الاقتصاد العراقي بين الواقع والطموح (رؤية مستقبلية)

المقدمة :

يعاني الاقتصاد العراقي من تكريس الظاهرة الريعية والتي تسببت بانخفاض مستوى انتاجية الفرد في سوق العمل الحكومي والخاص والذي ساعد على تكريس هذه الظاهرة إداء السياسة المالية في الجانب الاستثماري والذي يعبر عنه في تقنيات الموازنة التقليدية التي تعتمدها السياسة المالية في تخصيص توزيع الموارد المالية ، لذا محاور المشكلة في الاقتصاد العراقي هو الظاهرة الريعية الاحادية في توليد الموارد وسوء إداء توظيف هذه الموارد في رفع النمو الاقتصادي ودعم برامج التنمية الاقتصادية ، وكانت رؤية الباحث ان تعمل السياسة المالية من خلال تطوير برامج الموازنة العامة الاتحادية بهدف تقليل الاعتماد الاحادي على النفط في تكوين الموارد المالية ودعم البرامج التنموية في الاقتصاد العراقي .

مشكلة البحث : الظاهرة الريعية في الاقتصاد العراقي وتخلف اداء السياسة المالية عبر قناة الموازنة العامة سبب في ضعف الجانب التنموي في الاقتصاد .

فرضية البحث : تطور برامج الموازنة العامة واعتماد برنامج الموازنة التعاقدية ووضوح الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للموازنة عوامل مساعدة في تطوير البرامج التنموية في الاقتصاد العراقي .

اهمية البحث : تسليط الضوء على ضرورة اعتماد منهجية الموازنة التعاقدية في توظيف الموارد المالية في خدمة التنمية الاقتصادية .

هدف البحث : ايضاح العلاقة التلازمية بين الظاهرة الريعية للاقتصاد العراقي وبرنامج الموازنة العامة التقليدية للسياسة المالية .

منهجية البحث : تم الاعتماد على المنهج الوصفي والمنهج الاستقرائي وتحليل البيانات بهدف التحقق من جوهر المشكلة .

هيكلية البحث : تم تقسيم البحث الى ثلاثة محاور رئيسة ، حيث تناول المحور الاول واقع الاقتصاد العراقي ما بعد عام 2003 ، فيما ركز المحور الثاني على إداء السياسة المالية للمدة 2004- 2015 ، فيما كانت حصة المحور الاخير هو النماذج المقترحة للموازنة العامة ، وختاما خُتم البحث بمجموعة من الاستناجات والتوصيات .

المحور الاول : واقع الاقتصاد العراقي ما بعد 2003

يعاني الاقتصاد العراقي من جملة مشكلات رئيسة تركت اثاراً على واقع الإنتاج والإنتاجية للكثير من المشروعات الاقتصادية ذات الطابع الحقيقي والذي يمثل الرافعة الحقيقية لمستويات الاستخدام وتخفيض مستويات البطالة ، اجمالاً يمكن تشخيص المشاكل الاساسية للاقتصاد العراقي ما بعد 2003 بالنقاط الاتية :-

1. **واقع الاقتصاد العراقي واقع مربك ومشوه في احسن احواله فقمة الاقتصاد العراقي هي قمة مركزية شديدة الريعية وقاع الافتصاد العراقي قاع نصف ليبرالي يجلب منافعه من القمة ، حيث هناك تقاطع بين توجه الدولة وتوجه السوق .**
2. **الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي المصاب بالمرض الهولندي مما بات الاقتصاد عرضة لصدمات العرض الخارجية وتلازمية الدورة الاقتصادية الداخلية مع الدورة الاقتصادية الخارجية ، اي ان الموارد المالية للاقتصاد العراقي تتعافى بفعل ارتفاع اسعار النفط (صدمة خارجية موجبة) وتتراجع بفعل انخفاض اسعار النفط (صدمة خارجية سالبة) وهذا ما يعرف في الادبيات الحديثة للمالية العامة بنظرية حوض الاستحمام Bath Tub Theory وما يزيد الامر تعقيداً فيما يتعلق بتصلب هيكل الايراد العام هو تصلب او عدم مرونة هيكل الانفاق العام خصوصاً فيما يتعلق بفقرة الاجور و الرواتب والتعويضات اذ يقدر الانفاق السنوي لفقرة الاجور و الرواتب والتعويضات ب 44 مليار دولار لتشمل فئة الموظفين (3) مليون موظف وفئة المتقاعدين (2) مليون متقاعد وفئة المتلقين للاعانة الاجتماعية (1) مليون متلقي اعانة اجتماعية .**
3. **التصميم الاساس في اعداد الموازنة العامة تصميم قديم لا يعكس الكفاءة الفنية والتوزيعية للموارد المالية وسبل انفاقها ، فهي موازنة الركوب المجاني والعطلة الضريبية العامة .**
4. **هيمنة الثلاثية المدمرة لاي اقتصاد (الفساد – البيروقراطية – الامن المفقود) سبب اساسي في طرد الاستثمارات المحلية قبل الاستثمارات الاجنبية ومبددة للاموال العامة ، وتُقدر حجم المشروعات المتلكئة بسبب الفساد والبيروقراطية وإنعدام الامن بحوالي 9000 مشروع بقيمة 290 تريليون دينار 232 مليار دولار وتمثل نسبة 77 % من كلفة اعمار العراق المقدرة ب 300 مليار دولار في بداية 2003 .**
5. **السياسة المالية لم تلعب دورها في التنمية الاقتصادية وحل مشكلة البطالة ورفع مستوى الناتج رغم ان كلفة الاستقرار الاقتصادي كانت عالية من قبل البنك المركزي . اذ عمل البنك المركزي العراقي بموجب القانون 56 لسنة 2004 على توفير بيئة الاستقرار الاقتصادي المحفز للتنمية والنمو والتي تتألف من (سعر صرف مستقر – ومعدل تضخم مرتفع – واحتياطيات اجنبية) لذا بداية الإصلاحات الاقتصادية في أي اقتصاد شديد المركزية تكون في محور السياسة المالية وهذا هو موضوع المحور الثاني .**

المحور الثاني : السياسة المالية للمدة (2004 - 2015)

على صعيد الجانب المالي للأقتصاد العراقي الذي نحن بصدد دراسته فقد شهدت السياسة المالية جملة من التحولات فيما يخص البنية القانونية بما يتلائم والواقع الاقتصادي الجديد عبر تشريع العديد من الاوامر والقوانين على الصعيدين الداخلي والخارجي ومن اهم هذه التغييرات:

1- **إصدار اوامر إلادارة الامريكية المؤقتة (37 ، 49 ، 84) الخاصة بتعديلات السياسة الضريبية ، حيث اشارت هذه الأوامر الى خفض معدلات الضريبية على دخول الافراد وارباح الشركات حيث المزيد من الاعفاءات الضريبية على الدخل الوارد في البند (1)، (5) من المادة (12) من قانون ضريبـــــــة الدخل رقم 113 لسنة 1982 واخضاع موظفي القطاع العام لتحمل العبء الضريبي لضمان تحصيل عائدات ضريبية كافية دون تحميل فئات المجتمع الاخرى اعباء النسب الضريبية الكمركية.**
2- **اصدار قانون ادارة الدين العام رقم 94 لسنة 2004 والمتضمن تعليمات بيع الاوراق المالية الحكومية وفقا لالية السوق وقيام البنك المركزي بمهمـــــــة الوكيل المالي عن وزارة المالية في ادارة حوالات الخزينة القصيرة الاجل بدلا من سياسة النقد الرخيص والاقتراض الاتفاقي الذي يأخذ صيغة الالزام وبفائدة معلومة مسبقا ، وان تطبيق هذه الاستيراتيجية يحتمل ان تؤدي الى تحسين فرص النمو والاستقرار الاقتصادي من خلال السيطرة على معدلات التضخم ، وذلك باحتواء السيولة النقدية والسيطرة على مناسيبها وتوظيف تدفقاتها لصالح سد العجز في الموازنة العامة.**
3- **الاتفاقية الخاصة بأدارة التعويضات المالية والمديونية الخارجية مع نادي باريس حول تسوية الدين العام الخارجي ، حيث ان ضخامة الديون الخارجية تعد من العقبات الرئيسة امام اعادة بناء القدرات الاقتصادية للبلد، حيث أن اطفاء الديون الخارجية وحسب مراحل متفق عليها يعني تلقي العراق الدعم المالي الخاص بعمليات الانعاش الاقتصادي وبشروط ميسرة وفي اطار ما يسمى ببرنامج (المعونة الطارئة لمرحلة مابعد الصراع) بعد ان قدمت الحكومة العراقية رسالة الى صندوق النقد الدولي بينت فيها السياسات الاقتصادية التي تنوي تنفيذها (القاضي ، 2006، 258-259)**

ومنذ انهيار المنظومة السياسية في نيسان 2003 بدأت محاولات خصخصة القطاع العام بأجراءات حملتها حقيبة ادارة بريمر الحاكم المدني في العراق ، فتم السماح للشركات الاجنبية في التملك بنسبة 100% من الارباح فضلا عن امكانية تحويل ارباح الشركات من دون الخضوع للضرائب ، وقد تولى مسؤولون امريكيون تمثيل العراق في اجتماعات المنتدى الاقتصادي العالمي في عمان ومنظمة التجارة الدولية في جنيف وبهدف تشجيع الاستثمار الاجنبي حيث عمدت سلطة الاحتلال الى تخفيض الضرائب على الشركات الاجنبية من 45%-15%، ومن الطروحات النظرية في معالجة الاوضاع الاقتصادية في العراق والتي تنطلق من المشاركة كما نص على ذلك الدستور العراقي في ديباجته الاساسية باقامة نظام اقتصادي-اجتماعي يحقق العدالة في توزيع الثروة ، هي اطروحة (الاسكا) النفطية باعتبار ان ذلك يساهم في بناء القاعدة المادية للأنموذج الديمقراطي السياسي من خلال مشاركة المواطنين في ملكية الثروة (مرزوق ، 2007، 77)

وهذه الاطروحة تحول العراق من مجتمع تشتري فيه الحكومة الولاء من خلال توزيع المنافع (نموذج الاستبداد الشرقي) الى مجتمع يمول الحكومة بالضرائب (إنموذج ديمقراطية السوق) وتسهم هذة الاطروحة الى حد بعيد في الحد من تفشي البطالة وتقليل الكلفة الاجتماعية المصاحبة لعملية التحول الاقتصادي المزعوم الا ان هذه الأطروحة النظرية لم تشهد النور في برامج الاقتصاد العراقي .

واتخذت المالية العامة في العراق إنموذجا حديثا في بناء السياسة المالية تعتمد مؤشر نسبة الايرادات الفعلية الى الناتج المحلي الاجمالي، وهذا الإنموذج يُعبر عن سعة وامثلية المثبت الديناميكي ويعكس قدرة الحكومة في التأثير في معدلات نمو الناتج المحلي الاجمالي اي ان النقطة بين توسيع الحكومة وسعة تأثيرها في الحياة الاقتصادية وبين قوة وسعة المثبت الديناميكي هي النقطة التي تعكس دور الحكومة في الاقتصـــــاد القومي وتقييم نتائج الاستقرار للسياسة المالية المعتمدة على مبدأ التلقائية دون التدخل الاجتهادي اذ ان انخفاض الناتج المحلي الاجمالي سيؤدي الى خفض الايرادات المتمثلة بالضرائب المباشرة وغير المباشرة ويدفع باتجاه زيادة الانفاق التحويلي وأرتفاع حجم العجز في الموازنة، وتزايد وأرتفاع الناتج المحلي الاجمالي سيؤدي الى زيادة الايرادات بسبب أرتفاع مستوى التشغيل وزيادة الحصة الضريبية الايرادية وتقليل مستويات الانفاق التحويلي من منطلق عوامل الاستقرار الذاتية التي تتمتع بها السياسات المالية في الدول المتقدمة . وفي الاقتصاد العراقي تعتمد الموازنة العامة على الايرادات النفطية بنسبة 88%-90% باستبعاد القروض الحكومية، لذا يجري أعتماد مثبت ديناميكي يتمثل بسعر النفط التخميني والتحوطي وتحديد حجم الايرادات الفعلية النفطية نسبة الى الناتج المحلي الإجمالي (صالح ، 2010، 2)

ومن الواضح ان السياسة المالية لم تعمل على منهجية المصادر العديدة المولدة للعائد المالي مما افقد الموازنة العامة مرونة مواجهة التقلبات في العائد المالي الذي يمثل النفط المصدر ركيزته الاساسية واخُتزلت نسبة كبيرة من الناتج المحلي الاجمالي بسلعة النفط المنتج والذي قد تصل نسبته في اغلب الاحيان الى 70% الى جانب القطاع الخدمي مع اهمال واضح لموارد الموازنة العامة من الضرائب المباشرة وغير المباشرة ، وهذا الحال افقد السياسة المالية تقنيات الاستقرار الذاتي.

ان الوضع الراهن للاقتصاد العراقي الريعي الاحادي الجانب هو مسايرة دورة الموازنة العامة للدورة الاقتصادية ذات الامتداد الخارجي وتعمل باتجاهاتها وذلك لتصلب المثبت الديناميكي الاحادي وخلوه من توفير اية الية تغير عالية التأثير على تدفق موارد الموازنة ونفقاتها فالاقتصاد العراقي ينمو عندما يحقن بالموارد المالية التي تفرزها صدمة العرض الخارجية الموجبة (أرتفاع أسعار النفط) وعلى نحو يفوق التسربات الأنفاقية، والأقتصاد يتقلص عندما تفوق التسربات الانفاقية الموارد المالية المتأتية من الريع النفطي بسبب صدمة العرض الخارجية السالبة (انخفاض اسعار النفط).

ان هذه المسايرة الاقتصادية الداخلية للخارج يعكس بوضوح درجة الأنكشاف الأقتصادي السلبي وأرتهان المورد المالي الوحيد الى تقلبات اقتصادية غير مسيطر عليها من قبل السياسة المالية وهذا يعمق من حالة أنعدام عوامل الاستقرار الذاتي كتلك التي تتمتع بها الدول المتقدمة.

وان مسايرة دورة الموازنة الى الدورة الاقتصادية لها اثارها على السياسة المالية في العراق وبأتجاهين : (صالح ، 2010 ، 70 – 72)

الاتجاه الأول : إعطاء الاولوية والاهمية النسبية لتفضيل الرفاهية الاستهلاكية كتفضيل اول على النمو والاستقرار كتفضيل ثانٍ لدواعي اجتماعية واقتصادية نابعة عن معاناة المجتمع العراقي طيلة عقود من الحرمان وانعكس هذا الاتجاه في التوسع الانفاقي من خلال زيادة التوظيف ومنح الاعانات الاجتماعية وتقليص حجم الضرائب ، اذ لا تبلغ نسبة مساهمتها في واردات الموازنة العامـــة سوى 1%، مما يعني ان تفضيل الرفاهية الاستهلاكية لم يضحي فقط بالاستقرار والنمو فحسب وانما بمصادر تمويل الموازنة العامة كمثبتات ديناميكية واسعة الطيف غير النفط.

الاتجاه الثاني : تحول الدولة الى شركة تأمين أجتماعية عبر توليد هيكل توظيف حكومي لا يمكن المساس به وبأمتيازاته في حقب الدورات الاقتصادية، حيث يتسع هيكل التوظيف الحكومي في وقت الوفرة المالية النفطية ولا ينكمش هذا الهيكل في وقت الندرة المالية النفطية.

وتعزز هذه الاتجاهات ظاهرة الركوب المجاني للجيل الحاضر ويبدد الثروات المالية عبر التضحية بتراكم الاستثمارات وتطوير البنية التحتية للاقتصاد مما يعمق اختلالات الجيل القادم.

لذا نلاحظ ان اتجاهات السياسة المالية الحالية تضحي بالاستقرار والنمو وتغذي الاتجاهات التضخمية بتفضيل الاستهلاك على الانتاج والاستثمار، فضلاً عن اهمال الموارد الجديدة التي توفر الموازنة العامة عبر الية خلقها من مصادر الريع النفطي المركزي خلال فترة صدمة العرض الخارجية الموجبة للاستعانة بها في فترة صدمة العرض الخارجية السالبة، وعلى الرغم مما تقدم في الفقرة السابقة ومنذ عام 2003 لم يخل نموذج التوزيع العادل الذي انتهجته السياسة المالية في العراق والتي تمثل مرتكز الحياة الاقتصادية ومحاور توجهاتها من محاسن عندما أحتضنت قرابة نصف قوة العمل العراقية العاطلة وبزمن قياسي ، ولكن في وظائف يطغي عليها الطابع الخدمي شبه المنتج الذي مولته ايرادات النفط عالية القيمة اذ تحولت هذه الوظائف في الغالب الى مصدر للمدفوعات الشهرية والمساعدات والاعانات تحت شتى العناوين ، وتتميز هذه الوظائف بضعف الانتاجية والمردود ولم تبتعد عن نزعاتها الاستهلاكية التي اشتدت لتعويض حرمان الماضي وبنيت على قيم ومنتجات استهلاكية في محاكاة عالية لمنتجات اسواق العولمة والتي انسجمت في الوقت نفسه وأعادة بناء الطبقة الوسطى (الوظيفية) وخلق نماذج استهلاكية وانماط معيشية تحاكي النزعات الاستهلاكية المستحدثة وبشكل لم يسبق له نظير في التأريخ الاستهلاكي بالعراق ، مما دفع هذا النهج الاستهلاكي الى تبني سياسة الباب المفتوح على مصراعيها وضـــعف الضوابط والقياسات للسيطرة على هذه السياسة طوال اكثر من ثمان سنوات فقد كانت المنفذ الاسرع لتلبية طراز الحياة الاستهلاكية الجديد ومستوى المعيشة الناشئ الذي غادر فضيلة الادخار والتوجة نحو الاسراف الاستهلاكي واذا كانت هناك ادخارات فقد توجهت نحو الخارج والاستثمارات الريعية ذات الصفة التجارية والعقارية في سلسلة أستنزافات للدخل تحت ذريعة الحرية الاقتصادية وسياسة الباب المفتوح .

لذا فأن توجهات السياسة المالية عبر أداتها الرئيسة المتمثلة في الموازنة العامة التي تجسدت بتعظيم الانفاق الاستهلاكي على حساب تدنية الانفاق الاستثماري ظهر واضحاً في طبيعة وهيكل الموازنات العامة من فترة ما بعد التغيير لغاية اعداد الدراسة ، مما اضر بمشروعات البنية التحتية المدمرة والتي هي شرط ضروري لنهوض القطاع الخاص كعلامة فارقة في التوجهات الحرة للاقتصاد العراقي حسبما افترضتها ادبيات التغيير ووفق منظور الادارة الامريكية ، فضلاً عن الى الاخلال بشروط وعوامل الاستقرار الذاتي المنطلقة من بنية الناتج المحلي الاجمالي والانفاق الحكومي التحويلي والاستثماري وهيكل الضرائب .

ان منهجية الدولة في ادارة الاقتصاد العراقي قد قاربت منهجية وامثلية باريتو المتطرفة في تحقيق الرفاهية الاقتصادية، حيث وبالرغم من ان الاقتصاد العراقي الريعي الذي تهمين فيه الدولة على نحو 80% من الناتج المحلي الاجمالي، فأن سياسة الدولة الانفاقية توجهت نحو دعم العدالة الاستهلاكية والاضرار بالكفاءة الانتاجية، ويصطلح على هذه المنهجية الادارية الحكومية للاقتصاد العراقي بـ (حيرة باريتو) للامثلية الاقتصادية والتي لا تؤدي هذه المنهجية الا الى نتيجة واحدة هي هدر استخدام قوة العمل المنتج وتعظيم البؤس، اذ ان الافراط في العدالة التوزيعية وقيام الاقلية الحيوية المتمثلة بـ 2% من قوة العمل المنتج للريع النفطي المولد للعملة الاجنبية ودورها في توفير مظاهر الرفاهية الاقتصادية للاكثرية غير المؤثرة بحوالي 98% هو اخلال بمبدأ او امثلية باريتو المتفوقة او الامثلية المتوازنة وهو الوضع الذي يحقق العدالة والكفاءة الانتاجية في ان واحـــد، وان حيرة باريتو هي مقاربة لامثلية باريتو المتطرفة والتي تتجسد في تحسين رفاهية شخص معين على حساب شخص اخر وفق معيارية معينة عبر اثارة مايسمى بالاقلية الحيوية والاكثرية غير المؤثرة.

ان لعنة حيرة باريتو في الاقتصاديات الريعية ذات الهيمنة الحكومية على مصادر توليد وتوزيع الدخل والانتاج تسبب فشل نظام الاسواق لثلاث اسباب: (صالح ، 2010، 18)

1- ظهور المنافسة غير التامة، حيث تستطيع بعض القوى الاقصادية في السوق من ممارسة دورها كقوة في تحريك نظام الثمن بما في ذلك ظهور اشكال المنافسة الاحتكارية والاحتكار .

2- بروز العوامل الخارجية السلبية والتي تمثلت بتدخلات بعض القوى الفردية او المشروعات الحكومية التي لاتعكس اهدافها بما يتناسب وميكانيكية الاسعار في السوق، ولا تؤدي دورها في تحقيق الكفاية الانتاجية بمفهومها الاجتماعي الواسع مثل الافراط في الدعم الحكومي المعوق للانتاج او قبول حالات التلوث او صدور قوانين لا تراعي حقوق الملكية وغيرها.

3- تقديم السلع العامة وهي من الاسباب الرئيسة في فشل نظام السوق في التخصيص الامثل للموارد والتي تتلخص مظاهرها في تقديم الحكومة سلع وخدمات لجميع الافراد من دون أستثناء، حيث يشعر الفرد عندها بأنه راكب مجاني، حيث لا يدفع أثمان السلع المقدمة لها ولا يخضع للضرائب التي تفرضها الحكومة، ومن ثم تكون الحكومة هي الراعية الاساسية لحاجات الفرد ومحطمة لأساسيات السوق ونظام الأسعار.

كما يشير الجدول (1) الى تحقيق الموازنات العامة فائضاً مالياً من 2004 لغاية 2014 وهذا يعود الى سببين: الاول داخلي ويقترن بضعف التوجهات الاستثمارية للموازنة العامة حيث تقل نسبة تخصيصات الانفاق الاستثماري في الموازنة العامة كمعدل طيلة الفترة المذكورة عن 30% الى جانب ضعف التنفيذ الاستثماري، حيث الموازنات العامة تخطط بعجز سنوي في بداية السنة المالية وعند إقرارها وتنتهي بفائض مالي ، والثاني خارجي ويعود الى أرتفاع أسعار النفط وزيادة الانتاج والتصدير بفعل جولات التراخيص النفطية التي ادخلت الاستثمارات الاجنبية الى القطاع النفطي ، وشهدت النفقات العامة قفزات كبيرة في أحجامها والتي يعود اغلبها الى توجهات الدولة الاستهلاكية على حساب التوجهات الاستثمارية . ويبقى التوسع في النفقات العامة والتقشف الضريبي من الثوابت التأريخية الموروثة في سلوك المالية العامة للدولة سوءا في إنموذج الاستبداد الشرقي (الدولة المالكة لوسائل الانتاج) او إنموذج ديمقراطية السوق اذ مازالت ظاهرة الركوب المجاني (تقديم السلع العامة وانعدام الضريبة) في كلا الإنموذجين قائمة (عبيد ، 2013 ، 83)

جدول (1) الموازنة العامة في العراق للمدة (2003- 2015) (مليون دينار)

السنوات	الانفاق العام	الايراد العام	العجز او الفائض	نسبة نمو الانفاق العام %	نسبة نمو الايراد العام%
2003	4901961	15985227	11083266	-	-
2004	32117491	32982739	865248	5.55	1.06
2005	26375175	40502890	14127715	(0.17)	0.22
2006	38806679	49055545	10248866	0.47	0.21
2007	39031232	54599451	15568219	0.005	0.11
2008	59403375	80252182	20848807	0.52	0.46
2009	52567025	55209353	2642328	(0.11)	(0.31)
2010	70134201	70178223	44022	0.33	0.27
2011	78757668	108807390	30049722	0.12	0.55
2012	90374789	119466403	29091614	0.14	0.09
2013	106873000	113767000	6894000	0.18	(0.04)
2014	93350769	105400000	12049231	(0.12)	(0.07)
2015	113692464	94048364	(19644100)	0.21	(0.10)

المصدر: البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ، النشرات السنوية 2003-2015

وتتمثل اهمية السياسة الانفاقية في مجموعة التوجهات الحكومية الهادفة نحو أحداث التأثيرات المناسبة في الاقتصاد، وينجم الاختلاف في السياسة الانفاقية في الدولة الواحدة وفي كل الاقتصادات عن الاختلاف في الظروف الاجتماعية والسياسية او عن التوجهات الخاصة للحكومة ، وما من مجتمع من المجتمعات يمكن ان يحقق قدراً من الاستقرار والنمو من دون ان تكون سياسة الانفاق الحكومي قد مثلت دوراً رئيساً بغض النظر عن المستوى الذي تؤدي فيه الدولة مهامها الاقتصادية ، بمعنى ان ارتباط السياسة المالية بموقع الدولة لا بمستوى

النطاق الذي تقوم من خلاله بالانفاق وحسب بل يرتبط بوجودها المؤسسي0 اذ غالباً ما يؤدي ضعف المؤسسات الحكومية الى احباط وفشل برامج السياسة الانفاقية، لذا يمتلك الانفاق الحكومي دلالة ايجابية وسلبية وينخرط ضمن الافعال المؤثرة في الاستقرار والنمو مما دفع الامر الى اثارة الجدل حول المتقابلة الشائعة لدور (الحكومة والاسواق) وأفضى الجدل النظري بين الاقتصاديين حول حيوية دور كل منهما في النمو والاستقرار ، وان عقلنة التصرف بالانفاق الحكومي يرتبط بالزيادات المؤثرة في الايراد الحكومي وهذا الربط مهم من ناحيتين:

الناحية الأولى : وجود العلاقة القوية والموجبة بين تقلبات الانفاق الجاري والاستثماري وتقلبات الناتج المحلي الاجمالي.

الناحية الثانية : الارتباط القوي بين تقلبات الانفاق العام والايراد العام ، ويظهر أثر هذا الارتباط بشكل قوي في حالة اقتصاد يشكل النفط النسبة الكبرى في مكونات الايراد العام.

ويبين ايرادات الموازنة العامة الجدول(2) والذي يعكس الى حد كبير هيمنة الايرادات المالية ذات الطابع النفطي غير الضريبي على الايرادات المالية ذات الطابع الضريبي حيث زيادة الايراد النفطي غير الضريبي بمعدلات عالية سنوياً الى جانب الزيادات الضعيفة للإيراد الضريبي، وهذا يكرس ظاهرة التوسع في الانفاق العام الى جانب ضمور الضرائب وضعف مساهمتها في خلق التوازن الاقتصادي عبر الية المضاعف وتقنية الاستقرار الذاتي على المستوى الاقتصادي0على المستوى السياسي فهو تعميق لظاهرة الركوب المجاني وقلـــــــــــــــة مساهمة الفرد في توليد الناتج وازاحة القطاع الخاص عن المساهمة في رفع معدلات الناتج والضرائب، ويعتمد مقدار الايرادات غير النفطية التي سوف يمكن تحصيلها ليس فقط على حجم الاوعية الضريبية بانواعها بل على كفاءة الاجهزة الضريبية وتحصيل الرسوم، وهذا لا يمكن تغيره في سنة واحدة، وبأستثناء رواتب منتسبي الدولة لا يمكن الحديث عن وعاء ضريبي قابل للتعريف اجرائيا من دون التباس يقترب من الاعتباط في الكثير من الاحيان، ويوجد ميل متأصل أجتماعيا وإداريا نحو تقليل الايراد الضريبي، وان التخصيص الذي يطال مستوى الانفاق لا يمكن أنجازه واقعيا من دون تغير في بنية الانفاق، ويعود أقتران بنية الانفاق مع انخفاض مستوى الانفاق الى عدة أسباب . (العلي ، 2012، 87 – 92)

1. **سلم الاولويات الذي تراعيه الادارة المالية للدولة .**
2. **تفاوت مكونات الانفاق في قابليتها للتخفيض موضوعيا اي من جهة المتطلبات التقنية لانتاج الخدمات والتنظيم والاجراءات التي قررتها القوانين واللوائح التنظيمية.**
3. **المقاومة التي تبديها الجماعات التي تتاثر سلبيا بالتخفيض.**
4. **أثر الاستمرارية وعدم القابلية للتجزئة.**

جدول (2) هيكل الايرادات العامة في العراق للسنوات(2003-2015) (مليون دينار)

السنوات	الإيرادات غير الضريبية	الإيرادات الضريبية
2003	15728387	256840
2004	32687839	294900
2005	39880890	622000
2006	48464316	591229
2007	53306884	1292567
2008	79131752	1120430
2009	51719059	3490294
2010	66819670	2701447
2011	103061762	5745628
2012	111326166	8140237
2013	110678000	3089000
2014	96600000	8800000
2015	78649032	15399332

المصدر: البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ، النشرات السنوية 2003-2015

وفي الاقتصاد الموجه نسبيا تكون مساحات تأثير السياسة المالية في المتغيرات الاقتصادية كبيرة، وتحرك هذه المتغيرات بالاتجاه المرغوب من خلال اجراءات مستمرة للسياسة المالية، حيثما يحصل الانحراف في سلوك تلك المتغيرات، وقد تم بناء الموازنات العامة للدولة وفق سياقات التحول الاقتصادي المشوه على ستراتيجيات اقتصادية تنطلق من الاتي :

1. **مواجهة التحديات الاقتصادية (المشكلات الاقتصادية المزمنة).**
2. **الايفاء بالالتزامات الدولية (اتفاقات الصندوق والبنك الدوليين).**
3. **تعميق الممارسات اللامركزية في الادارة.**
4. **توفير البنى التحتية للاقتصاد الوطني.**
5. **توفير الشروط اللازمة للنهوض بواقع القطاع الخاص من خلال حزمة من التشريعات القانونية ومحاربة الفساد والبيروقراطية وتقديم الدعم المالي .**

ويؤكد العديد من الاقتصاديين أن عملية أدارج المشروعات الاستثمارية في الموازنة العامة تتم على وفق ما يرد من مقترحات من قبل الوزارة والجهات التنفيذية الاخرى دون ان تستند هذه المقترحات الى دراسات جدوى اقتصادية رصينة الامر الذي يعكس ضعف الجهات المنفذة في تقييم قدراتها وامكاناتها في تنفيذ تلك المشروعات مما يؤدي الى تضخم مبالغ في حجم الموازنة العامة للمبالغة في طلب التخصيصات فضلاً عن عدم الكفاءة في التخصيص ومن ثم ارتفاع تكلفة الفرصة البديلة للتخصيصات الاستثمارية ، وفي حال استمرار عمل السياسة المالية تحت مظلة الريع النفطي فأن الانفاق الاستثماري لن يتبع خطى الانفاق التشغيلي ومن ثم تعميق الاختلالات الهيكلية لعدم النجاح في توجيه الموارد المالية نحو الانشطة الاقتصادية المنتجة .

جدول (3) الانفاق الاستثماري العام ونسبة التنفيذ الفعلي

السنة	الانفاق الاستثماري العام	نسبة الانفاق الاستثماري الفعلي الى الانفاق الاستثماري المخطط
2003	287881	0.09
2004	3924260	0.52
2005	3765018	0.74
2006	2576852	0.49
2007	6588511	0.60
2008	14976016	0.67
2009	9648658	0.64
2010	15553341	0.65
2011	17832114	0.59
2012	20755823	0.55
2013	34647000	0.55
2014	15956661	0.38
2015	35444072	0.85
المتوسط		0.55

المصدر : موقع وزارة المالية العراقية .

المحور الثالث : نماذج مقترحة للموازنة العامة

يعتمد المخطط المالي للموازنات المالية العامة في العراق على إنموذج موازنة البنود وهو من النماذج القديمة التي لا يعكس بوضوح كفاءة استخدام المال العام من جهة ولا يكون له اهداف اقتصادية واضحة من جهة ثانية ، لذا يتطلب مغادرة إنموذج موازنة البنود واعتماد إنموذج موازنة (الموازنة التعاقدية) وهو من احدث نماذج الموازنة والتي يكون فيه شراكة بين القطاع الخاص والقطاع العام ويرسم الإنموذج سياسات الاستخدام ورفع مستويات الناتج وفق رؤية ودراسة الجدوى الاقتصادية والاجتماعية للمشروعات واثرها في معالجة المشكلات الاقتصادية التي يشهدها الاقتصاد العراقي وعلى قمة هذا المشكلات ضعف الاستخدام او ارتفاع مستوى البطالة ، ويمكن استعراض بعض النماذج الخاصة بالموازنة العامة تاريخياً : (محمد ، 2017 ، 162-167)

اولاً: موازنة الاداء .

يعتبر إنموذج موازنة الاداء اولى المحاولات الاصلاحية لنظام موازنة البنود ، ظهرت موازنة الاداء عام 1913 - 1915 وتسمى بموازنة الهدف من الاعتماد المالي المطلوب وتحديد تكاليف البرامج المقترحة للوصول الى الهدف . بهدف التركيز على قياس الكفاءة الادارية وتقليل النفقات عند انجاز المشروعات ورفع كفاءة وانتاجية الانفاق العام .

ثانياً : موازنة البرامج والاداء :

إنموذج موازنة البرامج والاداء هو إنموذج مطّور لإنموذج موازنة الاداء ، ظهر في عام 1954 بعد تطبيقه في وزارة الدفاع الامريكية ثم تم تعميم هذا الإنموذج على مستوى الموازنة الفيدرالية للولايات المتحدة الامريكية في عام 1955 ثم نال هذا الإنموذج استحسان واهتمام الكثير من الدول الاوربية لدرجة اصدرت الامم المتحدة كتيباً بعنوان موازنة البرامج والاداء في عام 1965 . ويرتكز النموذج على الاسس الاتية :

أ- التخطيط : اي التخطيط وتحديد البرامج المستقبلية المتوقعة وامكانية التمهيد لها في البرامج الفعلية الحالية .
ب- البرامج : اي تحديد برامج كل وحدة ادارية ومالية والهدف الاساس من كل برنامج .
ت- البدائل : اي تحديد البدائل للمشروعات وفق مبدأ (الكلفة – المنفعة) بمعنى دراسة تكلفة الفرصة البديلة للمشروعات القائمة .
ث- التقييم : اي تقييم المشروعات الاقتصادية والاجتماعية للحكومة ومدى الاستفادة من هذه المشروعات .

ثالثاً : موازنة الاساس الصفري :

يمثل إنموذج موازنة عامة ظهر في عام 1973 ويفترض هذا الانموذج عدم وجود اي نفقات مؤجلة ، وجميع النفقات الواردة في هذا الإنموذج من الموازنة يجب ان تبرر بالتفصيل بدءاً من نقطة الصفر بمعنى مراجعة البرامج والمشروعات بصورة دائمية على اساس التكلفة والعائد والفعالية .

رابعاً : الموازنة التعاقدية :

هو إنموذج يتشارك القيام بتنفيذه الدولة (الجهة المشرفة على التمويل) والقطاع الخاص (القائم بالتنفيذ باسلوب القطاع الخاص وفق تقنيات الربح والخسارة وإدارة الوقت) ، واول من قام بتطبيقه الحكومة النيوزلندية في عام 1996 ، وقد ساعد هذا الإنموذج على تقديم الكثير من الحلول للمشكلات التي عانت منها الادارة الحكومية في النماذج السابقة وربط بين البرامج الحكومية السنوية والخطط الخمسية للتنمية الى جانب ترشيد ورفع كفاءة وانتاجية القطاع العام بما يتناسب مع الدراسات الحديثة للجدوى الاقتصادية .

<u>الاستنتاجات :</u>

1. **فلسفة الاقتصاد العراقي فلسفة غير واضحة مما ترك اثراً كبيراً في اعتماده على النماذج التقليدية للموازنة العامة ،**
2. **الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي طارد للقطاع الخاص نتيجة اعتماده على الموارد المالية الخارجية .**
3. **الثلاثية الطاردة للاستثمارات الأجنبية والمحلية (الفساد – البيروقراطية – الامن المفقود) ما زالت قائمة مما يعني المزيد من الاستنزاف المالي وسياسات الاستخدام غير الكفوءة .**

التوصيات :

1. **اعتماد إنموذج الموازنة التعاقدية كإنموذج حديث في تعبئة الموارد المالية ومعالجة كفوءة للمشكلات الاقتصادية وتضمين الموازنات المالية الخطط الاقتصادية الواضحة بهدف معالجة التضخم الركودي في الاقتصاد عن طريق استهداف قطاع الانتاج والاستخدام.**
2. **اصدار تشريعات قانونية واضحة وغير مقيدة لإنشاء القطاع الاستثماري وتساعد على بناء الشراكة الحقيقية بين السوق والدولة .**
3. **الابتعاد التدريجي للدولة عن مزاولة المشروعات العامة وفسح المجال للقطاع الخاص لخلق جو تنافسي في استثمار الموارد المالية والطبيعية ، مما يساعد هذا الامر على تنويع الاقتصاد العراقي ومغادرة الحالة الريعية له**

المصادر :

1. البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ، النشرات السنوية 2003-2015
2. صالح ، مظهر محمد **(الدولة الريعية من المركزية الاقتصادية الى ديمقراطية السوق)** مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق ، بغداد ، بيت الحكمة ، 2011 .
3. عبيد ، باسم خميس **(اثر السياسة المالية في تحقيق الاستقرار والنمو في العراق للمدة 1990-2010)** أطروحة دكتوراه ، كلية الإدارة والاقتصاد جامعة بغداد .
4. العلي ، احمد ابريهي **(الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية)** بغداد، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية 2012.
5. القاضي ، عمر طارق وهبي **(سياسات الاصلاح الاقتصادي في الاقتصاديات النامية بين المهام والتحولات مع اشارة خاصة للعراق)** اطروحة دكتوراه ، كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة بغداد 2006.
6. محمد ، عمرو هشام **(المالية العامة والسياسات المالية وتطوراتهما الحديثة)** مكتب العراق للطباعة والنشر ، بغداد 2016 .
7. مرزوق ، عاطف لافي **(إشكالية التحول الاقتصادي في العراق، مبادئ الاقتصاد السياسي)** بغداد، مركز العراق للدراسات ، الطبعة الاولى، 2007 .
8. الموقع الالكتروني لوزارة المالية العراقية