس بها عند ما تنخفض الايرادات النفطية بسبب الدوافع السياسية والاجتماعية.

4- من الطبيعي استمرار الهيمنة النفطية على الايرادات العامة خلال السنوات القادمة سبب عدم قدرة الانفاق الاستثماري على تحريك قطاعات الاقتصاد غير النفطية؛ وذلك بدلالة نسب الانفاق الاستثماري سواء إلى اجمالي الانفاق العام او الناتج المحلي الاجمالي .

5- ارتفاع نسبة الديون المتعثرة إلى اجمالي راس المال في المصارف الحكومية بصورة خاصة ينذر بخطورة استدامة الوضع المالي

**ثانيا: التوصيات** .

1- من اجل تعظيم الانتفاع من ايرادات النفط يتطلب ادارة الدولة بجميع مرافقها على مبدأ اقل التكاليف لتحقيق الاداء المطلوب، وهذا يتم عبر اجراء مراجعة شاملة لجميع الانشطة (تحليل الكلفة – المنفعة المقارن ) من اجل التحول نحو اسس مختلفة للتنظيم وايجاد بدائل للإجراءات التي تخلفها صدمة الريع النفطي.
2- لابد من توجيه السياسة الانفاقية نحو الاستثمار في القطاع الحقيقي وتحريك القطاعات عالية الانتاجية ووضع اولويات للتنمية وتنفيذ سياسات اعمار رصينة في مجالات تستطيع فك الارتباط بين الايرادات النفطية والانفاق العام الذي يعد بحق محرك النمو والاستقرار في الاقتصاد العراقي.
3- لأجل تحقيق نسب انجار مستهدفة للإنفاق الاستثماري والتغلب على ضيق الطاقة الاستيعابية ينبغي رفع كفاءة وتنفيذ الموازنة الاستثمارية عن طريق انشاء صندوق ضامن للاستثمار تودع فيه تخصيصات الاستثمار السنوية او اية فوائض مالية لمصلحة توفير لوازم التنمية في الموازنات العامة. كما يجب تحويل الفوائض المتحققة من جراء ضعف الموازنة الاستثمارية إلى الموازنة الاستثمارية للعام المقبل حصراً.
4- من اجل ابعاد الانفاق العام وفك ارتباطه بتقلبات الموارد النفطية يتطلب ذلك خيارين: -

- الاول: ابرام عقود مع مشتري النفط العراقي بكميات معرفة مسبقاً وبأسعار مخصومة يلتزم بها الطرفين لتفادي التقلبات المفاجئة في اسعار النفط الخام.
- الثاني: عند اعداد الموازنة يتعين ان يوضع سعر افتراضي النفط مخفض تحوطياً بإيرادات اقل ونفقات اعلى عن طريق احداث عجز مخطط ويترك هذا العجز للتقلبات الايجابية الحاصلة في اسعار النفط.

5- يجب ان تحدد السياسات والاهداف اولا عند اعداد الموازنة العامة، فالموازنة يجب ان تأتي بعد السياسات الاقتصادية العامة وليس العكس، فاذا كان هناك خلل في السياسات فلن تكون الموازنة فعالة. وان الاخذ بموازنة البرامج والاداء تساعد على تحقيق هذه المهمة بالاعتماد على مخرجات الانفاق العام.

قائمة المصادر والمراجع.

[1]- آل طعمه، حيدر حسين، المعموري، عامر عمران (2017)، اتجاهات السياسة المالية في اقتصاد العراقي النفطي ، مجلة كربلاء الدولية للإدارة والاقتصاد ، جامعة كربلاء ، المجلد (6) العدد (24) ، ص283.

.[2]Ahmad، Ahmad Hassan & Masan، Saleh،(2015) Dynamic relationships between oil revenue، government spending and economic growth in Oman، International Journal of Business and Economic Development Vol. 3 Number 2، July P100.

[3]. حسن، باسم عبد الهادي ( 2016) البعد المالي في تطور بعض المتغيرات النقدية في العراق للمدة (2003-2015) ، مركز البيان للدراسات والتخطيط، ص59.

[4]. مرزا ، علي ، (2013) ، العراق: الواقع والافاق الاقتصادية ، ورقة مقدمة للمؤتمر الاول لشبكة الاقتصادين العراقين ، بيروت ص12.

[5]. الفهداوي ، ريام عامر، (2022)، الانفاق الحكومي غير المنضبط وانعكاساته على الكتلة النقدية وتضخم النقد في الاقتصاد العراقي، مركز البيان للدراسات والتخطيط ، ص9.

[6]. تقرير الاستقرار المالي ، (2023) ، البنك المركزي العراقي ، دائرة الاحصاء والابحاث ، قسم الاستقرار المالي والنقدي، ص29.

[7]. حسن، باسم عبد الهادي، مصدر سابق ، ص 61.

[8]. الفتلاوي ، كاظم علاوي ، الزبيدي ، حسن لطيف ، (2020)، تحديات السياسة المالية في ضل الازمة الثلاثية ( السياسية الصحية ، المالية) ، مركز الرافدين للحوار ، ص15.

[9]. الفتلاوي ، حيدر مجيد ، جاسم ، طارق عباس ، (2022) ، موازنة البرامج والاداء ودورها في ترشيد الانفاق العام في العراق بعد العام 2006، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والادارية ، جامعة الكوفة ، المجلد (18) العدد ( 1)، ص48.

[10].الورقة البيضاء، (2020)، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي ، ص51.

[11]. الفتلاوي ، كاظم علاوي ، الزبيدي ، حسن لطيف ، مصدر سابق، ص58.

[12]. الورقة البيضاء، (2020)، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح المالي ، ص52.

[13]. الفتلاوي ، كاظم علاوي ، الزبيدي ، حسن لطيف ، (2020)، تحديات السياسة المالية في ضل الازمة الثلاثية ( السياسية الصحية ، المالية) ، مركز الرافدين للحوار ، ص58.

[14].القرغولي ، حنين عامر، (2022) ، تحسين مؤشرات الشفافية المالية ودورها في توسيع فرص العمل في الاقتصاد العراقي، مركز البيان للدراسات والتخطيط ، ص5.