https://doi.org/10.25130/tjaes.17.53.2.19

الاتجاهات العامة للسياسة المالية في العراق وواقع الاختلال الهيكلي في الاقتصاد العراقي للمدة (2003-2018)(*)

م. زياد عزالدين طه
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة تكريت
Ziad2015@tu.edu.iq

أ.د. عماد محمد علي
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة بغداد
emadabdullatif@gmail.com

المستخلص:

يتسم الاقتصاد العراقي بمجموعة من الخصائص تجعله يختلف عن الكثير من الاقتصادات، وأهم هذه الخصائص هو كونه من الدول ذات الريع الواحد فقط (الريع النفطي)، أدى ذلك الى تعميق حالة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد عامة واتجاهات السياسة المالية على وجه التحديد، وأهم ما في ذلك هو التوسع بالإنفاق العام بالاعتماد على الايراد (النفطي) الريعي (أي اتسام السياسة المالية في العراق بما يسمى بالرعاية الابوية في التمويل العام)، اضافة الى خاصية اختلالية اخرى تتمثل بالتركيز على النفقات الجارية (التشغيلية) أكثر من التركيز على النفقات الاستثمارية بالشكل الذي أصبح ذلك يشكل عبئاً على الموازنة وقيداً مالياً ثقيلاً بسبب اختلال مكونات الموازنة العامة، ومن السلبيات التي نتجت عن ذلك هو حصول فائض في الطلب الكلي على السلع والخدمات الاستهلاكية المستوردة اساساً من الخارج، الأمر الذي عمق الاختلال الهيكلي للموازنة العامة في العراق بشكل أكبر وخاصة في السنوات الاخيرة.

الكلمات المفتاحية: اتجاهات عامة، سياسة مالية، اختلال هيكلي.

General trends of fiscal policy in Iraq and the reality of the structural imbalance in the Iraq economy for the period (2003-2018)

Lecturer: Ziad Ezzeldien Taha
College of Administration and Economics
Tikrit University

Prof. Dr. Emad Mohammed Ali
College of Administration and Economics
University of Baghdad

Abstract:

The Iraqi economy is characterized by a set of characteristics that make it different from many economies. The most important of these characteristics is that it is one of the countries with only one rent (oil rents) This has deepened the state of structural imbalances in the economy in general and fiscal policy trends in particular and the most important thing in that It is the expansion of public spending by relying on rentier (oil) revenue (that is the financial policy in Iraq is characterized by what is called parental care in public financing) in addition to another imbalance characteristic of focusing on current (operational) expenditures rather than focusing on investment expenditures in the way that has become It constitutes a burden on the budget and a heavy financial constraint due to the imbalance of the components of the general budget and one of the negative aspects that resulted from this is the surplus in overall demand

(*) البحث مستل من أطروحة دكتوراه مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد/جامعة بغداد.

for consumer goods and services imported mainly from abroad which has deepened the structural imbalance of the public budget in Iraq further especially in recent years .
Keywords: general trends, fiscal policy, structural imbalance.

مشكلة البحث: تكمن مشكلة البحث في عدم التنسيق بين أدوات السياسة المالية واستخدامها بالشكل الذي يعالج الاختلال الهيكلي في الاقتصاد العراقي وبالتالي في قطاع المالية العامة، فضلاً عن ضعف إدارة الموارد المالية من قبل السلطة المالية بالرغم من اتسامها بالوفرة، بالشكل الذي ينعكس كل ذلك على صعوبة التحرك في دعم وتمويل الموازنة العامة من جهة، ومواجهة الصدمات والظروف الطارئة من جهة ثانية، وكذلك في دعم الاستثمارات وتمويل المشاريع من جهة أخرى.

أهمية البحث: تكمن أهمية البحث في بيان واقع الاختلال الهيكلي في قطاع المالية العامة والسياسة المالية للاقتصاد العراقي، وما يمكن أن ينعكس من ذلك على تمويل الموازنة العامة، وبالتالي تداعيات ذلك على مجمل الاقتصاد الكلي.

هدف البحث: يسعى البحث الى تحقيق هداف أساسي يتمثل بوضع آلية دقيقة تتمثل بالمؤشرات المالية التحليلية المهمة والمتضمنة في متن البحث، والتي تم الاعتماد عليها في قياس وتحليل وبيان وجود اختلال هيكلي في قطاع المالية العامة والسياسة المالية للاقتصاد العراقي خلال المدة (2003-2018).

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها أن الاقتصاد العراقي يعاني من وجود اختلال هيكلي في قطاعه المالي العام وبالتالي في سياسته المالية بالشكل الذي يعمل ذلك على الحد من قدرة الاقتصاد العراقي في التوسع في دعم وتمويل الموازنة العامة من جهة، ومواجهة الصدمات والظروف الطارئة من جهة ثانية، وكذلك في دعم الاستثمارات وتمويل المشاريع من جهة أخرى.

المبحث الأول: الإطار النظري للسياسة المالية

يتناول المبحث الأول الإطار النظري للسياسة المالية، واستناداً لذلك سيتضمن هذا المبحث عرض الجوانب الآتية:

أولاً. التعريف بالسياسة المالية: يرتبط معنى السياسة المالية بجهود الحكومة في الدفع باتجاه التطور وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ويراد بالسياسة المالية بمعناها الاوسع كل من (النفقات العامة، والإيرادات العامة، وموازنة الدولة)، ويعكس مفهوم السياسة المالية هذا تطلعات وأهداف الحكومة والمجتمع، لذا عرفت السياسة المالية بناءً على ذلك بأنها مجموعة من السياسات المتعلقة بالنفقات العامة والإيرادات العامة بقصد تحقيق أهداف اقتصادية كلية متعددة، (عبيد، 2013: 2)،

وتعد السياسة المالية من أهم أدوات السياسة الاقتصادية الكلية للبلاد والاكثر فاعلية في التأثير على النشاط الاقتصادي، حيث أصبح لها الدور الفعال في معالجة الازمات المالية والاقتصادية من خلال أدواتها المتمثلة بالنفقات العامة والايرادات العامة، فضلاً عن كونها وسيلة تحصل من خلالها الحكومة على الإيرادات لتغطية النفقات العامة، (الصميدعي، 2016: 33).

ثانياً. أهداف السياسة المالية: تسعى السياسة المالية إلى تحقيق جملة من الأهداف الأساسية للسياسة الاقتصادية الكلية، والتي يمكن إجمال أهمها بالآتي:

1. تمويل الاستثمار ورفع النمو الاقتصادي: تمارس السياسة المالية دوراً حيويا في رفع مستوى النمو الاقتصادي، حيث تعمل باتجاه يعرف بالإنفاق الاستثماري من خلال أداتها المتمثلة بالنفقات العامة، بهدف زيادة الموجودات الإنتاجية، بالشكل الذي يترتب على ذلك رفع الطاقات الإنتاجية وبالتالي زيادة النمو الاقتصادي، (سلمان، 2009: 14)، (الفهداوي، والشيخ راضي، 2000: 120).

2. تحقيق الاستقرار الاقتصادي: تلعب السياسة المالية دوراً فاعلا في معالجة الاختلالات والتقلبات وتحقيق الاستقرار الاقتصادي، ففي حالة حصول الكساد الاقتصادي تلجأ الدولة الى إتباع السياسة المالية التوسعية، وفي حالة حصول التضخم الاقتصادي تلجأ الدولة الى إتباع السياسة المالية الانكماشية، (سلطان، 2006: 12-13)، ويتضمن هذا الهدف بدوره تحقيق هدفين وهما المحافظة على حالة استخدام كامل للموارد الاقتصادية، وتحقيق الاستقرار النسبي في المستوى العام للأسعار، (خليل، 2012: 6).
3. أعادة توزيع الدخل والثروة: تستطيع السياسة المالية أن تؤدي دوراً بارزاً في أعادة توزيع الدخل والثروة بين طبقات المجتمع، وذلك عن طريق استقطاع جزء من دخول الفئات الغنية وتحويلها اتجاه الفئات الفقيرة، عن طريق استخدام أداتها المالية المتمثلة بالضرائب وخاصة الضرائب التصاعدية (تودارو، ترجمة حسني وعبدالرزاق، 2009: 248-249)، (الصليخي، 2014: 14).

ثالثاً. أدوات السياسة المالية: استكمالاً لما تقدم تتمثل أبرز أدوات السياسة المالية بالإنفاق الحكومي والضرائب، والتي تتجسد داخل الموازنة العامة للدولة على شكل نفقات عامة وإيرادات عامة، وكما يأتي:

1. الإنفاق العام: يكتسب الإنفاق العام أهمية كبيرة كونه يعد من أهم أدوات السياسة المالية والاقتصادية الكلية التي تلجأ الدولة الى استخدامها بهدف تحقيق دورها في المجالات الاقتصادية والمالية، (الجنابي، بدون تاريخ: 15-16)، (آل علي، 2002: 63)، كما أن للإنفاق العام أهمية كبيرة باعتباره وسيلة لإشباع الحاجات العامة المتزايدة والمتجددة عبر الزمن، وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي (العبيدي، 2016: 40)، من جانب مقابل يعد الإنفاق الاستثماري من أهم جوانب الإنفاق العام، لأنهُ يعمل على حصول ارتفاع مباشر في الدخل القومي من خلال إحداثه زيادة مباشرة في عوامل الإنتاج المشاركة في عملية تكوين الدخل وزيادة الطاقة الإنتاجية للبلد، (رزوقي، 2015: 26).
2. الإيرادات العامة: تعد الإيرادات العامة من أهم أدوات السياسة المالية، حيث تعمل على تغطية النفقات العامة اللازمة لقيام الدولة بوظائفها وبالتالي إشباع الحاجات العامة الأساسية، والحفاظ على الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي، (أحمد، 2010: 17-18)، وتعد الضرائب بشكل عام من أهم أدوات السياسة المالية، وتكمن أهمية الضريبة باعتبارها من أكثر أدوات السياسة المالية تأثيراً في النشاط الاقتصادي، والتي تسعى الدولة من خلالها الى تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية، إضافة الى كونها في العديد من الدول تعد من أهم الصادر الاعتيادية لتمويل الإنفاق العام، (المستوفي، ونور الله، 2015: 9).

المبحث الثاني: الاتجاهات العامة للسياسة المالية في العراق خلال المدة (2003-2018)

يتضمن المبحث الثاني عرض وتفصيل الاتجاهات العامة للسياسة المالية في العراق، وبناءً على ذلك سيتكون المبحث الثاني من جانبين أساسيين، يتناول الجانب الأول واقع وطبيعة النفقات العامة في العراق خلال المدة (2003-2018)، بينما يتناول الجانب الثاني واقع وطبيعة الإيرادات العامة في العراق خلال المدة (2003-2018)، وكما يأتي:

أولاً. واقع وطبيعة النفقات العامة في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018): يوضح الجدول (1) في أدناه واقع نفقات الموازنة العامة الفعلية بشقيها (الجاري، الاستثماري) وتطورها في العراق خلال المدة (2003-2018)، كما يوضح الجدول نفسه طبيعة نفقات الموازنة العامة

الفعلية في العراق والتي يقصد بها أوجه الإنفاق التي يتضمنها الإنفاق العام في العراق والمتمثلة بشقيه (الإنفاق الجاري، والإنفاق الاستثماري) وللمدة أعلاه نفسها.

يلاحظ ومن الجدول أدناه أن الإنفاق العام قد سلك الاتجاه التصاعدي خلال مدة البحث، إذ بلغ الإنفاق العام ما مقداره (4.901.960) مليون دينار في العام (2003)، بلغ نصيب الإنفاق الجاري منه ما مقداره (4.614.080) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإنفاق الاستثماري منه ما مقداره (287.880) مليون دينار فقط لنفس العام، ليشهد ارتفاعاً وبشكل كبير جداً في العام (2004) ليبلغ الإنفاق العام ما مقداره (31.521.427) مليون دينار، بلغ نصيب الإنفاق الجاري منه ما مقداره (27.597.167) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإنفاق الاستثماري منه ما مقداره (3.924.260) مليون دينار فقط لنفس العام، كما يلاحظ استمرار اتجاه الإنفاق العام نحو الارتفاع في السنوات اللاحقة، حيث بلغ في العام (2008) ما مقداره (67.277.181) مليون دينار، بلغ نصيب الإنفاق الجاري منه ما مقداره (52.301.181) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإنفاق الاستثماري منه ما مقداره (14.976.000) مليون دينار لنفس العام، ثم أخذ الإنفاق العام في الارتفاع أكثر ليبلغ أعلى مستوى له في العام (2013) بما مقداره (119.127.555) مليون دينار، بلغ نصيب الإنفاق الجاري منه ما مقداره (78.746.806) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإنفاق الاستثماري منه ما مقداره (40.380.749) مليون دينار لنفس العام، أما في العام (2014) فقد شهد الإنفاق العام في العراق انخفاضاً كبيراً مقارنةً بالعام (2013)، وذلك بسبب الانهيار الحاد في أسعار النفط عالمياً بالشكل الذي أثر وبشكل كبير على وضع الإنفاق العام في العراق ليبلغ ما مقداره (83.556.226) مليون دينار، بلغ نصيب الإنفاق الجاري منه ما مقداره (58.625.459) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإنفاق الاستثماري منه ما مقداره (24.930.767) مليون دينار لنفس العام، ليسجل بعد ذلك انخفاضاً مستمراً في السنوات اللاحقة ليبلغ الإنفاق العام في العام (2016) ما مقداره (67.067.437) مليون دينار، بلغ نصيب الإنفاق الجاري منه ما مقداره (51.173.428) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإنفاق الاستثماري منه ما مقداره (15.894.009) مليون دينار لنفس العام، ليعاود الإنفاق العام الارتفاع ولكن بمستوى طفيف ليبلغ في العام (2018) ما مقداره (80.873.189) مليون دينار، بلغ نصيب الإنفاق الجاري منه ما مقداره (67.052.856) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإنفاق الاستثماري منه ما مقداره (13.820.333) مليون دينار فقط لنفس العام، كما يوضح ذلك الجدول (1) في أدناه،

الجدول (1): واقع وطبيعة النفقات العامة الفعلية في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018)

مليون دينار

السنوات	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية	إجمالي النفقات العامة
2003	4.614.080	287.880	4.901.960
2004	27.597.167	3.924.260	31.521.427
2005	27.066.124	3.765.000	30.831.124
2006	32.217.608	5.277.000	37.494.608
2007	32.719.836	6.588.000	39.307.836
2008	52.301.181	14.976.000	67.277.181
2009	45.941.062	9.648.000	55.589.062

السنوات	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية	إجمالي النفقات العامة
2010	54.580.860	15.553.341	70.134.201
2011	60.925.553	17.832.112	78.757.665
2012	75.788.623	29.350.951	105.139.574
2013	78.746.806	40.380.749	119.127.555
2014	58.625.459	24.930.767	83.556.226
2015	51.832.839	18.564.676	70.397.515
2016	51.173.428	15.894.009	67.067.437
2017	59.025.654	16.464.461	75.490.115
2018	67.052.856	13.820.333	80.873.189

المصدر: من إعداد الباحثان بالاعتماد على:

- ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي، دائرة تدقيق نشاط التمويل والتوزيع، الحسابات الختامية (2004-2013).

-البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقارير الاقتصادية السنوية (2003-2018).

-البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرات الإحصائية السنوية (2003-2018).

ثانياً. واقع وطبيعة الإيرادات العامة في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018): يوضح الجدول (2) في أدناه واقع إيرادات الموازنة العامة الفعلية وتطورها في العراق خلال المدة (2003-2018)، كما يوضح الجدول نفسه طبيعة إيرادات الموازنة العامة الفعلية في العراق والتي يقصد بها أنواع أو مصادر تكوين الإيراد العام في العراق والمتمثلة بالجوانب الأتية: (الايرادات النفطية، الايرادات الضريبية، الإيرادات الأخرى والمقصود بها إيرادات الدومين الاستثماري) وللمدة أعلاه نفسها، يمكن أن نتابع واقع وطبيعة الإيرادات العامة الفعلية في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018)، من خلال الاستعانة بالجدول (2) في أدناه، حيث يشير الجدول المحدد آنفاً الى المسار المتذبذب الذي سلكته الإيرادات العامة خلال مدة البحث، إذ بلغ الإيراد العام ما مقداره (16.016.021) مليون دينار في العام (2003)، بلغ نصيب الإيرادات النفطية منه ما مقداره (15.790.516) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإيرادات الضريبية منه ما مقداره (5.350) مليون دينار فقط لنفس العام، في حين بلغ نصيب الإيرادات الأخرى منه ما مقداره (220.155) مليون دينار فقط لنفس العام، ليشهد الإيراد العام ارتفاعاً وبشكل كبير جداً في السنوات اللاحقة ليبلغ في العام (2008) ما مقداره (80.641.041) مليون دينار، بلغ نصيب الإيرادات النفطية منه ما مقداره (70.551.179) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإيرادات الضريبية منه ما مقداره (2.916.838) مليون دينار فقط لنفس العام، في حين بلغ نصيب الإيرادات الأخرى منه ما مقداره (7.173.024) مليون دينار فقط لنفس العام، أما في العام (2009) فقد شهد الإيراد العام في العراق انخفاضاً كبيراً مقارنةً بالعام (2008)، وذلك بسبب الانهيار الحاد في أسعار النفط عالمياً في تلك الفترة بالشكل الذي أثر وبمقدار كبير على وضع الإيراد العام ليبلغ ما مقداره (55.243.525) مليون دينار، بلغ نصيب الإيرادات النفطية منه ما مقداره (48.871.708) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإيرادات الضريبية منه ما مقداره (3.335.124) مليون دينار فقط لنفس العام، في حين بلغ نصيب الإيرادات الأخرى منه ما مقداره (3.036.693) مليون دينار فقط لنفس العام، ليعاود الإيراد العام الارتفاع مرة أخرة في

السنوات اللاحقة ليبلغ أعلى مستوى له في العام (2012) بما مقداره (119.817.223) مليون دينار، بلغ نصيب الإيرادات النفطية منه ما مقداره (117.271.044) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإيرادات الضريبية منه ما مقداره (2.311.139) مليون دينار فقط لنفس العام، في حين بلغ نصيب الإيرادات الأخرى منه ما مقداره (235.038) مليون دينار فقط لنفس العام، ثم أخذ الإيراد العام بالانخفاض في السنوات اللاحقة وذلك بسبب الانهيار الحاد في أسعار النفط عالمياً في تلك الفترة بالشكل الذي أثر وبمقدار كبير على وضع الإيراد العام ليبلغ في العام (2016) ما مقداره (54.409.270) مليون دينار، بلغ نصيب الإيرادات النفطية منه ما مقداره (44.267.063) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإيرادات الضريبية منه ما مقداره (3.861.896) مليون دينار لنفس العام، في حين بلغ نصيب الإيرادات الأخرى منه ما مقداره (6.280.311) مليون دينار فقط لنفس العام، أما العام (2018) فقد بلغ الإيراد العام في العراق ما مقداره (106.569.834) مليون دينار، بلغ نصيب الإيرادات النفطية منه ما مقداره (95.619.820) مليون دينار لنفس العام، بينما بلغ نصيب الإيرادات الضريبية منه ما مقداره (5.686.211) مليون دينار فقط لنفس العام، في حين بلغ نصيب الإيرادات الأخرى منه ما مقداره (5.263.803) مليون دينار فقط لنفس العام، كما يوضح ذلك الجدول (2) في أدناه،

الجدول (2): واقع وطبيعة الإيرادات العامة الفعلية في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018)/مليون دينار

السنوات	الايرادات النفطية	الايرادات الضريبية	إيرادات أخرى	إجمالي الايرادات العامة
2003	15.790.516	5.350	220.155	16.016.021
2004	32.625.108	159.858	203.884	32.988.850
2005	39.453.950	491.570	490.220	40.435.740
2006	46.908.043	593.887	1.553.615	49.055.545
2007	53.163.644	1.762.502	38.702	54.964.848
2008	70.551.179	2.916.838	7.173.024	80.641.041
2009	48.871.708	3.335.124	3.036.693	55.243.525
2010	60.131.518	1.503.516	8.543.189	70.178.223
2011	90.189.095	1.408.184	12.391.809	103.989.008
2012	117.271.044	2.311.139	235.038	119.817.223
2013	111.107.939	2.518.683	213.451	113.840.075
2014	97.072.410	1.885.127	6.429.086	105.386.623
2015	51.312.621	2.015.010	13.142.621	66.470.252
2016	44.267.063	3.861.896	6.280.311	54.409.270
2017	65.071.929	6.298.272	5.965.754	77.335.955
2018	95.619.820	5.686.211	5.263.803	106.569.834

المصدر: من إعداد الباحثان بالاعتماد على:

- ديوان الرقابة المالية الاتحادي العراقي، دائرة تدقيق نشاط التمويل والتوزيع، الحسابات الختامية (2004-2013).
- البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقارير الاقتصادية السنوية (2003-2018).
-البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرات الإحصائية السنوية (2003-2018).

المبحث الثالث: واقع الاختلال الهيكلي للسياسة المالية في الاقتصاد العراقي خلال المدة (2003-2018)

سنحاول ومن خلال هذا المبحث إلقاء الضوء على واقع الاختلال الهيكلي في الاقتصاد العراقي من خلال تحليل وبيان واقع الاختلال الهيكلي في أهم جانب من جوانب الاقتصاد ألا وهو جانب السياسة المالية، خلال المدة (2003-2018)، وذلك من خلال المؤشرات التحليلية التي يمكن تضمينها بالمحاور الآتية:

أولاً. مؤشر الاختلال الهيكلي للنفقات العامة: أن التطورات في العراق في النهج والفكر الاقتصادي بشكل عام وفي طرق إعداد الموازنة العامة بشكل خاص لم تغير أو تطور الموازنة العامة وخاصة جانب النفقات، إذ بقيت تعد وتنفذ وفق بنود الموازنة التقليدية والتي تعد وفقاً لمتطلبات الاحتياجات الطارئة والآنية دون رؤية أو تخطيط استراتيجي، وبالتالي واجهت الموازنة العامة عدة معوقات ومشاكل عند الاعداد والتنفيذ.

ومن أبرز هذه المعوقات أو المشاكل هي أنه في حال حدوث أزمة مالية أو اقتصادية تلجأ الحكومة الى تقليل حجم النفقات الاستثمارية (التي هي في الاساس تشكل نسبة قليلة جداً في جانب الإنفاق الحكومي رغم أهميتها وأهمية آثارها الكبيرة جداً في الاقتصاد بشكل عام)، وذلك لمرونتها واستجابتها السريعة لاتجاهات الحكومة الاتحادية، بعكس النفقات الجارية التي تفكر الحكومة كثيراً قبل محاولة تقليلها، لأنها سوف تقابل بموجات كبيرة من الرفض وما شابه ذلك، اضافة الى أن الرواتب وما شابهها تشكل النسبة الاكبر من النفقات الجارية وهي في نفس الوقت تكون غير مرنة وواجبة الدفع، (زيارة ، ودعدوش، 2019: 352)،

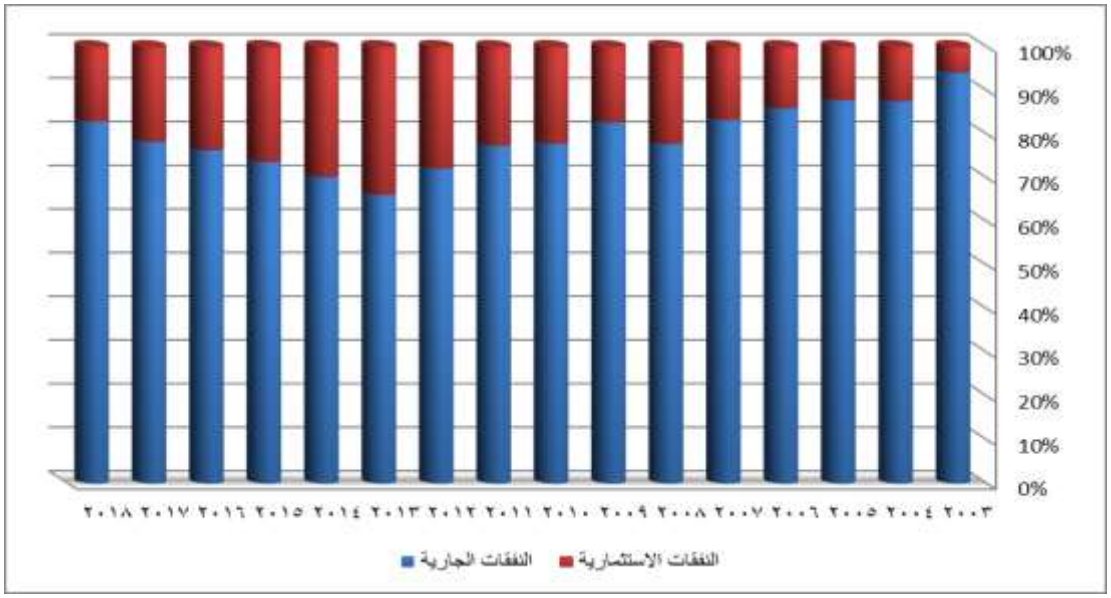
بناءً لما جاء في أعلاه نلاحظ ومن خلال الجدول (3) والشكل (1) في أدناه والتي تتناول تحليل طبيعة الإنفاق الحكومي من خلال بيان نسبة جانبيه (الجاري، الاستثماري) من إجمالي الإنفاق، نلاحظ كيف أن جانب النفقات الجارية تشكل النسبة العظمة من إجمالي الإنفاق، حيث بلغ متوسط النفقات الجارية ما نسبته الـ (80%) من إجمالي الإنفاق خلال مدة الدراسة، بينما نجد انخفاض نسبة النفقات الاستثمارية بالرغم من أهميتها الكبيرة والتي لم يتجاوز متوسط نسبتها الـ (20%) خلال مدة الدراسة، ويمكن متابعة هذا الجانب من الاختلال الهيكلي لجانب النفقات العامة من خلال الجدول (3) والشكل (1) في أدناه،

الجدول (3): طبيعة النفقات العامة الفعلية في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018)/نسبة مئوية

السنوات	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية
2003	94.127	5.872
2004	87.550	12.449
2005	87.788	12.211
2006	85.925	14.074
2007	83.239	16.760
2008	77.739	22.260
2009	82.644	17.355

السنوات	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية
2010	77.823	22.176
2011	77.358	22.641
2012	72.083	27.916
2013	66.102	33.897
2014	70.162	29.837
2015	73.628	26.371
2016	76.301	23.698
2017	78.189	21.810
2018	82.911	17.088

المصدر: من إعداد الباحثان بالاعتماد على الجدول (1).



الشكل (1): طبيعة النفقات العامة الفعلية في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018) / نسبة مئوية

المصدر: من إعداد الباحثان بالاعتماد على الجدول (3).

ثانياً. مؤشر الاختلال الهيكلي للإيرادات العامة: تعتمد الإيرادات العامة في العراق وبشكل كبير جداً على الإيرادات النفطية، حيث كلما ارتفعت أسعار النفط الخام أدى ذلك الى زيادة الإيرادات النفطية وبالتالي زيادة الإيرادات العامة، لكن في نفس الوقت هنالك مخاطر ممكن أن تحدث في أي وقت نتيجة الاعتماد بالكامل على الإيرادات النفطية كمصدر رئيسي للإيرادات العامة والتي تنعكس هذه المخاطر بدورها على الاقتصاد الكلي (هذا الاعتماد من قبل الإيرادات العامة في العراق على الإيرادات الريعية دليل واضح على واقع الاختلال الهيكلي في جانب الايرادات العامة)، وتتمثل أهم أوجه المخاطر على الاقتصاد الكلي في كون الايرادات النفطية غير مستقرة لأنها محددة بعوامل خارجية تؤثر في مقدارها، من جانب مقابل أن طبيعة البلدان ذات الاقتصاد الريعي (النفطي) وفي مقدمتها العراق تكون نفقاتها متعددة ومختلفة وأن أغلب هذه الدول ليس لها مرونة إنتاجية ولا نظام

ضريبي متطور، الأمر الذي يخلق زيادة حجم نفقاتها على جانب إيراداتها، حيث أن الإنفاق العام يغطي مسألة دعم الاجور والرواتب وتمويل الاستهلاك العام فضلاً عن مختلف جوانب الدعم الاستهلاكي الخاص، وبالتالي فأن مكامن الاختلال أعلاه ساعدت وعلى نطاق واسع ما يسمى بظاهرة الركوب المجاني والتي تعني انخفاض مقدرة الدولة على تحصيل الضرائب مقابل انتفاع الافراد من السلع والخدمات العامة المقدمة لهم،

عند متابعة هيكل الموازنة العامة للعراق وخاصة جانب الايرادات كما في الجدول (4) والشكل (2) في أدناه، نجد أن الايرادات النفطية هي المهيمنة مقابل ضعف الايرادات الضريبية على طول مدة الدراسة نتيجة ضعف الجهاز الضريبي وبالتالي تحصيل الضرائب كما أشرنا قبل قليل، بالشكل الذي سببت تلك الاسباب اختلال الموازنة العامة وتعميق ريعية الاقتصاد العراقي، حيث أن الضعف المتمثل بكون الاقتصاد العراقي أحادي الجانب نتج عنه اختلال تمثل باعتماد الايرادات العامة على الايرادات النفطية بنسبة فاقت الـ (98%) في بعض السنوات، لذلك فأن ضعف الايرادات الضريبية التي لم يتجاوز متوسط نسبتها الـ (3.052%) نتيجةً لضعف الجهاز الضريبي جعل من الايرادات النفطية هي المهيمنة في التمويل، إذ تجاوز متوسط نسبتها على طول مدة الدراسة الـ (90%)، وبالتالي يمكن القول أن الاقتصاد العراقي يعتمد على إيرادات ريعية واحدة في تمويل الموازنة العامة مما يظهر ذلك تبعية (اختلال) المالية العامة للعراق في تمويل الموازنة العامة على العوامل الخارجية المتمثلة بتغيرات أسعار النفط والطلب عليه.

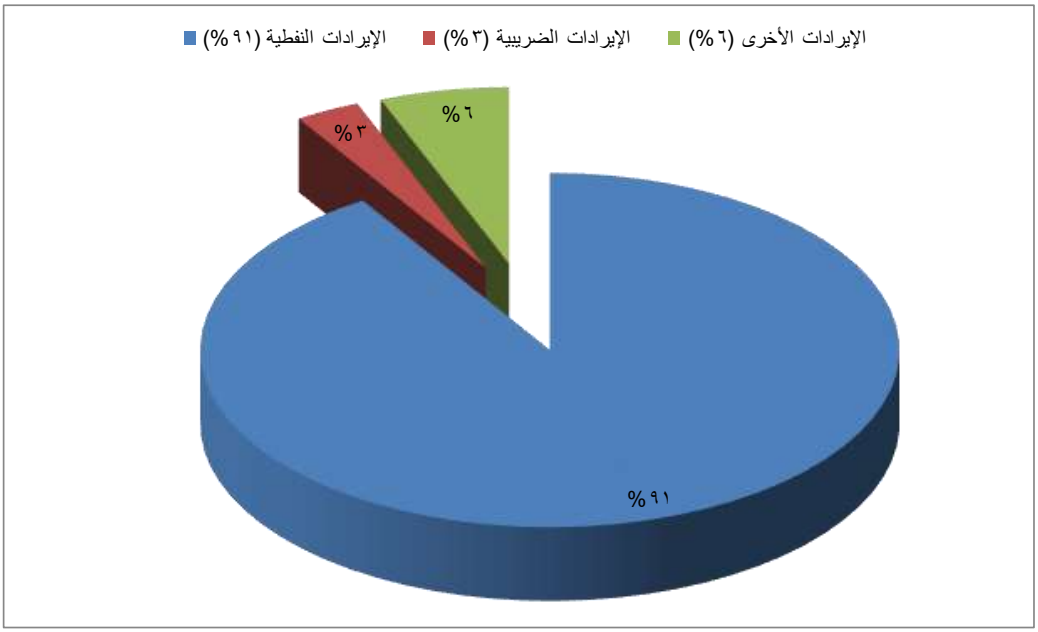
يلاحظ ومن خلال الجدول (4) في أدناه، أن الإيرادات النفطية بلغت ما نسبته (98.592%) من إجمالي الإيرادات العامة وذلك في العام (2003)، بينما لم تبلغ الإيرادات الضريبية سوى ما نسبته (0.033%) فقط من إجمالي الإيرادات العامة ولنفس العام، في حين بلغت الإيرادات الأخرى (إيرادات الدومين غير النفطي) ما نسبته (1.374%) فقط من إجمالي الإيرادات العامة ولنفس العام، أما في العام (2010) فقد بلغت الإيرادات النفطية ما نسبته (85.684%) من إجمالي الإيرادات العامة، بينما بلغت الإيرادات الضريبية ما نسبته (2.142%) فقط من إجمالي الإيرادات العامة ولنفس العام، في حين بلغت إيرادات الدومين غير النفطي ما نسبته (12.173%) من إجمالي الإيرادات العامة ولنفس العام، أما في العام (2018) فقد بلغت الإيرادات النفطية ما نسبته (89.725%) من إجمالي الإيرادات العامة، بينما بلغت الإيرادات الضريبية ما نسبته (5.335%) فقط من إجمالي الإيرادات العامة ولنفس العام، في حين بلغت إيرادات الدومين غير النفطي ما نسبته (4.939%) من إجمالي الإيرادات العامة ولنفس العام، وهذا ما يشير كما قلنا الى واقع الاختلال الهيكلي في جانب الإيرادات العامة وضعفه في تمويل الموازنة العامة من خلال تبعيته للقطاع الريعي وبشكل كبير جداً، كما يتضح ذلك من الجدول (4) والشكل (2) في أدناه.

الجدول (4): طبيعة الإيرادات العامة الفعلية في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018)/ نسبة مئوية

السنوات	الإيرادات النفطية	الإيرادات الضريبية	إيرادات أخرى
2003	98.592	0.033	1.374
2004	98.897	0.484	0.618
2005	97.571	1.215	1.212
السنوات	**الإيرادات النفطية**	**الإيرادات الضريبية**	**إيرادات أخرى**

3.167	1.210	95.622	2006
0.070	3.206	96.722	2007
8.895	3.617	87.487	2008
5.496	6.037	88.465	2009
12.173	2.142	85.684	2010
11.916	1.354	86.729	2011
0.196	1.928	97.874	2012
0.187	2.212	97.600	2013
6.100	1.788	92.110	2014
19.772	3.031	77.196	2015
11.542	7.097	81.359	2016
7.714	8.144	84.141	2017
4.939	5.335	89.725	2018

المصدر: من إعداد الباحثان بالاعتماد على الجدول (2).



الشكل (2): متوسطات نسبة مساهمة الإيرادات النفطية والضريبية والأخرى في الإيرادات العامة في العراق خلال المدة (2003-2018)/نسبة مئوية

المصدر: من إعداد الباحثان بالاعتماد على الجدول (4).

ثالثاً. مؤشر معدلات نمو جانبي الموازنة العامة: لغرض التعرف أكثر على واقع الاختلال الهيكلي للسياسة المالية في العراق نستعين بالجدول (5) في أدناه، والذي يتناول ويوضح لنا معدلات نمو جانبي الموازنة العامة خلال مدة البحث، حيث يلاحظ ومن خلال متابعة معدلات نمو النفقات العامة أنها تنمو وبوتيرة مرتفعة على طول مدة البحث، بينما نجد أن سنوات انخفاض معدلات نمو النفقات العامة فهي معدلات انخفاض ليست بالكبيرة وفي سنوات محددة اذا ما قورنت بمعدلات ارتفاعها،

نتيجة لتوقع انخفاض الايرادات العامة بسبب انخفاض الايرادات النفطية التي تشكل كما وضحنا سابقاً النسبة العظمى من تكوين الايرادات العامة، من جانب مقابل نجد ومن خلال متابعة معدلات نمو الإيرادات العامة في الجدول نفسه أدناه، نجد أنها معدلات نمو بسيطة الى جانب أن معدلات نمو الإيرادات العامة تأخذ في الانخفاض بين حين والآخر وبمعدلات انخفاض ليست بالقليلة، وعند متابعة سنوات الانخفاض هذه نجد أنها سنوات الازمات والصدمات المزدوجة التي يمر بها البلد ودول العالم الاخرى التي تترك هذه الازمات والصدمات آثار وخيمة على أسعار النفط والطلب عليه، بالشكل الذي يؤثر وبشكل كبير على إيرادات هذه السلعة المصدرة وبالتالي على الإيرادات العامة، وخاصة لتلك الدول التي تعتمد وبشكل كلي تقريبا على إيرادات تصدير هذه السلعة وفي مقدمتها العراق، فلو تمت المقارنة بين الجانبين (جانب معدلات نمو النفقات العامة وجانب معدلات نمو الإيرادات العامة) لبعض سنوات الارتفاع والانخفاض لوجدنا أن معدل نمو النفقات العامة مثلاً لعام (2008) بلغ ما نسبته (71.154%)، بينما معدل نمو الإيرادات العامة لنفس العام لم يبلغ سوى ما نسبته (46.713%)، كذلك لو قارنا سنوات الانخفاض لوجدنا مثلا في عام (2015) أن معدل نمو النفقات العامة قد أنخفض بما نسبته (-15.748%)، بينما معدل نمو الايرادات العامة لنفس العام أنخفض بما نسبته (-36.927%)،

الجدول (5): معدلات نمو النفقات العامة والإيرادات العامة في العراق وتطورها خلال المدة (2003-2018) / نسبة مئوية

السنوات	معدل نمو النفقات العامة	معدل نمو الإيرادات العامة
2003	-	-
2004	543.037	105.974
2005	2.189-	22.573
2006	21.612	21.317
2007	4.835	12.046
2008	71.154	46.713
2009	17.373-	31.494-
2010	26.165	27.034
2011	12.295	48.178
2012	33.497	15.220
2013	13.304	4.988-
2014	29.859-	7.425-
2015	15.748-	36.927-
2016	4.730-	18.144-
2017	12.558	42.137
2018	7.130	37.801

المصدر: من إعداد الباحثان بالاعتماد على الجداول (1) و (2).

خلاصةً لما تقدم ومن خلال متابعة واقع السياسة المالية في العراق خلال المدة (2003-2018)، يلاحظ أن الوضع المالي للبلد قد تعرض لأزمات وصدمات عديدة لم يكن من السهل مواجهتها بالرغم من الإمكانيات المادية والمالية التي يمتلكها ألا أنه لم يتم استثمارها بالشكل الصحيح، أدى كل ذلك الى جعل الموازنة العامة تعاني من تحديات وضغوطات (اختلال هيكلي) كبير وعميق جداً، (علوش، وكاظم، 2015: 103).

الاستنتاجات والتوصيات:

أولاً. الاستنتاجات:

1. أن السياسة المالية بشكل عام وجد أنها تعد من أهم أدوات السياسة الاقتصادية الكلية للبلاد والاكثر فاعلية في التأثير على النشاط الاقتصادي، لما لها من دور فعال في معالجة الازمات المالية والاقتصادية من خلال أدواتها المتمثلة بالنفقات العامة والايرادات العامة، إضافة الى أن السياسة المالية تعد وسيلة تحصل من خلالها الحكومة على الايرادات لتغطية النفقات العامة، ألا أن الملاحظ على واقع اتجاهات السياسة المالية في العراق هو معاناتها من حالة الاختلال الهيكلي في كل جوانبها.
2. أن اتصاف الاقتصاد العراقي بأنه اقتصاد أحادي الجانب ذات مردود ريعي واحد فقط (الريع النفطي على وجه التحديد)، أدى ذلك الى تعميق حالة الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد عامة واتجاهات السياسة المالية على وجه التحديد، وتكمن المشكلة أعلاه في جوانب مهمة يتمثل أهمها في طبيعة هيكل الموازنة العامة الذي يتصف أساساً بالاختلال، كما تكمن كذلك في سوء توزيع الموارد المالية (أي بمعنى ضعف قدرة السلطة المالية على إدارة الموارد المالية التي تتسم أساساً بالوفرة).
3. أن معاناة الاقتصاد العراقي من مشكلة الاختلال الهيكلي في قطاعه المالي وبالتالي في سياسته المالية انعكس ذلك سلباً على دعم وتمويل الموازنة العامة من جهة، ومواجهة الصدمات والظروف الطارئة من جهة ثانية، كذلك على دعم الاستثمارات وتمويل المشاريع من جهة أخرى.
4. أن حالة تدهور واختلال مكونات جانب الايرادات العامة لأية اقتصاد هي ما تعطي الصورة الواضحة عن أحد أهم العوامل المسببة لنشوء الاختلال الهيكلي في قطاع المالية العامة والسياسة المالية لهذا البلد أو ذاك.

ثانياً. التوصيات:

1. ضرورة اتخاذ الحكومة لتلك الإجراءات السياسية والاقتصادية الملموسة التي يمكن من خلالها تأمين البيئة المؤسسية والاقتصادية لتكون فيما بعد إجراءات السياسة المالية فعالة اتجاه مجموعة الأهداف الإنمائية، ويمكن القول إن الإجراءات أعلاه تتمثل بتلك القنوات المختلفة والتي يتمثل أهمها بزيادة الإيرادات الغير الريعية (الضريبية خاصة)، وجعل النفقات أكثر إنتاجية، تعزيز تعبئة الموارد المحلية، الاستخدام الكفوء والمنتج للاقتراض الخارجي والداخلي.
2. ضرورة تبني التصميم الجيد للسياسة المالية، من خلال تنويع قاعدة الإيرادات العامة، عن طريق توسيع القاعدة الضريبية، وتحسين إداراتها، سعيًا من ذلك للوصول إلى الطاقة القصوى من الإيرادات العامة التي تساعد على دعم وتمويل الموازنة العامة، بدلاً من الجهود المبذولة من جانب الحكومات والتي تركز في معظمها على جانب النفقات فقط وخاصة الجارية.

3. ضرورة تبني برنامج إنفاق حكومي خاص يمكن من خلاله تحقيق الأهداف الكلية، من خلال تعبئة موارد مالية إضافية لتمويل الأنشطة الحكومية اللازمة لتحقيق الأهداف المالية والانمائية والاجتماعية والاقتصادية المرجوة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال العمل على بناء ورفع كفاءة أربعة مصادر أساسية للتمويل يتمثل أهمها بتحسين طريقة استخدام الدين العام وتوظيفه بشكل كفوء ومنتج من خلال تحسين إدارة وتوظيف القروض المحلية والأجنبية، تحديث نظم الضرائب وإدارتها بالشكل الذي يمكن ذلك من خلق ضرائب جديدة وتوسيع الوعاء والقاعدة الضريبية القائمة، من خلال التوسع في تطبيق ضرائب الاستهلاك، وضرائب الإنتاج الانتقائية، وضريبة الدخل التصاعدية، بالتالي زيادة كفاءة تحصيل الضرائب، الاستخدام الكفوء للمساعدات الخارجية أن وجدت، إعادة توجيه الموارد الحالية بعيداً عن المجالات ذات المردود المنخفض.

المصادر:

1. أحمد، داود عبد الجبار، دور السياسة المالية في تعزيز التنمية الإنسانية (الاستثمار في التعليم الجامعي والعالي نموذجاً مختاراً) حالة دراسية العراق للمدة (1990-2007)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2010.
2. آل علي، رضا صاحب أبو أحمد، المالية العامة، الدار الجامعية للطباعة والنشر، البصرة، 2002.
3. تودارو، ميشيل، ترجمة حسني، محمود حسن، وعبد الرزاق، محمود حامد محمود، التنمية الاقتصادية، دار المريخ للنشر، المملكة العربية السعودية، الرياض، 2009.
4. الجنابي، طاهر، علم المالية العامة والتشريع المالي، جامعة بغداد، وزارة التعليم العالي والبحث العلمي.
5. خليل، أسامة إسماعيل، تقدير أثر بعض متغيرات السياسة المالية في معدلات الفقر لعينة من البلدان النامية، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الموصل، 2012.
6. رزوقي، عيسى جودي محمود، أثر الإنفاق العام في تعزيز التنمية البشرية -العراق أنموذجا-للمدة (2003-2013)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة تكريت، 2015.
7. زيارة، رحيم حسوني، ودعدوش، علي عبد الكاظم، تأثير اسعار النفط على الموازنة العامة والميزان التجاري في العراق للمدة (2014-2017)، مجلة جامعة بغداد للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 25، العدد 114، 2019.
8. سلطان، حسين علي، دور السياسة المالية في التقليل من حدة التفاوت في توزيع الدخول (دراسة تطبيقية في الأردن واليمن للمدة (1990-1999)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، 2006.
9. سلمان، هزاع داود، السياسة المالية ودورها في الإصلاح الاقتصادي (مصر حالة دراسية)، أطروحة دكتوراه، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2009.
10. الصليخي، محمد خيري داود خنجر، دور السياسة المالية في تحسين المناخ الاستثماري في القطاع السياحي في بلدان مختارة، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، 2014.
11. الصميدعي، حسين خالد حسين، التأثيرات المتبادلة بين السياستين النقدية والمالية وإمكانية التنسيق بينهما لتحقيق الاستقرار في الأسعار (العراق حالة دراسية)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2016.

12. العبيدي، اسراء سعيد صالح، قياس وتحليل تأثير صدمات السياسة المالية على بعض المتغيرات الاقتصادية الكلية في العراق للمدة (1990-2014)، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2016.
13. عبيد، باسم خميس، أثر السياسة المالية في تحقيق الاستقرار والنمو في العراق للمدة (1990-2010)، أطروحة دكتوراه، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2013.
14. الفهداوي، خميس خلف موسى، والشيخ راضي، مازن عيسى، التنمية الاقتصادية، جامعة الكوفة، 2000.
15. المستوفي، حيدر عبد الحسين، ونور الله، الاء شمس الله، تفعيل دور الضرائب الكمركية (ضريبة الاستيراد) في العراق من أجل توسيع بنود الإيرادات العامة، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد (44)، 2015.
16. جمهورية العراق، ديوان الرقابة المالية الاتحادي، دائرة تدقيق نشاط التمويل والتوزيع، الحسابات الختامية لجمهورية العراق (2004-2013).
17. جمهورية العراق، البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، التقارير الاقتصادية السنوية للبنك المركزي العراقي (2003-2018).
18. جمهورية العراق، البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرات الإحصائية السنوية للبنك المركزي العراقي (2003-2018).