المقايضة بين متطلبات التغير الهيكلي في الاقتصاد العراقي وتوفير الحاجات الأساسية للمجتمع للمدة (٢٠٠٣-٢٠١٣)

أ.م.د. محمد علي موسى المعموري♣

الملخص

ان الدور الذي تلعبه النفقات العامة يكتسب أهمية بالغة في الاقتصاد الوطني، واذا كان الهدف من الإنفاق العام هو إشباع الحاجات العامة فإلى أى أحد يجوز للدولة أن تذهب فى إشباع هذه الحاجات، وما هو الحد الذى ينبغي لها أن تقف عنده مقابل المتطلبات الملحة من الإنفاق لمقابلة التدهور الحاصل في بنية الاقتصاد القومي وتخلف قطاعاته المختلفة. علما ان التشوه الهيكلي في الاقتصاد العراقي، ونتيجة للضغوطات السياسية والاجتماعية، وصل الى المستوى الذي يصعب تشخيصه فضلا عن علاجه، بسبب إعطاء الأولوية للحاجات العاجلة وعدم الاهتمام بتنمية الاقتصاد وتطوره. ويهدف هذا البحث إلى تحديد السياسة المالية المثلى لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية العامة، وبيان الحد الأمثل للإنفاق العام وفق الاحتياجات الضرورية لتطوير الاقتصاد وتحقيق متطلبات المجتمع وصولا إلى تحقيق التوازن الاقتصادي العام. باعتبار ان المقايضة بين البدائل في تخصيص الموارد تقوم على اعتماد الاولوية بين الأهداف، كما ان متطلبات التنمية الاجتماعية واستدامتها لايمكن ان تتحقق الا من خلال التغير الهيكلي في الاقتصاد.

♣) هيئة التعليم التقني، مركز تطوير الملاكات.

المقدمة:

ان التغيرات الهائلة التي حصلت في العراق بعد العام ٢٠٠٣ على المستوى الاقتصادي والاجتماعي، وحجم التحديات الكبيرة التي تمثلت بالفوضى السياسية والاقتصادية، والعمل على إعادة بناء الدولة من خلال السيطرة على العنف المتزايد وارساء عملية سياسية قادرة على سن التشريعات والقوانين في ظل التطورات الجديدة، فضلا عن اعادة بناء الاقتصاد وفق اسس سليمة تبدأ بإعادة اعمار مادمرته الحروب السابقة في ظل تنامي الطلب على مقومات الحياة الأساسية كخدمات الصحة والتعليم والأمن ... الخ. كما ان تنامي مسؤولية الدولة في سبيل تلبية هذا الطلب وحاجتها المتزايدة الى الانفاق العام، كل ذلك أفضى الى تدخل الدولة بكل ثقلها، وحشد جميع الموارد المتاحة، لمواجهة تلك التحديات. ومع ازدياد دور الدولة تطورت النفقات العامة حيث زاد حجمها وتعددت أنواعها، وبدل ان تكون أداة رئيسية من أدوات السياسة المالية والسياسة الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق التغييرات الهيكلية الضرورية في الاقتصاد وتلبية الحاجات الأساسية للمجتمع، أصبحت عاملا سلبيا تلهث السياسات الاقتصادية والسياسية لتحقيقه وعقبة كأداء في الطريق نحو تحقيق التنمية.

المحور الأول: منهجية البحث

أولا: مشكلة البحث

ان التدهور الاقتصادي والاجتماعي الحاصل في العراق كان ولايزال نتيجة جملة من العوامل الخارجية، أهمها الحروب والحصار الاقتصادي التي عانى منها العراق طيلة العقود الثلاثة السابقة، فضلا عن عوامل داخلية تمثلت بعدم العدالة الاجتماعية وعدم كفاية النمو، بالإضافة إلى تأخر الإصلاح السياسي، مما أدى الى حدوث تدهور بمستوى التنمية البشرية، والتباين في التنمية بين المحافظات، وحرمان شرائح عديدة بالمجتمع من نيل حقوق متساوية في الدخل الذي يتسم بتواضعه حتى في أعلى مراتبه مقارنة بمجتمعات أخرى، فضلا عن تخبط صانعي القرار على مستوى التشخيص والعلاج والتخبط في التخطيط لصالح السياسة على حساب الاقتصاد، كل ذلك أدى الى الاختلال في عملية التخصيص الأمثل للموارد المتاحة بين استخداماته المختلفة.

ثانيا: اشكاليات البحث

١- ان السبب الرئيسي في الاختلالات التي يتعرض لها الاقتصاد العراقي ناتجة عن عدم كفاءة وفعالية السياسات المتبعة في العراق.

٢- ان السبب الرئيسي لعجز الموازنة في العراق، خلال السنوات الماضية يعود بشكل رئيس الى تفاقم النفقات العامة وان ترشيد النفقات العامة يقلل العجز ويعيد التوازنات.

٣- تشكل التبعية إزاء التغيرات الخارجية والمتمثلة بأسعار النفط وأسعار الصرف عائقا أمام تحقيق التوازنات المالية الداخلية والخارجية.

٤- ان التوسع المضطرد في القطاع العام، مع اهمال القطاعات الاقتصادية المنتجة، له الأثر البالغ على الخلل الواضح في أداء الاقتصاد العراقي.

ثالثا: أهمية البحث

تأتي أهمية دراسة الوسائل الكفيلة بتحقيق متطلبات التغير الهيكلي وتوفير الحاجات الاساسية للمجتمع نظرا لما تحدثه من آثار اجتماعية واقتصادية عميقة. كما ان الاسترشاد بهذه الآثار يساعد في وضع قواعد عامة تسير عليها سياسة الإنفاق العام على النحو الذي يحقق أهداف السياسة الاقتصادية للدولة والمجتمع في ظل

قصور وشح مصادر التمويل التي يتعرض اليها الاقتصاد العراقي. كما يكتسب البحث أهميته من خلال بيان أثر النفقات العامة في التحليل الاقتصادي ودورها في التأثير على متغيرات النشاط الاقتصادي في ظل الأزمات المتلاحقة والعنيفة التي يمر بها الاقتصاد العراقي.

رابعا: فرضية البحث

ان المقايضة بين البدائل في تخصيص الموارد تقوم على اعتماد الاولوية بين الأهداف وليس العشوائية او وفقا لاعتبارات سياسية، كما ان متطلبات التنمية الاجتماعية واستدامتها لايمكن ان تتحقق الا من خلال التغير الهيكلي في الاقتصاد مع اعطاء أهمية بالغة لجانب ترشيد الانفاق العام والعمل على تحديد الأهداف بدقة، آخذين بنظر الاعتبار كلفة الفرصة والفرصة البديلة في التخصيص الأمثل للإنفاق العام على قنواته المختلفة.

خامسا: هدف البحث

يهدف هذا البحث إلى تحديد السياسة المالية المثلى لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية العامة، وبيان الحد الأمثل للإنفاق العام وفق الاحتياجات الضرورية للاقتصاد والمجتمع وصولا إلى تحقيق التوازن الاقتصادي العام. كما يهدف البحث الى التعريف بالدور الكبير لعملية التخطيط والتخصيص الأمثل للموارد في ترشيد الانفاق العام والسعي الى ابراز دور عملية ضبط برامج الانفاق العام بالأهداف في التخصيص الأمثل للموارد، كما يهدف البحث بالتعرف على توجهات سياسة الانفاق العام في العراق في السنوات المقبلة، فضلا عن التغيرات الهيكلية المطلوبة في الاقتصاد العراقي.

سادسا: منهجية البحث

يتبنى البحث منهجية متغيرة في التعامل مع المواضيع المختلفة التي تطرق اليها البحث. فتارة يتم اعتماد الدراسات المقارنة من خلال محاكاة الواقع الاقتصادي في العراق المتعلق بالمتغيرات الاقتصادية قيد البحث مع الأفكار النظرية المختلفة وبيان الفجوة الحاصلة بين النظرية والتطبيق، وتارة يتم استخدام المنهج الوصفي عند التعرض الى أهم المفاهيم والأسس المتعلقة بسياسة الانفاق العام، كما تم استخدام المنهج التحليلي، فيما يخص الآثار التي تركها الانفاق العام على المتغيرات المختلفة

في الاقتصاد العراقي، فضلا عن استخدام المنهج التقويمي في دراسة السياسة الانفاقية المتبعة في العراق. وفي كل ذلك تم استخدام الأدوات الخاصة بالتحليل الاقتصادي من احصائيات وجداول وأشكال بيانية وطرق تحليل.

سابعا: خطة البحث

للوصول الى أهداف البحث، واثبات فرضيته، فقد تمت معالجة الموضوع من خلال محاور خمسة، تعرضنا في المحور الأول الى منهجية البحث أما المحور الثاني فقد تم التطرق فيه الى مفهوم التغير الهيكلي والمؤشرات الدالة عليه، من خلال بيان علاقة الارتباط المتبادلة بين التغير الهيكلي والتنمية في الفكر الاقتصادي، والتعرض الى المعالم الاساسية للتشوه الهيكلي في الاقتصاد العراقي وآلية الدعم الحكومي واختلال هيكل الاعانات. اما المحور الثالث، فقد تطرقنا فيه الى الاتجاه العام للإنفاق الاجتماعي في العراق، وقد كان المحور الرابع موضوع متطلبات التغير الهيكلي في الاقتصاد العراقي، أما الاستنتاجات والتوصيات فقد جاءت في المحور الخامس.

المحور الثاني: التغير الهيكلي: المفاهيم والمؤشرات

أولا: العلاقة المتبادلة بين التغير الهيكلي والتنمية في الفكر الاقتصادي

يعتقد الكثير من كتاب الفكر الاقتصادي وأصحاب السياسة الاقتصادية والاجتماعية، ولاسيما التقليديون منهم، أن تحقيق مستوى مقبول من التنمية الاقتصادية والبشرية لايتأتى الا من خلال النمو الاقتصادي. غير أن نُهُج التنميةّ البشرية في العقود الأخيرة أثبتت بما لايقبل الشك ان النمو الاقتصادي قد يكون على حساب الفقراء، اذا لم يرافق النمو سياسات موازية للإصلاح، تتبنى فيها الدولة المنهج الانمائي الذي يعمل على توسيع نطاق عدد من الخدمات الاجتماعية الأساسية، كالصحة والتعليم والخدمات العامة الأخرى، على ان لا يكون الاستثمار ملحقاٌ بعملية النمو، بل هو جزء لا يتجزأ منها[1]. كما ان على الدولة ان تعي ان فعالية الإنفاق العام، اذا اريد ان يكون لها تأثير بالغ على تقديم الخدمات العامة وتوسيع

الإمكانات، ان لا تتوقف على مستويات هذا الإنفاق، بل تعتمد على أوجه الإنفاق وكفاءة تخصيصه[٢].

ويقصد بالنمو الاقتصادي الزيادة المستمرة المتحققة في الناتج المحلي الاجمالي وبما يحقق زيادة مطردة في متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي، وهو بذلك يعبر عن مفهوم كمي يركز على النمو على المدى الطويل، وبالتالي على النمو المستدام[٣]. أما المصادر الأساسية للنمو فهي الاستثمار في رأس المال المادي والبشري، فضلا عن التقدم التقني وكفاءة النظم الاقتصادية[٤]. واذا كان النمو الاقتصادي يمثل التحسن الكمي لمجمل الاقتصاد، بما في ذلك الموارد والنمو الديموغرافي وانتاجية العمل، وهذا النمو يقتضي بالضرورة سلسلة من التغيرات في الهيكل الاقتصادي حتى تضمن استمراره، فان التنمية الاقتصادية سلسلة من التغيرات التي من دونها يتوقف النمو، كما انها "مجموع التغيرات الاقتصادية والاجتماعية المرافقة للنمو"[٥].

واتساقا مع ما تقدم من مفاهيم فان التغير الهيكلي يمثل مجموعة التغييرات الاقتصادية والمؤسساتية الضرورية لاستمرار نمو الدخل القومي، والذي يعبر عن الزيادة في تراكم رأس المال المادي والبشري وتغيير هيكلية الطلب والانتاج والتجارة وتوسع الحضر ومعدلات امية أقل وحياة أطول بالتوازي مع زيادة مستوى دخل الفرد للوصول الى مراحل متقدمة من التنمية[٦]. وهكذا تتبين العلاقة الوثيقة بين التغير الهيكلي والتنمية.

ولقد ارتبط مصطلح التغير الهيكلي بالاقتصادي Chenery ، الذي أكد على أهمية رأس المال المادي والبشري في الارتقاء بعملية التنمية، فضلا عن أهمية التغير الهيكلي في الاقتصاد، كما اعتبر ان الوصول الى التنمية الحقيقية رهن بانتقال الاقتصاد من الطابع الزراعي الى الطابع الصناعي، يرافقه تراكم متزايد في رأس المال المادي والبشري، وتغير في الطلب من الحاجات الأساسية الى السلع المصنعة والخدمات، يتزامن ذلك مع تغير جوهري في الاطار الحضري والاقليمي، ينعكس من خلال اتساع المدن على حساب المناطق الريفية، كما يرافق ذلك تغييرات على المستوى الاجتماعي، اطارها العام انخفاض في حجم العائلة وبالتالي انخفاض في معدل النمو السكاني[٧].

مع الذكر ان بداية هذه الأفكار كانت على يد Fisher [٨] و Clark [٩] اللذان بينا ضرورة الانتقال من القطاع الزراعي الى الصناعي الى الخدمات أثناء عملية التنمية.

ولقد استحوذت الأفكار التي جاء بها Lewis [١٠] على مساحة واسعة من الفكر الاقتصادي، حيث عد التغير الهيكلي وفقا لتلك الأفكار عاملا حاسما في عملية النمو والتنمية، اذ أكد على دور الانتاجية في عملية التغير الهيكلي، وان عملية التغير الهيكلي تحدث عندما يتم انتقال قوة العمل الفائضة من القطاع الزراعي الى القطاع الصناعي دون تأثر الأول نتيجة لزيادة الانتاجية[١١]. ويؤكد Lewis ان هذا التحول يؤدي الى زيادة في معدلات النمو واستثمارا أمثل في الموارد الاقتصادية المتاحة[١٢]. على ان من الجدير بالذكر ان تطوير الانتاجية وفقا لتلك النظرية يتم من خلال استخدام التكنولوجيا الحديثة والاستثمار في راس المال البشري وتطوير عملية التعلم والتدريب والتأهيل. بينما أوضح الاقتصادي (Rostow) في نموذجه مراحل النمو، ان التحول من قطاع الزراعة إلى قطاع الصناعة لايتم الا من خلال الأخذ بالأساليب التكنولوجية التي تؤدي إلى نمو الناتج المحلي الإجمالي بمقدار يفوق نمو السكان، ويستمر الوضع إلى أن يصل المجتمع إلى مرحلة الاستهلاك الكثيف، ومع العدالة في توزيع الدخل يرتفع معدل النمو الاقتصادي[١٣].

كما قدم Kuznets في العام ١٩٥٥ دراسة عن سمات النمو الحديث تؤكد على أهمية التغير في هيكلية قوة العمل كشرط أساسي لتحقيق التنمية[١٤] ، بينما أكد Caldor في العام ١٩٦٧ على الارتباط الوثيق بين التصنيع ونمو الانتاجية[١٥]. وفي السياق نفسه أكد ***Abramovich*** في العام ١٩٨٦ على أهمية خلق قطاعات صناعية متقدمة بالتوازي مع تطوير القدرات التكنولوجية واستخدام أساليب فنية متطورة كجزء من عملية التحول الهيكلي في الدول النامية[١٦]. بينما أكدت الدراسات الحديثة على دور المؤسسات الاقتصادية في عملية التغير الهيكلي من خلال قدرتها على تطبيق السياسات الاقتصادية واستخدام تقانات حديثة، لتحقيق معدلات نمو عالية. حيث يؤكد Rodrik ، ان فشل السياسات الاقتصادية في الدول النامية، ولاسيما السياسات الصناعية يعود الى النقص في المؤسسات الداعمة[١٧]. وبالمقابل فقد أثبتت الكثير من الدراسات التطبيقية "ان المعدلات العالية من النمو الاقتصادي الذي تحقق في معظم

الدول النامية رافقها تحول هيكلي في بنية الاقتصاد وتطورا في استخدام التكنولوجيا، وارتفاعا في مستوى مهارات العاملين فضلا عن زيادة في كثافة رأس المال في النشاطات الاقتصادية"[١٨].

والسؤال المهم هو أي الأنماط من التغيرات الهيكلية[١٩] قادر على احداث تغير حقيقي في بنية الاقتصاد العراقي لتحقيق الأهداف المطلوبة، وماهي الخطوة الأولى في هذا التحول، اذا ما علمنا ان الأهداف الاجتماعية والاقتصادية تختلف باختلاف السياسات في كل بلد وطبيعة المؤسسات فيه وتوزيع القوى المختلفة بين شرائح المجتمع فضلا عن التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي يمر به البلد وتأثره بالقوى والعوامل الخارجية الاقتصادية والسياسية. كما يلعب حجم البلد من الناحية الجغرافية والسكان ودوره الاقليمي والموارد الطبيعية والبشرية التي يمتلكها والتركيب العرقي والأثني دورا هاما في اختيار نموذج التنمية. الا ان نقطة الضعف الرئيسية في منهجية أنماط التنمية هو السببية بين المتغيرات الهيكلية والدخل. كما أن الأنماط التنموية لها شروط عند محاولة الاستفادة منها لدولة معينة. وتلعب الاستراتيجيات التنموية، والتي تعتبر متغيرات خارجية، دورًا أساسيًا في تسريع عملية التنمية.

وفي الوقت الحاضر ظهرت العديد من الدراسات، ولاسيما الدراسة التي جاء بها ***Roderick***[٢٠] في العام ٢٠٠٤ التي ركزت على دور المؤسسات في عملية التغير الهيكلي واللحاق بالدول المتقدمة من خلال تسريع عملية التغير، بحيث تسهم هذه المؤسسات ومن خلال التطبيق الفعال للسياسات الاقتصادية والاجتماعية المختلفة في تحقيق معدلات نمو استثمار عالية وتشجيع توطين التقانات الحديثة. ورغم التشابه الكبير في وظائف المؤسسات، الا أن شكلها ووظيفتها يختلف بحسب كل دولة، كما أكدت هذه الدراسة على ان فشل السياسات الصناعية في العديد من الدول النامية كان بسبب النقص في المؤسسات الداعمة. وتمثل تجربة شرق آسيا دليلا على أهمية دور الدولة والمؤسسات في عملية التنمية.

ثانيا: ملامح التشوه الهيكلي في الاقتصاد العراقي

تتمثل المعالم الاساسية للتشوه الهيكلي في الاقتصاد العراقي بمجموعة من المؤشرات.

المؤشر الأول: ضعف مساهمة القطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي

بعد عقود من الاهمال وسوء الادارة، تراجعت القطاعات الرئيسة في العراق، ولاسيما قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية وتدنت وتائر نموهما، ويبين الجدول (١) ضعف مساهمة قطاعات الإنتاج المادي في توليد الناتج المحلي الاجمالي، اذ لم تتجاوز نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج في العام ٢٠١٠ أكثر من ٥%، في حين بلغت مساهمة القطاع الصناعي ٢.٣% فقط[٢١] ، ولم تتغير هذه الحالة عبر سنوات خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤، اذ لم تتجاوز حصة الصناعة التحويلية ٢.٧% من الناتج المحلي الاجمالي في عام ٢٠١٣، في حين بلغت حصة الزراعة ٤.٠ % فقط. علما ان خطة التنمية الوطنية ٢٠١٠-٢٠١٤ اعتبرت الصناعة التحويلية احد الانشطة المستهدفة لتنويع الاقتصاد الوطني، إلا ان المخصصات الفعلية للسنوات ٢٠١٠- ٢٠١٣ كانت منخفضة الى الدرجة التي بلغ فيها المخصص الفعلي للاستثمار الحكومي للسنوات الاربع للصناعات التحويلية (٣.٥٢%). ورغم ذلك كانت نسب التنفيذ متدنية ايضا اذ لم تتجاوز (٢٣.٣%) من المخصص الفعلي للاستثمار[٢٢]. ولم تكن القطاعات الاقتصادية الأخرى بأفضل حالا من قطاعي الزراعة والصناعة في المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي، مقارنة بما يحققه قطاع النفط طيلة السنوات (٢٠١٠-٢٠١٣).

الجدول (١)

الناتج المحلي الاجمالي للعراق حسب الانشطة الاقتصادية للفترة ٢٠١٠-٢٠١٣

(مليون دينار).

القطاع	٢٠١٠		٢٠١١		٢٠١٢		٢٠١٣	
	المبلغ	الاهمية النسبية %	المبلغ	الاهمية النسبية %	المبلغ	الاهمية النسبية %	المبلغ	الاهمية النسبية %
الزراعة والصيد	٨٦٥٧.٤	٥.٠	٨٨٠٨.٦	٤.٢	٩٩٩٠.٧	٤.١	١٠٧٤٢.٤	٤.٠
النفط الخام	٧٣٩٩٠.٦	٤٣.٠	١١٦١٨٤.٩	٥٤.٧	١٣٠٠٦٤.٤	٥٢.٤	١٢٦٧٥٠.٥	٤٧.٠
الصناعات التحويلية	٣٩١٦.٥	٢.٣	٣٨٧٩.٩	١.٨	٤٢٢١.٥	١.٧	٧٢٨٨.٠	٢.٧
الكهرباء والماء	١٩٧٩.٨	١.١	٢٦٧١.٦	١.٣	٣١١٢.٩	١.٣	٣٩٩١.١	١.٥
البناء والتشييد	٦٠١٠.٥	٣.٥	١٠٤٨٦.٢	٤.٩	١٣٧٨٥.٦	٥.٦	٢٢٧٣٨.٥	٨.٤
النقل والمواصلات	١٩٤١٥.٢	١١.٢	١٠٣٢٣.٦	٤.٩	١١٥٨٢.٩	٤.٧	١٥٠٦٣.٣	٥.٦
تجارة الجملة والمفرد	١٤٩٤٠.٢	٨.٦	١٣٩٤١.٦	٦.٦	١٥٦٢٦.٤	٦.٣	١٧٦٨٨.٣	٦.٦
المال والتأمين والعقار	١٦٣١٠.٠	٩.٤	١٨٠٧٥.٧	٨.٥	٢١٥٠٦.٧	٨.٧	٢٢١٤٣.٢	٨.٢
التنمية الاجتماعية	٢٧٤٥٩.٤	١٥.٩	٢٧٨٨٢.٢	١٣.١	٣٦٥٢٧.٨	١٤.٨	٤٣٢٤٢.٥	١٦.٠
المجموع			٢١٢٢٥٤.٩	١٠٠.٠	٢٤٦٤١٨.٩	١٠٠.٠	٢٦٩٦٤٧.٨	١٠٠.٠
رسم الخدمة(-)			٩٤٥.٠	١٠٠.٠	١٤٨٤.٧	١٠٠.٠	٢٢٥٢.٢	
الناتج المحلي الإجمالي	١٧١٩٥٧.٠		٢١١٣٠٩.٩		٢٥١٩٠٧.٧		٢٦٧٣٩٥.٦	

المصادر: – وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات ٢٠١٠.

– التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي لعامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣

ان التراجع الكبير في القطاعات الانتاجية في العراق، وبشكل تراكمي عبر العقود الثلاثة الماضية، انعكس أثره سلبا على مجمل الفعاليات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وحتى الأمنية، وأنشأ اختلالا واضحا في بنية الاقتصاد العراقي، تضاعفت خطورته بسبب تخلف الجهاز الانتاجي وعدم قدرته على الاستجابة للتغيرات المتزايدة

في الطلب، كما ان الانفاق الاستهلاكي المتزايد، نتيجة تحسن الاجور والرواتب في القطاع العام دون استجابة مناسبة من الجهاز الانتاجي المحلي أصبح القوة الدافعة الرئيسة لنمو الضغوط التضخمية والتي تركت اثارها النسبية على حركة الانتاج ومستويات المعيشة وقدرات الفرد الشرائية، مما يتطلب اعادة صياغة السياسات الاقتصادية وتحديد الاولويات، والاهتمام بقطاعات الانتاج المادي الرئيسة وعدم التركيز على تطوير القطاع النفطي باعتباره المساهم الأكبر في توليد الناتج المحلي الاجمالي.

المؤشر الثاني: الطبيعة الريعية والأحادية الجانب للاقتصاد العراقي.

لم يتغير الحال كثيرا بعد العام ٢٠٠٣ حول دور النفط في بناء الاقتصاد العراقي، ولا زالت السياسات تكرر نفسها منذ عقود ولا تعبر الا عن رؤيا قاصرة او معدومة. وبين الجدول (٢) ان الايرادات النفطية للأعوام ٢٠٠٣-٢٠٠٨ تمثل، في المتوسط ، أكثر من ٩٠% من ايرادات الموازنة العامة للدولة يقابله ضآلة الايرادات غير النفطية، وليست الأعوام اللاحقة بمستثناة من هذه القاعدة، وكما يشير الى ذلك الجدول (٣)، فقد بلغت الايرادات غير النفطية في الأعوام٢٠٠٩، ٢٠١٠، ٢٠١١، بحدود ٥.٧% ،١١.٧%، ٣.٤٤%، على التوالي. كما تواصل ضعف مساهمة الايرادات غير النفطية في العام ٢٠١٢، ٢٠١٣ لتبلغ ٢.٦٧%، ٢.٤٥% من مجموع الايرادات مقابل أكثر من ٩٧% في الأعوام ٢٠١١-٢٠١٣ على الرغم مما يعلن ومنذ العام ٢٠٠٤ عن ان الدولة تتجه الى تنويع مصادر الدخل، والابتعاد عن التبعية المفرطة لقطاع النفط. ان هيكلية ايرادات الموازنة العامة للدولة والتي تشكل العوائد النفطية الجزء الاعظم منها، مثلما تعكس الطبيعة الاحادية الريعية للاقتصاد العراقي، فإنها تعكس التراجع الحاد في نشاط بقية القطاعات الاقتصادية.

الجدول (٢)

حصيلة الايرادات النفطية ونسب اسهامها الى الموازنة العامة للدولة. (**مليون دينار**).

	٢٠٠٣	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨
الايراد النفطي	١٥٧٢٨.٣	٣٢٥٩٣.٠	٣٩٤٤٨.٥	٤٦٨٧٣.٢	٤٩٥٥٧.٢	٧٧٨٧٤.٥
نسبتها الى الموازنة %	٩٨.٤	٩٨.٨	٩٧.٦	٩٥.٢	٩٥.٢	٩٧.٠٤

المصادر : وزارة المالية ، دائرة المحاسبة، تقارير تنفيذ الموازنة الاتحادية.

الجدول (٣)

ايرادات الموازنة العامة للدولة ٢٠٠٩-٢٠١٣. (مليون دينار).

الفقرات	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣
الضرائب	٢٨٣٧.٢	٥٥٥٢.٨	٢٣٧٢.١	٢٥٨٣.١	٢٧٤٣.٧
المساهمات الاجتماعية	٢٦.١٦٩	٢٠.٥٩٢	٨٩.٠٠٠	٥٣.٥٢٠	
المنح			١٢٨.٥٠٠		١٣٦.٠
بيع الموجودات	١٦.٥٤٤	٤١٠.٥٦٨	١٠٦.٠٩٩	٣٢.٣٨٨	٥٣.٠٥١
المجموع	٢٨٧٩.٨	٥٩٨٣.٩	٢٦٩٥.١	٢٦٦٨.٩	٢٩٣٢.٧
الأهمية النسبية	%٥.٧	%١١.٧	%٣.٤٤	%٢.٦٧	%٢.٤٥
مبيعات النفط	٤٧٥٢٨.٢	٤٥٢١٨.٠	٧٨١٨٤.١	٩٩٦٠٥.١	١١٦٢٩٣.٩
المجموع مع النفط	٥٠٤٠٨.٢	٥٠٧٧٥.٠	٨٠٩٣٤.٧	١٠٢٢٧٤.١	١١٩٢٢٦.٧

المصادر : وزارة المالية ، دائرة المحاسبة، تقارير تنفيذ الموازنة الاتحادية.

ويلاحظ من الأرقام الواردة في الجداول أعلاه ان النفط ما يزال المحرك الرئيسي للنمو وسيبقى كذلك لأمد طويل في ظل البنية الراهنة للاقتصاد العراقي. كما تشير الارقام الى ان الموازنة العامة للدولة لازالت تعتمد بشكل كبير على ايرادات النفط مما يؤشر عجز السياسات الاقتصادية المختلفة والبرامج الحكومية عبر السنوات العشر السابقة من النهوض بالاقتصاد العراقي، عبر تفعيل القطاعات الاقتصادية المختلفة، كما ان ايرادات الموازنة العامة بقدر ما تمثل انعكاساً للبنية الاحادية للاقتصاد العراقي الشديدة الاعتماد على النفط، فانها تعطي في الوقت نفسه مؤشراً سلبياً يبين فشل السياسات المعتمدة حتى الآن في تحقيق أي تحسن وتطور على صعيد تنويع مصادر تمويل الموازنة العامة ورفع فعالية السياسة الضريبية وكفاءة أداء الأجهزة الحكومية وآليات جني الضرائب وجباية رسوم استحصال اجور توفير الخدمات من قبل الشركات والمؤسسات العامة.

المؤشر الثالث: اختلال الهيكل التوزيعي للتصرف بالريع النفطي .

يبين الجدول (٤) المبالغ المخصصة كنفقات عامة لمجموعة من الوزارات التي تعبر عن القطاعات الاقتصادية الرئيسة في الاقتصاد العراقي.

الجدول (٤)

المبالغ المخصصة للوزارات كنسبة من النفقات العامة (تريليون دينار).

	٢٠٠٦	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢	٢٠١٣
الداخلية	٥.٦٤	٧.٧٥	٨.٣٤	٩.٠٢	٩.١١	٧.٦٤	٨.١٧	٧.١٧
الدفاع	١٠.١	١٠.٠٨	٩.٧٢	٦.٦٢	٧.١٩	٧.٠٧	٦.٠٢	٦.٦٥
النفط	١٠.٥٦	٥.٩٦	٦.٢٣	٥.٣٩	٢.٩٨	٩.٦١	١١.٩٤	١٥.٥٣
الكهرباء	٢.٤٧	٣.٨	٤.٢١	٥.٧٨٥	١.٩٦	٥.١٢	٥.٥٥	٥.٧٤
النقل	٠.٥٦	٠.٥١٥	٠.٦١	٠.٩١	٠.٥٢	٠.٥٧	٠.٧٧	١.٠٦
البلديات	٠.٨١	٠.٩٠	٠.٩٣	٠.٨٨	٠.٦٥	٢.١٦	١.٣٤	١.٩٥
الاعمار والاسكان	١.٠٨	١.٠٢٣	١.٠٣	١.٠٩	٠.٥١	١.٠٨	٠.٩٧	١.١٨
الموارد المائية	٠.٧٦	٠.٨٦	٠.٩٨	١.٢٤	١.٠٢	٠.٣٨	١.٠٢	٠.٩٦
الزراعة	٠.١٨	٠.٢٦٢	٠.٣٢	٠.٩٦	٠.١٩	١.١٧	٠.٨٥	٠.٧٦
الصناعة	٠.٠٧٢	٠.١٣٤	٠.٢١	٢.٢١	٠.٥١	٠.٧١	٠.٥١	٠.٧٦
الصحة	٣.١١	٤.٤٣	٥.٤١	٥.٩٧	٢.٧٧	٥.٩٢	٤.٨٤	٤.٨٧
التربية	١.٥٤	١.٧١	٣.٥٠	٥.٦١	٤.٦٦	٧.٨٨	٦.٨٨	٦.٣٦
التعليم العالي	١.٣٢	٢.١٢	٢.٣٣	١.٥١	١.٣٢	٢.٦٦	٢.٦٤	١.٨٨
النفقات العامة	٣٨.٨٠٦	٥١.٧٢٧	٥٩.٤٠٣	٥٢.٥٦٧	٧٠.١٣٤	٦٩.٦٣٩	٩٠.٣٧٤	١٠٦.٨٧٣

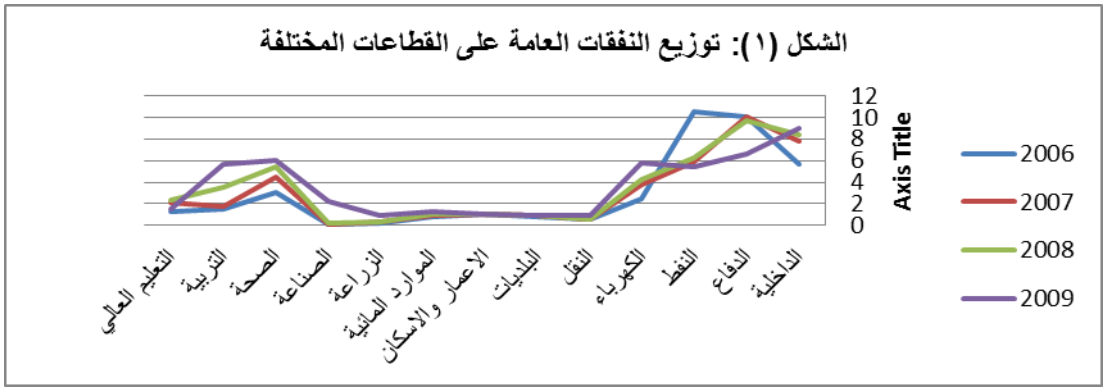
المصدر : وزارة المالية ، دائرة الموازنة، قانون الموازنة الاتحادية للسنوات ٢٠٠٦، ٢٠١٣.

ومن خلال الأرقام المؤشرة في الجدول (٤) يمكن استخلاص الملاحظات الآتية:

أولا: تعكس المبالغ المخصصة ثباتاً نسبياً في طريقة توزيع النفقات العامة على القطاعات المختلفةعلى الرغم من كل دعوات وتأكيدات الخبراء والمتخصصين على ضرورة الاهتمام بقطاعات الانتاج، وتحديد اولويات الانفاق، وكما يبين الشكل (١)

.

الشكل (١): توزيع النفقات العامة على القطاعات المختلفة



ثانيا: استحواذ الجانب الأمني على نسبة كبيرة من التخصيصات بلغت في بعض السنوات أكثر من٢٠% من النفقات العامة، دون تحقيق نتائج ملموسة على الأرض، مما يؤشر حالة من التخبط في ادارة هذا الملف. فضلا عن استقطاب الاجهزة العسكرية والأمنية اعداداً كبيرة من قوة العمل الشابة في المدينة والريف، على حساب المؤسسات وبعض الانشطة الانتاجية، ولاسيما الزراعية في الريف.

ثالثا: ان المبالغ المخصصة على ثلاث من الوزارات المعنية بتوفير البنى التحتية الأساسية، (النقل، البلديات، الاعمار والاسكان) لاترقى الى ما يطمح اليه الاقتصاد العراقي، بل هي غير قادرة حتى على اعادة اعمار البنى التحتية المدمرة. يرافق ذلك تلكؤ الغالبية العظمى من المشاريع الحكومية، وسوء التنفيذ أو عدمه، ونسب انجاز متواضعة لآلاف المشاريع سواء فيما يتعلق بإعمار وتطوير البنى التحتية المادية، كشبكات الطرق والمجاري والصرف الصحي والكهرباء والماء وغيرها، ام بالبنى التحتية المتعلقة بالخدمات الاجتماعية والاساسية. ويشهد على ذلك ضعف وتهالك البنى التحتية، ورداءة انجاز الجديد منها. فضلا عن قلة المبالغ المخصصة لتوفير السكن بالرغم من الحاجة الماسة للسكن.

رابعا: على الرغم من الاموال الضخمة التي انفقت على قطاعات الخدمة الاجتماعية، (الصحة والتربية والتعليم)، والتي تقدر نسبتها بأكثر من ٢٠% من النفقات العامة، والتي تمثل ركنا أساسيا في دليل التنمية البشرية، الا ان ترتيب العراق في دليل التنمية البشرية وحسب ماتبينه تقارير التنمية البشرية بعد العام ٢٠٠٣، يؤكد حجم الانهيار الشامل الذي بلغته المنظومة الصحية والتعليمية والتربوية، والتي لازالت بعيدة جدا عن المعايير الدولية، مما يتطلب اعادة النظر في السياسات الصحية والتعليمية المتبعة والعمل الجاد في تحسين الخدمات المقدمة.

خامسا: منذ العام ٢٠٠٦ وحتى العام ٢٠١٣ استحوذ قطاعا الطاقة (النفط والكهرباء) على نسبة كبيرة من تخصيصات الموازنة العامة، تصل الى ٢٠% من النفقات العامة. واذا كان ذلك مبررا بالنسبة لقطاع النفط باعتباره الممول الرئيس لإيرادات الموازنة العامة للدولة، رغم النتائج المتعثرة ببلوغ الكميات المستخرجة من النفط الى ماهو مخطط له، الا ان النتائج المتحققة في قطاع الكهرباء، وطيلة الأعوام

العشرة السابقة تكاد لاتذكر، مما يؤشر ملاحظات كثيرة في هذا الملف، قد يكون عدم وضوح الرؤيا في حل المشكلة أو تشخيصها، او ربما سوء ادارة هذا الملف جزءا منها. علما ان الطاقة الكهربائية هي من اهم مستلزمات الانتاج. على ان من الجدير بالذكر ان حجم التخصيصات الاستثمارية الكبيرة والمتزايدة في قطاع النفط أدى الى تنامي قطاع النفط بالتزامن مع تدهور القطاعات الأخرى.

سادسا: على مدى الفترة ٢٠٠٦-٢٠١٣ لم يحظ قطاعا الزراعة والصناعة مجتمعين بأكثر من ٣.٢٧%، من ايرادات الموازنة، كما تم استبعاد نفقات دعم الشركات العامة المدرجة ضمن الموازنة العامة كافة واستمرار توجهها نحو المصارف الحكومية للحصول على قروض لتمويل رواتب منتسبيها، ما يعني عملياً مفاقمة صعوبات تشغيل هذه الشركات ودفع اوضاعها إلى مزيد من التدهور تمهيداً لتصفيتها. ولا يؤدي ذلك سوى تكريس الطابع الريعي للاقتصاد الوطني، بما يتعارض كلياً مع هدف خطة التنمية للأعوام ٢٠١٠-٢٠١٤ التي تمثل احدى مرجعيات الموازنة، في تنويع القاعدة الانتاجية. فضلاً عن إلى أن هذا التوجه لايساعد، ان لم نقل يتقاطع مع تمكين الاقتصاد العراقي من خلق فرص عمل جديدة وتنمية القدرات الاقتصادية والمادية.

المؤشر الرابع: اختلال هيكل التجارة الخارجية.

يتمثل الاختلال الخارجي في هيكل الاقتصاد في اختلال ميزان المدفوعات واختلال الميزان التجاري، ففي اختلال ميزان المدفوعات تتفوق استيرادات البلد من مختلف السلع والخدمات والتحويلات على صادراته السلعية والخدمية وتحويلاته للخارج، كما ان من المؤكد ان مجمل الاختلالات الداخلية (الاختلال السلعي، والاختلال المالي، والاختلال النقدي) هي المسبب الرئيسي للاختلالات الخارجية، ومما لاشك فيه أيضا أن معالجة اختلال التوازن الخارجي تستدعي اتخاذ تدابير وسياسات تصحيحية لمعالجة ذلك ولاسيما في حال اتخاذه صفة اختلال هيكلي، وهذه السياسات في مجملها تناقض أهداف السياسات الاقتصادية والتي تسعى للاستخدام الكامل والنمو وعدالة التوزيع.

وإذا ما استمرت الاختلالات الخارجية بمصاحبة الاختلالات الداخلية وتعمقت حدة في الاقتصاد، استدعى ذلك مزيداً من محاولة اللجوء للاقتراض وتدبير الموارد الخارجية لمعالجة الاختلالات، مما يعمق تبعية الاقتصاديات النامية للاقتصاديات الصناعية المتقدمة. ولا أعتقد ان الاقتصاد العراقي أقرب الى هذه الحالة في أي وقت مضى كما هو عليه الآن. ففي اقتصاد مثل الاقتصاد العراقي تلعب التجارة الخارجية دورا هاماً، ولاسيما في ظل حرية التجارة وهو يعاني من اختلالات كثيرة في قطاع الزراعة والصناعة وغيرها، عدا عن كونه اقتصاد أحادي الجانب يعتمد على النفط، ويعتمد في احتياجاته على الاستيرادات.

ويبين الجدول (٥) ان الزيادة التي حصلت في أسعار النفط العالمية إلى جانب ارتفاع الكميات المصدرة منه، ساهمت بشكل كبير في زيادة قيمة الصادرات العراقية الإجمالية من حوالي ٢٣.٦ مليار دولار في عام ٢٠٠٥ كانت حصة الصادرات النفطية منها ٢٣.٢ مليار دولار، إلى ٩٤.١ عام ٢٠١٢، وقد شكلت الصادرات النفطية ما نسبته ٩٩.٥% بينما شكلت الصادرات الأخرى نسبة بحدود ٠.٥% من أجمالي الصادرات، في حين شكلت الايرادات من النفط الخام ما نسبته ٦٤% من الناتج المحلي الإجمالي أو أكثر بقليل[٢٣] وهذا ما يؤكد أن الاقتصاد العراقي يتميز باعتماده الكبير على القطاع الأولي النفطي في تكوين ناتجه المحلي الإجمالي، كما يظهر الاختلال الهيكلي الواضح في الاقتصاد العراقي من خلال التجارة الخارجية.

أما في جانب الواردات، فقد ارتفعت قيمة الواردات بدرجات متفاوتة خلال الفترة ٢٠٠٥-٢٠١٣ ، فقد بلغت ٧٥ مليار دولار عام ٢٠١٣ مقارنةً بـ ٢٢.٩ مليار دولار عام ٢٠٠٦، وهذا ما يؤكد اعتماد الاقتصاد العراقي على الاستيراد بنسب عالية لتلبية احتياجاته الاستهلاكية والاستثمارية.

الجدول (٥)

حجم الاستيرادات والصادرات للسنوات (٢٠٠٥-٢٠١٣) (مليون دينار).

	الاستيرادات	الصادرات	الصادرات من النفط الخام	النسبة من الصادرات الاجمالية	الصادرات من المنتجات النفطية	الصادرات الاخرى
٢٠٠٥	٢٢.٩٥٠	٢٣.٦٩٧.٤	٢٣.١٩٩.٤	%٩٧.٨	٣٧٩.٥	١١٨.٥
٢٠٠٦	٢٩.٥٠٠	٣٠.٥٢٩.٤	٢٩.٧٠٨.١	%٩٧.٣	٥٩٠.٦	٢٣٠.٧
٢٠٠٧	٢١.٣٣٢	٣٩.٥٨٧.٠	٣٧.٨٤٧.١	%٩٥.٦	١.٥٦٤.٩	١٧٥.٠
٢٠٠٨	٣٥.٠١١	٦٣.٧٢٦.١	٦١.٨٨٣.٧	%٩٧.١	١.٥٣٤.٢	٣٠٨.٢
٢٠٠٩	٤١.٥١٢	٣٩.٧٨٢.٢	٣٨.٩٦٤.٧	%٩٧.٩	٣٤٦.٧	١١٥.٠
٢٠١٠	٤٣.٩١٥	٥١.٧٦٣.٦	٥١.٤٥٣.٠	%٩٩.٤	١٣٦.١	١٧٤.٥
٢٠١١	٤٧.٨٠٣	٧٩.٦٨٠.٥	٧٩.٤٠٧.٥	%٩٩.٦	٥٢.٠	٢٢١.٠
٢٠١٢	٥٢.٠٧٥	٩٤.١٧١.٦	٩٣.٧٧٨.٥	%٩٩.٥	١١٩.٩	٢٧٣.٢
٢٠١٣	٧٥.٠٠٠	٨٩.٧٦٩.٤	٨٩.٣٤٩.٨	%٩٩.٥	٢٠٣.٧	٢١٥.٩

المصدر: OPEC, Annual Statistical Bulletin ٢٠٠٨, ٢٠١٣

وبالرغم من نمو حجم الصادرات بعد العام ٢٠٠٣ الى الآن، الا ان الاهمية النسبية للدخل المتولد في قطاع الصادرات لاتكمن في حجم الدخل ومقدار نموه، وإنما تكمن في هيكل الصادرات والواردات. ففي الدول المتقدمة يتميز هيكل الصادرات بالتنوع وبالقدرة العالية على مواجهة التقلبات في السوق الدولية بحيث لا تحتل سلعة أو سلعتان أهمية نسبية كبيرة في حجم الصادرات والواردات الكليين، فان الحال مختلف تماما في الاقتصاد العراقي، اذ يعتمد كليا لتحصيل دخله القومي على صادراته من النفط، مما يؤشر حالة التبعية التجارية المفرطة تجاه السوق الدولية والتبعية السياسية ازاء الدول الأجنبية.

واذا اخذنا بنظر الاعتبار هيكل الصادرات العراقية التي تشكل الصادرات النفطية الجزء الاعظم منها فانه يمكن القول ان التجارة الخارجية للعراق قد تحولت من اداة استراتيجية للتنمية الاقتصادية الى عائق للنمو واداة لتعميق التبعية. كما يبين واقع التجارة الخارجية تعاظم تأثيرات العوامل الخارجية على الاقتصاد العراقي وتبعيته الكبيرة لاقتصاديات الدول الرأسمالية المتطورة وما يحمله ذلك من مخاطر راهنة ومستقبلية اذا لم تتم عملية تغيير البنية الراهنة.

المؤشر الخامس: اختلال هيكل الاعانات وآلية الدعم الحكومي.

الدعم هو ما يقدّم من حكومات الدول لدعم صناعة ما أو تخفيض سعر سلعة ما، ففي حالة الصناعة يكون هدف الدعم هو تنمية تلك الصناعة أو جعلها ذات تنافسية أعلى في الأسواق العالمية، أما على صعيد الدعم الحكومي بهدف تخفيض أسعار بعض السلع فيكون ذلك بتحمل الحكومة لجزء من أسعار استيراد أو إنتاج تلك السلع. وبينما يعتقد بعض الاقتصاديين ان الدعم الحكومي هو المشكلة، وبالتالي فان إلغائه هو الحل، الا اننا نجد ان المشكلة الحقيقية هي عدم وصول الدعم لمستحقيه نتيجة لعوامل متعددة كانعدام الشفافية والبيروقراطية والفساد.

ويبين الجدول (٦) ان الاصلاح الاقتصادي والتحول نحو اقتصاد السوق يستدعي حصول تراجع في معدلات الدعم الحكومي من اجل جعل الوحدات الاقتصادية الانتاجية والخدمية تعمل وفق معايير المنافسة (الكلفة /الربح) وازالة التشوهات التي يضعها التدخل الحكومي في جهاز الاسعار وآلية السوق، ولم يحصل ذلك في استراتيجية الموازنة عبر السنوات العشرة الماضية، اذ ازدادت نسبة الإعانات الى اجمالي النفقات التشغيلية من ٤.٣% عام ٢٠٠٧ الى ٨.٣% عام ٢٠١٢ مما يؤشر وجود خلل في حجم الدعم المقدر في الموازنة.

الجدول (٦)

نسب الاعانات ونسب الدعم الى اجمالي الدعم للسنوات (٢٠٠٧-٢٠١٢).

النسب	٢٠٠٧	٢٠٠٨	٢٠٠٩	٢٠١٠	٢٠١١	٢٠١٢
نسبة الاعانات الى اجمالي النفقات التشغيلية	٤.٣	٧.٣	٦.٣	٨.٣	٨.٢	٨.٣
نسبة دعم المزارعين الى اجمالي الدعم	٠.١٩	٠.١٢	٠.١١	٠.٠٩	٠.٠٩	٠.٠٩
نسبة دعم الشركات العامة الى اجمالي الدعم	٠.٨	٠.٨٦	٠.٨٥	٠.٨٨	٠.٨٧	٠.٨٧
نسبة دعم القروض الى اجمالي الدعم		٠.٠١٣	٠.٠٢٥	٠.٠٣	٠.٠٣	٠.٠٣

المصادر: وزارة المالية ، دائرة المحاسبة، تقرير تنفيذ الموازنة الاتحادية للسنوات ٢٠٠٧، ٢٠١٢.

كما يبين الجدول (٦) هيمنة الشركات العامة على نسبة عالية من الدعم، مما يعني ان توجهات الدولة، وكما أثبتتها الوقائع على الأرض طيلة السنوات السابقة، هي الإبقاء على الشركات العامة الخاسرة، رغم انها تمثل عبئا مضافا على الموازنة، دون الأخذ في الاعتبار جهود الإصلاح لهذه الشركات وجعلها تعمل وفق معايير اقتصادية أو تحويلها الى شركات مساهمة. بالمقابل انخفضت نسبة دعم المزارعين الى إجمالي الدعم من ٠.١٩% عام ٢٠٠٧ الى ٠.٠٩% عام ٢٠١٢ رغم ان القطاع الزراعي يحتاج الى دعم كبير من اجل زيادة مساهمته التي انخفضت بمقدار ٢٠% سنة ٢٠٠٨ مقارنة بسنة ٢٠٠٧. وهذا يعني تعميق الاختلال في هيكل الدعم الحكومي. مما يتطلب تقليص حجم الدعم الحكومي قدر الإمكان خلال السنوات القادمة، و تصحيح هيكل الدعم لصالح دعم المزارعين ولاسيما دعم المخرجات ودعم فوائد القروض الصغيرة واعتماد اسلوب الاقراض الزراعي العيني،.فضلا عن التخلي بالكامل عن دعم الشركات العامة من خلال اصلاح وضعها الاداري والتنظيمي واصلاح وضع الملكية للسماح للقطاع الخاص بشراء اسهم تلك الشركات.

المحور الثالث: الاتجاه العام للإنفاق الاجتماعي في العراق

ان استقراء بسيط لأقسام ومستويات الموازنة العامة للدولة، نجد ان الانفاق الاجتماعي يتمحور في اتجاهات محددة يمكن حصرها بما يأتي:

أولا: قطاعات الخدمة الاجتماعية

بالرغم من تعدد القطاعات التي تقدم الخدمات العامة ذات النفع الاجتماعي، الا ان اكثر الخدمات ارتباطا بالجانب الاجتماعي هي قطاعات التربية والتعليم والصحة باعتبارها تمثل الجزء الأهم من راس المال الاجتماعي، وبالرغم من التراجع الكبير في البنى التحتية لتلك القطاعات، الا ان حجم التخصيصات الاستثمارية لهذه القطاعات، لاترقى الى المستوى المطلوب، لاسيما اذا ماعلمنا ضرورة تنفيذ كافة الالتزامات المرتبطة بالاستحقاقات الدستورية المتمثلة بزيادة الإنفاق على التعليم والصحة والبحث العلمي بشكل تدريجي خلال خطة التنمية الاولى والثانية، للوصول إلى المعدلات المستهدفة للإنفاق على هذه المجالات كنسبة من الناتج المحلى وفق المعايير المطلوبة

والتي تشمل ٣% للإنفاق على الصحة، و ٤% للإنفاق على التعليم قبل الجامعي، و٢% للإنفاق على التعليم الجامعي، و ١% للإنفاق على البحث العلمي. ويبين الجدول (٧) حجم التخصيصات الاستثمارية لقطاعات الخدمة الاجتماعية.

الجدول (٧)

حجم التخصيصات الاستثمارية لقطاعات الصحة والتربية والتعليم (٢٠٠٦-٢٠١٠).

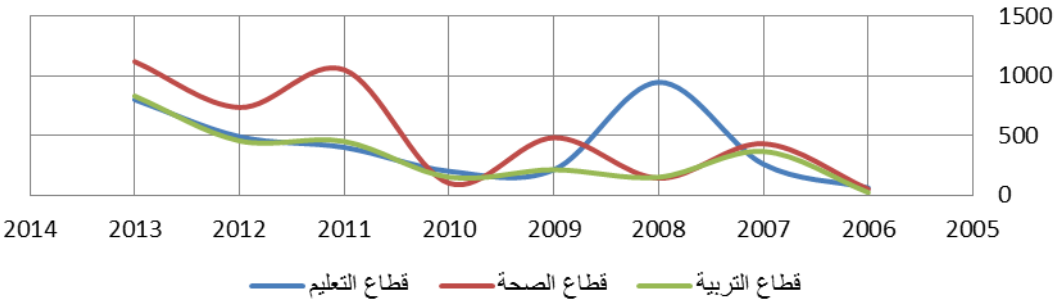
(تريليون دينار)

النفقات الاستثمارية	قطاع التعليم	قطاع الصحة	قطاع التربية	الناتج المحلي	التعليم الى الناتج	الصحة الى الناتج	التربية الى الناتج	مجموع النسب
٢٠٠٦	٦٠	٥٠	٢٢	٩٥٥٨٧	٠.٠٦	٠.٠٥	٠.٠٢	٠.١٣
٢٠٠٧	٢٥٨.٩	٤٣٠.٥	٣٦٦	١١١٤٥٥	٠.٢٣	٠.٣٩	٠.٣٢	٠.٤٩
٢٠٠٨	٩٤٥.٧	١٤٢.٢	١٥٠	١٥٧.٦٢	٠.٦١	٠.٠٩	٠.٠٩	٠.٧٩
٢٠٠٩	٢١٢.٥	٤٨١.٥	٢١٢.٥	١٣٩٣٣	٠.١٥	٠.٣٥	٠.١٥	٠.٦٥
٢٠١٠	٢٠٠	١٠٠	١٥٠	١٧١٩٥٦	٠.١١	٠.٠٦	٠.٠٨	٠.٢٥
٢٠١١	٤٠٠	١٠٥٠	٤٥٠	٢١٧٣٢٧	٠.١٨	٠.٤٣	٠.٢١	٠.٨٢
٢٠١٢	٤٩٠	٧٣٥	٤٥٥	٢٥١٩٠٧	٠.١٩	٠.٢٩	٠.١٨	٠.٦٦
٢٠١٣	٨٠٠	١١١٩	٨٣٠	٢٦٧٣٩٥	٠.٣٠	٠.٤١	٠.٣١	١.٠٢

المصدر: وزارة المالية – الدائرة الاقتصادية، الموقع الرسمي للدائرة على شبكة الانترنت.

ويبين الجدول (٧) وكما يبين الشكل (٢) ليس هناك منهجية واضحة في التخصيصات الاستثمارية للقطاعات الخدمية، حيث تتأرجح نسب التخصيصات ارتفاعا وانخفاضا وبشكل عشوائي وغير ممنهج مع التغير الحاصل في الناتج المحلي الاجمالي، او مع التغيرات الحاصلة في ايرادات الموازنة، مما يؤشر الأساليب غير العلمية في اعداد الموازنة الاتحادية.

الشكا (٢): العلاقة بين الانفاق العام على قطاعات التربية والتعليم والصحة



ثانيا: المنافع الاجتماعية

الهدف الأساسي من هذه التخصيصات هو تحسين المستوى المعاشي وتحقيق الرفاه الاجتماعي للمجتمع، وبالرغم من ان جميع مكونات التعويضات ذات اهداف اجتماعية ، الا ان هنالك بنود انفاق تصب وبشكل مباشر في الجانب الاجتماعي، أهمها البطاقة التموينية وشبكة الحماية الاجتماعية ورواتب المتقاعدين.

ويعد نظام التوزيع العام او ما يسمى بالبطاقة التموينية نوعا من الدعم الذي تقدمه الدولة لتوفير حصة شهرية غذائية لكل مواطن لقاء قيمة رمزية. وفي ظل النسبة العالية من الفقراء في العرلق فان الحصة التموينية تمثل دخل رئيسي للعديد من العوائل العراقية. وتتفق جميع الدراسات التي تناولت موضوع البطاقة التموينية بعد عام ٢٠٠٣ على ان هذا النظام في الوقت الحاضر يمتلك من السلبيات مايفوق الايجابيات التي يمكن ان تتمخض عنه، الا ان ذات الدراسات تتفق في ان هذا النظام لايزال ذو فاعلية وارتباط مهم بحياة الفئات ذات الدخل المنخفض، اذ ان المفردات الهامة في البطاقة لاتزال تمتلك درجة مرونة انفاقية عالية، بمعنى ان الطلب عليها غير مشبع ولم يصل المستهلك بعد منها الى نقطة الاشباع، وهو ما يعني ان امكانية

ازالة نظام البطاقة التموينية بشكل شامل وجذري هو غير واقعي في الوقت الحاضر، بل ان الاجتهادات تنصب حول ايجاد بدائل جزئية لهذا النظام وفي مقدمتها تحديد الفئات المشمولة بنظام التوزيع وهذا يتطلب تشكيل فريق عمل يضم *F*الجهات ذات العلاقة بغية خلق قاعدة بيانات يمكن من خلالها الوصول الى الفئات المستهدفة.

وبالرغم من ان تخصيصات البطاقة التموينية اتجهت الى الانخفاض في السنوات الاخيرة بفعل عملية الاصلاح في تكييف قنوات الانفاق العام واتباع سياسة الدعم الاقتصادي الموجه، الا ان البطاقة التموينية ومن الناحية المالية لازالت تحظى بدعم مباشر من الموازنة العامة وتشكل عبئا كبيرا علىها. والجدول (٨) يبين تلك التخصيصات.

الجدول (٨)

تخصيصات البطاقة التموينية من الموازنة العامة للسنوات ٢٠٠٦-٢٠١٣. (ترليون دينار)

السنة	التخصيصات	النسبة الى الانفاق العام	السنة	التخصيصات	النسبة الى الانفاق العام
٢٠٠٦	٤.٥	%١٣.٤	٢٠١٠	٣.٥	%٥.٠
٢٠٠٧	٣.٩	%١٠.٠	٢٠١١	٣.٥٠٠	%٤.٤٤
٢٠٠٨	٦.٩	%١١.٦	٢٠١٢	٤.٠٠٠	%٣.٨٠
٢٠٠٩	٤.٢	%٨.٠	٢٠١٣	٤.٩١٦	%٤.٦٢

المصدر : وزارة المالية – الدائرة الاقتصادية.

من جانب آخر كانت الخطوات الاولى التي اتسمت بها المرحلة الاولى لانتقال الاقتصاد العراقي من آلية التخطيط المركزي الى اقتصاد السوق بعد العام ٢٠٠٣ تمثلت في تخفيف الدعم الحكومي المباشر عن بعض السلع الاساسية، كمفردات غير اساسية في البطاقة التموينية أو استيراد المشتقات النفطية، لذلك كان من الضروري ان يرافق هذا الاجراء سياسات دعم واسناد للفئات الفقيرة لتجنب اتساع حلقات الفقر وما يمكن ان يتمخض عنها من مظاهر سلبية في الاقتصاد العراقي، لذا أنشئ ما يعرف بشبكات الحماية الاجتماعية والتي بدء العمل بها منذ اواخر عام ٢٠٠٥ واخذت الموازنة العامة

على عاتقها تمويل هذا المشروع[٢٤]. والجدول (٩) يبين تخصيصات شبكة الحماية الاجتماعية.

جدول (٩)

تخصيصات شبكة الحماية الاجتماعية للسنوات ٢٠٠٦-٢٠١٣ (مليون دينار)

السنة	التخصيصات	النسبة من الانفاق العام	السنة	التخصيصات	النسبة من النفقات العام
٢٠٠٦	٥٠٠,٠٠٠	%١.٤٩	٢٠١٠	١,٠٠٣,٢٧٥	%١.٤٣
٢٠٠٧	١,٠٤٠,٠٦٤	%٢.٦٧	٢٠١١	١,٢٣٥,٩٢٢	%١.٥٦
٢٠٠٨	١,٤٢٩,٦٧٧	%٢.٣٩	٢٠١٢	١,٥٥٤,٠٨٥	%١.٤٨
٢٠٠٩	٩٤٤,٧٧٥	%١.٧٩	٢٠١٣	١,٧٧٠,٨٦٤	%١.٦٧

المصدر : وزارة المالية – الدائرة الاقتصادية.

ويبين الجدول (٩) الزيادات المستمرة والمطلقة في حجم التخصيصات الممنوحة لشبكة الحماية الاجتماعية عبر السنوات ٢٠٠٦–٢٠١٣، والتي بدأت بحدود ٥٠٠ مليار دينار عام ٢٠٠٦ ثم واصلت الارتفاع لتبلغ أكثر من ١٧٧٠ مليار دينار عام ٢٠١٣. بسبب اتساع نطاق المشمولين بنظام شبكة الحماية الاجتماعية وعدم اقتصار نشاطها على المنح المالية بل اشتملت كذلك البحث عن فرص العمل اضافة الى التدريب والتأهيل، اذ استوعبت اكثر من ٢٥٠ الف عاطل[٢٥]. ولكنها في الوقت نفسه حافظت على الأهمية النسبية لها من الانفاق العام. ومما لاشك فيه أن تخصيصات الشبكة كغيرها من التخصيصات تأثرت بارتفاعات بأسعار النفط تارة وبالأزمة المالية تارة اخرى، وعلى الرغم من ان الهدف الأساسي للشبكة هو تحقيق هدف اجتماعي يتمثل في رفع المستوى المعاشي للفئات ذات الدخل المنخفض، الا انها تخفي عدد من السلبيات أبرزها انها تفتقر الى قاعدة بيانات رصينة، مما تسمح بشيوع الفساد الاداري وشمول فئات غير فقيرة بالمنح المالية، فضلا عن عدم وجود تنسيق بين الشبكة ومنظمات المجتمع المدني للتعاون في الحد من الفقر.

ونظرا للكثير من المتغيرات التي حدثت في العراق بعد العام ٢٠٠٣ ولاسيما السياسية منها فرضت على الحكومات الجديدة تعويض المتضررين من النظام السابق، من خلال تخصيص مكافآت ورواتب تقاعدية مجزية لهم، فضلا عن تزايد اعداد

المتقاعدين طيلة السنوات منذ العام ٢٠٠٣ حتى العام ٢٠١٥. اذ شملت الرواتب والمكافآت التقاعدية شريحة واسعة من الناس. وهي تتمثل في رواتب متقاعدي الخدمة المدنية والخدمة العسكرية والاشخاص المترتبة اعالتهم على المذكورين في اعلاه. ويبين الجدول (١٠) ان حصيلة الرواتب التقاعدية آخذة بالارتفاع وبشكل مستمر خلال المدة ٢٠٠٦-٢٠١٣. اذ بعدما كانت لاتزيد عن ٣.٩ ترليون دينار عام ٢٠٠٧ واصلت الارتفاع حتى بلغت ٦.٨ ترليون دينار عام ٢٠١٢.

الجدول (١٠)

الرواتب التقاعدية خلال المدة ٢٠٠٦-٢٠١٣

السنة	المبلغ (مليون دينار)	السنة	المبلغ (مليون دينار)
٢٠٠٦	٤٤٩٥٨١٤	٢٠١٠	٥٦٤٠٠٦٤
٢٠٠٧	٣٩٢٧٠٠٠	٢٠١١	---
٢٠٠٨	٤٣٥٦٧٥٠	٢٠١٢	٦٨٢٥٠٠٠
٢٠٠٩	٤٥٩٧٨٦٠	٢٠١٣	---

المصدر : وزارة المالية – الدائرة الاقتصادية

ثالثا: التعويضات.

١- تعويضات ضحايا العمليات الارهابية.

تعرض العراق منذ العام ٢٠٠٣ الى الآن الى أعتى موجة من العنف والعمليات الارهابية خلفت ورائها الكثير من الضحايا، من الأرامل والأيتام والمعوقين، فضلا عن فقدان الكثير من العوائل المعيل الرئيسي لهم، لاسيما اذا ما علمنا ان العمليات الارهابية كانت تستهدف اصحاب العمل والحرف والاسواق. وعلى الرغم من ان الاضرار الاجتماعية تعد من أخطر الاثار التي يمكن ان يتركها الارهاب على مفاصل الدولة كون ان عملية تصحيح المسار الاجتماعي تتطلب وقتا ليس بالقصير، الا ان الحكومة لم تقم بالجهد المطلوب لتخفيف الاضرار الاجتماعية والاقتصادية الناجمة عن العمليات الارهابية، لاسيما اذا ما علمنا حجم الكارثة من خلال الأعداد الكبيرة للضحايا، رغم التناقض في الاحصائيات. فقد أعلنت وزارة حقوق الإنسان في العراق ان عدد ضحايا

العمليات الارهابية منذ الغزو الأمريكية للعراق عام ٢٠٠٣ ولغاية الآن وصل الى أكثر من ٧٠ ألف قتيل و٢٥٠ ألف جريح، وهي أقل من نصف ما أعلنته منظمات دولية محايدة، في محاولة لإعطاء صورة مغايرة عن واقع الموت اليومي في العراق. بينما تتناقض معطيات المنظمات الدولية والمؤسسات العراقية التي قدرت الأعداد بقرابة ١٦٢ ألف قتيل.

من جانب آخر نجد ان الآثار الاجتماعية والانسانية التي يخلفها الارهاب في العراق أصبحت ظاهرة، تمثلت بالأعداد الكبيرة في اعداد الارامل واليتامى، الى جانب ارتفاع عدد المعوقين، مما حمل الحكومات المختلفة وميزانية الدولة عبئا كبيرا طيلة السنوات السابقة. وبحسب بيانات عام ٢٠٠٨ فقط، فقد بلغت التخصيصات المالية لتعويض ضحايا العمليات الارهابية٢٥٤.٤ مليار دينار[٢٦]. وقد اتخذت هذه التعويضات شكلين رئيسيين:

أ- تعويض أهالي الضحايا بشكل مباشر، فضلا عن الأضرار الاقتصادية المرافقة للعمليات الارهابية.

ب- التعويضات التي شملت الأرامل والايتام، وضمهم الى شبكة الحماية الاجتماعية.

٢- تعويضات العوائل المهجرة.

في هذا الجانب يمكن ان نشير الى مرحلتين مهمتين للهجرة والتهجير في تاريخ العراق الحديث: الاولى منذ العام ٢٠٠٣ وحتى العام ٢٠١٠. اما المرحلة الثانية، فهي بعد سقوط الموصل الى الآن. واذ كانت المرحلة الاولى محدودة عندما تعرضت العديد من العوائل لعمليات التهجير سواء أكانت الداخلية ام تلك التي تخطت حدود العراق لتشمل عددا من دول العالم، فان المرحلة الثانية كانت غير مسبوقة في كل المقاييس سواء بحجمها التي تجاوز العدد فيها أكثر من أربع ملايين مواطن، معظمهم في اقليم كردستان العراق، او الآثار الكارثية التي نتجت عنها سواء الاجتماعية او الاقتصادية، والتي عجزت الحكومة والمنظمات الدولية عن احتوائها او التعامل معها، حتى أيقنت

الحكومة ان الحل الوحيد هو عودة المهجرين الى مناطق سكناهم الأصلية وتقديم ما يترتب على ذلك من مساعدات مالية ومعنوية.

ويشير الجدول (١١) بوضوح ارتفاع المبالغ المخصصة لتعويض العوائل المهجرة على امتداد السنوات ٢٠٠٤-٢٠١٠، اذ بلغت الحدود الدنيا لها ٤٧٥ مليون دينار عام ٢٠٠٥ ثم واصلت الارتفاع لتصل ٤٧١.٨ مليار دينار عام ٢٠٠٩، ثم انخفضت الى ١٠٢.٨ مليار دولار عام ٢٠١٠ دلالة على استقرار الوضع الأمني وتراجع معدلات الهجرة والتهجير آنذاك وقد تبنت الدولة آلية لصرف هذه المخصصات، كان دافعها الرئيسي القضاء على عمليات التهجير والحد من الهجرة، اذ خصص لكل عائلة مهجرة في الداخل مبلغ قدره (١٥٠) الف دينار شهريا وهو مبلغ لايعادل شيئا مقابل الاضرار الجسام التي لحقت بهم اثناء عملية التهجير واستعادة وضعهم الطبيعي بعد عودتهم الى مناطق سكناهم. أما عن الهجرة الى الخارج فقد أخفقت الحكومة في التعامل مع هذا الملف بالشكل الذي يتماشى مع الامكانات المتاحة للدولة.

الجدول (١١)

المبالغ المخصصة لتعويض العوائل المهجرة للمدة (٢٠٠٤-٢٠٠٨)

السنة	تعويضات العوائل المهجرة (مليون دينار)	السنة	تعويضات العوائل المهجرة (مليون دينار)
٢٠٠٥	٤٧٥	٢٠٠٨	٢٦٤٨١٢
٢٠٠٦	٩٨٥٥	٢٠٠٩	٤٧١٨١١
٢٠٠٧	٤٠٨٠٠	٢٠١٠	١٠٢٨٠٢

المصدر: عامر عباس زغير، النزوح الداخلي وأثره على الاقتصاد العراقي، بحث منشور على موقع وزارة الهجرة والمهجرين.

أما عن المرحلة الثانية فلا زالت الصورة غير واضحة لا على مستوى أعداد النازحين ولا على مستوى الدعم المالي المخصص لهم، فقد أعلنت منظمة الهجرة الدولية، ان عدد النازحين في العراق ازداد إلى نحو ٣.٢ مليون نازح منذ بداية شهر كانون الثاني ٢٠١٤ ولغاية ٢٧ آب ٢٠١٥.[٢٧] وبالمقابل أعلنت الحكومة ، استمراراها بتوفير الدعم المالي لوزارة الهجرة والمهجرين ولاسيما في الجانب المتعلق بالنازحين، بعد ان تم تخصيص مليون دينار كمنحة لكل عائلة نازحة.

المحور الرابع: متطلبات التغير الهيكلي في الاقتصاد العراقي

واجه الاقتصاد العراقي تحديات بالغة خلال الأعوام العشرة الماضية، تزامناً مع مرحلة التحول السياسي وما صاحبها من صعوبات على الجانبين الاجتماعي والأمني، أثرت بشكل مباشر على الوضع الاقتصادي الذي بدأت بوادر تداعياته واضحة للعيان، مما يتطلب العمل الجاد لإعادة الثقة مجددا في الاقتصاد، وقبل ذلك تحقيق سلام اجتماعي مدعوم بسياسات اقتصادية رصينة تحقق معدلات نمو اقتصادي تكفى لتشغيل الداخلين الجدد لسوق العمل وتدعم توزيع أفضل للدخول والموارد المتاحة على مختلف فئات المجتمع، لاسيما الفقراء والفئات الأولى بالرعاية وأصحاب الدخول الأدنى من أبناء الطبقة المتوسطة.

إن الواقع الاقتصادي تنعكس مؤشراته في معدلات تضخم مرتفعة وتراجع في معدلات النمو الاقتصادي مما أدى الى زيادة في معدلات البطالة، كذلك ارتفع العجز الكلى للموازنة العامة للدولة سنة بعد أخرى، ومن المنتظر أن يتفاقم خلال العام ٢٠١٥ وقد يتجاوز أكثر من ٣٠ مليار دولار، في أحسن الأحوال، مثقلاً بقوائم كبيرة أهمها الأمن ورواتب الموظفين والدعم، وعلى الرغم من حجم مخصص الاجور والدعم في الموازنة العامة، الا ان ذلك لم ينعكس أثرهما بالصورة المرجوة على الجانب الأمني أو معدلات الفقر أو تحسن الأحوال المعيشية للمواطن بصورة مرضية.

ويتفق الكثير من الاقتصاديين على ان الأهداف الرئيسية للاقتصاد تنحصر في أربعة اهداف هي تحقيق مستوى مرتفع من التشغيل مع تحقيق مستوى مقبول من النمو الاقتصادي، وضمان الاستقرار الاقتصادي، فضلا عن تحقيق التوازن الاقتصادي. لذلك نجد ان المتطلبات الرئيسة للتغير الهيكلي في الاقتصاد العراقي، التي تؤدي الى توفير الحاجات الاساسية للمجتمع، لاتتجاوز في المرحلة الاولى، تحقيق الأهداف الرئيسة في الاقتصاد، ويمكن بيان العلاقة بينهما كما يأتي:

أولا: زيادة في معدلات التشغيل

تشير المعطيات المتوفرة عن مشكلة البطالة في العراق، إلى إن المشكلة لم تحظ بالحلول العلمية والعملية ، التي يمكن ان تقلل من آثارها، كما ان المعالجات التي رصدت كانت مجتزئة ولم تعبر عن برنامج وطني لمعالجة هذه الأزمة الخطيرة، مما أدى

الى تعرض الاقتصاد العراقي والمجتمع العراقي والوضع الأمني الى خسائر كبيرة. اذ ان سياسة الحكومة عبر السنوات العشرة الماضية لحل أزمة البطالة تنحصر في استحداث درجات وظيفية في القطاع العام، علما ان الدرجات الوظيفية التي تطلقها الحكومة العراقية ضمن موازناتها المختلفة، ليست فقط غير كافية للقضاء على البطالة، وانما تعبر عن تفاقم المشكلة لزيادة البطالة المقنعة المتفشية في القطاع العام، لأنها لاتمثل فرص عمل حقيقية منتجة.

وتشير الإحصاءات التي أجراها الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات لعام ٢٠١٣ إلى إن معدل البطالة[٢٨] في العراق وصل إلى ١٦%، مقارنة بعام ٢٠١٢ التي سجلت ١٧.٥ %، إلا انها أشارت إلى ان العمالة الناقصة وصلت إلى ٣٠ % من أعداد المشتغلين الذين يعملون بساعات اقل من ٣٥ ساعة في الأسبوع الواحد، علما أن ١٥% من البطالة يعني وجود مليون عاطل عن العمل في العراق، بينما تبين المؤشرات في العراق[٢٩] ان البطالة تجاوزت ٢٥%، حيث أن مؤشرات العمالة الناقصة في العراق ما زالت مرتفعة من نسبة العاملين الذين يعملون بساعات اقل من المقرر.

كما تؤكد المصادر العلمية ومنظمة العمل الدولية ومنظمة العمل العربية[٣٠] الى ان ارتفاع معدلات البطالة بنسبة ١ % تنجم عنها خسارة في الناتج المحلي الاجمالي بمعدل ٢.٥% ، وهو ما يعني ان كلفة الفرصة الضائعة على الاقتصاد العراقي ستصل الى أكثر من ١٠٠ مليار دولار، استنادا الى الناتج المحلي الاجمالي لعام ٢٠١٣ ومعدل بطالة قدره ١٦%. ومن الناحية الاجتماعية فقد أشارت نتائج إحدى الدراسات إلى إن ارتفاع نسبة البطالة بمعدل ١% يؤدي الى زيادة جرائم القتل بنسبة ٦.٧% وجرائم العنف بنسبة ٣.٤% وجرائم الاعتداء على الممتلكات بنسبة ٢.٤%.[٣١] كما تؤدي البطالة الى انخفاض أواصر الروابط التي يحملها الإنسان تجاه المؤسسات الرسمية والأنظمة والقيم الاجتماعية السائدة في المجتمع.

ويتفق الكثير من المتخصصين ان العناصر الرئيسة لتوليد فرص عمل حقيقية في الاقتصاد العراقي تتلخص في النقاط الآتية:

١-نظرا للأهمية القصوى لموضوع البنى التحتية، في مجال الانتاج، يتطلب أولا اعادة اعمار البنى التحتية المدمرة، والتطوير المستمر للبنية التحتية الحالية

وتوسعة طاقاتها الاستيعابية ولاسيما في مجالات النقل والطاقة والصناعة، وتوسعة الرقعة الزراعية وغيرها، بالإضافة إلى ايجاد آلية تضمن المشاركة بين القطاعين العام والخاص لتنفيذ مشروعات جديدة فى البنية الأساسية ورفع كفاءتها، ولاسيما في مجال مستلزمات الانتاج ومنها مشاريع الطاقة.

٢-تحسين مناخ الأعمال وتحقيق بيئة مواتية للاستثمار ويشمل ذلك مراجعة التشريعات الاقتصادية، ووضع السياسات لتوجيه رؤوس الأموال للاستثمار في صناعات كثيفة العمل، واتخاذ كافة الإجراءات الداعمة لسرعة استصدار التراخيص والعمل في بيئة صحية للأعمال تتسم باليسر والمنافسة العادلة والقدرة على التنبؤ.

٣-انشاء مدن صناعية، وهو ما من شأنه توفير فرص عمل ضخمة للعاملين في مختلف المهن والصناعات. مع التأكيد على الاستفادة من الميزة المطلقة التي تتميز بها بعض المنتجات المحلية، فضلا عن تطبيق مبدأ الميزة النسبية ببعض من المرونة.

٤-زيادة مخصصات الإنفاق الاستثماري في الموازنة العامة للدولة لتعزيز الاستثمارات العامة للقطاعات الرائدة في دفع عجلة النشاط الاقتصادي، والقيام بتنفيذ مشروعات تنموية كبرى مثل مشاريع الاسكان والاتصالات والصناعات التحويلية.

٥-توسيع نطاق الحماية للسلع المنتجة مع التركيز على نوعيتها، وإلغاء أي سياسات داعمة للمنتجات في القطاع العام ولاسيما تلك التي لا تتميز بقيمة مضافة عالية أو بوفرة فى التشغيل. كما يتطلب استحداث آليات جديدة للتمويل بشكل مستمر تواكب احتياجات السوق المختلفة وتتسم بالمرونة اللازمة.

ثانيا: تحقيق الاستقرار الاقتصادي

يتسع مفهوم الاستقرار الاقتصادي ويضيق وفقا للزاوية التي ينظر منها الى الاقتصاد، ولكننا هنا نتبنى المفهوم الواسع الذي يتسم فيه الاقتصاد بـ "التشغيل الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، وتفادي التغييرات الكبيرة في المستوى العام للأسعار مع الاحتفاظ بمعدل نمو حقيقي في الناتج القومي."[٣٢] والغاية من ذلك "تحقيق التنمية

الاقتصادية والمحافظة على المعدلات المرتفعة لها من خلال التشغيل الرشيد للموارد البشرية والمادية والمالية"[٣٣] مع ما يرافق ذلك من "تحقيق معدلات منخفضة أو مقبولة من معدلات التضخم، وتحقيق معدلات نمو موجبة مقبولة ومعدلات بطالة منخفضة ومستوى معيشة أفضل وكذا الاستقرار في أسعار الصرف والتوازن في ميزان المدفوعات وتجنب الأزمات بمختلف أنواعها وتحقيق الاستقرار في النظام المالي والمصرفي."[٣٤] اما صعوبة تحقيق هذا النوع الواسع من الاستقرار الاقتصادي فتكمن في تنوع الادوات المطلوبة.

ولقد أثبتت الكثير من التجارب ان الاستقرار الاقتصادي لن يتحقق الا من خلال مزيج من السياسات الاقتصادية يكون محورها السياسة النقدية باعتبارها من أهم الادوات التي يمكن لها التأثير على الاقتصاد الكلي، باعتبار ان مهمة السياسة النقدية لاتنحصر في عرض النقد في الاقتصاد، وانما تصحيحه بما يحقق توليفة ما من التضخم واستقرار الانتاج، اذ إن عرض النقد قد يؤثر في الانتاج الفعلي للسلع والخدمات[٣٥]. وهذا هو السبب في أن السياسة النقدية تمثل أداة هادفة للسياسات من أجل بلوغ الأهداف المتعلقة بكل من التضخم والنمو. ونعتقد ان السياسة النقدية التي اتبعتها السلطة النقدية في العراق والمتمثلة في البنك المركزي العراق خلال الفترة التي أعقبت سقوط النظام كان لها الأثر الفعال في تحقيق الاستقرار النسبي في الاقتصاد العراقي.

ومن جانب آخر نجد ان السياسة المالية لا تقل أهمية عن السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، من خلال استخدام الانفاق الحكومي والضرائب للتأثير على النشاط الاقتصادي. كما إن التنسيق بين السياسة النقدية و السياسة المالية يعتبر أمرا ضروريا وذلك لأن لكل منهما تأثيرات مشتركة على النشاط الاقتصادي و تهدفان إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي للناتج والأسعار وميزان المدفوعات، كما إن تحقيق معدلات مرتفعة من التشغيل وزيادة الإنفاق الاجتماعي لتحقيق المتطلبات الاساسية للمجتمع لن تتم دون وجود استقرار مالي واقتصادي على المدى المتوسط، على أقل تقدير، مما يتطلب إتباع سياسات مالية منضبطة ومتوازنة تضمن توليد موارد مالية

متجددة ومنتظمة لإيجاد تمويل يكفي لتلبية المتطلبات الأساسية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على حد سواء.

ويرى البنك المركزي العراقي ان الاستقرار المالي، يعد ركنا أساسيا في ديمومة الاستقرار الاقتصادي، ولن يتحقق ذلك الا عندما يصبح القطاع المالي بشكل عام والمصرفي بشكل خاص قادرا على مواجهة المخاطر او أية تأثيرات سلبية على الواقع الحالي والمستقبلي لنمو الاقتصاد الوطني وتطويره، اذ ان استقرار القطاع المالي والمصرفي يمكن ان يتعرض للمخاطر نتيجة وجود عوامل ضعف كامنة في هذا القطاع، او نتيجة عدم قدرته على تحمل الصدمات السلبية في البيئة الاقتصادية والمالية الدولية او المحلية، او نتيجة نمو مخاطر القطاعات المقترضة من هذا القطاع الى جانب مخاطر السياسات الاقتصادية والمالية، وعليه فأن الاضرار بجهود الاستقرار المالي سيؤدي بالضرورة الى الحاق الاذى بجهود الاستقرار النقدي بشكل خاص وعلى الاستقرار الاقتصادي بشكل عام [٣٦].

ثالثا: تحقيق مستوى مقبول من النمو الاقتصادي

تشير الدلائل من دول جنوب شرقي آسيا إلى أن البلدان التي سجلت معدلات نمو مرتفعة وإنجازات في مكافحة الفقر في آن معا هي الدول التي حققت مستويات مرتفعة في التشغيل، مما يؤشر قضية مهمة هي ان السياسات العملية التي تهدف إلى خلق فرص عمل آمنة ومجزية يمكن أن تعزز الارتباط بين النمو الاقتصادي والتنمية. وفي ذلك دليل على خطأ الاعتقاد السائد بأن البلدان نادرا ما تشهد أنماط نمو تكون لصالح الفقراء على مدى عقود متتالية[٣٧]. باعتبار أن التحول في التنمية هو مرادف للتغير في هيكل الانتاج، وأن القدرة على توليد فرص العمل تختلف بين قطاع وآخر. فالوظائف الماهرة والوظائف غير الماهرة، هي من العناصر المتكاملة، مما، تتطلب مزيجا متكاملا مثل التعليم النظامي والتدريب الخاص بصناعات محدودة.

والنقطة المهمة هي أن السياسات الموجهة نحو التنمية تتطلب خلق فرص عمل مجزية واستدامتها، ولذلك ينبغي على راسمي السياسات أن يتنبهوا إلى أن طبيعة النمو وكثافة استخدام القوى العاملة في قطاعات تحرك النمو تتغير مع

تحول الاقتصاد، والمطلوب هو مواكبة هذا التغير باستثمارات حقيقية. مع التأكيد على ان الإخفاق يمكن أن يصيب الأسواق كما الحكومات، لكن يمكن الاستعاضة عن هذا الإخفاق بالتكامل بين الحكومة والقطاع الخاص. فمهمة النمو لا يمكن تركها للأسواق وحدها، لأن الأسواق قد تخفق في هذه المهمة، بل على الحكومة ان تكون موجودة على الأقل في المراحل الأولى للتنمية. وقد اعتمدت معظم الدول النامية الناجحة سياسات صناعية تعزز إمكانات مساهمة القطاع الخاص في التنمية، ولاسيما من خلال توليد فرص العمل في قطاعات مثل قطاع البناء وصناعة الأثاث والمنسوجات والأغذية وبعض الصناعات الكهربائية، وجميعها قطاعات ذات قدرة عالية على استيعاب القوى العاملة.

ولتحقيق مستوى مقبول من النمو الاقتصادي، فان المتطلبات الاساسية تكمن في العمل على تنويع الاصول الاقتصادية، وأهمها الاصول الإنتاجية ولاسيما في مجال الأمن الغذائي، والعمل على توسيع قواعد الدخول، وقواعد الأسواق الداخلية والخارجية، وبما يحقق زيادة في الانتاج. فضلا عن تشجيع آليات الاقتصاد الحر، مع تطوير وتقوية مؤسسات الدولة والأطر الحاكمة لتنظيم الأعمال والاستثمار وتحديثها، وإقرار التوازن بين الحقوق والواجبات لمختلف الفئات، مع التأكيد عند رسم السياسات الاقتصادية على انه لا إجراء اقتصادي إلا ويصاحبه إجراء اجتماعي يحقق قدر من الحماية الاجتماعية للفئات الأولى بالرعاية، كما أنه لا إجراء اجتماعي إلا إذا كان محدد مسبقاً مصدر تمويله، أو أن يكون مدعوماً بإجراء اقتصادي إضافي.

رابعا: تحقيق التوازن الاقتصادي

تهدف النظرية الكنزية إلى البحث عن العوامل التي تحدد حجم الاستخدام الفعلي في الاقتصاد ومن ثم كيفية التخلص من البطالة والوصول إلى أعلى درجة من الاستخدام، ولذلك بدأ كينز نظريته برفض الافتراض الأساسي الذي تقوم عليه النظرية الكلاسيكية والذي يقول ان الاقتصادات تسودها حالة من الاستخدام الكامل.[٣٨] واعتقد ان حالتي التوازن الداخلي او الخارجي للاقتصاد تعتمد الطلب الكلي كأداة أساسية للتعرف على حقيقة الوضع التوازني للاقتصاد والذي يمكن حدوثه دون بلوغ مرحلة الاستخدام الكامل،[٣٩] كما اعتبر كينز ان المساواة بين الادخار والاستثمار شرط

ضروري لتحقيق التوازن الداخلي عند كل مستوى من مستويات الدخل القومي، لكنه غير كاف لكي يتحقق مستوى الإنتاج الذي يعطي الحجم المماثل من الادخار، اذ ان الشرط الكافي لتحقيق التوازن يتمثل في التساوي بين طلب الاستثمار في الفترة اللاحقة مع طلب الفترة الحالية، بافتراض ثبات حجم الاستهلاك على الأقل في المدى القصير أو كما يعرف بتساوي الادخار المتحقق في الفترة الحالية مع الاستثمار المتوقع في الفترة اللاحقة.

ومن وجهة نظر السياسة المالية فان التوازن الاقتصادي يتحقق عندما تكون المنفعة التي يتم تقديمها إلى الاقتصاد القومي مساوية على الأقل لتلك التي حجبت عن الدخل القومي نتيجة اقتطاع تلك الأموال، فإذا انخفض الدخل القومي نتيجة زيادة الاقتطاعات العامة فهذا يعني أن النفقات العامة قد تجاوزت حدها الأعلى، أما إذا ازداد الدخل القومي فهذا يعني أننا نميل إلى الحد الأدنى لحجم الإنفاق العام والاقتطاعات العامة، أما التوازن المالي فيتحقق عندما تستطيع المصادر الايجابية في مصادر الدولة (الايرادات) من حقن ما يعوض ما يترتب على مصادرها السالبة (النفقات) من تسرب بما يؤدي إلى تطابق بين العناصر المالية والعناصر الاقتصادية التي يتكون منها هيكل الاقتصاد القومي، أي بما يقود في النهاية، فضلاً عن على التوازن الكمي (المحاسبي)، إلى إحداث توازن نوعي يتمثل في التوازن الاقتصادي للمالية العامة. الأمر الذي يجعلنا نتساءل عن المنفعة التي حصل عليها الاقتصاد العراقي نتيجة انفاق المئات من مليارات الدولارات منذ العام ٢٠٠٣ الى الآن. وكيف تفسر لنا الحكومة عجز السياسة المالية التي اتبعتها طيلة الفترة السابقة في تحقيق التوازن وتعظيم الموارد.

ولما كانت النفقات العامة والايرادات العامة والموازنة العامة هي الأدوات الرئيسة للسياسة المالية فإننا نرى ان اصلاح الخلل في الهيكل الاقتصادي وتحقيق التوازن الداخلي يمر عبر مجموعة من الاجراءات يمكن بيانها كما يأتي:

١- ترشيد الإنفاق العام الذي يتأتى بدرجة أساسية من إيرادات بيع النفط الخام، وهذا ما يتطلب إيجاد حلول جذرية وعملية تساهم في تعزيز الاستدامة والرشد الماليين، ويعد اعداد الموازنة وفق اساليب علمية، ذات أهداف محددة، واحدا من تلك الحلول.

٢- تعظيم الموارد المالية للدولة عبر إنشاء صندوق سيادي يستوعب أهداف التنمية، توضع له قواعد واقعية وشفافة بما يضمن استخدام وتوظيف عوائد النفط بصورة كفوءة.

٣- العمل على زيادة موارد الدولة وتنوعها، من خلال تنشيط القطاعات الاقتصادية المختلفة لتعظيم الايرادات والحؤول من تنامي ظاهرة عجز الموازنة المزمن.

٤- تطوير هيكلي شامل لكافة الأصول الإنتاجية والخدمية المملوكة للدولة من خلال إطار مؤسسي متطور، لاتخاذ الإجراءات التشريعية والمؤسسية لتحسين مناخ الاستثمار.

٥- تحقيق العدالة الاجتماعية من خلال المساهمة في توزيع الاستحقاقات والالتزامات على مختلف فئات المجتمع من خلال إصلاح منظومة الرواتب والاجور والرواتب التقاعدية.

٦- اعادة النظر بالعقود المبرمة بين العراق والشركات النفطية من خلال جولات التراخيص التي سبق وان اعلنها العراق لاستثمار ثروته النفطية بما يحقق الاستدامة في الثروة النفطية وترشيد الاستهلاك والعدالة في توزيع الثروات بين أبناء الوطن، وكذا ما بين الجيل الحالي والأجيال القادمة.

ولتحقيق التوازن الخارجي (توازن ميزان المدفوعات). فإن ذلك يتطلب تساوي الفرق بين عناصر الحقن والتسرب الداخلية، مع صافي التعامل مع العالم الخارجي، وعندما يتحقق فائض في ميزان المدفوعات فإن علاجه يتم ضمن مستويات الدخل والتوظيف في الداخل.[٤٠] وقد استندت النظرية الكينزية في تحليلها لموضوع التوازن الاقتصادي الخارجي على فكرة الطلب الفعلي باعتباره أساس تصميم جل السياسات الاقتصادية لإحداث تغيرات في مستوى الإنتاج والاستخدام، فعندما يرتفع الدخل فإن الطلب المحلي على السلع المحلية والمستوردة يرتفع مما يؤدي إلى رفع حجم الواردات، لكنه قد يؤدي إلى ارتفاع الأسعار في الداخل وبالتالي تراجع الطلب الخارجي على الصادرات، حتى يصل ميزان المدفوعات إلى نقطة التوازن. كما أن حدوث عجز في ميزان المدفوعات سيؤثر على الوضع الداخلي، حيث سينخفض الدخل وتتراجع الأسعار مما يؤدي إلى

نقص الطلب المحلي على الواردات، في الوقت الذي يتزايد فيه الطلب الخارجي على الصادرات حتى يصل ميزان المدفوعات مرة أخرى إلى نقطة التوازن من جديد.

ويتميز الاقتصاد العراقي باختلال واضح في ميزان مدفوعاته، تتجلى ملامحه في تشوه البنية الاقتصادية وسيطرة سلعة واحدة على الصادرات، وتبعيته للدول المتقدمة. أما أسباب اختلال ميزان المدفوعات فهي عديدة منها ما هو نتاج عملية تطور تاريخي طويل ومعقد، اذ أدت المتغيرات الخارجية، ولاسيما الحروب والحصار الاقتصادي دورا أساسيا في تكوينها، ومنها ما هو نتاج العلاقات الاقتصادية العالمية الحالية غير المتكافئة بين الدول الصناعية الكبرى والدول النامية ومنها العراق، الا ان العامل الأهم هنا هو اعتماد الاقتصاد العراقي على سلعة واحدة تمثل أكثر من ٩٠% من الصادرات ، فضلا عن عدم استقرار أسعارها.

ويؤكد الكثير من المتخصصين ان خطورة تقلبات أسعار الصادرات لاتقف عند ظهور العجز في ميزان المدفوعات فحسب بل يمتد ذلك إلى عدة متغيرات اقتصادية هامة كمستوى الدخل، ومستوى الاستخدام والاستهلاك والادخار والاستثمار، وعلى حصيلة الضرائب ناهيك عن تأثير ذلك عن قدرة الدولة على الاستيراد للمتطلبات الاساسية في المدى الطويل[٤١] . وبالمقابل فان الزيادة المستمرة في حصيلة الصادرات، ستؤدي الى زيادة الدخل، وبما أن الواردات دالة تابعة للدخل فإن ذلك يؤدي حتما إلى زيادة الواردات. أما الانخفاض المفاجئ في حصيلة الصادرات، وكما هو الحال بالنسبة لحالة العراق بعد التدهور الكبير في أسعار النفط، فسيؤدي إلى انخفاض في الواردات بنسبة أقل من انخفاض حصيلة الصادرات، وهذا راجع إلى ارتفاع الميل الحدي للاستيراد، وبالتالي حصول عجز في ميزان المدفوعات[٤٢] .

ولان الاقتصاد العراقي من الاقتصادات التي تتسم بضعف القاعدة الانتاجية والاحادية وعدم التنوع، مما يجعله عرضة لتقلبات أسعار صادراته، وبالتالي احتمال تعرض ميزان مدفوعاته للعجز، مما يستوجب تكوين احتياطات دولية أكبر لمواجهة العجز المحتمل في ميزان المدفوعات. ولإصلاح الخلل في هذا الجانب يتطلب الاهتمام بقطاعات الانتاج الرئيسة وهي القطاع الصناعي والقطاع الزراعي، واعتماد الاساليب الحديثة في الانتاج لزيادة الانتاجية ولقد أوصت الكثير من المنظمات الدولية بحزمة

من الاصلاحات[٤٣] في هذا الجانب تستهدف تحقيق معدلات مقبولة من النمو الاقتصادي، والتحكم في التضخم وتحقيق استقرار الأسعار، وإعادة تكوين الاحتياطي من العملة الأجنبية، فضلا عن تقليص الدين الخارجي والوصول بخدماته إلى مستويات مقبولة، فضلا عن اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني باعتماد مبدأ خصخصة مؤسسات القطاع العام كوسيلة للاندماج في اقتصاد السوق والتخلص من أعباء المؤسسات العامة ضعيفة الأداء وتحقيق المنافسة وتجاوز الاحتكار والبيروقراطية.

المحور الخامس: الاستنتاجات والتوصيات.

أولا: الاستنتاجات.

١- الاختلال الواضح في بنية الاقتصاد العراقي، المتمثل في تراجع القطاعات الاقتصادية في توليد الناتج المحلي الاجمالي، والطبيعة الريعية والأحادية الجانب للاقتصاد العراقي.

٢- اختلال هيكل التجارة الخارجية، وتعاظم تأثير العوامل الخارجية على الاقتصاد العراقي وتبعيته الكبيرة لاقتصاديات الدول الأخرى وما يحمله ذلك من مخاطر راهنة ومستقبلية اذا لم تتم عملية تغيير البنية الراهنة.

٣- المتغيرات الخارجية والداخلية فرضت على الإنفاق العام في العراق ان يميل نحو تلبية المتطلبات الاجتماعية على حساب تلبية متطلبات التغير الهيكلي في الاقتصاد.

٤- على الرغم من المخصصات الضخمة التي تم تخصيصها على مدار السنوات الماضية للإنفاق على المجالات الداعمة للبعد الاجتماعي، إلا أن هذا لم ينعكس على الأحوال المعيشية للسكان بصورة تتناسب مع حجم الإنفاق.

٥- اختلال الهيكل التوزيعي للتصرف بالريع النفطي، اذ تعكس المبالغ المخصصة ثباتاً نسبياً في طريقة توزيع النفقات العامة وقصورا في الرؤية وابتعادا عن المنهج السليم في التخصيص الأمثل للموارد.

٦- تعكس هيكلية ايرادات الموازنة العامة للدولة الطبيعة الاحادية والريعية للاقتصاد العراقي، كما انها تعكس التراجع الحاد في نشاط بقية القطاعات الاقتصادية.

٧- ان الانفاق الاستهلاكي المتزايد، نتيجة تحسن الاجور والرواتب في القطاع العام بسبب الزيادة التي تحققت في اسعار النفط بعد العام ٢٠١٠، دون استجابة مناسبة من الجهاز الانتاجي المحلي أصبح القوة الدافعة الرئيسة لنمو الضغوط التضخمية والتي تركت اثارها النسبية على حركة الانتاج ومستويات المعيشة وقدرات الفرد الشرائية.

٨- الفجوة المتزايدة بين انخفاض الايرادات وتزايد النفقات، والتي كانت السبب الرئيس في عجز الموازنة المزمن، وان ضمان مايلزم من الموارد غير النفطية خلال السنوات العشرة القادمة ، هو الأساس لكل السياسات الاقتصادية والتنموية المستقبلية، ودون ذلك لن تستطيع الدولة تقديم الخدمات العامة والضرورية كالتعليم والصحة والبنية الأساسية وبناء المؤسسات القادرة على ارساء مناخ اقتصادي سليم.

٩- تؤشر الايرادات العامة فشل السياسات المعتمدة في تحقيق أي تحسن وتطور على صعيد تنويع مصادر تمويل الموازنة العامة ورفع فعالية السياسة الضريبية وكفاءة أداء الأجهزة الحكومية وآليات جني الضرائب وجباية رسوم استحصال اجور توفير الخدمات من قبل الشركات والمؤسسات العامة.

١٠- ابتعاد منهج إعداد الموازنة في العراق خلال السنوات السابقة، عن مفهوم «الاستدامة المالية»، حتى باتت الموازنة العامة أكثر مسايرة للاتجاهات الطارئة من مسايرتها للاتجاهات طويلة الأجل، كما ان الاتجاه نحو الموازنة التكميلية يهدد عملية إعداد الموازنة من الأساس.

١١- إن ضبط مؤشرات الاقتصاد الكلى وأهمها عجز الموازنة العامة والتضخم والميزان الجاري بميزان المدفوعات من خلال إجراءات هيكلية وجادة لم تعد ترفاً أو اختياراً؛ وانما ضرورة قصوى تتطلبها المرحلة الحالية.

١٢- إخفاق السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية، في ما يتعلق بالموازنة الاستثمارية التي لازالت نسب التنفيذ بها متدنية جدا، كما إن إعداد الموازنة لم يتم وفق أهداف محددة ضمن الخطة الوطنية للتنمية، وإذا كانت هناك أهداف فإنها لم يشر إليها في مشروع الموازنة إضافة إلى إنها قد تكون أهداف أعلى من قابلية السلطات التنفيذية، بمعنى إن إعداد الموازنة كان وفق أهداف طموحة أعلى من قدرة السلطات المنفذة لها.

١٣- إن تحقيق الانطلاق الاقتصادي وزيادة مخصصات الإنفاق على البعد الاجتماعي، الممول من مصادر تمويل مستدامة، والتوسع فى شبكة الضمان الاجتماعي والدعم النقدي للفئات الأولى بالرعاية وكذلك تحقيق الحماية الاجتماعية لمختلف

أبناء الشعب، واستعادة الاستقرار المالي والسيطرة على عجز الموازنة العامة، كلها مرتهنة بحصول عملية التغير الهيكلي في الاقتصاد.

١٤- تتركز المتطلبات الاساسية، لتحقيق مستوى مقبول من النمو الاقتصادي، والقضاء على البطالة وتحقيق التوازن الاقتصادي، في العمل على تنويع الاصول الاقتصادية وتشجيع آليات الاقتصاد الحر، مع تطوير وتقوية مؤسسات الدولة وسن التشريعات اللازمة لتنظيم الأعمال والاستثمار.

١٥- تخلف النظام الضريبي وعدم قدرته على النهوض بأعباء المرحلة الحالية في وضعه الحالي، وان اصلاح هيكل ونظام الضرائب والادارة الضريبية يتطلب اعتماد نظام بديل للضرائب، والاستفادة من التجارب العالمية.

ثانيا: التوصيات.

١- إحداث تغييرات جذرية في منهجية إدارة الاقتصاد القومي ومختلف مرافق الدولة ورفع كفاءتها. بحيث تتم إدارته كوحدة واحدة ومن منظور كلي، وليس من منطلق إدارة قطاعات وقضايا منفصلة أو من واقع مصالح فئوية او حزبية او مناطقية ضيقة.

٢- العمل الجريء لاعادة صياغة السياسات الاقتصادية وتحديد الاولويات، والاهتمام بقطاعات الانتاج المادي الرئيسة وعدم التركيز على تطوير القطاع النفطي باعتباره المساهم الأكبر في توليد الناتج المحلي الاجمالي.

٣- استخدام منهجية جديدة لتعزيز كفاءة الإنفاق العام باعتماد أساليب التحليل العلمية مثل تحليل الكلفة/ المنفعة، او كلفة الفرصة والفرصة البديلة لتعظيم الانتفاع من الإنفاق العام.

٤- زيادة فاعلية الإنفاق الحكومي لاسيما على الجانب الاجتماعي، مع التركيز على موارد مالية تمكن الحكومة من تحسين الأحوال المعيشية وتحقيق مظلة حماية اجتماعية كريمة.

٥- تقوية أسس وآليات الإدارة المالية العامة، وهذه الرؤيا لا تقتصر على الجانب السياسي بل يجب أن تشمل الجانب الاجتماعي كونه قد يشمل بعض الفئات الاجتماعية نتيجة لإعادة النظر بالهيكل الإداري المترهل للدولة.

٦- تنمية وتشجيع القطاع الخاص والاستثمار المحلي والأجنبي القادر على خلق فرص عمل حقيقية لاستيعاب العمالة الفائضة وزيادة مستوى التشغيل ونقل المعرفة.

٧- اعتماد منهج بديل للموازنة العامة، يقوم على أهداف استراتيجية بعيدة المدى، ويوائم بين الحاجات الآنية للموازنة (تمويل الدولة)، وبين تقليل الاعتماد على النفط وتعزيز مجالات التنويع الاقتصادي.

٨- اعتماد أسلوب الفصل بين النفقات العامة وعوائد النفط قصيرة الأجل أو الطارئة، وتعزيز العمل بالبرامج متوسطة وطويلة الأجل في إعداد وتنفيذ الموازنة من خلال الربط العملي بخطة التنمية الوطنية والمنهاج الاستثماري.

٩- التخلي تماما عن المفهوم السائد للعدالة الاجتماعية الذي يتبنى الاصلاح من خلال وضع حد أدنى أو أقصى لأجور العاملين فى الدولة أو تنفيذ بعض برامج الدعم المختلفة، الى مفهوم واسع وشامل يشمل كافة عناصر السياسة المالية والاقتصادية من

حيث أولويات الإنفاق، والتوزيع الجغرافي للاستثمارات، والسياسات الضريبية المتبعة، وتحقيق العدالة فى توزيع الأعباء المترتبة على تنفيذ الإصلاحات المالية، وحماية الفئات الفقيرة.

١٠- توفير الخدمات العامة الأساسية وتحسين ما متوفر منها، لاسيما تلك الخدمات التى تمثل تمكين حقيقي للمواطن ينعكس على مستوى معيشته اليومية، وقدرته على الخروج من الفقر، وتحقيق التنمية البشرية بكافة أشكالها.

١١- إعادة صياغة برامج الدعم الحكومي، وآلية تنفيذها من خلال اتباع سياسات كفوءة تضمن الحماية الاجتماعية للفئات الأولى بالرعاية، وتحسين سياسات الاستهداف لوصول الدعم لمستحقيه.

١٢- انشاء نظام للمالية العامة مرن وكفء قادر على التطور وبما تتطلبه المرحلة الراهنة. وازالة كافة الاختلالات القائمة في هذا القطاع واستكمال واصلاح قطاع الضرائب والرسوم وتأمين الموارد البديلة وزيادة فاعلية وكفاءة الأجهزة المختصة بتحديد وتحصيل الموارد الضريبية وتحقيق كفاءة عالية في تخصيص موارد الانفاق العام بما ينسجم مع الأهداف الاقتصادية الكلية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

١٣- عدم اتخاذ أي إجراءات اقتصادية غرضها الإصلاح الاقتصادي إلا إذا كانت مغطاة بإجراءات تحقق قدر من الحماية الاجتماعية للفئات الأولى بالرعاية، أو على الأقل إعادة توزيع جزء من هذه الإجراءات لتحسين أحوالهم المعيشية. كما يجب التأكد من أن أى إجراء اجتماعي لا بد أن يكون له التمويل الحقيقي بما لا يؤثر على سلامة الهيكل الاقتصادي واستقراره.

١٤- إعادة توزيع الدخل والثروة لصالح الفقراء والفئات الأقل دخلاً من خلال إعادة ترتيب أولويات الإنفاق العام والتخلص التدريجي من بنود الدعم غير الفعال وعلى رأسها دعم البطاقة التموينية، وشبكة الحماية الاجتماعية ودعم الطاقة، وكذلك السيطرة على تسرب الدعم لغير مستحقيه من خلال العمل على الانتقال التدريجي للدعم النقدي.

١٥- مراعاة متطلبات التغير الهيكلي عند اعداد الموازنة، والتركيز على الانفاق الاستثماري، لتعزيز الاستثمارات العامة للقطاعات الرائدة في الاقتصاد، مع ضمان تحقيق العدالة فى التوزيع الجغرافي بين المحافظات، لاسيما فيما يتعلق بالبنى التحتية والخدمات العامة.

Abstract

The role of public expenditures is of great importance in the national economy. If the goal of public spending is to satisfy the public needs to what a State may have to go to satisfy these needs, and what is the extent that they should end at trading the urgent requirements of expenditures against deterioration in the structure of the national economy and the failure of the various sectors. Note that the structural distortion in the Iraqi economy, and as a result of political and social pressures, arrived at a level that is difficult to diagnose as well as treat, because of the priority given to the urgent needs and the lack of attention to developing the economy and its development. This research aims to determine the optimal financial policy to achieve the general economic and social goals, and optimization of public spending in accordance with the requirements necessary to develop the economy and to achieve the requirements of society and thus achieving the general economic balance. Considering that the trade-off between alternatives in the allocation of resources is based on the adoption of goals priority, in addition to that the requirements of social development and sustainability can not be achieved unless there is a structural change in the economy.

الهوامش.

١ – G. Ranis, and F. Stewart, Dynamic Links Between the Economy and Human Development, United Nations Department of Economic and Social Affairs, New York, ٢٠٠٥ , p.٨.

٢– الامم المتحدة، البرنامج الانمائي، تقرير التنمية البشرية ٢٠١٣، نيويورك، بلازا، ٢٠١٤، ص٧١.

٣– توفيق عباس عبد عون المسعودي، دراسة في معدلات النمو للأزمة لصالح الفقراء (العراق– دراسة تطبيقية)، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد ٢٦، المجلد السابع، نيسان، ٢٠١٠، ص.٢٨

٤– Simon Kuznets, ١٩٥٥. "Economic Growth and Income Inequality." American Economic Review ٤٥:١–٢٨. New York: Norton.١٩٦٥.

٥– صليحة مقاوسي وهند جمعوني، نحو مقاربات نظرية حديثة لدراسة التنمية الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ٢٠١٠ ، ص.٤.

٦– ان الهدف الأساسي للتنمية هو توسيع اختيارات الناس والتي قد تكون غير محدودة وتتغير مع مرور الزمن والتي قد لا تتضمنها إحصائيات الدخل والنمو مثل الحصول على المعرفة، والتغذية والصحة والأمان والحريات السياسية والثقافية والمساهمة في المجتمع . كما إن الهدف الأساسي من التنمية هو إحداث بيئة مساعدة لممارسة هذه الاختيارات خاصة التمتع بحياة صحية وخلاّقة ومديدة. انظر في ذلك:

– بلقاسم العباس، التنمية وعملية التحول الهيكلي، الكويت، المعهد العربي للتخطيط، ٢٠٠٩.

٧ –Hollis Burnley Chenery, ,Moises Syrquin, Patterns of development, ١٩٥٠–١٩٧٠, Oxford University Press for the World Bank,١٩٧٥ – ٢٣٤

٨ –A.G.B. Fisher, Primary, Secondary and Tertiary Production, Economic Record ١٥, June ١٩٣٩, ٢٤–٣٨.

٩ – C. Clark, The Conditions of Economic Progress. McMillan, London, ١٩٤٠.

١٠ – A. W. Lewis . Economic Development with Unlimited Supplirs of Labour ,Manchester School, ١٩٥٤ ,vol ٢٢, no ٢, pp ١٣٩–١٩١.

١١ – Stephen Enke, Economic Development with Unlimited and Limited Supplies of Labor, Oxford Economic, vol. ١٤, no.٢,١٩٦٢,p. ١٥٨.

١٢– عبلة عبد الحميد، التنمية والتخطيط الاقتصادي، الطبعة الاولى، جدة، ٢٠٠٩، ص٤١–٤٣.

١٣ – P. Michael. Todaro. and C. Smith. Stephen, Economic Development, ١٠th ed. New York: Addison–Wesley,٢٠٠٦, p. ١٠٤.

١٤ –Simon Kuznets, Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, Economic Development and Cultural Change, vol. ١١, no. ٣, January ١٩٦٣.

١٥ – John S. Chipman , compensation principle, The New Palgrave Dictionary of Economics, ٢nd Edition. ٢٠٠٨.

١٦ -Moses Abramovitz, Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind, The Journal of Economic History, ١٩٨٦, vol. ٤٦, issue ٠٢, pages ٣٨٥-٤٠٦

١٧ – Dani Rodrik, GROWTH STRATEGIES, Harvard University, John F. Kennedy School of Government , August, ٢٠٠٤.

١٨– UNCTAD, Trade and Development Report .٢٠٠٣.

١٩– يتسع تعريف التغير الهيكلي من كونه مجموعة التغييرات الاقتصادية والمؤسساتية الضرورية لاستمرار نمو الدخل القومي الى كونه عملية زيادة تراكم رأس المال المادي والبشري وتغيير هيكلية الطلب والانتاج والتجارة وتوسع للحضر ومعدلات امية أقل وحياة أطول بالتوازي مع زيادة مستوى دخل الفرد للوصول الى مرحلة تنموية متقدمة. انظر في ذلك:

- Clive Bell. "Development economics," The New Palgrave: A Dictionary of Economics, v. ١, ١٩٨٧, p٨١٨.

٢٠– Dani. Rodrik, The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work. Overseas Development Council. ١٩٩٩, ISBN ١–٥٦٥١٧–٠٢٧–X

٢١– جمهورية العراق، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي، ٢٠١٢، ٢٠١٣.

٢٢– جمهورية العراق،وزارة التخطيط، خطة التنمية القومية٢٠١٣–٢٠١٧،بغداد،٢٠١٣، ص.٨٠

٢٣- فارس كريم بريهي، الاقتصاد العراقي، فرص وتحديات، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع والعشرون، ٢٠١١، ص.٣٤

٢٤- د .هدى العزاوي ، سرمد عباس جواد ، المفاضلة بين استدامة البطاقة التموينية والخيارات البديلة ، دراسة منشورة على موقع وزارة المالية ، العراق ، ٢٠٠٦، ص.٣

٢٥- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر، ٢٠١٠،ص ٣٠.

٢٦- سرمد عباس جواد، اثر العمليات الارهابية على الموازنة العامة، دراسة منشورة على موقع وزارة المالية، ٢٠٠٩ ص ٦-١٠ .

٢٧- International Organization for Migration – Iraq Mission, http://iomiraq .net

٢٨- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، مديرية احصاءات السكان والقوى العاملة، خلاصة نتائج مسح التشغيل والبطالة في العراق، ٢٠٠٨ .

٢٩- صحيفة الصباح الجديد، مارس ٢٠١٥، نسبة البطالة في العراق.

٣٠- الجامعة العربية، صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد، ٢٠٠١.

٣١ - Jeremy Rifkin, The Age of Access, The New Culture of Hyper capitalism, Where All of Life Is a Paid-for Experience, ٢٠٠٠, http://www.worldcat.org.

٣٢- مسعود دراوسي،" السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي- دراسة حالة الجزائر١٩٩٩-٢٠٠٤، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٦، ص٧٧-٧٨.

٣٣- ابراهيم متولي حسن المغربي، دور حوافز الاستثمار السياسية في تعجيل النمو الاقتصادي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١، ص.٣٧٣

٣٤- محمد أمين بن الدين، دور السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، الجزائر ١٩٩٠-٢٠٠٩، دراسة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم الادارة، جامعة دالي ابراهيم، ٢٠٠٩، ص.٧٢

٣٥- محمد أمين عبد الدين، المرجع السابق ، ص٧٩

٣٦- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، قسم بحوث السوق المالية، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام٢٠١٣ ، ٢٠١٤، ص.١٩

٣٧- يعرف النمو الاقتصادي بانه زيادة مستمرة في متوسط الدخل الحقيقي وهو بذلك يركز على التغير في الحجم أو الكم الذي يحصل عليه الفرد من السلع والخدمات دون أن يهتم بتوزيع

الدخل الكلي بين الأفراد، كما أن تحقيق هدف النمو الاقتصادي يكون من خلال زيادة في الدخل القومي بالأسعار الثابتة أو الحقيقية، ولابد أن يرتبط بمعدل النمو السكاني حتى يمكن القول بأن هدف النمو الاقتصادي قد تحقق مما يرفع من مستوى معيشة أفراد المجتمع. أنظر في ذلك:

- عبد المطلب عبد الحميد،" السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي "، مجموعة النيل العربية للنشر، القاهرة، . ٢٠٠٣ ، ص ٢١.

٣٨- فؤاد هاشم عوض، اقتصاديات النقود والتوازن النقدي، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٤ ، ص١١ .

٣٩- ضياء مجيد موسوي، النظرية الاقتصادية -التحليل الاقتصادي الكلي-، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،١٩٩٤ ، ص١٩٤ .

٤٠- محمد زكي شافعي، مقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٧٧ ، ص ١٣٣.

٤١- رمزي زكي، أزمة الديون الخارجية، رؤية من العالم الثالث، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨ ، ص ٨١-٨٢.

٤٢- زعباط عبد الحميد، الأسعار الدولية للمواد الأولية، وأثرها على تنمية الدول المصدرة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، ١٩٩٥-١٩٩٦، ص٢١٧-٢١٨.

٤٣- موقع المنظمة العالمية للتجارة الدولية على الانترنت، www.wto.org ، ٢٠١٢/٦/١٠.

المصادر.

أولا: المصادر العربية.

١- ابريهي، فارس كريم ، الاقتصاد العراقي، فرص وتحديات، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد السابع والعشرون، ٢٠١١،.

٢- ابن الدين، محمد أمين ، دور السياسة النقدية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي، الجزائر ١٩٩٠-٢٠٠٩، دراسة مقدمة لنيل شهادة الماجستير في علوم الادارة، جامعة دالي ابراهيم، ٢٠٠٩.

٣- الامم المتحدة، البرنامج الانمائي، تقرير التنمية البشرية، ٢٠١٣، نيويورك، بلازا، ٢٠١٤.

٤- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي.

٥- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، قسم بحوث السوق المالية، التقرير السنوي للاستقرار المالي في العراق لعام٢٠١٣ ، ٢٠١٤.

٦- الجامعة العربية، صندوق النقد العربي، التقرير الاقتصادي العربي الموحد،٢٠٠١.

٧- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية القومية ٢٠١٣-٢٠١٧، بغداد.

٨- جواد، سرمد عباس، اثر العمليات الارهابية على الموازنة العامة ، موقع وزارة المالية.

٩- دراوسي، مسعود، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي- دراسة حالة الجزائر١٩٩٩-٢٠٠٤، اطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه ، جامعة الجزائر ، ٢٠٠٦.

١٠- زكي، رمزي، أزمة الديون الخارجية، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨ .

١١- سحنون، فاروق، قياس أثر بعض المؤشرات الكمية للاقتصاد الكلي على الاستثمار الأجنبي المباشر (دراسة حالة الجزائر)، جامعة سطيف ، ٢٠١٠.

١٢- شافعي، محمد زكي ، مقدمة في العلاقات الاقتصادية الدولية، دار النهضة العربية، ١٩٧٧ .

١٣- صحيفة الصباح الجديد، مارس ٢٠١٥، نسبة البطالة في العراق.

١٤- صليحة مقاوسي وهند جمعوني، نحو مقاربات نظرية حديثة لدراسة التنمية الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، جامعة الحاج لخضر، باتنة، ٢٠١٠.

١٥- عبد الحميد، زعباط ، الأسعار الدولية للمواد الأولية، وأثرها على تنمية الدول المصدرة، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر، ١٩٩٥-١٩٩٦.

١٦- عبد الحميد، عبد المطلب ، السياسات الاقتصادية على مستوى الاقتصاد القومي ، مجموعة النيل العربية للنشر، القاهرة، . ٢٠٠٣ .

١٧- عبد الحميد، عبلة ، التنمية والتخطيط الاقتصادي، نظريات النمو والتنمية الاقتصادية.

١٨- عزاوي، هدى ، جواد، سرمد عباس ، المفاضلة بين استدامة البطاقة التموينية والخيارات البديلة ، دراسة منشورة على موقع وزارة المالية ، العراق ، ٢٠٠٦.
١٩- عوض، فؤاد هاشم، اقتصاديات النقود والتوازن النقدي، دار النهضة العربية، القاهرة،١٩٨٤ .
٢٠- مسعودي، توفيق عباس عبد عون ، دراسة في معدلات النمو للأزمة لصالح الفقراء (العراق- دراسة تطبيقية)، مجلة العلوم الاقتصادية، العدد ٢٦، المجلد السابع، نيسان، ٢٠١٠.
٢١- مغربي، ابراهيم متولي حسن ، دور حوافز الاستثمار السياسية في تعجيل النمو الاقتصادي، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ٢٠١١.
٢٢- موسوي، ضياء مجيد ، النظرية الاقتصادية -التحليل الاقتصادي الكلي-، ديوان المطبوعات الجامعية الجزائر،١٩٩٤ .
٢٣- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات، الموقع الإلكتروني الجديد.

ثانيا: المصادر الأجنبية.

١. A.G.B. Fisher, Primary, Secondary and Tertiary Production, Economic Record ١٥, June ١٩٣٩.
٢. Clark, The Conditions of Economic Progress. McMillan, London, ١٩٤٠.
٣. Clive Bell. Development economics, The New Palgrave: A Dictionary of Economics, v. ١, ١٩٨٧.
٤. Dani Rodrik, GROWTH STRATEGIES, Harvard University, John F. Kennedy School of Government , August ٢٠٠٤.
٥. Dani. Rodrik, The New Global Economy and Developing Countries: Making Openness Work. Overseas Development Council. ١٩٩٩.
٦. G. Ranis, and F. Stewart, Dynamic Links Between the Economy and Human Development. United Nations, New York, ٢٠٠٥ .
٧. Hollis Burnley Chenery, ,Moises Syrquin, Patterns of development, ١٩٥٠-١٩٧٠, Oxford University Press for the World Bank, ١٩٧٥.
٨. International Organization for Migration Iraq Mission, http://iomiraq.net
٩. Jeremy Rifkin, The Age of Access, The New Culture of Hyper capitalism, Where All of Life Is a Paid-for Experience, ٢٠٠٠.

١٠. John S. Chip man , compensation principle, The New Palgrave Dictionary of Economics, ٢nd Edition. ٢٠٠٨.

١١. Moses Abramovitz, Catching Up, Forging Ahead, and Falling Behind, The Journal of Economic History, ١٩٨٦.

١٢. P. Michael. Todaro. and C. Smith. Stephen, Economic Development, ١٠th ed. New York: Addison–Wesley, ٢٠٠٦.

١٣. Simon Kuznets, Economic Growth and Income Inequality. American Economic Review ٤٥:١–٢٨. New York: Norton.١٩٦٥.

١٤. Simon Kuznets, Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations, Economic Development and Cultural Change, vol. ١١, no. ٣, ١٩٦٣.

١٥. Stephen Enke, Economic Development with Unlimited and Limited Supplies of Labor, Oxford Economic, vol. ١٤, no. ٢ , ١٩٦٢.

١٦. UNCTAD, Trade and Development Report, ٢٠٠٣.

١٧. W. Lewis.Economic.Development
with Unlimited Supplies of Labour , Manchester School, ١٩٥٤.