THE ROL ECONOMY OF THE PUBLIC BUDGET IN IRAQ THE PERIOD (1988-2007)

قياس وتحليل الدور الإقتصادي للموازنة العامة في العراق للمدة (١٩٨٨- ٢٠٠٧)

أ.م د. أمين محمد سعيد الإدريسي م.د. صباح صابر محمد خوشناو
قسم الإقتصاد - كلية الإدارة والإقتصاد / جامعة صلاح الدين -أربيل

المقدمة

لقد أصبحت الموازنة العامة في المالية الحديثة أهم وثيقة اقتصادية تملكها الدولة لكونها توفر معلومات تتعلق بأثر السياسات الحكومية في إستخدام الموارد على مستوى التوظيف والنمو الاقتصادي وتوزيع الموارد داخل الإقتصاد. قد تستخدم الموازنة العامة لتحقيق هدف العمالة الكاملة كما تستخدم أيضا كوسيلة لتحقيق الإستقرار الإقتصادي. وتعتمد إستراتيجية الموازنة العامة في تحقيق ما سبق ذكره على تغيير مستوى الطلب الكلي في الإتجاه المناسب مستخدمة في ذلك الضرائب والنفقات،ويجب أن يتوافق حجم الموازنة وتكوينها مع الظروف الإقتصادية للدولة بهدف تحقيق بعض الأهداف المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة.

أهمية البحث :-

تأتي أهمية البحث في أن الموازنة العامة في العراق كإحدى أدوات السياسة المالية يمكن لها أن تلعب دوراً كبيراً في تطوير الإقتصاد العراقي والكوردستاني ومعالجة المشاكل الإقتصادية والإجتماعية من التضخم والبطالة والإنخفاض في مستويات الدخول والفقر التي يواجهها العراق، هذا من ناحية ومن ناحيةٍ أخرى فهناك قلة في الدراسات والأبحاث في العراق لتشخيص ودراسة دور الحكومة عن طريق موازنتها العامة في الإقتصاد العراقي.

مشكلة البحث :-

تكمن مشكلة البحث في تقييم مدى تحقيق الموازنة العامة في العراق أهدافها الإقتصادية المتضمنة (تحقيق الإستقرار الإقتصادي تقليل حدة البطالة ، تقليل التفاوت في توزيع الدخول والثروات ، تحقيق النمو في الدخل القومي وتحسين المؤشرات العلمية).

هدف البحث :-

يهدف البحث الى تقييم الدور الإقتصادي للموازنة من خلال الإعتماد على مؤشرات عدة، والوصول من خلال ذلك الى مجموعة من المقترحات التي يعتقد بأسهامها في تحسين أداء الموازنة العامة ، وتعمل بإتجاه تحقيق الأهداف الإقتصادية والإجتماعية .

فرضية البحث :-

يفترض البحث، بأن الموازنة العامة في العراق هي إنعكاس لهيكل إقتصادي مشوه ، وسياسات إقتصادية ومالية قاصرة ، وعدم وضوح لهدف التنمية ، أدت الى ضعف في كفاءتها ، وعدم تحقيقها الأهداف الإقتصادية والإجتماعية المنوطة بها.

منهجية البحث :-

لغرض الوصول الى إثبات فرضية البحث أو رفضها فقد تم الإعتماد على المنهج الإستقرائي ، وبإستخدام أسلوب التحليل الإقتصادي المقارن، والتحليل القياسي حسب البيانات المتوفرة حول المتغيرات المتعلقة بالبحث .

نطاق البحث: -

يتخذ البحث من الناحية المكانية العراق مجالاً لدراسته ، ومن الناحية الزمنية المدة (١٩٨٨- ٢٠٠٧) .وسيتم تحليل الدور الإقتصادي للموازنة العامة في العراق من خلال المبحثين التاليين :-

المبحث الأول :- الآثار الإقتصادية للموازنة العامة في العراق.

المبحث الثاني:- تحليل وتقييم الدور الإقتصادي للموازنة العامة في العراق

Summary

The public budget is considered of the most important tools of the fiscal policy that aims at the realization of the required growth rate, increasing the national income and then increasing investments and employment, in addition to reducing unemployment under stable financial balancing and thus supporting sustained growth . It has also great economic significance for developed and developing countries alike.

The importance of the study is that Iraqi public budget, as one of the tools of the fiscal policy, plays an essential role in tackling the problems facing Iraq on one hand, and the limited number of studies undertaken in designating and studying the role of government in the economy on the other hand.

The problem lies whether or not the public budget has achieved its economic and social objectives and the reasons thereof ; and the criteria for evaluating and studying the public budget.

The study aims at analyzing the components of the budget and evaluating its economic and social role by using a number of indicators and arrive at conclusions and suggestions that the researcher feels , would help improving the performance of public budget and correcting the economic and social path .

The study assumes that public budget is a reflection of distorted economic structure, lacking economic and financial policies, ambiguity of development objectives; thus leading to its inefficiency and fail to achieve its objectives.

Finally, the study reaches at a number of conclusions and suggestions.

- المبحث الأول -
الآثار الإقتصادية للموازنة العامة في العراق

المطلب الأول:- أثر الموازنة العامة في التضخم الإقتصادي في العراق

أولاً: أثر النفقات العامة في التضخم

شكلت الزيادات المتسارعة للنفقات العامة في العراق التي شهدتها المدة (١٩٨٨ – ٢٠٠٧) مصدراً مهماً لتعميق فجوة الطلب الكلي عن العرض الكلي، الأمر الذي خلق تأثيراً كبيراً لزيادة المستوى العام للأسعار، لا سيما أن هيكل النفقات العامة خلال هذه المدة يشير الى هيمنة النفقات الجارية (ذات الطابع الإستهلاكي)، فضلاً عن أن النسبة الأكبر من النفقات الإستثمارية قد تم تخصيصها في مشاريع الهياكل الإرتكازية التي ليس لها علاقة مباشرة بالإنتاج المادي. ويمكن قياس التضخم في الإقتصاد الوطني من خلال معيار فائض الطلب الكلي، ويبين هذا المؤشر أثر السياسة الإنفاقية التوسعية في التضخم في الإقتصاد العراقي. وقد درجت الكثير من الدراسات الى قياس التضخم في الإقتصاد القومي عن طريق معيار فائض الطلب والذي يستند في جوهره الى التحليل الكينزي من منطلق أنه إذا لم يترتب على الزيادة في الطلب الكلي الفعال زيادة مناظرة في حجم الإنتاج فإن ذلك ينعكس في زيادة المستوى العام للأسعار (العلي ، أحمد ، ٢٠٠٠ ، ١٠٢) (زكي، ١٩٩٦، ١٦٠) . ويمكن أن نقيس فائض الطلب بموجب الصيغة التالية(العلكي، ١٩٩٧، ٨٦):-

$$DX = AD - Y$$

DX = إجمالي فائض الطلب

AD = اجمالي الإنفاق المحلي بالأسعار الجارية (الطلب الكلي)

Y = الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة

ويمكن من خلال ملحق (١) أن يلاحظ ما يأتي :-

١-لقد شهدت المدة (١٩٨٨ – ١٩٩٧) عدم التناسب بين الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة، وإجمالي الإنفاق المحلي بالأسعار الجارية، مما إنعكس في بلوغ معدل نمو الفجوة التضخمية ما نسبته (٢١٣.٦٧%). وذلك بسبب ظروف الحرب والحصار الإقتصادي، فضلاً عن إنقطاع مساهمة قطاع النفط في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، مما أدى الى حدوث إنخفاض كبير في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي بالأسعار الثابتة، فضلاً عن شلل أغلب المشاريع الإقتصادية العامة وتعرضها الى الأضرار نتيجة الحرب سنة ١٩٩١، و قد ساهم ذلك في إرتفاع معدلات نمو النفقات العامة وذلك بسبب مشروع بناء ما دمرته الحرب فضلاً عن تقديم الدعم الى المواطنين من خلال دعم الأسعار ودعم البطاقة التموينية. لذلك أخذت العلاقة التنافرية بين النفقات العامة والناتج المحلي الإجمالي الحقيقي تتعمق محدثةً فجوة تضخمية كبيرة(أمين، ٢٠٠١، ٨٠) (الأعظمي، ٢٠٠٠ ، ٨٢).

٢- أما خلال المدة الثانية من الدراسة فقد تحسنت هذه المعدلات حيث إنخفض متوسط معدل نمو الإنفاق الكلي بالأسعار الجارية من (١٢٩.٥٦%) خلال مدة (١٩٨٨ – ١٩٩٧) الى (٣٠.٩٧%) في المدة الثانية من الدراسة، وإرتفع متوسط معدل النمو في الناتج المحلي الإجمالي الحقيقي من (٤.٨٩%) خلال المدة الأولى الى (١٤.٦٦%) في المدة الثانية من الدراسة، وأن متوسط نسبة الفجوة التضخمية الى إجمالي الإنفاق قد إرتفعت من (٧١.٧٥%) خلال المدة الأولى الى (٩٩.٨٩%) في المدة الثانية من الدراسة. الا أن متوسط نمو الفجوة التضخمية قد إنخفض من (٢١٣.٦٧%) خلال المدة الأولى الى (٣١.٠٢%) في المدة الثانية والذي يساوي تقريباً متوسط معدل نمو إجمالي الطلب للمدة نفسها.

٣- لا شك أن السياسة الإنفاقية التوسعية وبخاصةً في التسعينيات من القرن الماضي قد ساهمت بشكل كبير في الإرتفاع الحاد الذي لاحظناه على معدل نمو الفجوة التضخمية، فضلاً عن ضعف الجهاز الإنتاجي الداخلي وعدم مرونته تجاه هذا التوسع في حجم

النفقات العامة والطلب المحلي الكبير على السلع والخدمات من جهة، وإنقطاع التجارة الخارجية في زيادة العرض من السلع المستوردة بسبب الحصار الإقتصادي من جهةٍ أخرى.

٤- نلاحظ أن معدلات النمو في الفجوة التضخمية يفوق معدلات النمو في المتغيرات الإقتصادية الكلية مثل النفقات والناتج المحلي الإجمالي، وقد سبب ذلك في تقليص القيم الحقيقية للإيرادات الداخلية مثل الضرائب بأنواعها المختلفة وغيرها من الإيرادات، وإنخفاض دورها التمويلي مما دفع بالحكومة العراقية خلال مدة الحصار الإقتصادي الى اللجوء الى سياسة التمويل بالتضخم مما زاد من كميات النقود وبالتالي تفوق التيار النقدي على التيار العيني في الإقتصاد العراقي وإنعكس ذلك بدوره على المستوى العام للأسعار بشكل حاد وغير مسبوق في تأريخ العراق الحديث.

ثانياً:- أثر الإيرادات العامة في التضخم

لا شك أن الإيرادات العامة تعد من أهم الوسائل التي يمكن إستخدامها للتخفيف من حدة التضخم في حالة التوسع، اذ تكون الضرائب والإقتراض من الأفراد أفضل وأسلم طريقة للتمويل للحد من الإتجاه التضخمي، بجانب عملية تقليص النفقات العامة. ويمكن بيان أثر ذلك وفقاً لما يأتي:-

١-أثر الإيرادات الضريبية في التضخم

تعتمد الحكومة العراقية كغيرها من الدول في العالم، على الضرائب غير المباشرة، وذلك لسهولة جمعها، ولإتساع نطاق فرضها على الكثير من المعاملات والتصرفات، مما يؤدي الى الغزارة في حصيلة هذه الضرائب. ومن خلال ملاحظة ملحق (٢) يتبين بشكل ملحوظ هيمنة الضرائب غير المباشرة على الهيكل الضريبي في العراق، فلقد بلغت نسبتها الى إجمالي الحصيلة الضريبية في المتوسط السنوي خلال المدة الأولى من الدراسة (٧٠%) وإنخفضت هذه النسبة في المدة الثانية الى (٦٠.٤%). وفي ضوء ذلك نستنتج بأن الهيكل الضريبي في العراق قد كانت له إنعكاسات مباشرة على الأسعار وخلال مدة الدراسة وبخاصةً في المدة الأولى منها، اذ أن جانباً من السعر الذي يدفعه المستهلك للحصول على السلعة أو الخدمة يتضمن على نسبة ملموسة من الضرائب غير المباشرة، وهي في الحقيقة تشكل النسبة الأكبر من إجمالي الإيرادات الضريبية. لذلك فإن التركيز على البعد المالي للسياسة الضريبية وبخاصةً خلال المدة الأولى من الدراسة، قد جعلها باعثاً على زيادة حدة التضخم، بدلاً من أن تصبح أداة ووسيلة لتحجيمه والحد منه.

٢- أثر الدين العام الداخلي في التضخم

إن أحدى وسائل تمويل عجز الموازنة العامة هي اللجوء الى الدين الداخلي بجانب الدين الخارجي، ولا شك فإن هذا الإجراء سيؤدي الى حالة عدم الإستقرار الإقتصادي. ويمكن من خلال ملحق (٣) ملاحظة العجز في الموازنة العامة الذي تم تمويله من خلال الإقتراض الداخلي، فبينما كان متوسط نسبة تغطية الدين العام الداخلي للعجز المتراكم (-١٣٣.٠٢%) خلال المدة الأولى أصبح (١٨.٤١%) لتحقيق فائض في الموازنة العامة خلال المدة الثانية من الدراسة. والملاحظ أن حالة العجز في الموازنة العامة قد إستمرت خلال سنوات الدراسة ما عدا السنوات (٢٠٠٣ ، ٢٠٠٥ ، ٢٠٠٦ ، ٢٠٠٧)، وذلك بسبب ظروف الحرب والحصار الإقتصادي وحرمان العراق من الحصول على الإيرادات النفطية، فضلاً عن ذلك ضخامة حجم النفقات العامة خلال هذه السنوات. ويعود الإنخفاض في المدة الثانية من الدراسة جزئياً الى تنفيذ قرار ٩٨٦ وبالتالي إنعكاسه بشكل إيجابي على حجم الموازنة العامة وتمويل العجز عن طريق الإيرادات المتأتية من الصادرات النفطية، ومع رفع الحصار الإقتصادي بشكل كامل ونهائي حدث فائض في حجم الموازنة العامة بسبب ضخامة الإيرادات المتأتية من الصادرات النفطية من الخارج.

ويمكن القول بأن أثر الدين العام الداخلي قد أسهم الى حدٍ ما في تعزيز الإجراءات التقييدية للطلب الكلي وبخاصةً عبر توفيرمورد غير تضخمي لتمويل عجز الموازنة العامة، وبخاصةً في المدة الثانية من الدراسة.

ثالثاً :- العلاقة بين العجز في الموازنة العامة وعرض النقود والتضخم

لا شك أن هناك علاقة وثيقة وقوية بين عجز الموازنة العامة في العراق والفجوة النقدية خلال مدة الدراسة، وذلك لأن الموازنة العامة بدأت منذ بداية المدة تسجل عجزاً، حيث أن إيرادات صادرات النفط كانت وراء حالة إستقرار الموازنة العامة وامكانية حدوث العجز في الموازنة في ظل حدوث أي ظرف إستثنائي طاريء، وهو ما ترجمتها الموازنة العامة على أرض الواقع خلال مدة الدراسة، بفعل إنحسار الإيرادات النفطية في الثمانينيات من القرن الماضي وإنتهائها في ظل الحصار الإقتصادي في النصف الأول من التسعينيات من القرن الماضي، فضلاً عن التوسع الكبير في حجم النفقات العامة. ومن الطبيعي أن التمويل عن طريق الإصدار النقدي الجديد سوف يؤدي الى زيادة عدم الإستقرار الإقتصادي وزيادة التضخم(بخيت، ٢٠٠٥ ، ٧). ويلاحظ من خلال ملحق (٤) الحقائق التالية :-

١-إن متوسط معدل النمو السنوي في عرض النقود أكبر من متوسط معدل النمو السنوي في الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الثابتة خلال مدة الدراسة. لذا فقد ظهرت قيم معامل الإستقرار النقدي (الضغط التضخمي) موجباً. حيث يلاحظ بأن متوسط معدل النمو السنوي في عرض النقود قد إرتفع من(٧٧.٩%) خلال المدة الأولى الى(٢١٩.٧%) في المدة الثانية من الدراسة، وكان إنعكاس هذا متمثلاً في إنخفاض متوسط معدل النمو السنوي للتضخم من (١٥٤.١%) خلال المدة الأولى الى (٢٢.٥%) خلال المدة الثانية من الدراسة، وإرتفع متوسط معدل النمو السنوي للسيولة من (٨٩.٩%) للمدة الأول الى (١٦٧.٩%) للمدة الثانية من الدراسة.

٢-إنعكس هذا الضغط التضخمي وزيادة معدلات السيولة في إرتفاع متوسط الرقم القياسي للأسعار حيث تضاعف ب(١٠) مرات عند مقارنة المدة الثانية بالمدة الأولى.

٣-أصبحت الفجوة التضخمية أكثر عمقاً خلال بداية التسعينيات وقد سجلت معدلات النمو أكبر قيمة لها خلال المدة (١٩٩٠ – ١٩٩٦) حيث وصلت الى (١٩٥.١%) سنة ١٩٩٥ وذلك بسبب التغيرات التي حدثت منذ سنة ١٩٩١ والمتمثلة بتوقف تصدير النفط والذي يعد المصدر الرئيس للحصول على العملات الأجنبية، وبالتالي تلاشي مصدر التغير في صافي الأصول الأجنبية لدى البنك المركزي، فضلاً عن تجميد الأرصدة في الخارج من العملات الأجنبية لدى البنوك الأجنبية. كل ذلك أدى الى أن تلجأ الحكومة الى السياسة النقدية وأن تمول العجز الموجود في الموازنة العامة من خلال البنك المركزي والإصدار النقدي الجديد.
٤-إنخفضت معدلات نمو عرض النقود ووصلت الى (-٣.٨%) سنة ٢٠٠٣ وذلك بسبب تقليص عرض النقود، وعودة مساهمة الإيرادات النفطية في الناتج المحلي الإجمالي نتيجة رفع الحصار الإقتصادي على العراق كلياً.
٥-بدأت الفجوة النقودية تتعمق أكثر عندما وصلت قيمة معامل الإستقرار النقدي الى (١٧٧٨.١%) في سنة ٢٠٠٦ وذلك بسبب ضخ كميات كبيرة من النقود للداخل وتفوق التيار النقدي على التيار العيني وبالتالي بلوغ الرقم القياسي للأسعار (٤٠٩٨٣٦) في تلك السنة.

يخلص مما سبق أن زيادة عرض النقود في مدة التسعينيات من القرن الماضي وزيادة الرواتب والمخصصات العاملين في دوائر الدولة في مدة ما بعد سنة ٢٠٠٣ كانت سبباً رئيساً لزيادة الفجوة في الطلب المحلي وحدوث التضخم الذي أصاب الإقتصاد العراقي وهذا يتطابق مع السياسة الإنفاقية التوسعية المسببة في خلق فجوة في الطلب المحلي، فلقد تضمن النمو في الإنفاق الحكومي على عنصر كبير من السياسة النقدية التوسعية من خلال اللجوء الى الإصدار النقدي الجديد لتمويل نسبة كبيرة من عجز الموازنة الحكومية، والذي يترجم بصورةٍ واضحة العلاقة بين عجز الموازنة الحكومية وعرض النقود والتضخم.

المطلب الثاني :- أثر الموازنة العامة في البطالة في العراق

أصبح الإقتصاد العراقي ومنذ أواسط الثمانينيات من القرن الماضي، وبفعل إستمرار الحروب والعقوبات الإقتصادية يعاني من مشكلات إقتصادية متنوعة إتخذت بالإتساع، وفي عقد التسعينيات من القرن الماضي إنخفض تشغيل الموارد البشرية وإستمر هذا الحال حتى سنة ٢٠٠٣ وحدوث التغيير في العراق، فكان لا بد من دراسة البطالة ودور الموازنة العامة في معالجتها أو التخفيف من حدتها وبخاصةً بعد مرور خمس سنوات على هذا التغيير. لقد ساهمت الظروف الإقتصادية والإجتماعية والديموغرافية المحلية والخارجية التي مر بها العراق وبخاصةً منذ سنة ١٩٩١ بزيادة معدلات البطالة بسبب القصور في جانب الطلب في إستيعاب المعروض من القوى العاملة وذلك نتيجة لتراجع النمو الإقتصادي للمدة (١٩٨٧-١٩٩٧) والذي أدى الى تقليص امكانية خلق فرص عمل جديدة أو تسريح أعداد من العاملين. ويعزى سبب البطالة فضلاً عن ما ذكر الى الآتي(ساجت، ٢٠٠٨ ، ٣) (عجلان وطاقة ، ٢٠٠٨ ، ١٥٠) :

١- عدم الإنسجام بين مخرجات النظام التعليمي مع إحتياجات سوق العمل اذ أن النظام التعليمي يخرج أفواجاً متزايدة من الطلبة في مؤهلات وتخصصات لا يوجد عليها طلب في سوق العمل المحلي.
٢- لقد أدت زيادة الإقبال من قبل الإناث على سوق العمل الى إرتفاع الطلب على العمل مما جعل الزيادة في قوة العمل تزيد على معدل نمو السكان.
٣- يعد معدل النموالسكاني في العراق من أعلى المعدلات في العالم، وهو أحد الأسباب الرئيسة في خلق مشكلة البطالة المتفاقمة، حيث تعد زيادة حجم السكان السبب في زيادة حجم القوى العاملة وعرضها مقابل مستوى محدود من الطلب، وبخاصةً وأن هذه الزيادة السكانية قد إقترنت بتدني مؤشرات النمو الإقصادي.
٤- تدهور القطاع الصناعي في العراق وبخاصةً تلك الأنشطة الكثيفة في العمل منها بسبب الظروف السياسية والحروب التي مر بها العراق.
٥- لقد ساهمت ظروف الحرب والحصار الإقتصادي في توقف أكثر المشروعات الإقتصادية بسبب عدم توفر المواد الأولية والمستلزمات الأخرى اللازمة لمواصلة عملية الإنتاج بخاصةً تلك التي يتطلب نشاطها تشغيل أعداد كبيرة من الأيدي العاملة.
٦- أصبح لدى الدولة العراقية قناعة بأن الحصار الإقتصادي يستمر لمدة طويلة وعليه لا بد من إتخاذ الإجراءات اللازمة لإنتشال الإقتصاد العراقي من واقعه المتردي إبتداءاً بتقليص الإنفاق الحكومي، والتوقف عن إصدار الأوراق النقدية الجديدة هذا من جهة ومن جهةٍ أخرى زيادة موارد الدولة من خلال الضرائب والرسوم ، وإستمرار حالة الركود جراء ذلك بسبب المغالات في فرض الضرائب والرسوم.
٧- التوجه نحو سياسة خوصصة القطاع العام والنتائج السلبية المباشرة لمستلزمات وشروط العمل وعرقلة إنسيابية الدورة الإنتاجية بحيث أصبح هناك عجز في إمكانية تغطية الإنتاج المحلي للطلب الداخلي وهبوط في فائض الدخل القومي وإنخفاض حصة الفرد منه مع إرتفاع مستويات الأسعار بشكل ملموس وحاد وعجز الوزارات المعنية بتنظيم عملية التشغيل وامكانية إيجاد الخطط اللازمة لإمتصاص الأيدي العاملة العاطلة عن العمل وإدراجها في العملية الإنتاجية(حسن، ٢٠٠٨، ٤).
٨- إلغاء العمل النقابي في القطاع العام وفقاً الى القرار (٥٢) لسنة ١٩٨٧(الخزاعي ، ٢٠٠٨ ، ٢).

فضلاً عن ما ذكر أنه رغم تمتع القطاع الخاص بكفاءة تفوق القطاع العام، والذي ساهم بالتوجه نحو إتباع سياسة الخوصصة، فإن القطاع العام كان بمثابة الضامن للعمل لمعظم شرائح المجتمع لذا فإن مسيرة التحول للقطاع الخاص، وبخاصةً في ظل ضيق عمل المصارف الخاصة، وضعف الوعي الشعبي بدور الأسواق المالية، والذي إقترن بالفوضى الأمنية التي عصفت بالبلاد منذ عام ٢٠٠٣ وحتى الآن، والتي ساهمت فضلاً عن الحروب والدمار التي عاشتها البلد والتي دمرت بنيته التحتية، مما خلق عوائق أمام توجه القطاع الخاص نحو مجالات الإستثمار الزراعية والصناعية، مما ساهم في تحويل البلد الى مستهلك صافٍ

لمختلف السلع، مما يعني أن أثر مضاعف الإستثمار الذي من المفروض أن يتحرك داخل البلد قد تسرب الى خارج العراق لتنشيط إقتصادات دولاً أخرى، وخلق فرص عمل لعمالة تلك الدول، في حين تزداد أعداد الأيدي العاطلة عن العمل في العراق يوماً إثر آخر.

ويعد العراق من أحد أكبر دول المنطقة من حيث السكان، اذ بلغ إجمالي عدد السكان نحو (٢٩٦٨٢٠٨١) نسمة في سنة ٢٠٠٧، وأن إرتفاع معدلات النمو السكاني فيه يزيد من حجم التحدي أمام الإقتصاد العراقي لتوفير فرص عمل كافية لإستيعاب الزيادة في القوى العاملة. وتعد ظاهرة البطالة المقنعة من أشهر أنواع البطالة إنتشاراً في العراق وبخاصةً في الجهاز الإداري والوحدات الإقتصادية التابعة للدولة، فلقد إلتزمت الدولة العراقية طوال مدة ما قبل تطبيق قرار ٩٨٦ بتعين الخريجين الجدد من المعاهد الفنية والجامعات كسبيل لمكافحة البطالة الظاهرة، فضلاً عن ذلك فقد قامت الحكومة بمنح درجات وظيفية لإعتبارات سياسية وحزبية دون حساب، مما زاد من تكدس الموظفين في مختلف المجالات الإدارية، فقد إرتفع عدد موظفي القطاع العام، بحلول سنة ٢٠٠٦ الى (٢.٤) مليون موظف(وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة)، علماً أن عدداً كبيراً من العاملين في هذا القطاع تقترب إنتاجيتهم الحدية من الصفر. ويعد هذا النوع من البطالة من أخطر أنواع البطالة على الإطلاق لصعوبة تقييس قوة العمل المطلوبة في الوقت الحالي(تقي والدعمي،٢٠٠٦ ، ١٦١). وتشير الإحصاءات الرسمية الى أن معدل البطالة قد إرتفع من (٧.١%) في سنة ١٩٩٠ الى (٢٨.١%) في سنة ٢٠٠٣ ، ثم إنخفض الى (٢٦.٨%) في سنة ٢٠٠٤ وإستمر هذا الإنخفاض الى (١٧.٩٧%) و (١٧.٥%) و (١١.٨%) على التوالي للسنوات ٢٠٠٥ ، ٢٠٠٦ ، ٢٠٠٧ على التوالي، وهذا يدل على أن الحكومة العراقية حاولت ومن خلال سياسة إقتصادية مدروسة أن تقلل من نسبة هذه الظاهرة وقد نجحت في ذلك جزئياً ولكن لم تستطع أن تقضي عليها تماماً

جدول (١)
معدلات البطالة في العراق لسنوات مختارة

السنوات	معدل البطالة %
١٩٩٠	٧.١
٢٠٠٣	٢٨.١
٢٠٠٤	٢٦.٨
٢٠٠٥	١٧.٩٧
٢٠٠٦	١٧.٥
٢٠٠٧	١١.٨
المتوسط العام	١٨.٢١

المصدر:- تم أعداد هذا الجدول بالإعتماد على :-

- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي لجمهورية العراق ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنلوجيا المعلومات ، المجموعة الإحصائية السنوية (٢٠٠٦ - ٢٠٠٧) .
- برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (Pogar) احصاءات ومؤشرات العراق . UNDP - POGAR ، برنامج ادارة الحكم في الدول العربية .

المطلب الثالث:- تحليل ميزان المدفوعات العراقي، وأثر الموازنة العامة فيه

لأجل توضيح دور الموازنة العامة في تحقيق الإستقرار الخارجي سنقسم هذا المطلب الى فرعين رئيسين وكالآتي :-

أولاً :-تحليل ميزان المدفوعات العراقي

لقد تدهور أداء الإقتصاد الكلي في العراق في أوائل الثمانينيات بسبب عدد من المؤثرات الداخلية والخارجية حيث تورط العراق في حربٍ طويلة مع إيران إمتدت الى ثمان سنوات مما إستنزف جميع إحتياطاته من الموجودات الأجنبية ودخوله في إتفاقيات من شأنها تفاقم المديونية فضلاً عن تجميد أرصدته لدى المصارف العالمية إثر الحصار الإقتصادي المفروض عليه من قبل الأمم المتحدة منذ سنة ١٩٩٠، ولقد ساهمت هذه العوامل في تدهور شروط التبادل التجاري وتقلص الأسواق الإقليمية مع ما صاحب ذلك من سياسات مالية وسيطة مما أدى الى زيادة العجز المالي وعجز الحساب الجاري لميزان المدفوعات وتنامي المديونية الداخلية فضلاً عن الديون الخارجية وتضاؤل الإحتياطات الأجنبية وتراكم متأخرات المدفوعات الأجنبية نتيجةً لذلك(عبداللطيف، ٢٠٠٦ ، ٤)

لقد عانى ميزان المدفوعات العراقي من عجزٍ مستمر خلال مدة الدراسة إنعكاساً للعجز الموجود في أكثر الحسابات الفرعية فيه. فعلى مستوى الميزان التجاري، توضح البيانات الموجودة في ملحق (٥) أنه بلغت نسبته الى الناتج المحلي الإجمالي في المتوسط السنوي للمدة (١٩٨٨- ١٩٩٧) نحو (٠.٠٥%)، كما بلغت نسبته في المتوسط السنوي للمدة (١٩٩٨- ٢٠٠٧) نحو

(٠.٠١%)، حيث غطت الصادرات السلعية في المتوسط السنوي خلال المدة الأولى ما نسبته (٩٤.٦%) من الإستيرادات السلعية، وطرأ التحسن على الصادرات السلعية خلال المدة الثانية من الدراسة بفعل تنفيذ القرار ٩٨٦ (النفط مقابل الغذاء والدواء) وزيادة الصادرات النفطية للخارج وإرتفاع أسعارها من جهةٍ أخرى، إلا أنه قد قابل ذلك إرتفاع ملحوظ في قيمة الإستيرادات السلعية خلال المدة نفسها، إذ بلغ إجمالها في سنة ٢٠٠٧ (١٨٢٨٨.٧) مليون دولار بعد أن كان لا يشكل في سنة ١٩٩٨ سوى ما نسبته (٢٧.٣%) من ذلك، أي (٤٩٨٦.٢) مليون دولار، وفي ضوء ذلك فقد غطت الصادرات السلعية طوال المدة الثانية من الدراسة ما يقارب (١٣٩%) من قيمة الإستيرادات السلعية.

لقد تعرض العراق الى حدوث عجزٍ في ميزان المدفوعات في أكثر سنوات المدة الأولى بسبب الحروب المتكررة والحصار الإقتصادي المفروض عليه منذ سنة ١٩٩٠ ومن ثم التطورات التي حدثت بعد سقوط النظام السابق في سنة ٢٠٠٣ وما بعدها، وأصبحت هناك ديون خارجية كبيرة متراكمة عليه، وزادت أعباء خدمة الدين الخارجي (الفوائد والأقساط) بشكل كبير وقد ظهر ذلك جلياً في رصيد رأس المال حيث واجه عجزاً ملموساً في أغلب سنوات الدراسة، نتيجة الإنخفاض الشديد في مسحوبات القروض متوسطة وطويلة الأجل، فضلاً عن التراجع في تدفق الإستثمار الأجنبي المباشر بسبب الحصار الإقتصادي والظروف غير المستقرة في العراق. وتجدر الإشارة الى أن تخلف الحكومة العراقية عن تسديد مستحقات خدمة الدين الخارجي قد خفف من حدة تدهور حساب رأس المال، علماً أن الديون المقدرة على العراق وحتى الآن تقدر ب(١٢٥) مليار دولار. ومن الملاحظ أن حساب رأس المال إستمر في تسجيل فائض منذ بداية المدة وحتى نهايتها، حيث إرتفع من (١٨٧٠.٣) مليون دولار سنة ١٩٨٨ الى(٢٧٦٨.٧) مليون دولار في سنة ٢٠٠٦ وإنخفض الى (١٥٢٣.٨) مليون دولار في سنة ٢٠٠٧.

يلخص مما سبق أنه نتيجة لوضع الحساب الجاري خلال المدة الأولى من الدراسة، فقد سجل ميزان المدفوعات عجزاً ملموساً خلال هذه المدة.

ثانياً :- أثر الموازنة العامة في ميزان المدفوعات العراقي

يتبين من خلال العديد من الدراسات(العباسي ، ١٩٩٦ ، ٢٤٧) (Suk H.) M. Khan and M. Kinght, 1983 , 828) (Kim ,Seung H. Kim , Kenneth A. Kim, 2002 , 55) أن هناك علاقة طردية بين عجز الموازنة العامة وعجز الحساب الجاري، بالنظر الى أن زيادة عجز الموازنة العامة تؤدي الى تفاقم عجز ميزان المدفوعات من خلال الحساب الجاري، لذلك فإن النهج السائد والغالب في المدارس الإقتصادية المعاصرة هو السيطرة على حجم الموازنة العامة من حيث نسبته الى الناتج المحلي الإجمالي للحد من الإختلال في ميزان المدفوعات(العلكي،٢٠٠٢ ، ١٣٥) .

وتأسياً على هذا يمكن القول بأن السياسة المالية التوسعية في العراق التي شهدتها المدة موضوع الدراسة وبخاصةً المدة ما قبل تطبيق القرار ٩٨٦ وقبل سقوط النظام السابق (١٩٩١ – ٢٠٠٢)، قد كانت لها إنعكاسات سلبية على وضع ميزان المدفوعات، ومن المعروف أن الزيادات الملموسة للنفقات العامة نسبته تتغلب على إيرادات الضرائب وغيرها من الإيرادات خلال تلك المدة قد شكلت مصدراً بارزاً لتعميق الفجوة بين الإستيعاب المحلي، (والناتج المحلي الإجمالي ، مما أدى الى خلق آثار سلبية على الحساب الجاري وميزان المفوعات العراقي خلال هذه المدة.

ويتبين من خلال ملحق (٦) أنه في حين بلغت نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي ألإجمالي في المتوسط السنوي خلال المدة الأولى من الدراسة (١٩٨٨- ١٩٩٧) نحو (٣٤.٤%) فقد بلغت نسبة عجز الحساب الجاري في المدة نفسها نحو (٣٢٩.٩%)، وما أن تراجعت نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الإجمالي، كنتيجة لتطبيق القرار٩٨٦ ورفع الحصار الإقتصادي نهائياً على العراق منذ سنة ٢٠٠٣، حيث تلاشى العجز وأصبح هناك فائض في الموازنة العامة لأول مرة وكانت هذه النسبة في المتوسط السنوي خلال المدة الثانية (١٩٩٨ – ٢٠٠٧) نحو (٣.٢%) وصاحب ذلك إنخفاض في نسبة عجز الحساب الجاري الى الناتج المحلي الإجمالي مقارنةً بما كانت عليه في السابق الى نحو (١٣٩.٢%) في المتوسط السنوي خلال المدة نفسها من الدراسة. وقد بلغ المتوسط العام لهذه النسبة لكلا المؤشرين (٣١.٢%) و (٢٣٤.٦%) على التوالي خلال مدة الدراسة. وهذا يؤشر بوضوح مدى تأثير عجز الموازنة العامة في الحساب الجاري ومن ثم ميزان المدفوعات. فضلاً عن ذلك فإن السياسة المالية التوسعية بسبب الحروب، كانت لها تأثيرات واضحة على ميزان المدفوعات من خلال التوسع والإقتراض الخارجي، بخاصةً خلال سنوات الحرب التي كان يعيشها العراق.

– المبحث الثاني –

تحليل وتقييم الدور الإقتصادي للموازنة العامة في العراق

بهدف توضيح الدور الإقتصادي للموازنة العامة في العراق وبخاصةً في مجالي النمو والتنمية البشرية سنقسم هذا المبحث الى مطلبين وكالآتي :-

المطلب الأول :- دور الموازنة العامة في النمو الإقتصادي في العراق

ولأجل توضيح دور الموازنة العامة في النمو الإقتصادي في العراق يمكن تقسيم هذا المطلب الى الآتي:-

أولاً :- أثر الموازنة العامة في الإدخار

يتبين لنا من خلال ملحق (٧) ما يأتي :-

١-أن الإيرادات الضريبية في العراق لم تتمكن من ملاحقة التزايد المستمر في النفقات العامة الجارية طوال مدة الدراسة على الرغم من نموها، إذ بلغت نسبة تغطيتها لهذه النفقات كمتوسط عام للمدة الأولى من الدراسة (٩.٦%)، وإرتفعت هذه النسبة كمتوسط عام للمدة الثانية الى (١٨.٦%) وقد بلغ المتوسط العام لهذه النسبة للمدة كلها حوالي (١٤.١%)، مما إنعكس في إدخار حكومي سالب، بلغت نسبته الى الناتج المحلي الإجمالي نحو (٣٦.٥٥%) للمدة الأولى من الدراسة، وإنخفضت هذه النسبة الى(٢٥.٦٧%) في المدة الثانية من الدراسة. علماً أن المتوسط العام لهذه النسبة بلغ (٣١.١١) خلال مدة الدراسة.

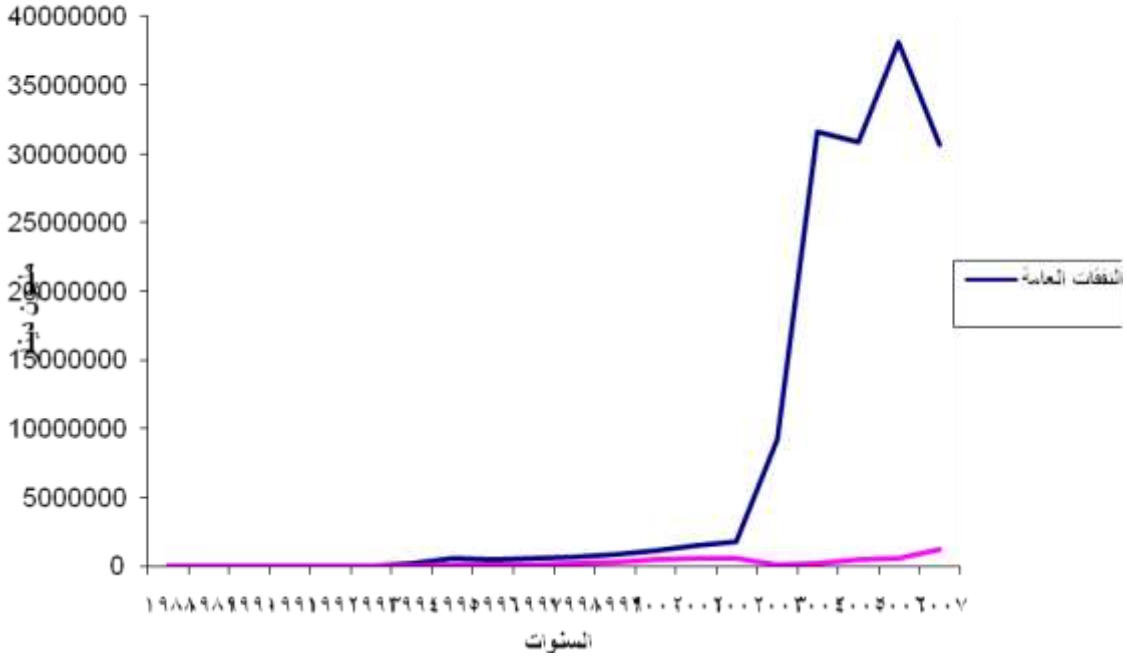
٢- لاشك أن هذا العجز المالي يعزى الى الزيادة الكبيرة والملموسة في النفقات الحكومية الإستهلاكية بشكل عام لمواجهة الإحتياجات الأساسية للسكان وبخاصةً في الجوانب الصحية والتعليمية والإجتماعية الأخرى، فضلاً عن التوسع في الجهاز الإداري للدولة وما رافقه من توسع في التوظيف، بالإضافة الى الزيادة في الإنفاق العسكري هذا من ناحية، ومن ناحيةٍ أخرى الى تدني مستوى الإيرادات الضريبية في ظل نظام ضريبي يتسم بالجمود، فضلاً عن إنتشار ظاهرة التهرب الضريبي وإتساع دائرة الإعفاءات الضريبية.

لقد كانت سياسة النقود الرخيصة التي تبنتها الحكومة لتمويل عجز الموازنة العامة للدولة، مسؤولة الى درجةٍ كبيرة عن مستويات التضخم التي إجتاحت الإقتصاد العراقي، ولا سيما خلال مرحلة ما قبل تنفيذ القرار ٩٨٦ (برنامج النفط مقابل الغذاء والدواء)، بالإضافة الى أثر الحصار الإقتصادي الكبير على إرتفاع المستوى العام للأسعار والذي جعل من الحكومة العراقية تتجه نحو الغاء الدعم الحكومي لكثير من السلع والخدمات خلال تلك المدة. ولا شك أن موجات التضخم التي إجتاحت الإقتصاد العراقي خلال مدة الدراسة قد أثرت تأثيراً ملموساً وكبيراً في الإدخار الحكومي، من خلال زيادة كلفة النفقات العامة الجارية، بينما لم تتمكن الإيرادات الضريبية من أن تواكب تلك الزيادة. علماً أن التضخم يفاقم حالة العجز بالموازنة العامة للدولة، حيث تزيد كلفة تأدية الخدمات العامة التي تقوم بها الحكومة، بينما لا تستجيب فيه الإيرادات الضريبية للزيادة في الأسعار بسبب ضعف مرونة الجهاز الضريبي، والمفارقة هنا أن الحكومة لجأت الى التضخم لسد عجز الموازنة العامة، الا أن التضخم قد أدى الى زيادة عجز الموازنة العامة، وكأننا أصبحنا أمام حلقة مفرغة، كل عامل فيها سبب ونتيجة في الوقت نفسه.

٣-يتضح من خلال الشكل البياني(١) أن الفارق بين النفقات العامة الجارية، والإيرادات الضريبية، كان كبيراً، اذ أن نسبة الإدخار الحكومي(السالب) الى الناتج المحلي الإجمالي بلغ في المتوسط السنوي خلال المدة الأولى من الدراسة (٣٦.٥٥%)، وهذا بالطبع قد أتى مواكبةً مع معدلات التضخم الحاد في المدة نفسها والتي بلغ متوسط نسبة نموها السنوي نحو (١٥٤.١%)، الا أن الفارق بين النفقات العامة الجارية والإيرادات الضريبية أخذ يتقلص بشكل ملموس في مرحلة ما بعد تنفيذ القرار ٩٨٦، أي المدة الثانية من الدراسة (١٩٩٨ – ٢٠٠٧)، حيث وصلت نسبة الإدخار الحكومي (السالب) في المتوسط السنوي خلال هذه المدة الى نحو (٢٥.٦٧%)، الأمر الذي أتى متماشياً أيضاً مع معدلات التضخم المنخفضة التي شهدتها السنوات ما بعد تنفيذ القرار ٩٨٦ والتي بلغ متوسطها السنوي نحو (٢٢.٥%) وهذه المقارنة البسيطة قد تعكس لنا مدى تأثير الموازنة العامة في الإدخار الحكومي من خلال قناة الأسعار.

ولقد حاولت الحكومة العراقية أن تزيد من إدخاراتها من خلال ترشيد النفقات العامة من جهة والإصلاح في النظام الضريبي من جهةٍ أخرى وبخاصةً بعد تنفيذ القرار ٩٨٦ ، الا أنها لم تتمكن من تحقيق ذلك تماماً.

شكل(١)
النفقات العامة والإيرادات الضريبية في العراق بالأسعار الجارية للمدة (١٩٨٨-٢٠٠٧)



ثانياً :- أثر الموازنة العامة في الإستثمار

يعاني الإقتصاد العراقي من أزمة مديونية كبيرة شاملة تعود جذورها الى السياسات الإقتصادية التي طبقت في ظل العهد السابق، التي تجلت بوادرها بوضوح في بداية الثمانينيات من القرن الماضي، وبخاصةً خلال الحرب العراقية الإيرانية، ثم إستفحلت وإتسعت مدياتها وإتخذت بعداً مأساوياً خلال سنوات التسعينيات والى الآن، فقد شهدت تلك المدة حربين مدمرتين هما حرب الخليج الأولى وحرب الخليج الثانية وأخيراً سقوط النظام السابق، وقد أسفر عن تلك الحروب تدمير شبه كامل لجهود التنمية مع وجود حصار إقتصادي ترك آثاراً ركودية وتضخمية طويل الأجل في الإقتصاد العراقي، أعقبتها موجة من التدمير والنهب والحرق(الربيعي، ٢٠٠٦ ، ١) .

وفي هذه المرحلة يعد تصميم إستراتيجية للتسويق التنافسي الإستثماري في العراق من أولى المهام التي تنهض بمسؤوليتها الهيئة الوطنية للإستثمار المؤسسة بموجب القانون رقم (١٣) لسنة ٢٠٠٦ الذي أقره البرلمان العراقي بالإجماع بتأريخ ١٠ / ١٠ / ٢٠٠٦(الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٣١) ، في ١٧ / ١ / ٢٠٠٧ .) ، ويهدف القانون الى تشجيع القطاع الخاص العراقي والأجنبي على الإستثمار في العراق من خلال توفير التسهيلات اللازمة وحماية حقوق وممتلكات المستثمرين فضلاً عن الترويج وجذب الإستثمار الأجنبي للعراق بإعتباره الأرض الخصبة للمشاريع الإستثمارية في كل القطاعات الإقتصادية والصناعية والزراعية والسياسية والخدمية من خلال إستخدام السياسة الضريبية كوسيلة لحفز المستثمرين المحليين والأجانب لإقامة إستثماراتهم في العراق، وإيجاد البيئة الملائمة التي تؤمن ثقة المستثمر بالقوانين والإجراءات لحماية الإستثمار وتعريفه على القطاعات الإستثمارية في العراق.

ويتبين لنا من خلال ملحق (٨) ما يأتي :-

١-إرتفاع إجمالي إستثمارات القطاع الخاص من(١٥٠٥) مليون دينار في سنة ١٩٨٨ الى (٥٠٠٥) مليون دينار في سنة ١٩٩٧، والى (٥٠٠٨١) مليون دينار في سنة ٢٠٠٧، الا أنه يلاحظ أن متوسط معدل نمو الإستثمار في القطاع الخاص قد تباطأ نسبياً خلال المدة الثانية من الدراسة مسجلاً نحو (٥٣.٣٥%)، بعد أن كان قد سجل في المتوسط السنوي خلال المدة الأولى من الدراسة ما نسبته (٤١٨.٥٦%)، ويعزى إرتفاع معدلات نمو الإستثمار في القطاع الخاص متميزاً في المرحلة الأولى مقارنةً بالمرحلة الثانية_ رغم أنها كانت مرتفعة في المدتين كماً ومعدلاً للنمو_ الى الأتي:-

ا- التضخم النقدي الجامح الذي تعرض له الإقتصاد العراقي بخاصةً في المدة الأولى قبل أن يأخذ مساراً أفضل خلال المدة الثانية إثر صدور قرار ٩٨٦ (النفط مقابل الغذاء والدواء) ثم رفع الحصار كلياً مما ساهم بتدني معدلات التضخم الى مستوى أدنى بكثير مما كانت عليه خلال المدة الأولى.

ب- لقد كان من الآثار الإقتصادية التي تحسب للحصار الإقتصادي إتجاه المستثمرين نحو الإستثمار في القطاع الزراعي بغية توفير الغذاء، ولقد ساهم دعم الحكومة وتشجيعها لهذا الإتجاه الى خلق إستثمارات جيدة في هذا القطاع (وبخاصةً خلال المرحلة الأولى)، حيث أثر على إستمرارية هذا الإتجاه نحو التصاعد من أجل رفع الحصار الإقتصادي جزئياً ثم كلياً على العراق.

ج- أما الآثار الإقتصادية التي لا تحسب للحصار الإقتصادي فهو إتجاه نفر من المستثمرين بسبب إنتشار التضخم، وإنتشار حالة اللايقينية لدى رجال الأعمال، وما ترتب عليها من صعوبة في حساب التكاليف والعوائد الى توظيف رؤوس أموالهم في أنشطة تتصف بسرعة دوران رأس المال، وبإرتفاع واضح في معدل الربح، كما هو الحال في أنشطة القطاعات الخدمية والتوزيعية. ولقد ساعد على هذا النمط لتوجيه الإستثمار في المرحلة الثانية ما تعرضت له القطاعات السلعية من ضغوط ومنافسة شديدة لمنتجاتها من السلع الأجنبية المستوردة من الخارج، مما أدى الى إرتفاع نسبة الإستثمار الخاص الى الناتج المحلي الإجمالي من (٧.٦%) خلال المدة الأولى الى (٢٠.٥%) في المدة الثانية من الدراسة.

٢-إنخفض اجمالي الإنفاق الإستثماري الحكومي من (٢٧٧٣) مليون دينار في سنة ١٩٨٨ الى (٤) مليون دينار في سنة ١٩٩٧، إلا أنه إرتفع الى (٦٥) مليون دينار في سنة ٢٠٠٧، ويلاحظ أن متوسط معدل نمو الإستثمار في القطاع الحكومي قد إرتفع بشكل ملحوظ في المدة الثانية من الدراسة مسجلاً نحو (١٠٤.٥٩%)، بعد أن كان قد سجل في المتوسط السنوي خلال المدة الأولى ما نسبته (-٠.٤٤%). ولا شك أن الإنخفاض في حجم الإستثمارات الحكومية خلال المدة الأولى يعزى الى الظروف غير المستقرة التي مر بها العراق من جهة، والحصار الإقتصادي المفروض خلال مدة التسعينيات من القرن الماضي مما أثر بشكل سلبي على حجم الإستثمارت، لأن النسبة الأكبر من النفقات الحكومية كانت موجهة نحو النفقات الإدارية ومنها دفع الرواتب والمخصصات لموظفي الحكومة.علماً ان نسبة الإنفاق الإستثماري الحكومي الى الناتج المحلي الإجمالي كانت قد انخفضت من (٥.١%) في المدة الأولى الى (٠.٠٣%) في المدة الثانية من الدراسة. ويعزى هذا الى الإرتفاع الملحوظ في الناتج المحلي الإجمالي خلال المدة الثانية نتيجة رفع الحصار الإقتصادي جزئياً ثم محلياً مما أدى الى تدفق الإيرادات النفطية والتي ساهمت بدورها في إرتفاع الناتج المحلي الإجمالي.

٣-إرتفع حجم الإنفاق الإستثمار الكلي من (٤٢٧٨) مليون دينارفي سنة ١٩٨٨ الى (٥٠٠٩) مليون دينار في سنة ١٩٩٧ ، والى (٥٠١٤٦) مليون دينار في سنة ٢٠٠٧، ويلاحظ أن متوسط معدل النمو السنوي لهذه النفقات قد إنخفض من (٤٠٦.٤٤%) في المدة الأولى من الدراسة الى (٥٣.٣%) خلال المدة الثانية منها.ويعزى سبب هذا الإرتفاع الى الأسباب المذكورة أعلاه.

ويلخص مما سبق بأن حجم الإستثمارات بشكل عام قد إزدادت خلال المدة الثانية من الدراسة، نتيجة ما حصل من تطورات في الوضع العراقي وخاصةً بعد سقوط النظام السابق وتغير النظام السياسي والإقتصادي والإجتماعي وفقاً للفلسفة الجديدة في الحكم والنظرة والرؤيا الجديدة للحياة والمجتمع العراقي مما أثر بصورةٍ إيجابية على الواقع العراقي وخلق نوع من الإطمئنان للمستقبل.

ثالثاً :- تقدير وتحليل أثر الموازنة العامة في النمو الإقتصادي

لأجل تحليل وتقدير أثر الموازنة العامة في النمو الإقتصادي سنقوم بتحليل أثر كل من النفقات العامة والإيرادات العامة على الناتج المحلي الإجمالي كل على حدة من جهة عن طريق طريقة الإنحدار البسيط وأثرهما معاً من جهةٍ أخرى عن طريق طريقة الإنحدار المتعدد وكالآتي :-

١- أثر النفقات العامة في الناتج المحلي الإجمالي

إن الزيادة في النفقات العامة تعد شرطاً أولياً للإيفاء بمستلزمات النمو الإقتصادي والتنمية الإقتصادية بشكل خاص وأن الإرتفاع بمستوى الناتج المحلي الإجمالي يشكل أحد عناصرها، ونتيجةً لإستمرارها. فضلاً عن ذلك فإن الزيادة في معدلات نمو الناتج تدل على مدى فاعلية النفقات العامة وبشكلٍ خاص فاعلية الإنفاق الإستثماري في تحقيق نمو في الناتج. ولتوضيح أثر النفقات العامة في الناتج المحلي الإجمالي يمكن الإستعانة بمعادلة الإنحدار البسيط، وصيغتها الخطية كالآتي :-

$$Yi = B0 + B1Gi \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(1)$$

حيث أن :-

Y = الناتج المحلي الإجمالي

G = النفقات العامة

BO , B1 = معلمات النموذج

$$Y = 5.31764E6 + 1.86316*G \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(2)$$

ومن واقع بيانات الملحق (٩) تم تقدير معلمات المعادلة (2) ، وتبين منه ما يأتي :-

كانت القيمة العددية للمعلمة (B1) موجبة، مما يعني أن للنفقات العامة تأثيراً ملوساً في الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت قيمة المعلمة (B1) (١.٨٦)، مما يعني أن زيادة النفقات العامة بمقدار وحدة واحدة ، يصاحبها زيادة في الناتج المحلي الإجمالي بمقدار (١.٨٦) وحدة . وقد بلغت قيمة معامل التحديد (R2) (٧٨.٧%) . ويشير ذلك الى قوة العلاقة بين المتغيرين ويعني أن حوالي (٧٨%) من التغيرات في الناتج المحلي الإجمالي تفسرها النفقات العامة . وقد تبين من خلال القيمة العددية للمعلمة (B1) أن للنفقات العامة تأثيرملموساً خلال مدة الدراسة. وكانت قيمة (t) المحسوبة (٨.١٥) أكبر من قيمة (t) الجدولية البالغة (٢.١٠١) بمستوى معنوية (٥%) وبدرجات حرية بلغت (١٨) درجة.

ويتضح مما سبق بأن للنفقات العامة علاقة طردية وقوية مع الناتج المحلي الإجمالي كما يتبين من خلال نسبة هذه النفقات الى الناتج المحلي الإجمالي، حيث إتخذت هذه النسبة إتجاهاً يزداد مع إزدياد قيمة الناتج المحلي الإجمالي خلال مدة الدراسة.

٢- أثر الإيرادات العامة في الناتج المحلي الإجمالي

إن للإيرادات العامة دور ملموس في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، حيث كلما كانت نسبة إعتماد الحكومة على الإيرادات العامة في تكوين الناتج المحلي كبيرة كلما دل ذلك على دور الحكومة في ذلك وإنخفاض دور القطاع الخاص في تكوين الناتج والعكس صحيح إذا ما كانت النسبة منخفضة. دل على تهميش دور الحكومة في هذا المجال. ولتوضيح أثر الإيرادات العامة في الناتج المحلي الإجمالي يمكن الإستعانة بمعادلة الإنحدار البسيط ، وصيغتها الخطية كالآتي:-

$$Yi = B0 + B1Ri \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(3)$$

حيث أن :-

Y = الناتج المحلي الإجمالي
R = الإيرادات العامة
BO , B1 = معلمات النموذج

$$Y = 4.47792E6 + 1.63154*X2 \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(4)$$

ومن واقع بيانات ملحق (٩) تم تقدير معلمات المعادلة (4) ، وتبين منه ما يأتي :-

كانت القيمة العددية للمعلمة (B1) موجبة، مما يعني أن للإيرادات العامة تأثيراً ملوساً في الناتج المحلي الإجمالي، حيث بلغت قيمة المعلمة (B1) (١.٦٣)، مما يعني أن زيادة الإيرادات العامة بمقدار وحدة واحدة، يصاحبها زيادة في الناتج المحلي الإجمالي بمقدار (١.٦٣) وحدة. وقد بلغت قيمة معامل التحديد (R2) (٨٨.٣٧) . ويشير ذلك الى قوة العلاقة بين المتغيرين ويعني أن حوالي (٨٨%) من التغيرات في الناتج المحلي الإجمالي تفسرها الإيرادات العامة. وكانت قيمة (t) المحسوبة (١١.٦٩) أكبر من قيمة (t) الجدولية البالغة (٢.١٠١) عند مستوى معنوي (٥%) وبدرجات حرية بلغت (١٨) درجة.

ويتضح مما سبق بأن للإيرادات العامة علاقة طردية وقوية مع الناتج المحلي الإجمالي كما يتبين من خلال نسبة هذه الإيرادات الى الناتج المحلي الإجمالي، حيث إتخذت هذه النسبة إتجاهاً يزداد مع إزدياد قيمة الناتج المحلي الإجمالي خلال مدة الدراسة.

٣- أثر الموازنة العامة في النمو الإقتصادي

ويمكن كتابة النموذج الخاص لأثر الموازنة العامة في الناتج المحلي الإجمالي في بالعراق وفق الصيغة التالية بإعتبار أن الناتج المحلي الإجمالي دالة لكل من النفقات العامة والإيرادات العامة وكالآتي(- الوزني والرفاعي ، ١٩٩٧ ، ١٥٦ ، عوض ، ١٩٩٥ ، ٩٥):-

$$Y = f(G , R) \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(٣)$$

$$Y = b0 + b1\ G + b2\ R + U \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(٤)$$

حيث أن :-

Y = الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية (GDP)
G = النفقات العامة
R = الإيرادات العامة

ولقد تم إجراء عدة محاولات كما هي معروفة في ملحق(٢) بإستخدام طريقة المربعات الصغرى الإعتيادية (OLS) لتقدير الدالة السابقة بالنسبة للعراق ، وتم إختيار معادلة التقدير أدناه بإعتبارها أفضل محاولة رشحتها الإختبارات الإحصائية (t , F)، والقياسية (Klein , D.W)، وعلى النحو الآتي :-

$$Log(Y) = 0.١٢٨ + 1.053*Log(G) + 0.021*Log(R) \quad \ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots\ldots(٥)$$

t : (0.117) (3.643) (0.09)

R2 = 95.2 % , (R2_)= 94.7% F = 170.096 , D.W = 0.789

ويتبين من نتائج التقدير ملائمة إشارات المعلمات مع منطق النظرية الإقتصادية، فكلما زادت النفقات العامة (G) بمقدار وحدة واحدة، زاد الناتج المحلي الإجمالي(Y) بمقدار (١.٠٥٣)، وكلما زادت الإيرادات العامة (R) بمقدار وحدة واحدة، زاد الناتج المحلي الإجمالي بمقدار(٠.٠٢١) . كما يتضح من قيمة(R2_) أن المتغيرات المستقلة تفسر ما نسبته (٩٤.٧ %) من التغيرات الحاصلة في (GDP) أما النسبة المتبقية وهي (٥.٣%) فتعزى الى عوامل أخرى .

وتشير قيمة (t) المقدرة الى معنوية معلمة النفقات العامة (X1) و عدم معنوية معلمة الإيرادات العامة (X2) عند مستوى معنوي (٥%)، وكانت قيمة (t) المحسوبة (3.643)، (0.09) على التوالي أكبر من قيمة (t) الجدولية البالغة (٢.١١٠) للأولى وأقل للثانية عند مستوى معنوية (٥%) وبدرجات حرية بلغت (١٧) درجة.

كما تشير قيمة (F) المحسوبة الى معنوية النموذج ككل فقد بلغت قيمتها (١٧٠.٠٩٦)، وهي أكبر من قيمة (F) الجدولية البالغة (٣.٥٩) عند مستوى معنوي (٥%). وبدرجات حرية (١٧). لا يمكن الإعتماد على هذه النتائج بسبب وجود مشكلتي الإرتباط الذاتي والتعدد الخطي في النموذج على الرغم من المحاولات الكثيرة لمعالجة هذه المشاكل ولكن دون جدوى.

وفي ضوء التحليل السابق، يمكن القول أن الموازنة العامة كان لها دور ملموس وكبير في التأثير في أداء النشاط الإقتصادي خلال مدة الدراسة، بحكم قلة دور السياسة النقدية بأدواتها المختلفة وبخاصةً في ظل ضعف دور السوق المالي في

العراق، وتحول البنك المركزي الى أداءه دور تمويل عجز الموازنة العامة، ولا سيما خلال مرحلة ما قبل تطبيق القرار(٩٦٨) النفط مقابل الغذاء والدواء.

المطلب الثاني :- أثر الموازنة العامة على مؤشرات التنمية البشرية في العراق

لقد حقق العراق تقدماً ملموساً في مؤشرات التنمية البشرية خلال سبعينيات القرن الماضي(كاظم، ١٩٩٨ ، ١٥)، إلا أن إندلاع الحرب العراقية الإيرانية قد أثر بشكل سلبي على هذا التقدم، ولكن تلاشى هذا التقدم بعد حرب الكويت وما تبعه من فرض حصار إقتصادي دولي، وعلى الرغم من ذلك فقد أصدر العراق في سنة ١٩٩٥ من خلال جمعية الإقتصاديين العراقيين أول تقرير وطني للتنمية البشرية (K. Hamza,٢٠٠٤ ,35 -20). وتعني التنمية البشرية حق الناس في الحصول على الصحة، والتعليم، والخدمات العامة ليكونوا أكثر إنتاجيةً، والتنمية من أجل الناس تعني توزيع نتاج التنمية بشكلٍ عادل(تقرير التنمية البشرية، ١٩٩٠، ٢١)، ولقد أكد تقرير التنمية البشرية لسنة ١٩٩٤ على التنمية البشرية المستدامة(تقرير التنمية البشرية، ١٩٩٤، ١٣) وهي تنمية في صالح الفقراء والطبيعة، وتوفر فرص العمل، وتشدد على النمو الذي يولد فرص عمل جديدة، ويحافظ على البيئة، بعبارةٍ أخرى تنمية تزيد من تمكين الناس وتحقيق العدالة فيما بينهم. ونتيجة لذلك فهناك أربع مكونات أساسية للتنمية البشرية المستدامة وهي(تقرير التنمية البشرية، ١٩٩٦، ١) :-

١- الإنصاف ، ٢- الإستدامة ، الإنتاجية ، ٤- التمكين .

وهناك ثلاثة أبعاد لعملية التنمية البشرية وهي(كاظم ، ٢٠٠٨ ، ٣) :-

١- البعد التعليمي . ٢- البعد الصحي . ٣- بعد الدخل .

ولكل من هذه الأبعاد قياس وفق مؤشرات معينة ومجموعها يمثل دليل التنمية البشرية الذي يبين الدول كما هي عليه ، وأضيفت الى هذه الأبعاد أبعاد تكميلية هي(عبدالكاظم ، ٢٠٠٠ ، ٨١):-

١- دليل التنمية المرتبط بنوع الجنس .
٢- دليل الفقر البشري بنوعيه.
٣- التمكين.

ويوضح ملحق (١٠) أن قطاع الخدمات الإجتماعية لم يحظ بأهمية القطاعات الأخرى في التوزيع النسبي للإنفاق العام، وليس أدل على ذلك من أن مستوى النفقات العامة على قطاعي الدفاع والأمن العام قد إحتل خلال المدة (١٩٩٩- ٢٠٠٧) ما نسبته في المتوسط السنوي (١٦.٦%)، وهي نسبة مرتفعة إذا ما قارناها مع دول العالم، بينما لم يتجاوز مستوى النفقات العامة في القطاعات الإجتماعية (التعليم والصحة والخدمات الإجتماعية الأخرى) (٧.٢%)، مما يعني أن القطاعات الإجتماعية لم تحظ بما تستحقه من الأهمية في موازنة الدولة، وبخاصةً قطاع الصحة الذي لم تبلغ مخصصاته من النفقات العامة في المتوسط السنوي خلال هذه المدة سوى (١.٧٥%)، وهذه النسبة قليلة جداً في ضوء إحتياجات هذا القطاع خلال هذه المرحلة. لا شك أن معدل نمو السكان في العراق مرتفع إذ يبلغ (٣.٤%) (ينظرالجدول (١١)) في سنة ٢٠٠٦، فضلاً عن ذلك فإن النسبة الغالبة من النفقات الجارية لقطاعي التعليم والصحة تذهب لتغطية بند الأجور والمرتبات، تليها في ذلك مخصصات التشغيل (سلعية وخدمية)، في حين لم تحظ مخصصات الصيانة إلا بالقدر اليسير من إجمالي النفقات الجارية لهذين القطاعين، إذ بلغت نسبتها في المتوسط السنوي خلال المدة (١٩٩٩ – ٢٠٠٧)، لكل من قطاعي التعليم والصحة على التوالي (٥.١٥%)، (١.٧٨%)(جمهورية العراق، وزارة المالية، دائرة المحاسبة، ٢٠٠٣ – ٢٠٠٧ و وزارة المالية والحسابات الختامية ١٩٩٩- ٢٠٠٢) ، وذلك في الوقت الذي فيه الحاجة ماسة الى إدامة مرافق هذين القطاعين ومؤسساتهما.

لا شك أن قلة مخصصات قطاعات الخدمات الإجتماعية وبخاصةً قطاع الصحة في الموازنة العامة، فضلاً عن إختلال هيكل النفقات لكل من قطاعي التعليم والصحة، قد إنعكست في إنخفاض مستوى الخدمات التعليمية والرعاية الصحية العامة الموجودة في العراق. وبالرغم من الزيادات الملموسة للنفقات العامة في قطاعي التعليم والصحة ، والتي بلغ معدلها في المتوسط السنوي للمدة (١٩٩٩ – ٢٠٠٧) نحو (٩٧.٣٥%) و(٢٨٣.٥٤%) على التوالي، فإنه لم ينجم عنها تحسن كبير يوازي هذه الزيادة في النفقات العامة في مستوى الخدمات التعليمية والرعاية الصحية ، ذلك أن إرتفاع مستوى التضخم الذي إجتاح الإقتصاد العراقي خلال مدة الدراسة، قد قلل كثيراً من الآثار الإيجابية التي كان من الممكن أن تشارك بها تلك الزيادات الملموسة في النفقات العامة لهذين القطاعين، فمن جهة لم تكن مؤثرة بشكل كبير لأنها تعكس كثيراً إرتفاع المستوى العام للأسعار، ومن جهةٍ أخرى لقد كان للإرتفاع في وتيرة التضخم خلال هذه المدة إنعكاسات بالغة السوء على مستوى معيشة الغالبية العظمى للمواطنين العراقيين، مما أثر على تراجع قدراتهم على تغطية نفقاتهم المعيشية والخدمية الأخرى مثل التعليم والصحة، ولا سيما أن أجور الخدمات الصحية والتعليمية قد إرتفعت كثيراً بفعل إجراءات التكييف الهيكلي، فضلاً عن ذلك فإن أسعار المعالجات قد إرتفعت بشكل ملموس في ظل غياب السياسة الواضحة للمعالجة المناسبة.

ويتبين من خلال البيانات الواردة في ملحق (١١)، ان هناك بعض التحسن الحاصل في بعض مؤشرات التنمية البشرية المتعلقة بقطاعي التعليم والصحة، حيث إنخفض معدل الأمية من (٦٤.٣%) في سنة ١٩٩٠، الى (٥٧.٢%) في سنة ٢٠٠٦ ، وإرتفع معدل الإلتحاق بالتعليم الأساسي من (٧٥.٦%) في سنة ١٩٩٠ الى (٩٥.٢%) في سنة ٢٠٠٦. والتعليم الثانوي من (٩٠%) في سنة ١٩٩١، الى (٩٦.١%) في سنة ٢٠٠٠، والتعليم الجامعي من (٤٤%) في سنة ١٩٩١ الى (٩٠.٢%) في سنة ٢٠٠٠. وفي الجانب الآخر إنخفض معدل توقع الحياة عند الولادة بالسنوات من (٦٥%) سنة ١٩٩٠(UNDP , Human Development Report , 1991 , 128) الى (٥٨%) في سنة ٢٠٠٥، الا أنه يلاحظ أن هذه المؤشرات يغلب عليها الطابع الكمي، اما على الجانب النوعي فأن مؤشر عدد الطلاب لكل معلم ومدرس ومؤشر عدد المعلمين لكل مدرسة، وعدد الطلاب لكل

مدرسة فقد تحسن لجميعها ما عدا عدد الطلاب لكا مدرسة. ويتضح لنا من الجدول (١١) ، ان عدد السكان لكل سرير إزداد من (٥٧٣) في سنة ١٩٩٠ الى (٨٥٢) في سنة ٢٠٠٦ ، وإن مؤشر عدد السكان لكل طبيب قد تحسن، اذ إنخفض من (١٩١٠) في سنة ١٩٩٠ الى (١٢٢٥) في سنة ٢٠٠٦ ، وهذا ما يؤكد ان التوسع في الطاقات الإستيعابية لقطاعي التعليم والصحة، لم يكن بالمستوى المطلوب عند زيادة عدد السكان وبخاصةً في مؤشر عدد الأسرة، الأمر الذي كانت له إنعكاسات سلبية على نوعية الخدمات في هذين القطاعين، مما يقيد كثيراً من الأهداف التي ينادي بها مفهوم التنمية البشرية من تنمية للإنسان، بالإنسان، من أجل الإنسان، ومن جهةٍ أخرى فإن نسبة الفقر دون مستوى خط الفقر قد إرتفعت من (٢٨%) في سنة ١٩٨٨ الى (٧٥%) في سنة ٢٠٠٧(كاظم ، ٢٠٠٨ ، ١٤ -١٨) ، وهذا الإرتفاع يشير الى عدم القدرة على إشباع الحاجات الأساسية، مما قلل من قدرة وإمكانية حصول شرائح كبيرة من المجتمع العراقي على السلع الضرورية، والخدمات الأساسية كالتعليم والصحة وغيرها من الخدمات.

وتشير تقارير التنمية البشرية الصادرة عن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي الى أن هناك تراجعاً في وضع العراق في مقياس التنمية البشرية، والذي كان في سنة ١٩٩٠ مساوياً (٠.٥٨٩) من أصل واحد صحيح، وبذلك أتى العراق في المرتبة (٨٥) من بين (١٦٠) دولة وردت في تقرير سنة ١٩٩١((UNDP , 1991 , 128 , UNDP , 1990 , 120 , UNDP)) . ووصل هذا المقياس الى (٠.٥٥٦) في سنة ٢٠٠٥ ليأتي العراق في المرتبة(135) من أصل (١٧٨) دولة(UNDP, 2005 , 219). فعلى ما يبدوا أن العناصر الأخرى (توقع الحياة عند الولادة ، ومستوى التعليم بين الشباب) المكونة لدليل التنمية البشرية كانت بطيئة التغيير مقارنةً بالناتج المحلي الإجمالي خلال هذه المدة، ويعود هذا بلا شك الى الظروف غير المستقرة التي مر بها العراق، والحروب ،والحصار الإقتصادي الذي واجهه خلال مدة الدراسة. فضلاً عن السياسة المالية والنقدية الخاطئة التي طبقتها الحكومة العراقية أثناء مدة الحصار الإقتصادي بهدف ابقاء سلطتها قوية على المجتمع العراقي على حساب المستوى المعيشي والثقافي للمواطن العراقي مما سبب في إطار هذه السياسة الى هدر الموارد المالية، وقد إنعكست على الموارد البشرية بشكل سلبي وأسهمت في تفاقم مشكلة البطالة وأضرت بتوزيع الدخل، مما زاد من إرتفاع نسبة الأسر الواقعة تحت خط الفقر.ومن المعروف أن إرتفاع نسبة الفقر يمثل عاملاً رئيساً في عدم القدرة على إشباع الحاجات الأساسية.

يلخص مما سبق أن ما تحقق من معدلات نمو إقتصادي مؤخراً وبخاصةً بعد سنة ٢٠٠٣ لم يكن على الأكثر سوى نمو بلا تنمية، إذ لم تحظ عناصر التنمية البشرية ذات البعد الإجتماعي بما تستحقه من الإهتمام في هذه المرحلة، وأنها بحاجة لمزيد من التطوير والتوسيع لكي يكون هناك توازن حقيقي، ورفع مستوى معيشي ملموس وحقيقي للمواطن العراقي. فالعراق بحاجة لجهود جبارة لتوسيع نطاق الخيارات البشرية فيه، فعلى الرغم من الشوط الذي قطعه في هذا المجال فإنه لا زال يصنف من ضمن الدول الأدنى في مؤشرات التنمية البشرية ، ولا زالت الهوة كبيرة بين مستوى الخدمات الإجتماعية التي تقدم في الحضر والريف.

الإستنتاجات

بناء على ما جاء في البحث فقد تم التوصل الى الإستنتاجات الأتية:-

١- إن النفقات العامة في موازنة حكومة العراق، هي نفقات إدارية بالمرتبة الأولى وتحويلية بالمرتبة الثانية. وإذا كانت النفقات التحويلية تحسب لهاتين الموازنتين فإن النفقات الإدارية تؤشر الى خلل في الأداء الإقتصادي للحكومتين يستوجب إعادة النظر والمراجعة، وبخاصةً وأن إرتفاع الأهمية النسبية لهذين الإنفاقين يكون على حساب نفقات عامة ذات أهمية ملحوظة لنفقات وزارة الصناعة والزراعة.

٢- هيمنة الضرائب غير المباشرة على الهيكل الضريبي في العراق مما يؤطر لإفرازات هذا في تحمل جميع شرائح المجتمع بدون إستثناء للعبء الضريبي متمثلاً هذا في إرتفاع أسعار السلع المتنوعة.

٣- لقد تبين من خلال تقدير النماذج القياسية الأثر الواضح والكبير للنفقات العامة و الإيرادات العامة والموازنة العامة في أداء النشاط الإقتصادي للإقتصاد العراقي خلال سنوات البحث.

٤- أشرت نتائج الدراسة أن معدلات البطالة في العراق رغم إرتفاعها فإنها قد أخذت إتجاهاً منخفضاً خلال السنوات الأخيرة، ولقد كانت للظروف الأمنية غير المستقرة وتشوه الهيكل الإقتصادي والتجربة المتواضعة للقطاع الخاص، وتخمة القطاع العامة بالأيدي العاملة أثراً في إستمرار هذه الظاهرة. ولقد أسهمت سنوات الحصار الإقتصادي على ما يبدو في خلق الظروف الموضوعية لإستشراء ظاهرة البطالة حيث قفزت بمعدلات عالية، ورغم إتجاهها نحو الإنخفاض ما بعد عام ٢٠٠٣ وكان من المؤمل أن تعود حركة العمل والنشاط الإقتصادي لتأخذ مساراً متصاعداً بعد رفع الحصار الإقتصادي وخلق الظروف لإعادة تعمير البنية التحتية والهياكل الإقتصادية المشوهة، وما يرافق هذا بالطبع من إرتفاع وتيرة فرص التشغيل، إلا أن الظروف السياسية والأمنية غير المستقرة، وإستشراء حالة الفساد المالي والإداري في جميع مفاصل الحكومة قد أخرت كثيراً من فرص النجاح، ولم يستطع القطاع الخاص طيلة هذه السنوات أن يثبت جدارته على الساحة العراقية فلا زال يحمل العقلية الداعية الى الحصول على الأرباح بأقصر مدة وبمجالات لا تمس القطاعات الإنتاجية التي هي العمود الفقري للإقتصاد، كل هذا وذاك فيما لو إستمر على حاله فلا نأمل في المستقبل القريب إمتصاص البطالة الهائلة التي يعاني منها الإقتصاد.

٥- لقد أسهم التراجع الواضح في معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي خلال سنوات الحصار الإقتصادي فضلاً عن ضعف إستجابة عناصر التنمية البشرية الأخرى المكونة لدليل التنمية البشرية (توقع الحياة عند الولادة، ومستوى التعليم بين الشباب) للتغيرات الحاصلة في الناتج المحلي الإجمالي في التراجع الواضح لمقياس التنمية البشرية في العراق ليحتل مرتبة متدنية. إن استمرار هذا التراجع في المستقبل أو معالجته سيتوقف على الظروف السياسية والأمنية أولاً، وعلى حزمة السياسات

الإقتصادية والإجتماعية التي ستعمل الحكومة على تفعيلها في مجال إستقطاب الإستثمارات، وإعادة توزيع الدخول والثروات بإتجاه تقليص حدة التفاوت في هذا المضمار من أجل إنتشال أفراد المجتمع ممن يعيشون دون خط الفقر.

٦- أثرت موجات التضخم التي إجتاحت الإقتصاد العراقي خلال مدة الدراسة تأثيراً ملموساً وكبيراً في الإدخار الحكومي، من خلال زيادة كلفة النفقات العامة الجارية، بينما لم تتمكن الإيرادات الضريبية من أن تواكب تلك الزيادة.علماً أن التضخم يفاقم حالة العجز بالموازنة العامة للدولة، حيث تزيد كلفة تأدية الخدمات العامة التي تقوم بها الحكومة، بينما لا تستجيب فيه الإيرادات الضريبية للزيادة في الأسعار بسبب ضعف مرونة الجهاز الضريبي، والمفارقة هنا أن الحكومة لجأت الى التضخم لسد عجز الموازنة العامة، إلا أن التضخم قد أدى الى زيادة عجز الموازنة العامة، وكأننا أصبحنا أمام حلقة مفرغة، كل عامل فيها سبب ونتيجة في الوقت نفسه.أن الحكومة العراقية قد حاولت أن تزيد من إدخاراتها من خلال ترشيد النفقات العامة من جهة وإصلاح النظام الضريبي من جهةٍ أخرى وبخاصةً بعد تنفيذ القرار ٩٨٦، إلا أنها لم تتمكن من تحقيق ذلك إلا بشكل جزئي.

٧- لقد أسهم الوضع الحالي لموازنة الحكومة العراقية والذي ركز على النفقات الإدارية وبخاصةً رواتب الموظفين الذين يثقلون كاهل الموازنتين على حساب إحداث تحسين في الهيكل الإقتصادي الإنتاجي في تغذية الإتجاه التضخمي الحلزوني، وبالتالي لم يتحقق التحسن المنشود في الوضع المعاشي للمواطنين.

المقترحات

إستناداً الى ما جاء في الإستنتاجات نقترح ما يأتي :-

١- التركيز على الجانب الإنتاجي في كافة وزارات الحكومة لأجل العمل على التيار العيني وزيادة حجم الإنتاج بهدف السيطرة على مشكلتي التضخم والبطالة المتفشيتين في العراق.

٢- العمل على إدخال نظام المساءلة والشفافية والرقابة والمتابعة أثناء تنفيذ الموازنة وعدم التهاون في هذا الشأن لأن تطبيقها يؤدي الى القضاء على ظاهرة الفساد الإداري والمالي في العراق. فضلاً عن ضرورة وجود رقابة قوية على الموازنة العامة، وذلك لأن تشديد مستوى الرقابة على أوجه النفقات العامة سوف يساهم في خفض النفقات العامة، فضلاً عن تشديد الرقابة على مصادر الإيرادات العامة بما يؤدي الى الحد من الفساد داخل الجهات التنفيذية.

٣- يجب أن يكون هناك موقف واضح وحاسم للسلطة التشريعية تجاه الأداء الحكومي الضعيف في العراق لكلتا النوعين من النفقات الإستهلاكية والإستثمارية(الموازنة الجارية والموازنة الإستثمارية) وأن النسبة الأكبر من هذا الضعف يعود الى ضعف أداء القوى العاملة في المؤسسات والدوائر الحكومية في العراق والإقليم. لذلك فإن عمل الحكومة على تفعيل هذا الجانب ضروري جداً ويكون ذلك عن طريق البحث والدراسة والعمل الميداني ومن ثم الإستفادة من تجارب الدول الأخرى. وأن هذا البرنامج يحتاج الى مؤسسات التدريب والتأهيل والمعاهد والتعليم الفني....الخ على أساس إحتياجات سوق العمل والقطاعات الإقتصادية هذا من ناحية، ومن ناحيةٍ أخرى وضع الأشخاص ذوي الكفاءات العالية في مناصب ومواقع مناسبة لهم .

٤- تشجيع القطاع الخاص ودعمه، والعمل على التنسيق معه من قبل حكومة العراق لأن الخبرة والكفاءة الحكومية غير مؤهلة للعمل في بعض المجالات التي تعد ضرورية وحيوية للمجتمع والتي تتوفر مقوماتها في القطاع الخاص، ويتم ذلك من خلال إدخال بعض التعديلات في الموازنة العامة والتي تتسم بإتجاه تشجيع ودعم القطاع الخاص، وهذا يتطلب العمل الميداني على أساس إجراء الدراسات والبحوث الأكاديمية والقراءة الصحيحة للواقع العراقي بهدف الوصول الى نتائج إيجابية وملموسة.

٥- من الضروري زيادة الإعتماد على الضرائب المباشرة والتي تنسجم مع الطبيعة الجديدة للإقتصاد العراقي وبخاصةً بعد التحولات التي شهدها. فالعراق شهد تحولات في المجالات الإقتصادية والإجتماعية والسياسية كافة خلال السنوات الأخيرة ولا بد أن يكون لها تأثير على النظام الضريبي. الذي من الضروري له أن يتطور ويتغير ليتلائم وينسجم مع الواقع الإقتصادي والإجتماعي والسياسي الجديد، عليه على حكومة العراق أن تقوم بتنويع مصادر الإيرادات وضرورة التأكيد على تطوير الإيرادات العامة غير النفطية بشكل يضمن توفير موارد مالية أقل تذبذباً من الإيرادات النفطية.

٦- إصلاح جذري لنظام الموازنة العامة يقوم على إعادة هيكلة النظم الإقتصادية والمالية والمحاسبية والإدارية المرتبطة بها، من خلال صياغة وخطة هدفها الأساس إحداث إصلاح متكامل الجوانب الذي يأخذ بنظر الإعتبار كافة العوامل البيئية والسياسية والإجتماعية والإدارية والمحاسبية المؤثرة في إعداد الموازنة.

٧- ان الطريقة الأساسية للتخلص من عجز الموازنة العامة في العراق هي العمل على زيادة الإيرادات العامة وتخفيض النفقات العامة ويتم ذلك عن طريق تنمية موارد العراق وطاقتها على إمداد الموازنة العامة بالإيرادات، هذا من جانب الإيرادات، أما من جانب النفقات، فإن سبيل تخفيضها يقوم على الإستغناء عما يمكن الإستغناء عنه من النفقات من جهة وتقليص دور الحكومة في حياة المجتمع بتقليل تدخلها في بعض الجوانب الخدمية وغيرها. ويكون هذا مشروطاً بتأهيل القطاع الخاص ليقوم بدوره، ومراقبة أداءه، وتحديد طبيعة عمله في ضوء ضوابط وشروط حتى لا يخل بأدائه على حساب حاجات المجتمع كماً نوعاً.

٨- دعم الإستقرار الإقتصادي من خلال الموازنة العامة وأدواتها المتمثلة بالسياسة الإنفاقية والسياسة الضريبية، بإستخدامها للسيطرة على معدلات التضخم وتخفيض معدلات البطالة، بما يزيد من الإستثمارات ورفع مستوى النشاط الإقتصادي، وبالتالي إرتفاع حصيلة الإيرادات العامة.

٩- إعادة التوازن لموازنة الدولة لصالح البرنامج الإستثماري على حساب النفقات التشغيلية ومن الضروري أن يتهيأ لدينا قطاع خاص قادر وفاعل فضلاً عن إنسياب الإستثمارات المحلية والأجنبية الى شرايين الإقتصاد الوطني، خشيةً أن لا تصل الدولة مع وجود تناقص حجم الإستثمار فيها الى حالة من الإنكماش الإقتصادي وتقليص مواردها بحيث لا تتمكن من تسديد إلتزاماتها ناهيك عن بناء المشاريع وتقديم الخدمات للمواطنين.

١٠-تبني سياسة مالية من قبل حكومة العراق من شأنها أن تحد من ظاهرة التفاوت الواضح في توزيع الدخول بين أفراد المجتمع. وفي هذا المجال يجب التركيز على الضرائب المباشرة على الدخول وتحويل حصيلتها الى الفئات منخفضة الدخل من خلال النفقات التحويلية التي تشتمل على الضمان الإجتماعي لهذه الفئات.

١١-ضرورة إلتزام الحكومة العراقية بتقديم حسابات ختامية أصولية للسنوات السابقة مع الموازنة المقترحة للسنة الجديدة وتعد ذلك ضرورياً لتحقيق مباديء الرقابة والمتابعة حتى آخر خطوة وتكون الأرقام سابقاً ولاحقاً ذات شفافية ووضوح للجميع.

قائمة المصادر والمراجع باللغة العربية والإنكليزية

١- الدستور العراقي الدائم .

٢- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، تقرير التنمية البشرية لسنة ١٩٩٠ .

٣- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، تقرير التنمية البشرية لسنة ١٩٩٤ .

٤- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة ، تقرير التنمية البشرية لسنة ١٩٩٦ .

٥- البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة (Pogar) احصاءات ومؤشرات العراق . UNDP - POGAR ، برنامج إدارة الحكم في الدول العربية.

٦- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، المجموعة الإحصائية السنوية للبنك المركزي العراقي للمدة (١٩٩٠ - حزيران ٢٠٠٣) ، عدد خاص ، ٢٠٠٣ .

٧- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء، المجموعة الإحصائية السنوية للبنك المركزي العراقي للسنوات (١٩٨٨،١٩٨٩،١٩٩٠،١٩٩١،١٩٩٢،٢٠٠٥،٢٠٠٦،٢٠٠٧).

٨- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرات السنوية للسنوات (٢٠٠٤ – ٢٠٠٥ – ٢٠٠٦ – ٢٠٠٧).

٩- وزارة العدل العراقية، الوقائع العراقية ، العدد (٤٠٣١) ، في ١٧ - ١ - ٢٠٠٧ .

١٠- وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، دائرة الحسابات القومية ، الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي في العراق للمدة (١٩٨٨ - ١٩٩٦) .

١١- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنلوجيا المعلومات ، مديرية الحسابات القومي ،الدخل القومي والناتج المحلي الإجمالي للمدة (١٩٩٧ - ٢٠٠٤) ، سلسلة معدلة ، آب ، ٢٠٠٥ .

١٢- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنلوجيا المعلومات ،مديرية الحسابات القومي، الدخل القومي والناتج المحلي الإجمالي للمدة (٢٠٠٥ - ٢٠٠٧).

١٣- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي لجمهورية العراق ، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنلوجيا المعلومات ، المجموعة الإحصائية السنوية (٢٠٠٦ - ٢٠٠٧) .

١٤- وزارة المالية لجمهورية العراق ، الحسابات الختامية للمدة (١٩٩٩ - ٢٠٠٦) .

١٥- وزارة المالية لجمهورية العراق،دائرة المحاسبة ،قسم التوحيد، السجلات الرسمية، للسنوات (٢٠٠٣ - ٢٠٠٧) .

١٦- علي يحيى علي العلكي، أثر السياسات المالية على التضخم في الإقتصاد اليمني للمدة (١٩٨٦- ١٩٩٥) رسالة ماجستير في الإقتصاد (غير منشورة) ، كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة بغداد ، ١٩٩٧.

١٧- علي يحيى علي العلكي ، فاعلية السياستين المالية والنقدية وإنعكاستهما على المتغيرات الإقتصادية الكلية في اليمن للمدة (١٩٨٠ – ١٩٩٩) ، أطروحة دكتوراه في الإقتصاد (غير منشورة) ، كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة بغداد ، ٢٠٠٢ .

١٨- قاسم محسن الحبيطي ، ترشيد تكلفة الخدمات من خلال الموازنة ، رسالة ماجستير في المحاسبة (غير منشورة)، كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة الموصل ، ١٩٨٩.

١٩- محسن ابراهيم أحمد ، تقويم فاعلية النظام الضريبي في العراق للمدة (١٩٨٠ – ٢٠٠٥) ، أطروحة دكتوراه في الإقتصاد (غير منشورة) ، كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة السليمانية ، ٢٠٠٧ .

٢٠ -إيمان عبالكاظم، التنمية البشرية المستدامة في الوطن العربي، بيت الحكمة، بغداد، ٢٠٠٠.

٢١ - رمزي زكي ، التضخم والتكييف الهيكلي في الدول النامية ، دار المستقبل العربي ، القاهرة ، ١٩٩٦ .

٢٢- عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الجزء الأول، ط١، إثراء للنشر والتوزيع ،٢٠٠٩ .

٢٣- محمد حسين باقر ، وعلي خضير مرزا ، الأساليب الإحصائية لقياس التضخم ودراسة آثاره وسبل معالجته ، المعهد العربي للتدريب والبحوث الإحصائية ، بغداد ، ١٩٨٤ .

٢٤- محمد طاقة وحسين عجلان، إقتصاديات العمل، دار إثراء للنشر والتوزيع، ط١، عمان، ٢٠٠٨.

٢٥- أسار فخري عبداللطيف ، إصلاح القطاع المالي والمصرفي في العراق ، مجلة علوم إنسانية ، السنة الثالث ، العدد (٢٧) ، مارس (آذار) ٢٠٠٦ ، مأخوذ من الإنترنت بتأريخ ٢١- ١٢- ٢٠٠٨ . . www. Uluminsania.net

٢٦- حميد فرج الأعظمي ، الآثار الإقتصادية لرسالة التدبير في إيقاف التضخم الجامح في الإقتصاد العراقي ، مجلة دراسات إقتصادية ، العدد الثاني (السنة الثانية) ، بيت الحكمة ، بغداد ، صيف ٢٠٠٠.

٢٧- حيدر نعمة بخيت ، أثر عرض النقد (M1) على سعر الصرف التوازني للدينار العراقي خلال المدة (١٩٨٠ – ١٩٩٥) ، مجلة علوم إنسانية ، السنة الثانية ، العدد (٢٢) ، يونيو (حزيران) ٢٠٠٥ ، مأخوذ من الإنترنت بتأريخ ٢١- ١٢- ٢٠٠٨ . www. Uluminsania.net .

٢٨- علي عبدالأمير ساجت ، تباين وتغير معدلات البطالة في العراق لعامي _٢٠٠٣ – ٢٠٠٦) ، بحث منشور في الموقع الإلكتروني بتأريخ ١- ١٢ ٢٠٠٨ ، من موقع . www.Zeitoonah .com pages . dirasat , htum.

٢٩- علي حسين الخزاعي ، واقع البطالة في العراق اليوم (مقالات وتحقيقات) ، ص ٢ . منشور في الموقع الإلكتروني بتأريخ ١- ١٢ ٢٠٠٨ ، من موقع . www.Zeitoonah .com pages . dirasat , htum.

٣٠- فلاح خلف الربيعي ، سبل مواجهة آثار برامج التكييف الهيكلي على الإقتصاد العراقي ، مجلة علوم إنسانية ، السنة الثانية ، العدد (٢٦) ، يناير(كانون الثاني) ، ٢٠٠٦ . مأخوذ من الإنترنت بتأريخ ٢١- ١٢- ٢٠٠٨ . . www. Uluminsania.net

٣١- كامل علاوي كاظم ، تحليل مؤشرات التنمية البشرية في العراق ، مجلة الملتقى (ملتقى الإقتصاد) ، العدد الحادي عشر ، ٢٠٠٨ ، منشور في الإنترنت ، سحبت بتأريخ ٤- ١٢ – ٢٠٠٨ .

٣٢- محمد عبد صالح حسن ، البطالة في الإقتصاد العراقي (الأسباب ، الآثار ، المعالجات)، دراسة منشورة في الإنترنت وتم سحبها بتأريخ ١-١٢-٢٠٠٨ ، من موقع . www.Zeitoonah .com pages . dirasat , htum.

٣٣- مطهر عبدالعزيز العباسي ، السياسات الإقتصادية وميزان المدفوعات اليمني خلال الفترة (١٩٩٠ – ١٩٩٤) ، في أحمد علي البشاري (محرراً) دراسات في الإقتصاد اليمني ، بحوث وأدبيات المؤتمر الإقتصادي اليمني الأول المنعقد في صنعاء (٢-٤) ميو ١٩٩٦ ، صنعاء، مجلة الثوابت ، ١٩٩٦ .

٣٤- هجير عدنان زكي أمين ، دراسة في فرضية تعادل القوة الشرائية وإمكانية استخدامها في تحديد أسعار الصرف مع اشارة لسعر صرف الدينار العراقي خلال الفترة (١٩٨٦- ١٩٩٦) ، مجلة دراسات إقتصادية ، العدد الأول (السنة الثالثة) ، بيت الحكمة ، بغداد ، شتاء ٢٠٠١ .

٣٥- هدى زوير الدعمي و أحمد باهض تقي ، البطالة في العراق (الواقع والآثار المترتبة عليها) ،المجلة العراقية للعلوم الإدارية ، كلية الإدارة والإقتصاد ، جامعة كربلاء ، المجلد (٤) العدد (١٤) ، كانون الأول ٢٠٠٦ .

٣٦- وحيد أحمد الهندي ومحمد عبدالله الهران، تحويل المشروعات العامة الى القطاع الخاص وسيلة أم غاية ؟ (دراسة حالة الشركات السعودية للصناعات الأساسية)، مجلة الإداري، عمان ، ع (٨٦) ، ٢٠٠١ .

37- UNDP , Human Development Report 2005 , (New York : Oxford University).

38- UNDP , Human Development Report ١٩٩١ , (New York : Oxford University).

39- UNDP , Human Development Report ١٩٩٥ , (New York : Oxford University).