هندسة الموازنة العامة في العراق
إدارة الإصلاح واستدامة التمويل

180

All rights reserved to Iraq Center for Studies

جميع الحقوق محفوظة لمركز العراق للدراسات

مـركز العـراق للدراســات

Center Of Iraq For Studies

◄ بغداد ـــــــــــــــــــــــــــــــ +964 7707961315

◄ المكتبة . بغداد ـــــــــــــــــــــــــــــــ +964 7714023036

www.markazaliraq.net info@markazaliraq.net

تصميم الغلاف والإخراج الفني

أحمد الهاشمي Ahmad Al-hashemi

العنوان: العراق ـ النجف الأشرف ـ حي المعلمين

Tel: 07702781435 **Email:** ali.molaa14@gmail.com

هندسة الموازنة العامة في العراق

إدارة الإصلاح واستدامة التمويل

د. علي عبد الرحيم العَبودي

تقديم

أ. د. عبد الصمد سعدون الشمري

180

هندسة الموازنة العامة في العراق

إدارة الإصلاح واستدامة التمويل

تأليف : د. علي عبد الرحيم العَبودي. **تقديم:** أ. د. عبد الصمد سعدون الشمري
صاحب الامتياز: محمد صادق الهاشمي
الناشر : مركز العراق للدراسات
المطبعة : الساقي للطباعة والتوزيع
رقم الاصدار: 180
سنة الطبع : 1444هـ-2023م
قطع الورق : وزيري 17 × 24
تصميم الغلاف والإخراج الفني : أحمد الهاشمي

The Opinions And Ideas In The Book Doesn't Represent Necessarily The Institute Of Iraq Center for studies

الآراء والأفكار الواردة في الكتاب لا تمثل بالضرورة رأي مركز العراق للدراسات

مـركز العـراق للدراســات

Center Of Iraq For Studies

المركز: العراق ـ بغداد ـ كرادة ـ العرصات

المكتبة: بغداد ـ شارع المتنبي ـ قيصرية مصرف الرشيد ـ البناية البغدادية

المحتويات

المحتويات ٥
الإهداء ١٢
تقديم ١٣

الفصل الأول:
الإطار النظري والمفاهيم المقاربة

تمهيد ٢١
المبحث الأول: مفهوم وتحليل الموازنة العامة للدولة ٢٢
أولا: التحليل الفلسفي لمفهوم الموازنة العامة ٢٢
ثانيا: مفهوم الموازنة العامة ٢٥
المبحث الثاني: نشأة الموازنة وخصائصها العامة ٢٩
أولا: نشأة وتطور الموازنة العامة ٢٩
ثانيا: خصائص الموازنة العامة ٣١
المبحث الثالث: أهمية الموازنة العامة للدولة ٣٥
اولاً: الأهمية من الناحية الاقتصادية ٣٥
ثانيا: الأهمية من الناحية السياسية ٣٧
ثالثا: الأهمية من الناحية الاجتماعية ٣٨
رابعا: الأهمية من الناحية المالية ٣٩
خامسا: الأهمية على المستوى الفردي ٤٠
المبحث الرابع: الموازنة العامة للدولة وتمييزها عن المفاهيم المقاربة ٤٢
أولا: الموازنة العامة وميزانية المشروعات الخاصة ٤٢

ثانيا: الموازنة العامة والحسابات الختامية ٤٣
ثالثا: الموازنة العامة والخطة الاقتصادية أو القومية ٤٤
رابعا: الموازنة العامة وميزان المدفوعات ٤٥
خامسا: الموازنة العامة وموازنة النقد الاجنبي ٤٦

المبحث الخامس: مفهوم وخصائص الدولة الريعية ٤٧

أولا: الدول ذات الاقتصاد المتنوع والمنتج ٤٧
ثانيا: الدول ذات الاقتصاد الريعي ٤٨
ثالثا: الدول ذات الاقتصاد الشبه ريعي ٥١

الفصل الثاني:

هيكل وإعداد الموازنات العامة في البلدان الريعية

المبحث الأول: تحليل هيكل الموازنة العامة ٥٦

أولا: النفقات العامة ٥٦
ثانيا: الإيرادات العامة ٥٨
ثالثا: الموازنة العامة ٦٠
رابعا: قانون الموازنة ٦٢
١ ـ القوانين الدائمة والأساسية ٦٢
٢ ـ القوانين المؤقتة والمنظمة للموازنة ٦٣

المبحث الثاني: مبادئ وقواعد الموازنة العامة ٦٥
المبحث الثالث: مراحل بناء وإعداد الموازنة العامة ٧١

أولا: مرحلة تحضير وإعداد الموازنة ٧٢
ثانيا: مرحلة الإجازة ولاعتماد ٧٦
ثالثا: مرحلة تنفيذ الموازنة ٧٨
رابعا: الرقابة على تنفيذ الموازنة ٨٢

المبحث الرابع: علاقة الموازنة العامة بالمالية العامة والاقتصاد الوطني ٨٧

اولا: العلاقة بين الموازنة العامة والمالية العامة ٨٧
ثانيا: العلاقة بين الموازنة العامة والاقتصاد الوطني ٩٠

الفصل الثالث:

جدلية دور الدولة في النشاط الاقتصاد

والنظريـات المحددة للإنفـاق العـام

المبحث الأول: دور الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل الفكر التقليدي ٩٦

أولا: دور الدولة في ظل الفكر الكلاسيكي (الدولة المحايدة) ٩٦
ثانيا: دور الدولة في ظل الفكر الماركسي (الدولة المنتجة) ٩٩

المبحث الثاني: دور الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل الفكر الحديث والمعاصر ١٠٢

أولا: دور الدولة في ظل الفكر الكينزي (الدولة المتدخلة).....١٠٢
ثانيا: دور الدولة في ظل العولمة ١٠٥

المبحث الثالث: النظريات المحددة للإنفاق الحكومي.....١٠٨

اولا: نظرية اصحاب المشروع ١٠٨
ثانيا: نظرية الشخصية المعنوية ١٠٩
ثالثا: نظرية موارد الوحدة (التمويل الذاتي) ١١١
رابعا: نظرية الأموال المخصصة (الاعتمادات).....١١١

الفصل الرابع:

واقع الموازنات العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣

(البدائل والخيارات الإصلاحية)

تمهيد.....١١٧

المبحث الأول: سمات الاقتصاد العراقي ١١٩

اولا: إمكانيات الاقتصاد العراقي ١١٩
ثانيا: تحديات الاقتصاد العراقي ١٢٤

المبحث الثاني: تحليل الهيكل الوظيفي للموازنة العامة في العراق ١٣٢

أولا: مراحل بناء وإعداد الموازنة العامة في العراق ١٣٣

ثانيا: نظام الموازنة العامة في العراق ١٣٩

المبحث الثالث: سلوك النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ ... . ١٤٧

أولا: سلوك وطبيعة النظام السياسي في العراق ١٤٧
ثانيا: السلوك السياسي وانعكاسه على الموازنة العامة للدولة..... ١٥١

المبحث الرابع: الظاهرة الريعية وأثرها في موازنة العراق المالية بعد عام ٢٠٠٣ ..... ١٥٥

المبحث الخامس: العلاقة الجدلية بين الموازنة العامة والاقتصاد ... بعد عام ٢٠٠٣ ..... ١٦٢

الفصل الخامس:
الخيارات الإصلاحية المتاحة في إدارة وتنظيم الإيرادات الكلية
للموازنة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣

المبحث الأول: الحكم الرشيد والخيار الأمثل لإدارة موارد تمويل الموازنة العامة العراقية..... ١٧٣

أولا: فلسفة ومفهوم الحكم الرشيد ومعطياتهً داخل العراق ١٧٤
ثانيا: الخطوات والآليات الواجب اتخاذها لإصلاح الحكم في العراق ١٧٩

المبحث الثاني: إعادة النظر في أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة العامة في العراق ١٨٩

أولا: متطلبات الانتقال من الموازنة التقليدية في العراق إلى موازنة البرامج والأداء وأهميتها ١٨٩
ثانيا: إعداد وتبويب الموازنة العراقية وفق أسلوب البرامج والأداء ١٩٦

المبحث الثالث: استراتيجية خطط إصلاح وتنمية القطاعات الاقتصادية لدعم الموازنة العامة ٢٠٦

أولا: واقع سياسات القطاعات الاقتصادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ..... ٢٠٦
ثانيا: السياسات الاستراتيجية لإصلاح قطاعات الاقتصاد الحقيقي ٢١٣

المبحث الرابع: خيارات إصلاح الترابط بين الموازنة العامة والتنمية القطاعية..... ٢٢٢

أولا: تحليل هيكل النفقات العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ..... ٢٢٢
ثانيا: آلية الترابط بين الموازنة العامة والقطاعات الاقتصادية..... ٢٢٦
١ ـ رفع نسبة التخصيصات الاستثمارية من إجمالي النفقات العامة ٢٢٦
٢ ـ تأسيس مجلس أعلى للإعمار والتنمية الوطنية..... ٢٢٨

الفصل السادس:
الآليات المقترح تطبيقها في إدارة الإصلاح
وتنمية إيرادات الموازنة العامة العراقية

تمهيد ٢٣٥

المبحث الأول: إنشاء صناديق للثروة السيادية ٢٣٧

أولا: مفهوم وأهمية صناديق الثروة السيادية ٢٣٧
ثانيا: النموذج المقترح لصندوق العراق السيادي وأهميته ٢٤٣

المبحث الثاني: نظام اقتصادي مختلط بين القطاعين العام والخاص ٢٥٣

أولا: واقع القطاع العام في العراق ٢٥٣
ثأنيا: أسلوب الشراكة المقترح ٢٥٩

المبحث الثالث: إدارة متقدمة في استثمار النفط والغاز ٢٦٦

أولا: واقع قطاع الطاقة في العراق بعد عام ٢٠٠٣ ..... ٢٦٦
ثأنيا: الأسلوب المقترح في إدارة واستثمار النفط والغاز ٢٧٣

المبحث الرابع: آليات الإصلاح الضريبي وتفعيل منظومة الحكومة الإلكترونية ٢٨٢

أولا: واقع الإيرادات الضريبية في العراق ٢٨٢
ثأنيا: الآليات الإصلاحية المقترحة لزيادة الإيرادات الضريبية ٢٨٨

الفصل السابع:
الخيارات المتاحة في منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية
لدعم وتعزيز الإصلاحات المالية والاقتصادية في العراق

تمهيد ٣٠١

المبحث الأول: المنظمات الاقتصادية الدولية ودورها في دعم الإصلاحات الاقتصادية والمالية في العراق ٣٠٣

أولا: الخيارات الإصلاحية المتاحة في ظل المنظمات الاقتصادية الدولية ٣٠٣
ثانيا: آليات التعاون المقترحة لدعم إصلاحات الموازنة في ظل المنظمات الاقتصادية الدولية. ٣٠٨

المبحث الثاني: التكتلات والمنظمات الإقليمية ودورها في دعم الإصلاحات الاقتصادية والمالية في العراق ٣١٨

أولا: الخيارات الإصلاحية المتاحة في ظل التكتلات والمنظمات الإقليمية ٣١٨
ثانيا: آليات التعاون المتاحة لدعم الإصلاحات المقترحة في ظل التكتلات والمنظمات الاقتصادية الإقليمية ٣٢٤

المبحث الثالث: دور الإتفاقيات الثنائية في دعم الإصلاحات الاقتصادية والمالية في العراق .. ٣٣٤

أولا: التعاون على المستوى المؤسساتي ٣٣٥
ثانيا: على المستوى الاقتصادي والمالي ٣٤٢

قائمة المصادر والمراجع ٣٥٣

المراجع والصادر العربية ٣٥٣
أولا: الدساتير والمواثيق الدولية ٣٥٣
ثانيا: الكتب ٣٥٣
ثالثا: الاطاريح والرسائل ٣٦٣
أ ـ الاطاريح ٣٦٣
ب ـ الرسائل ٣٦٤
رابعا: التقارير الدولية والمحلية ٣٦٥
خامسا: الدرسات والدوريات ٣٦٩
سادسا: الانترنيت ٣٧٧
FOREIGN SOURCES ٣٨٢
FIRST: BOOKS ٣٨٢
SECOND: UNIVERSITY THESIS ٣٨٢
THIRD: REPORTS ٣٨٢
FOURTH: RESEARCH AND PERIODICALS ٣٨٣
FIFTH: INTERNET ٣٨٤

الملاحق ٣٨٧

بِسْمِ ٱللَّهِ ٱلرَّحْمَٰنِ ٱلرَّحِيمِ

﴿ذَٰلِكَ فَضْلُ ٱللَّهِ يُؤْتِيهِ مَن يَشَآءُ
وَٱللَّهُ وَٰسِعٌ عَلِيمٌ﴾

صدق الله العظيم

(سورة الجمعة: آية/ ٤)

الإهداء

أهدي عملي هذا

إلى...

عراق المستقبل

إلى...

نخبة الأجيال القادمة

إلى...

المنتفضون على الفساد من هذا الجيل والأجيال القادمة

المؤلف

تقديم:

السياسة والاقتصاد شريانا الدولة وتنظيماتها بل شريانا تنظيم المجتمع والنظام العالمي برمته، فهما ركنان اساسيان متداخلان ومتلازمان لا يعمل أحدهما دون الآخر، إذ يُكمل كل منهما الآخر في عمل وتسيير النظام العام في أي دول، فعصارة العمل السياسي في حقيقته ينتج لنا غاية اقتصادية بحتة، وعصارة العمل الاقتصادي ينتج لنا غاية سياسية في مضمونها، وخير ما يمثل هذا الاندماج بين السياسة والاقتصاد هي الموازنة العامة للبلد، التي تُعد وجهاً اقتصادياً وسياسياً واجتماعياً للدولة.

وتُعد الموازنة العامة للدولة من الموضوعات العصرية التي شغلت عقول المفكرين لما لها من مكانة متقدمة في تنظيم نشاطات وفعاليات البلدان عامة، والبلدان النفطية خاصة؛ لما تعانيه هذه البلدان من ترابط مزمن بين الموازنة العامة والإيرادات النفطية، فضلا عن الضعف الذي يميزها في إدارة موازناتها العامة...كما ويسلط هذا الكتاب بكل محاولاتهُ لتحليل وضع الموازنات العامة بشكل عام، والعراق بشكل خاص، وكيفية تقليل اعتماد العراق على ريع النفط في تمويل العملية التنموية..

كما تلقى موضوعة الموازنة المالية في مختلف بلدان العالم صدى واسع من الاهتمام والذي دائما ما يصطدم بتوجهات سياسية واقتصادية لا تعطي جدوى لمسار تنموي مناسب ووفق امكانيات هذا البلد او ذاك، الأمر الذي

يتسبب بجدل كبير في الوسط السياسي والشعبي نتيجة لتراجع أداء عناصر الموازنة الى مستوى من الأداء السلبي او غير المجدي مما ينعكس في المحصلة على تراجع الأداء الاقتصادي لمجمل قطاعات الدولة... وهكذا الأمر ينطبق على العديد من البلدان الريعية التي تعتمد على ايرادات مورد او اكثر لتمويل موازناتها المالية كما هو حال البلدان المنتجة للنفط ومنها العراق كأنموذج معتمد في هذه الكتاب..

إن تراجع أداء الموازنة المالية السنوية في العراق يرتبط بمسؤولية السلطة السياسية المباشرة وسوء الإدارة السياسية من حيث تعدد القرارات وتبني توجهات ليس لها صلة في بناء عناصر الموازنة او تصحيح مسارها التنموي، فضلا عن تجاهل الاعتماد على تعدد مصادر تمويلها، باستثناء ايرادات النفط التي عولت ولا زالت الحكومات المتعاقبة في السلطة تعوّل على هذا النوع من الايرادات كأساس في تمويل الموازنة رغم المخاطر التي يترتب عليها نتيجة لتذبذب اسعار النفط في السوق العالمية..

كما أن الموازنة العامة ترتبط ارتباطا وثيقا في تنمية البناء التحتي للبلد Infrastructure وإن موضوع خدمات رأس المال الاجتماعي يأخذ حيزاً كبيراً من اقتصادات التنمية وتحديداً في بلدان العالم الثالث، التي تُعاني نقص متراكم في الإمكانات الاقتصادية سواءً من حيث معالجة هذا التراكم بتناقص قيمة البناء التحتي خلال الزمن وما يعتريه من اندثارات وبين عدم قدرة الحكومات على الإنفاق الاستثماري الصريح للنهوض بهذا الجانب الحيوي من البناء المادي كأساس لتطور قطاعات التنمية الأخرى. وفي هذا الإطار وما يرتبط جوهريا في بناء الموازنة العامة كان لا بد من

تحديد الأسباب الحقيقية وراء هذا القصور أو نقص الاهتمام بقطاع البنية التحتية، إذ يقف السبب الأول عند نقص المدخرات المحلية اللازمة للاستثمار لصالح الاستهلاك لدالة الدخل القومي، وهذا يتأتى كمحصلة متوقعة في اقتصادات بلدان معينة تعيش حالة الاختلال ما بين الموارد المادية والطبيعية المتاحة والمستغلة وبين الموارد البشرية، إذ تظهر للمتتبع أن هناك فجوة كبيرة في الموارد المحلية ويقصد بها (الفرق ما بين الأموال المدخرة والأموال المستثمرة عند مستوى محدد من سعر الفائدة التوازني).

أما في حالة العراق فالأمر مختلفاً، في ظروف تكون الأموال اللازمة للاستثمار مُتوافرة من خلال ريع النفط العراقي الذي يشكل مجمل الموازنة المالية العامة، وهو ما يعني أن أساس مشكلة الاهتمام بالبناء التحتي ليس بسب قصور الأموال المتوافرة لدى العراق، بل أن هناك ثمة إشكالية تتعلق بطريقة الإنفاق الحكومي ومحتوى توزيعها ما بين الإنفاق الاستثماري والإنفاق التشغيلي، وهذا يؤكد ان هناك خللا بنيويا يحيط عناصر الموازنة المالية من دون ان يكون هناك اي اعتبار لمواجهة المشكلة الحقيقية والخروج من مازقها..الأمر الذي يجعل هناك حالة من الاختلال ما بين النفقات الحكومية على غير هدى وبين مصادر تمويل الموازنة التي تنحصر بريع النفط دون ان تعطى الأهمية النسبية للقطاعات الأخرى، وتحديدا القطاع الزراعي، الصناعي والخدمي..

مع ازدياد وظائف الدولة والتطورات التي رافقت الحياة مع تعدد الحاجات العامة والخاصة والتي تتطلب تدخل الدولة والاضطلاع من اجل اشباعها، فكان على الحكومة ان لا تأخذ المراقبة او الحياد فقط

بالاعتماد الأعمى على مصادر غير آمنة، بل الانتقال الى ان تتدخل سريعا لحل القضايا العالقة وبخاصة فيما يتعلق بتراجع أداء القطاعات الاقتصادية والخدمية من خلال وضع البدائل والحلول لمواجهة النقص في تمويل الموازنة وتنظيم عملية الانفاق بما يتفق والحاجات الفعلية التي يتطلبها الوضع العام من حيث رفع مستوى الأداء القطاعي وتحسين مستوى معيشة المواطن وتلبية متطلباته...إذ ان مع تضخم اجهزة الدولة والقطاع العام بعد عام ٢٠٠٣، وما نتج عنه من زيادة النفقات العامة، لا بد من رفع مستوى الإيرادات ايضا من خلال تعدد انواع المصادر التي تحقق الغاية رغم محدودية الموارد واعتماد الدولة على مورد واحد وهو النفط لدعم الموازنة السنوية، ولهذا يقال عادة إن خير من يعكس دور الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية هو حجم نفقاتها وأنواعها وتعدد مصادر تمويلها.

لقد سلط هذا الكتاب جم تركيزهُ على الخيارات والبدائل التي يمكن ان تتناسب والإمكانيات المتوافرة في العراق سواء على النطاق المحلي من موارد مالية وبشرية ومادية وغيرها او على النطاق الإقليمي والدولي فيما يتعلق بدور وفاعلية المنظمات والمؤسسات التي خاضت تجربة بناء عناصر الموازنة ونجحت في تحقيق الأهداف وفق البرامج التنموية المنشودة.

تلعب المنظمات والتكتلات الاقتصادية الإقليمية والدولية دورا مؤثرا في اصلاح اقتصادات البلدان سواء المتقدمة ام النامية، على الرغم من ان الدول المتقدمة تعد حالة التعاون والعمل في ظل تلك المنظمات الاقتصادية الدولية المالية منها والنقدية مسار ايجابي من الانعاش والتحفيز على الاجل

القصير ليبدو اقتصادها اكثر سلاسة في ظل استجابة سريعة لمتغيراتها الاقتصادية الكلية وبأقل التكاليف... في حين تخضع الدول النامية والفقيرة الى إجراءات اكثر تعقيدا في ظل صعوبة الاستجابة لمتغيراته الاقتصادية الكلية، وكذلك الى وسائل وأدوات وسبل من التعاون والتداخل بين قطاعاتها ما يرفع من تكاليف العمل من اجل بلوغ المنشود من التنمية والنمو، ولعل اصلاح الموازنة العامة وبخاصة في بلد كالعراق يُعد بأمس الحاجة الى هكذا إجراءات يمكنه تحسين أداء الموازنة وينوع من مصادرها مستقبلا... وهو ما يتطلب ايضا العديد من الخيارات لتصحيح المسار وتحقيق الاهداف.

وتؤدي منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية بشكل خاص دوراً كبيرا في تنمية وتعزيز النشاط الاقتصادي داخل الدولة، فمن خلالها تتصاعد المنافع التي تجنيها الحكومات والشعوب، وعبرها تثبت الدول مكانتها مع الدول الأخرى، وذلك نظرا لأثر العلاقات الاقتصادية في حياة المجتمعات، ودورها في البناء والتنمية... ولما كان العراق ولا يزال جزء من هذه المنظومة الاقتصادية، فهو يؤثر ويتأثر بها، فإذا كان من الممكن إنجاز بعض الإصلاحات المقترحة بجهود داخلية بحتة، فإن القسم الأكبر من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والمالية يصعب تحقيقها من دون اللجوء إلى دعم منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية والتعاون معها سواء في ظل المنظمات الدولية او الإقليمية أو على مستوى التعاون الثنائي... فلا بد للعراق ان يستفيد من اصلاحات المنظمات الاقتصادية الدولية ومؤسساتها المالية والنقدية وكذلك الاستفادة من البلدان التي خطت خطوات متميزة في رسم

وتخطيط وتنفيذ موازناتها العامة من خلال اصلاح برامجها التنموية ورفع مؤشر أداء وكفاءة تلك الموازنة باختيار افضل الأساليب المتاحة لتكون خيارا ناجعا في بناء منظومته الاقتصادية ورفد موازنته مستقبلا..

الفصل الأول:

الإطار النظري والمفاهيم المقاربة

تمهيد:

أصبحت الموازنة العامة في العصر الحديث، ضرورة لا بد منها لكل دولة من دول العالم، مهما كان نظامها السياسي، وشكل الحكومة الموجودة فيها، فبدون الموازنة العامة يصعب على الحكومة تسيير نشاطاتها ومصالحها ومؤسستها بشكل منتظم، وبدونها لا تستطيع الدولة القيام بالوظائف الموكلة إليها، كما تصعب إدارة الاقتصاد الوطني، وضبطه وتوجيهه، في الاتجاه المخطط لهُ، وبعبارة أكثر بساطة فأن الموازنة العامة تُعد المحور الذي تدور حوله جميع أعمال الدولة، ونشاطاتها في جميع المجلات على اختلاف أنواعها. لذا تم تقسيم هذا المبحث على خمسة مطالب، تضمنت: فلسفة ومفهوم منهج الموازنة، نشأة وخصائص الموازنة العامة وتميزها عن المفاهيم المقاربة، فضلا عن أهداف الموازنة العامة ومفهوم الدولة الريعية.

المبحث الأول:
مفهوم وتحليل الموازنة العامة للدولة

أولا: التحليل الفلسفي لمفهوم الموازنة العامة

النصوص القرآنية: أتى القرآن الكريم بنصوص مادية لبيان مضمون الموازنة العامة، وذلك في قوله تعالى: بسم الله الرحمن الرحيم ﴿قَالَ تَزْرَعُونَ سَبْعَ سِنِينَ دَأَباً فَما حَصَدْتُمْ فَذَرُوهُ فِي سُنْبُلِهِ إِلاَّ قَلِيلاً مِمَّا تَأْكُلُونَ (٤٧) ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذلِكَ سَبْعٌ شِدادٌ يَأْكُلْنَ ما قَدَّمْتُمْ لَهُنَّ إِلاَّ قَلِيلاً مِمَّا تُحْصِنُونَ (٤٨) ثُمَّ يَأْتِي مِنْ بَعْدِ ذلِكَ عامٌ فِيهِ يُغاثُ النَّاسُ وَفِيهِ يَعْصِرُونَ (٤٩)﴾[1].

وعند التمحيص في هذه الآيات الكريمة، يتضح لنا الآتي:ـ

أ ـ أهمية الزمن وتفعيل الإدارة الديناميكية؛ إذ أن الإدارة ترمي إلى تحقيق أهداف متعددة، وتحقيق هذه الأهداف محصور في زمن معين، إذ أن التعدي على هذا التوقيت الزمني يفقد الأهداف غايتها وتصبح غير ذي جدوى، فالزمن مرتبط بكل عنصر من عناصر الإدارة، وكل عمل إداري يحتاج إلى زمن وإلى توقيت مناسب ليتمكن من تحقيق الهدف او الغايات المنشودة، لذا تم التركيز على إدارة الزمن بالشكل الأمثل.

---

(١) سورة يوسف: أية/٤٧ ـ ٤٩.

ب ـ التخطيط القصير والطويل الأجل؛ جاءت الآيات مستشرفة لأربعة عشر عاما، مترافقة مع الحث على التخطيط القصير والطويل الأجل في بيان لأهمية التخطيط المبكر.

ج ـ رسم السياسات والرقابة عليها؛ حيث وضحت السياسات التي ينبغي أن تتبع لإدارة الإنتاج وتوزيعه بالطريق الملائمة ومراقبة التنفيذ للحد من التبذير والإسراف.

د ـ المسؤولية المشتركة؛ ذلك نظراً إلى أن اقتصاد البلد أو الدولة يمس فئات المجتمع الواقعة تحته كافة، لذا فإن الموازنة العامة هي عملية تتم بناءً على المسؤولية المشتركة وتقسيم العمل.

ه ـ التوازن بين الناتج الحقيقي والتدفق النقدي؛ سبع سنين إنتاج تقابلها سبع سنين استهلاك، للإشارة إلى التوازن بين عملية الإنتاج والادخار والاستهلاك، وصولا إلى الإدارة الرشيدة في التوزيع.

١ـ **الفلسفة اللغوية:** تُعبر الموازنة عن فلسفة نحوية تستخدم للدلالة على المقارنة بين شيئين، فيقال وازنت بين الشيئين، أو هذا يزن ذلك[١]، وكذلك توظف للتخمين والتقدير، كما جاء في قوله تعالى: (وأنبتنا فيها من كل شيءٍ موزون)[٢]. أي جرى على وزن معين متناسب مع الحاجات بمقدار تقتضي الحكمة.

٢ـ **الفلسفة الاقتصادية والاجتماعية:** قبل ظهور الدولة القومية لم تكن

---

(١) حسين راتب يوسف، عجز الموازنة وعلاجها في الفقه الاسلامي، (عمان: دار النفائس للنشر والتوزيع، ١٩٩٩)، ص ٧٧.

(٢) سورة الحجر: الآية/١٩.

هناك أي فلسفة في إدارة الشؤون الاقتصادية والمالية للمجتمع عدا تلبية الحاجات العامة الوقتية. ومع نشوء الدولة وتوسع دورها في الحياة العامة، ونظراً لتعدد الحاجات ومحدودية الموارد كان من الضروري وضع منهج لضبط النفقات والإيرادات العامة للدولة[١]، لذا وجدت الموازنة العامة كمرآة تعكس فلسفة النظام السياسي والاقتصادي والاجتماعي للدولة، إذ توضح المركز المالي للحكومة وتمثل أحدى أدوات الدولة التي تتولى بموجبها إدارة مواردها عبر سياستها المالية من اجل تحقيق الأهداف التي تسعى إليها[٢].

كما أنّ عمل الموازنة العامة شديد العلاقة بالاقتصاد الوطني، وذلك عبر وضع وتسيير بنود الموازنة على وفق الحالة التي يمر بها الاقتصاد الوطني، ومن ثم، فهي تمثل الأداة المباشرة لعمل وضبط المرافق العامة للدولة[٣]. كذلك وتُعد الموازنة وسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي بين افراد المجتمع، فالدولة عبر توزيع نفقاتها وفرض إيراداتها في قانون الموازنة العامة يتم توزيع الدخل عبر زيادة الانفاق على الفئات الفقيرة وفرض الضرائب على الفئات ذات الدخول الكبيرة[٤]. وهذه العملية تحقق نوع من التوازن بين فئات المجتمع، لذا تتضمن فلسفة الموازنة العامة للدولة وضع خطة مالية

(١) محمد عبد العزيز المعارك وعلي شفيق، أصول وقواعد الموازنة العامة، (المملكة العربية السعودية: مطابع جامعة الملك سعود، ٢٠٠٣)، ص هـ.

(٢) محمد الفاتح محمود المغربي، إدارة الموازنة بين النظرية والتطبيق، (عمان: دار الجنان للنشر والتوزيع، ٢٠١٤)، ص٥.

(٣) محمد الفاتح محمود المغربي، المصدر السابق نفسه، ص٥.

(٤) سعدي ابراهيم، الاتجاهات الحديثة في تطور الموازنة، (بغداد: مجلة المالية ، العدد الأول، ١٩٧٤)، ص٣٠.

سنوية في إطار الأهداف المرسومة في خطة التنمية الاقتصادية الكلية، مستهدفة تطوير البنيان الاقتصادي والاجتماعي وتحقيق العدالة الاجتماعية عبر زيادة الناتج الوطني وتحقيق الاستقرار الاقتصادي للبلد[١].

٣ ـ **الفلسفة السياسية**: إن الموازنة العامة للدولة لا تخلو من فلسفة وغايات سياسية، لذا تكمُن الاعتبارات السياسية في وضع الموازنة العامة في الفلسفة السياسية التي تعتنقها سلطة الحكم في المجتمع، وحيث أن الأدوات المالية (النفقات العامة والإيرادات العامة) في الموازنة هي أدوات تنفيذية لفلسفة السلطة السياسية، لذلك فإن الاعتبارات السياسية تلزم الدولة بوجوب توجيه هذا النفقات والإيرادات ضمن الموازنة نحو غرض اساس وهو الحفاظ على النظام الاجتماعي والسياسي القائم[٢].

ثانيا: مفهوم الموازنة العامة

مرّت الموازنة العامة للدولة بمفاهيم عدة، وذلك تبعا للتطور الزمني والفكري، لذا وردت مفاهيم كثيرة للموازنة العامة للدولة، منها من يعود إلى الفكر التقليدي الضيق، ومنها ما جاء متلائما مع الفكر الحديث الذي يواكب التطور الحاصل في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعي للدولة، وبالرغم من كثرة هذه المفاهيم إلا أنها تصب في مضمون واحده مع اختلاف السعة والضيق. ومن هذه التعاريف التقليدية الضيقة ما يأتي: ـ

١ ـ تُعرف الموازنة بالمفهوم التقليدي على أنها: "جداول للتوازن بين الجانبين والتي تتضمن كل من الإيرادات والنفقات العامة خلال فترة مقبلة

---

(١) المصدر نفسه، ص ٣٠.

(٢) عبد العال الصكبان، علم المالية العامة، ج١، ط٣، (بغداد: دار الجمهورية، ١٩٦٦)، ص ١٨.

عادة ما تكون سنة"[١].

٢ ـ كما عُرفت بأنها: " بيان تقديري لنفقات وإيرادات الدولة عن مدة مقبلة، تقدر عادة بسنة واحد، وتتطلب إجازة من السلطة التشريعية "[٢].

٣ ـ وتم تعريفها بأنّها: " تقدير تفصيلي لنفقات الدولة وإيراداتها، خلال سنة مالية مقبلة، تعدها أجهزة الحكومة، وتعتمده السلطة التشريعية بإصدار ما يسمى بنظام أو مرسوم الميزانية، الذي يجيز لهذه الأجهزة تنفيذ الميزانية بجانبيها التحصيل والانفاق"[٣].

٤ ـ وعُرفت على أنّها: "عبارة عن كشف تعده الدولة لتقدير الموارد اللازمة لتنفيذ خطة الدولة خلال فترة زمنية محددة، حيث تخضع هذه الإيرادات والمصروفات إلى ضوابط ومعايير لتحقيق الرقابة عند توزيع المسؤوليات بقصد تنفيذ هذه الموازنة"[٤].

٥ ـ كذلك عُرفت بأنّها: "خطة مالية تتضمن تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها"[٥].

عند تفحص التعاريف التي مرت يتضح هناك ضيق في فهم الموازنة العامة للدولة، كما أنّ المفاهيم أعلاه لم تعد صالحة في الوقت الراهن

---

(1) William, Alan, Public Finance and Budgetary Policy,(London: 1963). P 183.

(٢) زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، (القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٧٨)، ص٥٨٦.

(٣) اسامة عبد الرحمن، ويونس البطريق، ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية، (القاهرة: المكتب المصري للطباعة والنشر، ٢٠١٣)، ص٧.

(٤) عبد الله إبراهيم، الإدارة المالية العامة والمالية الدولية، (عمان: مؤسسة إلوراق للنشر والتوزيع، ٢٠١٤)، ص ١٢١.

(٥) عصام بشور، توازن الموازنة العامة، (دمشق: مطبوعات جامعة دمشق، ١٩٨٣)،ص ١٥

بسبب تطور دور الدولة على كافة الصعد.

وعليه لم تُعد الموازنة العامة للدولة مجرد أرقام حسابية تخص النفقات والإيرادات العامة، بل اصبحت وسيلة لتغطية السياسات المالية للحكومة وأنّها مؤشر لبرنامج الحكومة المالي والاقتصادي، كما أنّها وعبر وسائل متعددة تغوص إلى أعماق أو جذور رفاهية الأفراد، وعلاقات الطبقات، فضلا عن ذلك فإن الموازنة بشكلها المتكامل تقع في قلب العملية السياسية[١]. وعلى وفق ذلك أتت تعاريف معاصرة واسعة المفهوم متلائمة مع الفكر الحديث للدولة، ومن أبرز هذه التعاريف الآتي:-

أ - عُرفت الموازنة على أنّها: «النظام الحكومي الموحد الذي يمثل البرنامج المالي للدولة لسنة مالية مقبلة، ويعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاجتماعية والاقتصادية للدولة»[٢].

ب - الموازنة العامة هي «برنامج مالي للخطة عن سنة مقبلة، لتحقيق أهداف محددة، وذلك في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وطبقا للسياسات العامة للدولة»[٣].

ج - كذلك عُرفت على أنّها: "خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها خل فترة قادمة، غالبا سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى اليها السلطة السياسية"[٤].

---

(١) خالد شحادة الخطيب، واحمد زهير، أسس المالية العامة، ط٣، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٧)، ص٢٧٠ - ٢٧١.

(2) Jae K. Shim and Joel G. Siegel, Budgeting Basics, Second Edition ,(John Wiley & Sons, Inc. U.S.A: 2005).p 1.

(٣) قطب ابراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، (القاهرة: الهيئة المصرية لكتاب، ١٩٧٧)، ص١٠.

(٤) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٨)، ص١٠٢.

د ـ كما عُرفت بأنها: " خطة مالية تتضمن تقديرات لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية معينة غالبا ما تكون سنه واحدة، ويتم إعدادها في ضوء الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تسعى الدولة تحقيقه، ويتم الشروع بتنفيذها بعد الحصول على إذن السلطة التشريعية"[١].

وبناءً على ذلك فإن الموازنة العامة للدولة ليست أداة محاسبية لتوضيح النفقات والإيرادات العامة للدولة فحسب، وإنما هي وثيقة الصلة بالاقتصاد الوطني والمنهج السياسي، وهي وسيلة من وسائل الدولة في تحقيق أهدافها السياسية والاقتصادية والاجتماعية، لذا يمكن اعطائها تعريف واسع وأكثر شمولا، إذ تعرف على أنها: (بيان تقديري تفصيلي معتمد رسميا يحتوي على الإيرادات العامة التي يتوقع أن تحصل عليها الدولة، والنفقات العامة التي يلزم إنفاقها خلال مدة زمنية عادة ما تحدد بسنة واحدة، وذلك يجري في إطار البرنامج المالي والاقتصادي المُعد من قبل الحكومة عن سنة مالية مقبلة من أجل تحقيق أهداف محددة في إطار الخطة العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة).

(١) سلام كاظم شاني، تحليل العلاقة بين الموازنة العامة الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة ١٩٨٨ ـ ٢٠٠٩، رسالة ماجستير، (جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠١١)، ص٨.

المبحث الثاني:
نشأة الموازنة وخصائصها العامة

أولا: نشأة وتطور الموازنة العامة

تاريخيا ارتبط مصطلح الموازنة العامة مع ظهور الدولة، ففي المجتمعات البدائية، في الفترة التي سبقت قيام الدولة، كانت الحياة القبلية تسيطر على الحياة العامة، وتحدد العادات والتقاليد، واجبات وحقوق الأفراد، ولم تكن هناك حاجة لوجود موازنة في تلك الفترة؛ لأن القيام بالوظيفة الأساس، وهي الدفاع عن القبيلة، وحماية أفرادها، كان واجب على كل فرد من أفرادها، وكانوا يقومون به تطوعيا، كما كانوا يتعاونون في القيام بالأعمال الأخرى وبما اتسمت به الحياة القبلية، دون أن يتقاضوا أجراً على ذلك، ولهذا لم تكن هناك أموال عامة تحت تصرف رئيس القبيلة، باستثناء ما كان يقتطع من الغنائم، ويوضع عند الرئيس بمثابة ادخار، لمواجهة حالات الطوارئ في المستقبل[1].

وبعد ظهور مفهوم الدولة الحديثة منذ عصر النهضة تطورت مؤسسات الحكم وأخذت شكلا دستوريا، وظهر مجلس النواب في بعض الدول الأوروبية، وهؤلاء النواب آخذو يطالبون بحقهم من معرفة اسباب فرض

(١) محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، (المملكة العربية السعودية: معهد الإدارة العامة، ١٩٨٢)، ص٥٠٧.

الضرائب ومقدارها وطرائق جبايتها، باعتبارهم ممثلون عن الشعب[١]. فقد تحقق أول نجاح لها في انكلترا عام ١٦٢٨ في وثيقة اعلان الحقوق petition (of Rights) من قبل الملك (شارل الأول) واستقر هذا المبدأ بشكل نهائي في عام ١٦٨٨ في دستور الحقوق (Bill of Rights) الذي أعلن عدم مشروعية جباية أية أموال من الشعب إلا بمقدار وبمواعيد يوافق عليها البرلمان[٢].

وبنفس الخطى سارت فرنسا، لتضع الأسس الأولى للموازنة العامة، فبعد أن كان الملك هو المتحكم في كل الامور الخاصة بالدولة دون محاسب أو رقيب، وقد جاءت الثورة الفرنسية عام ١٧٨٩ لتضع أسس جديدة، فأقرت الدساتير المتعاقبة حق المجلس النيابي في مناقشة النفقات العامة والضرائب المفروضة على الشعب، ومراقبة التصرف بالنفقات العامة للدولة[٣].

وتبعا لذلك كان انطلاق مفهوم الموازنة العامة للدولة بالمفهوم الحديث من القارة الأوروبية، عبر إنكلترا وفرنسا بعد صراع طويل مع الملك وحق توزيع السلطات وتحديد حدود الصلاحيات لكل من الملك (الحكومة) والبرلمان (ممثلة الشعب)، ومن هناك انتقلت مبادئها وخصائصها إلى بقية دول العالم[٤]، وعلى العموم مرّت الموازنة العامة للدولة منذّ ذلك التأريخ

---

(1) Jesse Burkhead, Government Budgeting, (New York, John Wiley and Son 1967), PP 2 ـ 3

(٢) محمد طاقة، وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، (عمان: دار المسرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠)، ص١٦٧.

(٣) سيروان عدنان ميزرا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، (بغداد: مجلس النواب العراقي، ٢٠٠٨)، ص١٨.

(٤) هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة، ج٢، ط٢، (بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، ١٩٨٨)، ص٣٠٧.

بـثلاث مراحـل رئيسـة حتـى وصـلت إلى مـا هـي عليـه الآن، وهـذه المراحـل هي[١]:-

١ ـ مرحلـة إقـرار البرلمـان للضـرائب والإيـرادات الأُخـرى: حيـث اقتصـر دور البرلمـان بعـد أن اعـترض علـى سياسـة الملـك في التصـويت علـى جبايـة الضرائب من الشعب.

٢ ـ مرحلـة إقـرار البرلمـان للنفقـات: إذ تطـور دور البرلمـان مـن التصـويت على الضرائب إلى التصويت على النفقات ايضا.

٣ ـ مرحلـة المناقشـة السـنوية مـن قبـل البرلمـان لإيـرادات ونفقـات الدولـة على شكل خطة مالية: وهذا ما معمول به من قبل الدول في الوقت الرهان، إذ أن البرلمان يتخذ على عاتقة إقرار النفقات والإيرادات في إطار خطـة ماليـة واقتصـادية، ومـن ثـم مراقبـة تطبيـق بنـود الموازنـة العامـة لضـمان تحقيـق الأهداف المرسومة في خطة الموازنة.

ثانيا: خصائص الموازنة العامة

هنـاك خمسـة خصـائص رئيسـة تتميـز بهـا الموازنـة العامـة للدولـة دون غيرها، وهذه الخصائص هي[٢]:-

١ ـ الموازنـة تقـدير وتخمـين لنفقـات الدولـة وإيراداتهـا: إن اقامـة العلاقـة بـين الإيـرادات العامـة الـتي تـتمكن الدولـة مـن الحصـول عليهـا، وبـين عمليـة

(١) حميد بن محمد بن صالح، توازن الموازنة العامة، (عمان: دار النفائس للنشر والتوزيع، ٢٠١٣)، ص ٣٣.

(٢) Abdul Hafiz Shaikh, Budget Manual ـ Federal Government, first edition, (government of Pakistan, December 30 th, 2019). p.p.13 ـ 14

الإنفاق بغية اشباع الحاجات العامة تتطلب فناً مالياً معيناً، يظهر هذه العلاقة ويحددها؛ فالدولة تضع تقديراً لنفقاتها وإيراداتها خلال مدة قادمة عبر مجموعة من الجداول والإحصاءات، ويكون هذا التقدير مفصلا وشاملا لجميع الحاجات العامة التي تهدف إلى اشباعها في هذه المدة، وبمعنى آخر فأن هذا التقدير هو سياسة الدولة معبراً عنها بالأرقام، وتدرج هذه التقديرات في وثيقة الموازنة العامة، ومن خلال هذه الموازنة يمكن توحيد الأهداف التي تسعى كل من النفقات والإيرادات العامة إلى تحقيقها، كما يمكن عبر هذه العملية التخطيطية معرفة الوضع المالي للدولة على حقيقته[١].

٢ ـ **الموازنة صك تجاز بموجبة الجباية والإنفاق:** لا قيمة للموازنة العامة من دون تأطيرها بتشريع قانوني، إذ بدون هذه الإجازة التي تصدر عن السلطة التشريعية الممثلة عن الشعب تفقد الموازنة شرعيتها، وهذه الإجازة هي أعظم خواص الموازنة العامة شأنا، وهي التي تميز الموازنات العامة للدولة عن الموازنات الخاصة للشركات أو المنظمات[٢].

إن تلك الإجازة نابعة عن مبدأ تقسيم الصلاحيات في الموازنات العامة، فالحكومة تحضر الموازنة وتنفذها، ولكن البرلمان هو الذي يصوت عليها ويمنحها الصفة الشرعية، أي يعطي للحكومة الإجازة بصرف النفقات وتحصيل الإيرادات المذكورة في بنود الموازنة[٣].

---

(١) عبد العال الصكبان، علم المالية العامة،ج١، ط٣، مصدر سبق ذكره، ص ١٧ ـ ١٨.

(٢) حسين عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، ط١، (بيروت: دار الخلود، ١٩٩٥)، ص ٣٩.

(٣) المصدر نفسه، ص ٣٩.

٣ ـ الموازنة برنامج لنشاط الحكومة المالي والإداري: تتطلب الموازنة العامة مجموع من الإجراءات الإدارية والمالية، إذ تتخذها السلطة التنفيذية، حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي تتولى عملية إعداد الموازنة العامة وتتولى فيما بعد اعتمادها من السلطة التشريعية فالموازنة من الناحية العامة ومن الناحية الإدارية والتنظيمية هي خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع المسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تطلبها عملية التنفيذ علي مختلف الأجهزة الإدارية والتنفيذية بما يضمن سلامة التنفيذ، وتحت إشراف السلطة التشريعية الممثلة للشعب، وبذلك يضمن الشعب عدم تجاوز السلطة التنفيذية للاعتمادات المقررة، وفق أوجه الإنفاق المحددة، ويضمن كذلك تحصيل الإيرادات اللازمة لتمويل النفقات العامة[١].

٤ ـ الموازنة العامة برنامج مالي مُعد لسنة واحدة[٢]: إن تحديد البعد الزمني للموازنة مبدئي وأساسي فدونها تفقد الموازنة غايتها، لذا يجب أن توضع لمدة معينة وأن تكون هذه المدة واحدة ومحددة وقد جرى العمل أن تكون مدة الموازنة في معظم الدول سنة واحدة وهذا يرجع الى أسباب عدة، أهمها[٣]:ـ

أ ـ إن تحضير الموازنة ودراستها والتصويت عليها يتطلب جهدا كبيرا ووقتا ليس بالقصير وهذا ما لا يسمح بتكرار الأمر أكثر من مرة في السنة، لذا كانت معظم الدول في الماضي لا تجعل مدة الموازنة أكثر من سنة لأن التقدير عن مدة تتجاوز السنة أمراً صعب جداً.

ب ـ بما أن الموازنة هي عملية تقديرية تنبؤيه، لذا فكلما طالت مدة

---

(١) خالد شحادة الخطيب واحمد زهير، مصدر سبق ذكره، ص٢٧٥.

(2) Abdul Hafeez Shaikh, op, cit. p.13.

(٣) فوزي عطوي، المالية العامة، (بيروت ـ لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣)، ص٣٢٤.

الموازنة، كلما تعذر اجراء تقديرات دقيقة لإيرادات ونفقات الدولة.

ج ـ إن معظم الحسابات العامة والخاصة الوثيقة الصلة بالموازنة العامة هي محددة بسنة واحدة، من مثل، حسابات الدخل القومي، والتحصيل الضريبي، لذلك كانت التحديد بسنة واحدة منطقيا.

٥ ـ **الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع**: تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، ومن ثم، تقرر إلى جانبها السياسات والبرامج لتحقيق الأهداف التي وردت في الخطة الشاملة، إلا أن الحكومة قد تنحرف بهذه السياسات والبرامج لتحقيق مآربها، فتضع البرنامج المناسب لإرضاء فئة أو طبقة دون أخرى أو تستخدم البرنامج لمصلحة السلطة الحاكمة لخوض إحدى المعارك الانتخابية، ولكن تأتي الموازنة العامة لتحدد المسار الصحيح الذي يؤدي إلى تحقيق أهداف الخطة الشاملة والذي يجب أن تلتزم به الحكومة، لتحقيق الأهداف السنوية المرحلية أملا في الوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع فالموازنة العامة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيار الحكومية لأهدافها البعيدة، وأداة الحكومة نحو تحقيق تلك الأهداف[١].

(١) خالد شحادة الخطيب واحمد زهير، مصدر سبق ذكره، ص٢٧٤.

المبحث الثالث:

أهمية الموازنة العامة للدولة

لم تُعد الموازنة العامة للدولة عبارة عن أرقام حسابية تتضمن إجمالي الانفاق والإيراد العام فحسب، بل اصبحت تمثل غايات وأهداف سياسية، اجتماعية، اقتصادية، ومالية وأمنية، وحتى فردية، إذ مرّت الموازنة العامة للدولة بمنعطف كبير منذ عام ١٩٢٩ عندما أتت افكار الاقتصادي الانجليزي (جون مينارد كينز) ليغير من واجبات الدولة من حارسة ذات مهام وأهداف شكلية إلى دولة متدخلة في كل مفاصل الحياة العامة، وتبعا لذلك ارتبط النشاط الاقتصادي والتنموي والحاجات والغايات الاجتماعية والسياسية والمالية ضمن وثيقة استراتيجية سميت (الموازنة العامة للدولة).

اولاً: الأهمية من الناحية الاقتصادية:

تزداد الأهمية الاقتصادية للموازنة العامة وانعكاسها على الاقتصاد الوطني للدولة كلما اتسع نطاق دور الدولة وزاد تدخلها في النشاط الاقتصادي، إذ أن الموازنة حظيت بدور كبير في العصر الحديث، لاسيما في الدول المتقدمة اقتصاديا، فهي لم تعد مجرد بيان تقدير الإيرادات والنفقات العامة يتطلب اجازته من طرف البرلمان لتنفيذ بنوده، وإنما اصبحت ذات أهداف واضحة أكثر مما كانت عليه في الفكر المالي

التقليدي، ومن أبرز هذه الأهداف تحقيق الاستخدام الكامل وتعبئة الموارد الاقتصادية والإسهام في زيادة الدخل القومي[١].

كذلك تؤدي الموازنة العامة دور فعال في تحقيق التوازن الاقتصادي وذلك عن طريق استخدام قطبيها النفقات والإيرادات، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات وتخفيض الضرائب ورفع القوة الشرائية لدى الأفراد، مما يؤدي إلى زيادة الطلب الخاص، فضلا عن الطلب الحكومي وبذلك يخرج الاقتصاد من حالة الركود ويدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي والعكس صحيح[٢].

من ذلك يمكن تلخيص أهم الأهداف الاقتصادية للموازنة العامة، وهي كالآتي:-

١ ـ الحفاظ على استقرار الاقتصاد الوطني.

٢ ـ الحفاظ على القيمة الشرائية للعملة المحلية.

٣ ـ الاستخدام الأمثل لموارد البلد المحدودة.

٤ ـ تعظيم الإيرادات.

٥ ـ زيادة الإنتاج القومي.

٦ ـ تحقيق العمالة الكاملة.

٧ ـ تحقيق التخطيط الاقتصادي والتنموي.

---

(١) سيروان عدنان ميزرا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، مصدر سبق ذكره، ص٢٢.

(٢) علي العربي، وعبد المعطي عساف، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٦)، ص٤٩.

ثانيا: الأهمية من الناحية السياسية:

تتمتع الموازنة من الناحية السياسية بأهمية كبيرة للدول كافة، خاصة الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية، ذلك لأن ارغام السلطة التنفيذية بأن تقدم وفي كل عام مشروع الموازنة إلى المجالس النيابية من اجل أن يجيز لها نواب الشعب القيام بصرف النفقات العامة وتحميل الإيرادات يعني اخضاعها للرقابة المستمرة لهذه المجالس، وتتجلى رقابتها على اعمال الحكومة من خلال قدرتها على تعديل الاعتمادات التي تطلبها أو حتى رفضها لمشروع الموازنة الذي تتقدم به السلطة التنفيذية، ومما يزيد في الدلالة على هذه الأهمية أن الثورات والاضطرابات، والتغييرات التي تتناول الدساتير، تُعد موضوعا لها تعود في معظمها إلى سوء واضطراب الأحوال المالية، وما يترتب على ذلك من زيادة في مطالبة المواطنين بتوسيع مدى سلطته فيما يتعلق بالإشراف على الموازنة العامة للدولة[١].

ومن الأهمية السياسية المتعاظمة للموازنة العامة كونها تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك على استقراره إذ توجد علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، فقد ظهرت الموازنة العامة أحيانا كعامل لدعم البرلمان وأحيانا أخرى عاملا لاندثاره[٢].

وتبعا لذلك يمكن القول أن الموازنة العامة تعتبر إحدى أدوات المؤسسات السياسية المؤثرة على أموال المجتمع من حيث تنظيم صرفها من

---

(١) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سبق ذكره، ص١٠٧.

(٢) حمري محمد، معالجة عجز الموازنة العامة للجزائر للمدة ١٩٩٣ ـ ٢٠١٦، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، ٢٠١٨)، ص٢٥،

جهة، والمحافظة عليها من جهة أخرى، كما تعني الموازنة أيضا السلطة السياسية التي ارتضاها المجتمع لنفسه[١].

وعلى وفق ذلك يمكن استخلاص الأهداف والغايات السياسية للموازنة العامة من خلال النقاط الأتية:ـ

١ ـ الحفاظ على النظام السياسي القائم.

٢ ـ توطيد العلاقة بين الحاكم والشعب.

٣ ـ وسيلة ضغط في يدّ السلطة التشريعية ضد الحكومة.

٤ ـ الموازنة العامة وسيلة لإقرار تشريعات أخرى.

ثالثا: الأهمية من الناحية الاجتماعية:

لا تقل أهمية الأهداف الاجتماعية للموازنة العامة عن أهدافها الاقتصادية والسياسية، فالتوازن الاجتماعي ليس اقل أهمية عن التوازن الاقتصادي، فقد أصبحت الموازنة العامة وسيلة لإعادة توزيع الدخل القومي عن طريق فرض الضرائب التصاعدية وبخاصة الضرائب المباشرة فيها تم توجيه حصيلتها لتمويل بعض أنواع النفقات التي تستفيد منها الطبقات الفقيرة[٢]، من مثل، إعانات الضمان الاجتماعي أو دعم السلع الاستهلاكية الضرورية والتعليم المجاني والخدمات الصحية المجانية التي تؤدي إلى تحقيق العدالة الاجتماعية بالتقليل من الفوارق في دخول الأفراد

---

(١) المصدر نفسه، ص٢٥.

(٢) عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، (المملكة الاردنية الهاشمية: إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨)، ص٣٢٩.

وصولا إلى الرفاهة الاجتماعية[١].

كما أن الموازنة يمكن أن تكون وسيلة للتوجيه الاجتماعي من خلال فرض الضرائب على السلع الاستهلاكية غير المرغوب في استهلاكها اجتماعياً، حيث يؤدي ذلك إلى تقليل الأفراد للاستهلاك بالنسبة لهذه السلع كما أن منح بعض الحوافز يشجع على زيادة النسل (زيادة في الولادات) إذا كان مرغوبة من قبل الدولة سواء اتخذ ذلك الحافز صفة إعفاءات ضريبية (الضريبة السالبة) أو صفة علاوات عائلية تتصاعد وفقا لعدد الولادات[٢].

لذا تبرز الأهداف الاجتماعية العامة في الموازنة العامة للدولة من خلال:ـ

١ ـ التوزيع العادل للدخل القومي.

٢ ـ تحقيق العدالة وتكافؤ الفرص.

٣ ـ دعم التعليم والصحة التي تمس الشعب بشكل مباشر.

٤ ـ توافر الخدمات والبنى التحتية.

٥ ـ تحقيق الضمان الاجتماعي لكبار السن.

٦ ـ حظر بعض البضائع المضرة بالمجتمع.

٧ ـ توجيه التغيير الديموغرافي للسكان.

رابعا: الأهمية من الناحية المالية:

عرفت الموازنة العامة بأنها: (نظام موحد يمثل البرنامج المالي للدولة

---

(١) عادل فليح العلي، وطلال محمد كداوي، اقتصاديات المالية العامة، (الموصل: دار الكتب، ١٩٨٩)، ص ٢٧٧.

(٢) عادل العلي، مصدر سبق ذكره، ص٣٢٩.

لسنة مالية مقبلة، وهي تعكس الخطة المالية التي هي جزء من الخطة الاجتماعية والاقتصادية للدولة)[١]. لذا تُعد الموازنة العامة المرآة التي تعكس المركز المالي للدولة لأنها وثيقة مالية تفصل وتعدد كل المصادر التي تدر الإيرادات العامة خلال السنة المالية، كما أنها تضع الجداول المفصلة للنفقات العامة والأغراض التي اعتمدت لأجلها، ولذلك فهي تكشف بجلاء حقيقة الوضع المالي للدولة[٢].

خامسا: الأهمية على المستوى الفردي

إذا كان تأثير الموازنة العامة وأهميتها على المستوى العام الاقتصادي والاجتماعي والسياسي مهما وأساسيا، فإن أثرها في المستوى الفردي والمشروعات الخاصة تتعدى الأهمية في تلك المستويات، سواء تعلق الأمر بالإيرادات أم بالنفقات، حيث إن القرارات التي تتخذها الحكومة بشأن الضرائب والدعم ورسوم وأسعار الطاقة وحجم ما تنفقه على التعليم والصحة ومشاريع الضمان الاجتماعي، كل ذلك من شأنه أن يؤثر بشكل مباشر في مداخيل الأفراد؛ ولا عجب من أن كثيرا ما يعيدهُ الأفراد هو ترتيب شؤونهم الاقتصادية وتغيير أنماطهم الاستهلاكية في ضوء ما تنطوي عليه السياسة المالية للدولة[٣].

لذا فإن الغايات السياسية والاقتصادية والاجتماعية من وراء وضع

---

(١) زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٨٧.

(٢) إبراهيم علي عبد الله، وأنور عجارمة، مبادئ المالي العامة، (الأردن: دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٣)، ص ٣١.

(٣) حمدي بن محمد بن صالح، توازن الموازنة العمة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩ ـ ٣٠.

الموازنة العامة للدولة مقصدها المواطن (الإنسان)، حيث أن زيادة بنود الانفاق على الصحة والتعليم والبنى التحتية ينتج لنا رأس مال بشري ماهر وحيوي وفني، وهذا ينتج لنا قوة عاملة كبيرة، وهو ما يؤدي إلى زيادة النشاط الاقتصادي الكلي، ومن ثم، زيادة الناتج المحلي الإجمالي والثقة بالنظام السياسي الحاكم، وصولا إلى دفع عجلة التنمية والتطور داخل البلد.

المبحث الرابع:
الموازنة العامة للدولة وتمييزها عن المفاهيم المقاربة

هناك مجموعة من المفاهيم التي للوهلة الأولى تظن أنها متشابهة تماما مع مفهوم وخصائص الموازنة العامة للدولة، لكنها في حقيقة الأمر تتشابه في جزء يسير مع خصائص وأهداف الموازنة العامة للدولة، لذا وجب علينا هنا التطرق إلى هذه المفاهيم وتمييزها عن الموازنة العامة للدولة. وكما يأتي:-

أولا: الموازنة العامة وميزانية المشروعات الخاصة

يطلق بعض كتاب الاقتصاد والمالية العامة، لفظ الميزانية العامة على الموازنة العامة للدولة، وهو خطأ شائع ولا تشابه على الإطلاق بين الموازنة العامة للدولة، وميزانية المنشأة، فالموازنة العامة تتضمن تقديرا لأرقام الإيرادات العامة والنفقات العامة، لفترة قادمة عادة ما تكون سنة، ولا تأخذ الموازنة العامة، الصفة القانونية والإلزامية للتنفيذ، إلا بعد موافقة السلطة التشريعية عليها، وإقرارها في أول السنة، او حسب الوقت المنصوص عليه في قانون الإدارية المالية للدولة[1].

أما ميزانية المنشأة الخاصة فهي تتضمن ارقاما حقيقية فعلية، عن فترة سابقة وهي سنة حيث تبين المركز المالي للمنشأة، وما تملكه من أصول

---

(١) خالد شحادة الخطيب واحمد زهير، مصدر سبق ذكره، ص٣٢٧.

ومالها من ديون، وما عليها من التزامات وخصوم في لحظة معينة، آخر السنة، فالأرقام الواردة في ميزانية المنشأة هي أرصدة حسابات فعلية في آخر العام؛ حسابات ختامية التشغيل والمتاجرة والتشغيل والأرباح والخسائر وحسابات الأصول والخصوم وتم ترحيلها إلى الميزانية الختامية التي تبين نتيجة العمليات الجارية التي تمت في السنة السابقة، ولتبين مدى ربح أو خسارة المنشأة، ولا تعرض على السلطة التشريعية لإقرارها[1]. **ينظر جدول (١).**

جدول (١)
مقارنة بين الموازنة العامة للدولة وميزانية المنشأة الخاصة

الموازنة العامة	ميزانية المنشأة
ـ أرقامها تقديرية لسنة قادمة ـ يتم إعدادها بداية السنة المالية ـ لها أهداف اقتصادية وسياسية واجتماعية، فضلا عن تحقيق التوازن بين الايراد والإنفاق العامين ـ يكون إعدادها على مستوى الدولة فقط ـ تحتاج إلى اجازة السلطة التشريعية	ـ أرقامها حقيقية وقعت فعلا ـ يتم إعدادها في نهاية السنة المالية ـ هدفها تحديد المركز المالي للمنشأة، ومدى ربحها أو خسارتها ـ يكون إعدادها على مستوى المؤسسة ـ لا تحتاج إلى إجازة لتنفيذها

المصدر: من إعداد الباحث، بالاعتماد على: خالد شحادة الخطيب، واحمد زهير، أسس المالية العامة، ط٣، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٧). وعادل أحمد حشيش، ومصطفى رشيد، مقدمة في الاقتصاد العام، (مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٨).

ثانيا: الموازنة العامة والحسابات الختامية

الحساب الختامي عبارة عن بيان بالنفقات التي أنفقت والإيرادات التي

(١) عادل أحمد حشيش ومصطفى رشيد، مقدمة في الاقتصاد العام، (مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٨)، ص١٣٤.

حصلت فعلا خلال المدة التي سرت فيها الموازنة الموضوع عنها الحساب الختامي، ويعد الحساب الختامي بعد انتهاء السنة المالية ببضعة شهور، وذلك بوساطة السلطة التنفيذية، ويعتمد من قبل السلطة التشريعية، ويفيد في التعرف على مدى صحة، ومطابقة، تقديرات إيرادات ونفقات الدولة التي تضمنتها الموازنة العامة، للواقع الفعلي[١].

فضلا عن ذلك أن الموازنة العامة لها صفة تقديرية، أما الحسابات الختامية لها صفة محددة، حيث تُعرّف على أنها: (عبارة عن النفقات الفعلية والإيرادات التي حصلت فعلا خلال مدة انقضت)، كذلك توضع الموازنة قبل السنة المالية العائدة لها، في حين توضع الحسابات الختامية بعد انتهاء السنة المالية العائدة لها[٢].

ثالثا: الموازنة العامة والخطة الاقتصادية أو القومية

تُعد الخطة الاقتصادية وثيقة تقدير وأوامر بالتنفيذ، وهي فوق أنها تقدير لكميات مستقلة، فهي مجموعة من الاوامر تصدر للقائمين على الإنتاج... أي أن الخطة تتضمن عنصر الالزام وتنفيذ ما جاء فيها على سبيل التحديد، في حين أن الموازنة العامة تقدير لنفقات وإيرادات الدولة وإقرار البرلمان لهذا التقدير دون أن يترتب على ذلك الزام بإنفاق جميع المبالغ المرصدة، وفضلا عن عنصر الالزام، فان الخطة تختلف عن الموازنة العامة في أن الأولى تمتد زمنا إلى عدة سنوات وتشمل الاقتصاد القومي في مجموعة، في حين أن الموازنة العامة توضع لسنة واحدة عادة ولجزء من

(١) زكريا محمد بيومي، مصدر سبق ذكره، ص٥٨٧.

(٢) حسين عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٣٩.

سياسات الاقتصاد القومي وهي السياسات المالية الدولة[١].

وتجدر الاشارة هنا بأن الموازنة العامة في الدولة الاشتراكية هي جزء من الخطة، اذ تمثل الموازنة العامة للدولة ذلك الجزء السنوي الواجب تنفيذه من الخطة الاقتصادية، أي أن الموازنة هي أداة تنفيذية للخطة في الدولة ذات النهج الاشتراكي.

رابعا: الموازنة العامة وميزان المدفوعات

ميزان المدفوعات هو عبارة عن جدول يعرض عمليات التبادل الاقتصادية والتجارية والمالية بين بلد ما وبلدان العالم الخارجي خلال مدة معينة عادة ما تكون سنة واحدة، ويحتوي هذا الميزان على جملة حسابات هي الميزان التجاري (الاستيرادات والصادرات) وحساب المدفوعات التحويلية وحساب السلع المنظورة وغير المنظورة، وحركة رؤوس الأموال القصيرة والطويلة الأجل، فضلا عن حركة الذهب النقدي...، أي أن ميزان المدفوعات يختص بتسجيل قيم بنود ما للبلد وما عليه من خلال حركة السلع والخدمات وراس المال خلال سنة ماضية مع العالم الخارجي[٢].

ومن ذلك يتضح اختلاف ميزان المدفوعات عن الموازنة العامة ففي حين يعكس ميزان المدفوعات حركة النشاط الاقتصادي للدولة مع العالم الخارجي ولمدة ماضية ودون حاجة للعرض على البرلمان، في حين تهتم الموازنة العامة بعرض إيرادات الدولة ونفقاتها لفترة زمنية قادمة ويتطلب

(١) عاطف السيد، الادماج الاقتصادي لميزانية الدولة، (القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٦٤)، ص٢.

(٢) عادل فليح العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، مصدر سبق ذكره، ص٣٢٧.

الأمر للعمل بها ضرورة نفاذ المصادقة عليها من قبل ممثلي الشعب، متمثل بمجلس النواب[١].

خامسا: الموازنة العامة وموازنة النقد الاجنبي

تتشابه الموازنة العامة للدولة مع موازنة النقد الأجنبي من خلال أن موازنة النقد الاجنبي تتضمن تقديرات الإيرادات من النقد الأجنبي، واستخدامات النقد الأجنبي هذا، والذي يتم توقعه في المدة اللاحقة، وموازنة النقد الأجنبي هذه تتماثل في ذلك مع الموازنة العامة، إلا أنهما يختلفان في كون أن الموازنة العامة تتم تقديراتها بالعملة الوطنية، في حين أن ميزانية النقد الأجنبي تتم تقديراتها باستخدام النقد الأجنبي، كما أن موازنة النقد الأجنبي تختلف عن الموازنة العامة للدولة، إذ أن الموازنة العامة تتضمن الإيرادات والنفقات المتوقعة للحكومة، وهيئاتها العامة، في حين أن موازنة النقد الأجنبي تغطي تقدير موارد واستخدامات النقد الأجنبي لكل الاقتصاد بجهاته الخاصة والحكومية، ودون أن تقتصر على الجهات الحكومية كما هو عليه الحال في الموازنة العامة، كما أن موازنة النقد الأجنبي قد تحتاج إلى إجازة السلطة التشريعية وبذلك تختلف عن الموازنة العامة التي تقتضي هذه الإجازة لاعتمادها[٢].

---

(١) عادل فليح العلي، المصدر السابق نفسه، ص٣٢٧.

(٢) فليح حسن خلف، المالية العامة، ط١، (عمان: عالم الكتب الحديثة النشر والتوزيع، ٢٠٠٨)، ص ٢٨١ ـ ٢٨٢.

المبحث الخامس:
مفهوم وخصائص الدولة الريعية

تنقسم الدول في النظام الاقتصادي الدولي إلى ثلاثة أصناف، دول ذات اقتصاد مُنتج ومتطور، ودول ذات اقتصادي ريعي، ودول ذات اقتصاد شبه ريعي، ولكل نوع من الانواع الانفة الذكر خصائص وسمات تتحدد بموجبها الدور الذي تؤديه هذه الدولة او تلك في هيكل النظام الاقتصادي العالمي. وبقدر تعلق التقسيم بموضوع الدراسة، لذا سيكون التركيز على الدول ذات الاقتصادات الريعية، فضلا عن اعطاء نبذة مختصره عن النوعيّن الآخرين.

أولا: الدول ذات الاقتصاد المتنوع والمنتج

يُعرف الاقتصاد على أنهُ (العلم الذي يهتم بنشاط الإنسان وكيفية حصوله على المال وإنفاقه وفي كيفية إنتاج الثروة وتوزيعها)[1]، وعلى نفس المفهوم يُعرف اقتصاد الدولة بأنه (العلم الذي يبحث إنتاج الثروة وكيفية إدارتها وتوزيعها)، من ذلك ارتبطت الاقتصادات المنتجة بالنظام الرأسمالي، الذي يدعو إلى الاستغلال الأمثل للموارد وتوسيع الإنتاج وفق مبدأ المصلحة

(١) موفق علي الخليل وأخرون، مبادئ الاقتصاد، (العراق: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي - هيئة المعاهد الفنية، ١٩٩٠)، ص٢٠.

العامة هي حاصل جمع مصالح الافراد[١].

وعلى وفق ذلك تُعد الدول ذات الاقتصادات المنتجة هي تلك الدول التي يتكون مصادر إيراداتها من الناتج القومي الفعلي الذي هو حصيلة مجموع ما انتجته الدولة خلال مدة زمنية عادة ما تكون سنة واحدة، فضلا عن الإيرادات التي تحصل عليها من المصادر التقليدية، من مثل، الضرائب بأنواعها والرسوم والتعريفة الجمركية، وخير مثال للدول ذات الاقتصاد المُنتج والمتطور هو الاتحاد الأوروبي[*] وكذلك الصين، ودول أخرى كثيرة[٢].

ثانيا: الدول ذات الاقتصاد الريعي:

بحسب أغلبية مؤرخي الفكر الاقتصادي، إن (كارل ماركس[**]) أول من لفت النظر إلى ما سماه (الرأسمالية الريعية)، التي كان يقصد بها ظاهرة اجتماعية ـ اقتصادية، يشير عبرها إلى طبقة رأسمالية غير منتجة

---

(1) Maurice Obstfeld, Economics Concepts Explained, (International Monetary Fund, 2017). p.6.

(*) ينظر قانون الموازنات العامة لدول الاتحاد الأوروبي.

(٢) للمزيد يُنظر: حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا، ط١، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤). كذلك ينظر: مايكل أي براون واخرون، صعود الصين، ترجمة: مصطفى قاسم، ط١، (القاهرة: المركز العربي للترجمة، ٢٠١٠)، ص٥٧ ـ ٥٨. وأيضا ينظر: Eurostat, European commission, Data of Eurostat

(**) كارل ماركس (١٨١٨ ـ ١٨٨٣): فيلسوف ألماني، واقتصادي، وعالم اجتماع، ومؤرخ، وصحفي واشتراكي ثوري، لعبت أفكاره دورًا هامًا في تأسيس علم الاجتماع وفي تطوير الحركات الاشتراكية، وعد ماركس أحد أعظم الاقتصاديين في التاريخ، كما يُعد الأب الروحي للفكر الإشنراكي، نشر العديد من الكتب خلال حياته، أهمُها بيان الحزب الشيوعي (١٨٤٨)، و رأس المال (١٨٦٧). المصدر: مايك جونزاليس، كارل ماركس النظرية والممارسة، تعريب: ضي رحمي، (مصر: مركز الدراسات الاشتراكية، بلا تاريخ).

اقتصاديا ، ودخلها لا يأتي من إنتاج البضائع والسلع، بل عبر امتلاك أحدى عناصر الإنتاج، من مثل، الأرض والعقارات المؤجرة وحتى الاسهم والسندات[١]. إلا إن أول من ربط مفهوم الريع بالدولة تحت مسمى (الدولة الريعية) هو الاقتصادي الإيراني (حسين مهدوي) في بحثه الموسوم (نمط ومشاكل التنمية الاقتصادية في الدول الريعية) والذي نشر عام ١٩٧٠[٢]. وشخص مهدوي طبيعة الدولة الريعية في أنها الدولة التي تعتمد بالدرجة الأولى على دخل ريعي يأتي من مادة أولية ، والدولة في هذه الحالة تعتمد على دخل منتظم متأتي من الخارج، وهو الوضع يتجسد في الدول النفطية التي لا يشارك الاقتصاد المحلي فيها بشيء يذكر في الإنتاجية[٣].

لذا يشير مفهوم الريع إلى نوع من النظام الاقتصادي الذي تهيمن فيه صادرات المواد الأولية في الاقتصاد ، وذلك على مستوى البنية الاقتصادية للناتج المحلي الإجمالي، فضلا عن هيمنته على المالية العامة للدولة[٤]. كذلك تُعرَف دولة على أنها ريعية حين تعتمد على عائدات صادراتها من المواد الأولية لتغطية الجزء الأكبر من إنفاقها الحكومي؛ وذلك مع تغطية حيز صغير من عائداتها غير الريعية، وتذهب عائدات هذه المصادر (الريع) إلى خزانة الدولة وليس لمؤسسات خاصة أو أفراد[٥].

---

(١) عدنان الجنابي، الدولة الريعية والدكتاتورية، (بغداد: معهد دراسات عراقية، ٢٠١٣)، ص٦.

(2) Matthew Gray, A Theory of "Late Rentierism" in the Arab States of the Gulf, (Qatar: Center for International and Regional Studies, 2011). p. 5.

(٣) عدنان الجنابي، مصدر سبق ذكره ، ص٧.

(٤) خالد منه، انهيار اسعار النفط ومحاولات الاصلاح في الدولة الريعية: الجزائر مثالا، (الجزائر: مجلة عمران للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد ١٨، المجلد الخامس، ٢٠١٦)، ص١٣٠.

(٥) تامر بدوي، الدولة الريعية في إيران: عائدات النفط النمو والتضخم، (تقرير: مركز الجزيرة للدراسات، ٢٠١٤)، ص٢.

وتمتاز الدولة الريعية بخصائص تميزها عن غيرها، يمكن إجمالها بمجموعة من النقاط[١]:ـ

١ ـ المورد الريعي هو الدخل السائد في الموازنة العامة للدولة.

٢ ـ يأتي الريع من الخارج بحيث لا يحتاج الاقتصاد القومي إلى قطاع إنتاجي قوي.

٣ ـ تكون نسبة الايدي العاملة في تحقيق الريع قليلة جدا من مجموع القوة العاملة للبلد.

٤ ـ تكون الدولة (الحكومة) هي المتلقي الرئيس للريع والمتحكمة في توزيعه.

٥ ـ تضخم حجم الدولة والمؤسسات الأمنية.

٦ ـ الميل إلى الدكتاتورية في نظام الحكم.

٧ ـ ضعف النمو الاقتصادي، والاعتماد على الخارج في سد الحاجات العامة للدولة.

٨ ـ التضخم البيروقراطي لمؤسسات الدولة.

والأمثلة كثيرة عن الدول ذات الإيرادات الريعية، ولكن تأتي في مقدمتها دول الخليج العربي[*] ومن ضمنها العراق، لاعتمادها المفرط على

---

(١) المصدر نفسه، ص١٣١ ـ ١٣٢. كذلك ينظر: محمد بن صنيتان، الدولة الريعية مجلس التعاون الخليجي نموذجا، (صحيفة الشرق الاوسط، العدد ٨٩١٨، ٢٠٠٣). للمزيد ينظر الرابط:
https://archive.aawsat.com/leader.asp?section=3&article=179281&issueno=8981#.YEePGGAzbIU

(*) ينظر الموازنات العامة لدول مجلس التعاون الخليجي خاصة الكويت وقطر والسعودية متوفرة على شبكة المعلومات الدولية (الانترنيت).

مورد واحد في إيراداتها ألا وهو (النفط)[١]. وينبغي الإشارة هنا إلا ان الريع وشبه الريع لا يُعدان مقياسا حقيقيا للمقارنة في حجم الاقتصاد القومي على المستوى الدولي، نظراً لكون أن الريع المكون يشكل الجزء الاكبر لحجم الناتج المحلي الإجمالي (GDP).

ثالثا: الدول ذات الاقتصاد الشبه ريعي:

على وفق ما تقدم يمكن اعطاء مفهوم مبسط للاقتصادات الشبه ريعية، بأنها تلك الاقتصادات الواقعة بين الاقتصادات المنتجة والاقتصادات الريعية، أي الاقتصادات التي تعتمد في إيراداتها على مورد أو موارد أَخرى بجانب المورد الريعي، لذا يتكون الناتج المحلي الإجمالي (GDP) لهذه الدول من مصدريّن أو أكثر، فضلا عن المورد الريعي سواء كان مورد طبيعي مثل (النفط والغاز) أو مورد خارجي، من مثل (المساعدات الخارجية أو الاستثمار في الأسهم والسندات)، وتوجد دول عدة يصنف اقتصادها على أنهُ اقتصاد شبه ريعي، من مثل، سنغافورة[٢]، والإمارات العربية المتحدة، والأردن، وغيرهما[٣].

وبالرغم من ذلك، ونظراً إلى موضوع دراستنا التي تبحث في الدول ذات

---

(١) محمد بن صنيتان، مصدر سبق ذكره. متوفر على الرابط:
https://archive.aawsat.com/leader.asp?section=3&article=179281&issueno=8981#.YEePGGAzbIU

(٢) يُنظر: تقرير البنك الدولي على الرابط:
https://data.albankaldawli.org/country/singapore

(٣) ينظر كلٌّ من: مالك خصاونة، الاقتصاد الاردني اختلالات وتحديات (تقرير: مركز الجزيرة للدراسات، ٢٠١٧). الموازنة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة ٢٠٢٠. متوفرة على الرابط:
https://www.mof.gov.ae/ar/opendata/OpenData.pdf

الإيرادات الريعية، يُمكن اعتماد معيارين في تحديد ما إذا كانت الدولة ريعية أم غير ريعية أم شبه ريعية، وكما هو موضح في جدول (٢).

جدول (٢)

الدولة الريعية وشبه الريعية وفقا لمعياري الإيرادات العامة وإجمالي الصادرات

المعيار / الصفة	نسبتها من الإيرادات العامة		نسبتها من إجمالي الصادرات	
	أكثر من	أقل من	أكثر من	أقل من
دولة غير ريعية		٪٥٠		٪٥٠
دولة ريعية	٪٦٥		٪٦٥	
دولة شبه ريعية		٪٦٥		٪٦٥

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على:

١ ـ سعد محمود الكواز، وعبد الرزاق عزيز حسين، الدولة الريعية والاقتصاد الريعي بين اشكالية المفهوم وتنويع الخصائص، (دهوك: المجلة الاكاديمية لجامعة نوروز، المجلد ٧، العدد ٢، ٢٠١٨)، ص٦٥ ـ ٦٦.

٢ ـ Naazneen H. Barma, and others, The Political Economy of Natural Resource ـ Led Development, (Washington: International Bank for Reconstruction and Development / International Development Association, 2012), p.p. 238 ـ 240.

الفصل الثاني:
هيكل وإعداد الموازنات العامة في البلدان الريعية

لإتمام العملية المفاهيمية، ولكي تصبح الصورة أكثر وضوحاُ، سيركز هذا المبحث على الهيكل العام للموازنة العامة للدولة، وأهم القواعد الرئيسة التي تحكم عملية إعدادها وتحضيرها، وصولا إلى تنفيذها والرقابة عليها، فضلا عن طبيعة علاقة الموازنة العامة بالمالية العامة للدولة واقتصادها الوطني. وللإلمام بهذه الجوانب كافة تم تقسيم هذا المبحث إلى أربعة مطالب، يتناول الأول الهيكل العام للموازنة العامة، فيما ركز المطلب الثاني والثالث على المبادئ العامة للموازنة ومراحل إعدادها، أما المطلب الرابع فقد تناول علاقة الموازنة بالمالية العامة والاقتصاد الوطني.

المبحث الأول:
تحليل هيكل الموازنة العامة

لا توجد منهجية موحدة تتبعها كافة الدول في رسم هيكلة الموازنة العامة للدولة، لكن يمكن القول إن منهجية وهيكل الموازنة العامة متقاربة وذات هيكل واحد في معظم البلدان ومن ضمنها البلدان ذات الاقتصادات الريعية، حيث تكون هيكلية الموازنة مقسمه إلى (نفقات عامة، وإيرادات عامة، وموازنة عامة، وقانون موازنة). وعلى النحو الآتي:-

أولا: النفقات العامة

تُعرف النفقات العامة بأنها: (مجموعة المبالغ النقدية التي تقوم بإنفاقها الدولة حصرا، في سبيل الحصول على السلع والخدمات وإشباع الحاجات العامة عبر منح المساعدات والإعانات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية وغيرها)[1]. ويبوب ذلك عبر جدول شامل لمبلغ ونوع النفقات.

وقد حددت ضوابط وقواعد وتقسيمات وحجم النفقات العامة تبعا لتطور دور الدولة في اشباع الحاجات العامة وقد تجلى هذا الأمر مع تطور الفكر الاقتصادي والمالي للمدارس الفكرية ونظرتها إلى النفقات العامة ودرجة تدخل الدولة في النشاطات الاقتصادية[2].

---

(١) محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٣٧.

(٢) محمد سعيد فرهود، المصدر السابق، ص٣٥.

وتنقسم النفقات العامة في موازنة الدولة إلى قسميّن رئيسيين، هما: النفقات الجارية (التشغيلية)، والنفقات الرأسمالية (الاستثمارية)، ذلك فضلا عن التقسيمات التفصيلية الإدارية والوظيفية[*]. وكما موضح في جدول (٣).

جدول (٣)
النفقات الجارية والنفقات الرأسمالية في هيكل الموازنة العامة

النفقات الجارية	النفقات الرأسمالية
هي النفقات اللازمة لإدارة أجهزة الدولة وتمكينها من الحصول على السلع والخدمات لإشباع حاجات جارية، من مثل، رواتب الموظفين، نفقات الصيانة، الضمان الاجتماعي. وعادة ما تمول من إيرادات عادية مثل الضرائب والرسوم	هي تلك النفقات اللازمة لزيادة الإنتاج وتوافر اسباب النمو الاقتصادي للبلدن، من مثل، بناء المصانع، مشروعات البنى التحتية. وعادة ما تمول من إيرادات غير عادية مثل القروض أو اصدار النقد الجديد

المصدر: معيوف امجد، محاضرات في المالية العامة، (الجزائر: جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية، قسم التجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٧)، ص٤٢.

(*) النفقات الحقيقية: هي تلك النفقات التي تؤدي مباشرة إلى تنمية النتاج المحلي الاجمالي، مثل الانفاق على قطاع الصحة أو التعليم.
ـ النفقات التحويلية: وهي التي لا تؤدي إلى زيادة الناتج القومي بشكل مباشر، لكن تسهم في اعادة توزيع الدخل القومي بين المواطنين، مثل، التأمين الاجتماعي والاعانات الاجتماعية.
ـ النفقات العادية: هي تلك النفقات التي تتكرر بصورة دائمة في الموازنة العامة ، مثل ، الأجور والرواتب والفوائد على الدين العام.
ـ النفقات غير العادية: لا تتكرر بصورة مستمرة ويكون آثرها الاقتصادي أكبر من النفقات العادية، مثل بناء الطرق والسدود. المصدر: معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، (الجزائر: جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية، قسم التجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٧)، ص ٤١ ـ ٤٢.

ثانيا: الإيرادات العامة

تُعرف الإيرادات العامة للدولة بأنها: (مجموعة الدخول النقدية التي تحصل عليها الدولة من مصادرها المتنوعة من أجل تغطية نفقاتها العامة والمتشعبة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي)[١]، كما عُرِفت على أنها: (مجموع الأموال التي تتحصل عليها الدولة سواء بصفتها السيادية، أو من أنشطتها وأملاكها الذاتية أو من مصادر داخلية وخارجية سواء كانت على شكل قروض داخلية أو خارجية، أو من مصادر تضخمية، وهذا كله لتغطية الإنفاق العام خلال مدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة واحدة، وذلك من اجل الوصول إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية للبلد)[٢]، ويبوَّب ذلك عبر جدول شامل لمبلغ ونوع النفقة.

وتقسم الإيرادات في الموازنة العامة للدول إلى ثلاث صنوف، الصنف الأول (إيرادات سيادية وأخرى غير سيادية أو اقتصادية)، والثاني (إيرادات عادية وإيرادات غير عادية)، والصنف الثالث (إيرادات اجبارية وإيرادات اختيارية)، فكل دولة تتبع التصنيف الذي يتلائم مع وضعها الاقتصادي والاجتماعي. يُنظر الجدول (٤).

---

(١) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠)، ص٨٥.

(٢) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، (مصر: الدار الجامعية، ٢٠٠٥)، ص ٢٢٣.

جدول (٤)

تصنيفات الإيرادات في الموازنات العامة للدول

الصنف الأول	الإيرادات السيادية	هي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة حصرا دون غيرها، مثل، الضرائب والرسوم، والإصدار النقدي الجديد
	الإيرادات الاقتصادية	هي الإيرادات التي تحصل عليها الدولة والقطاع الخاص، مثل القروض، وإيرادات الاملاك العامة.
الصنف الثاني	الإيرادات العادية	هي تلك الإيرادات التي تتكرر كل سنة في الموازنة، مثل الضرائب والرسوم
	الإيرادات غير العادية	هي التي لا تتكرر بشكل دوري، مثل، القروض و الاصدار النقدي الجديد.
الصنف الثالث	إيرادات اجبارية	هي تلك التي تستحصل بشكل اجباري، مثل، الضرائب والغرامات
	إيرادات اختيارية	هي تلك التي لا تستحصل بشكل اجباري، مثل القروض

المصدر: معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، (الجزائر: جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية، قسم التجارية وعلوم التسيير، ٢٠١٧)، ص ٦٢ ـ ٦٣.

ولكي تستطيع الدولة أن تؤدي دورها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، تعين عليها أن تُحدد مصادرها من الإيرادات العامة، والتي تعد دخولا للدولة تمكنها من تغطية نفقاتها العامة في شتى الجوانب، والحقيقة أن الاهتمام في الإيرادات العامة وكيفية تحصيلها قد سبقت في الأهمية نظرية النفقات العامة للدولة[1]، إذ يتوافر لدى الدولة مصادر كثيرة للحصول على الإيرادات سنتطرق لكل نوع من هذه المصادر بالتفصيل لاحقا.

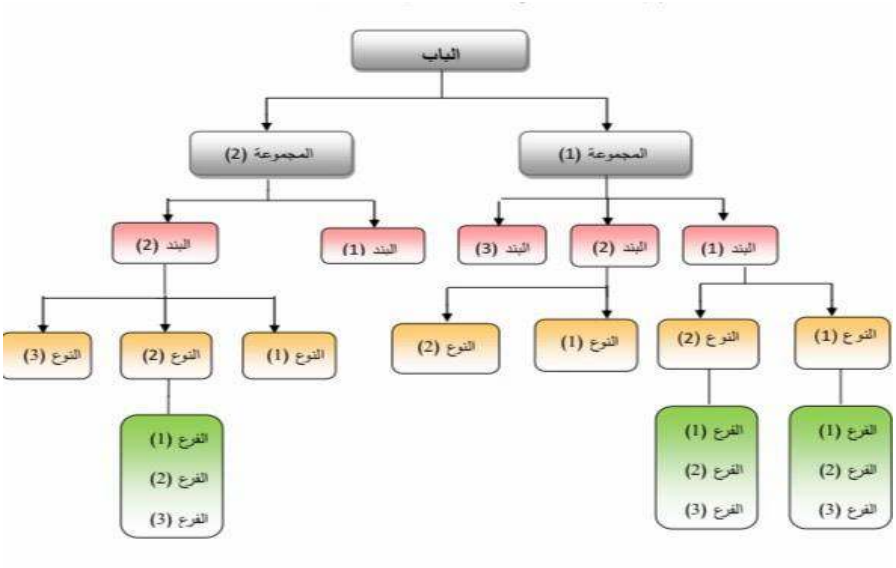
(١) سوزي عدلي ناشد، مصدر سبق ذكره، ص٨٣.

ثالثا: الموازنة العامة

أحد أركان هيكل الموازنة العامة للدولة هو عملية التوازن على كافة المستويات، إذ ينبغي على واضعي مشروع الموازنة العامة للدولة أن يأخذوا في الاعتبار التوازن بين النفقات العامة والإيرادات العامة للدولة، فضلا عن التوازن بين أبواب وفصول الموازنة العامة، حيث تقدر النفقات بما يتلائم مع الحاجات الفعلية للقطاعات كافة[1]، يُنظر مخطط (١).

مخطط (١)

مخطط توضيحي لهيكل وترتيب أبواب وبنود الموازنة العامة



المصدر: أسراء أحمد واخرون، دليل الموازنة المصرية، (مصر: بيت الحكمة للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٢)، ص٧.

(١) محمد خالد المهايني، محاضرات في المالية العامة، (سورية: المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٣)، ص ٧١.

وبالرغم من أن واضعي الموازنات العامة للدولة في الوقت الحاضر قد اتبعوا الفكر الحديث في مفهوم توازن الموازنة الذي يقوم على الضرورة في توازن الاقتصاد الوطني وليس توازن الموازنة، إلا أن مبدأ توازن الموازنة مازال يأُخذ به إلى حدٍ ما في وضع الموازنات العامة[١].

لذا يؤدي مبدأ الموازنة دوراً كبيراً في رسم الأهداف السياسية والاقتصادية والاجتماعية، فنجد أن الموازنة تستوعب جزء كبير من الدخل القومي من خلال الإيرادات العامة ويتم الدفع بهذه الإيرادات إلى الاقتصاد مرة أخرى عبر النفقات العامة، ويتحدد وفقها العجز والفائض، فعندما تكون إيرادات الدولة أعلى من نفقاتها في سنة معينة، يكون فائض في الموازنة، أما إذا كانت الإيرادات العامة لا تغطي النفقات العامة، تكون الموازنة في حالة عجز يستوجب العلاج، وفي حال تساوي الإيرادات العامة مع النفقات العامة تكون الموازنة متوازنة[٢]، يُنظر الجدول (٥)ـ

جدول (٥)
جدول توضيحي للنفقات والإيرادات العامة
واحتساب نسبة الفائض والعجز المخطط

السنوات	النفقات			الإيرادات			التقرير النهائي
	إجمالي	جاري	اسثماري	إجمالي	نفطي	غير نفطي	العجز/ الفائض
٢٠١٥	١١٩	٧٨	٤١	٩٤	٧٩	١٥	ـ ٢٥
٢٠١٦	١٠٥	٨٠	٢٥	٨١	٦٩	١٢	ـ ٢٤

(١) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٣٠٣ ـ ٣٠٤..

(٢) أسراء أحمد واخرون، دليل الموازنة المصرية، (مصر: بيت الحكمة للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٢)، ص ٥ ـ ٦.

السنوات	النفقات			الإيرادات			التقرير النهائي
	إجمالي	جاري	اسثماري	إجمالي	نفطي	غير نفطي	العجز/ الفائض
٢٠١٧	١٠٠	٧٥	٢٥	٧٩	٦٧	١٠	ـ ٢١
٢٠١٨	١٠٤	٧٩	٢٤	٩١	٧٧	١٤	ـ ١٣
٢٠١٩	١٣٣	١٠٠	٣٣	١٠٥	٩٣	١٢	ـ ٢٨
٢٠٢٠	١٦٤	١٣٦	٢٨	٩٣	٧٣	٢٣	ـ ٧١

المصدر: حيدر حسين ال طعمة، مقال بعنوان: مشروع الموازنة العراقية ٢٠٢١ والضغوطات السياسية، منشور على موقع (كلية الادارة والاقتصاد، جامعة كربلاء، بتاريخ ٢٠٢١/٢/١٠، تاريخ الوصول ٢٠٢١/٤/١٩). متوفر على الرابط: http://business.uokerbala.edu.iq

رابعا: قانون الموازنة

في الحقيقة أنّ الموازنة العامة ما هي إلا اجراءات تخضع للقانون، لذلك فأن القانون هو الذي ينظم الموازنة العامة في مجملها ويضع برنامجاً متكاملاً لإدارة شؤون الدولة المالية. وتنظم غالبية الدول موازناتها العامة من خلال نوعين من القوانين: الأول يشمل القوانين الدائمة والمتمثلة في القوانين الدستورية والقوانين الأساسية، والنوع الثاني يشمل القوانين المؤقتة والمتمثلة في قوانين الموازنة العامة السنوية.

١ـ القوانين الدائمة والأساسية:

يقصد بالقوانين الدائمة المنظمة للموازنة العامة القوانين التي تحتوي على أحكام تنظم الموازنة العامة للدولة والتي يستمر نفاذها لمدة غير محددة زمنيا، إذ تبقى أحكامها وآثارها سارية ما لم تلغ أو تعدل صراحة أو ضمنا[١]،

(١) فارس عبد الكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، =

وتشمل هذه القوانين الدستور والقوانين الأساس التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة للدولة، أي إنها تعد مكملة لأحكام الدستور(*)، من مثل، القوانين التي تنظم الأحكام الخاصة لإعداد الموازنة وآلية إقرارها، لذا فإنّ دساتير الدول كافة تتضمن نصوص مجتمعة أو متفرقة تخص السياسة المالية للدولة(١).

٢ـ القوانين المؤقتة والمنظمة للموازنة:

يقصد بالقوانين المؤقتة المنظمة للموازنة العامة القوانين التي توضع لمدة محددة تسري فقط خلال هذه المدة، فإذا انتهت فقدت صفتها الإلزامية للمستقبل، والمتمثلة في قوانين الموازنة العامة السنوية، فموازنة الدولة يتم إعدادها بشكل دوري ومنتظم غالبا كل سنة، الأمر الذي يستلزم صدور قانون سنوي ينظمها ويضبط أحكامها، وهذا القانون يسمى في الغالبية العظمى من الدول بقانون الموازنة العامة للسنة المالية الصادر خلالها(٢).

ويتضمن قانون الموازنة الصياغة القانونية للنصوص التي تخص تقديرات الإيرادات العامة والنفقات العامة المتوقع للحكومة تحصيلها وصرفها خلال المدة التي يغطيها القانون والتي عادة ما تكون سنة واحدة(٣).

= (الجامعة الاسلامية ـ غزة، كلية الشريعة والقانون، ٢٠١٦)، ص ٣٠.

(*) تصدر القوانين الأساسية والقوانين العادية من نفس السلطة، لكن الفرق بينهما إن القوانين العادية تنظم مسائل أخرى لا تخص النظام.

(١) فارس عبد الكريم، مصدر سبق ذكره، ص ٣٢ ـ ٣٣.

(٢) حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، (الجامعة المستنصرية: مجلة الحقوق، مجلد٤، العدد١٨، ٢٠١٢)، ص٧٩.

(٣) المصدر نفسه، ص٨٣.

ويجدر الإشارة هنا، إلا أن قانون الموازنة العامة للدولة ينبغي أن لا يأتي متعارضا مع مواد الدستور أو القوانين الأساسية، وإذا جاء متعارض يُعد باطلا ويلغى وفقا لمبدأ سمو الدستور.

المبحث الثاني:
مبادئ وقواعد الموازنة العامة

تحتوي الموازنة العامة على مجموعة من القواعد والمبادئ التي تحكم إعداد الموازنة، فموازنة الدولة تخضع في إعدادها إلى قواعد محددة تحكم ذلك الإعداد، ويقصد من ذلك تحقيق بعض الأهداف، منها، تسهيل مهمة السلطات العامة في التعرف بوضوح ودقة على مختلف أوجه الإنفاق العام، ومصادر الإيرادات العامة، كما أنها توفر للهيئات الرقابية، الوسائل الفعلية في الرقابة على تنفيذ الموازنة، يُنظر مخطط (٢).

وبالرغم من التطورات التي حصلت في الموازنة العامة في نهاية القرن العشرين ومطلع القرن الحادي والعشرين، فإن أهمية هذه المبادئ والقواعد ما زالت تحتل مكانة كبيرة، ومازال معظم الدول تتقيد بها في تحضير وإعداد موازناتها العامة، فعلى العموم يمكن إجمال هذه القواعد بخمسة مبادئ، وهي كالأتي:-

اولا: مبدأ سنوية الموازنة: يقصد بهذا المبدأ أن يكون تقدير النفقات العامة وإجازتها من قبل السلطة المخولة دورياً ولمدة سنة وحدة، ويستمد هذا المبدأ أهميته وفقا للاعتبارات الآتية[1]:-

١- **من الناحية السياسية:** يلحظ أن السنوية تضمن استمرار رقابة البرلمان

---

(١) محمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٥٢٣ - ٥٢٤.

وإحكامها على السلطة التنفيذية، فلا تستطيع ان تغير في الاوجه التي خصصت لها.

٢ـ **من الناحية المالية:** تحقق مبدأ السنوية التناسق بين دورية الإيرادات العامة ودورية الإيرادات الخاصة، حيث ترتبط دخول الافراد والمشروعات بمدة سنة.

٣ـ **من الناحية الفنية:** تحقق السنوية عنصر الانتظام في محتويات الموازنة.

كان لهذا المبدأ احترام كبير في الفكر التقليدي، لكن بعد ظهور الفكر الحديث الذي سيم مناقشته بالتفصيل فيما بعد، والذي ينادي بوجود تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، أصبح الالتزام بهذا المبدأ لا ينسجم مع طبيعة الدور التداخلي الذي تؤديه الدولة، لذا تضمن هذا المبدأ بعض الاستثناءات التي تخص المشاريع الكبيرة التي تستغرق عدة سنوات لإكمالها والتي تسمى بموازنة البرامج، كما أن طبيعة الدورة الاقتصادية تستلزم بعدم التقييد بسنوية الموازنة لما تتخلله من ظروف كساد ورواج طويلة، لذا هناك موازنات في بعض الدول عرفت بموازنة الدورة الاقتصادية[1].

ثانيا: مبدأ وحدة الموازنة: ويقصد بهذا المبدأ بأن الموازنة يجب أن تشتمل على جميع ايرادات الدولة ونفقاتها، ويكمن أهمية هذا المبدأ في تيسير معرفة وضع الدولة المالي وحقيقته، كذلك تيسير العمل الرقابي للبرلمان

(١) عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، (الاسكندرية: مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٤)، ص ٣٢٦.

على تنفيذ الموازنة[١]، وقد ظل هذا المبدأ مطبق باحترام حتى أتت الحرب العالية الأولى فأدركت الدول بضرورة عمل موازنات غير العادية، ثم شيئا فشيئا قل أهمية التقييد بهذا المبدأ، خاصة مع زيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية[٢].

والحقيقة أن الخروج عن قاعدة ومبدأ وحدة الموازنة كان لأسباب إدارية ومحاسبية؛ إداريا كان للحفاظ على استقلالية بعض المرافق الحساسة إداريا وماليا، اما محاسبيا فتتمثل في ان بعض مؤسسات الدولة تتطلب موازنات خاصة، حتى يمكن الحكم على كفاءتها[٣].

وعليه تكمن الاستثناءات على مبدأ وحدة الموازنة بالآتي[٤]:-

١-**الموازنات المستقلة**: وتتمثل في موازنات المؤسسات العامة الاستثمارية التي تتمتع باستقلالية مالية وإدارية.

٢-**الموازنات الملحقة**: وهي موازنات تختص ببعض الإدارات ذات الإستقلال المالي.

٣-**الموازنات الطارئة**: وهي موازنات غير عادية تلجأ لها الدولة في الظروف الطارئة.

ثالثا: مبدأ شمول الموازنة: تطبيقا لهذا المبدأ ينبغي أن تكون الموازنة العامة شاملة للنفقات العامة للدولة وإيراداتها، فلا يتم مصروف للدولة

---

(١) المصدر نفسه، ص ٣٤٢.

(٢) حميد بن محمد بن صالح، توازن الموازنة العامة، مصدر سبق ذكره، ص٦٦.

(٣) محمد خالد المهايني، محاضرات في المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٦٨.

(٤) عادل أحمد حشيش، مصدر سبق ذكره، ص٣٢٠.

خارج المبالغ المحددة في الموازنة العامة للدولة، كما ينبغي أن تدرج بها جميع الموارد وتظهر تلك الموارد بالموازنة العامة إجمالية قبل عملية خصم النفقات العامة منها، فلا يجوز لمصالح الايراد مثلا أن تخصم مصروفات الجباية من حصيلة مواردها و إظهار الصافي في الموازنة العامة، بذلك تتمكن سلطات الرقابة سواء اكانت تنفيذية أم تشريعية من تحقيق الرقابة على النفقات والعامة وتعقب ما يكون قد تخللها من تبذير أو اسراف أو استخدامها بشكل غير صحيح[١].

رابعا: مبدأ عدم التخصيص في الموازنة: وفقا لهذا المبدأ تكون الموارد العامة والنفقات العامة شائعة بحيث لا يخصص إيراد معين لخدمة معية أو نشاط بالذات بحيث تكون الإيرادات في جانب والمصروفات في الجانب الأخر من الموازنة، إذ إن تخصيص مورد معين لمصروف معين يفقد الموازنة العامة مرونتها، فضلا عن انهُ قد يؤدي إلى الاسراف إذا كان حجم الايراد يقل عن المصروفات اللازمة للخدمة.

إلا أنهُ يمكن الخروج عن هذا المبدأ إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك، فنجد أن جمهورية مصر العربية قد صدرت استثناءات لهذا المبدأ، من مثل، القانون رقم (٦٣) لسنة ١٩٤٥ بشأن تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على الملاهي للنهوض بصناعة السينما، وصدور القانون رقم (٤٩٩) لسنة ١٩٥٤ بشأن تخصيص حصيلة الضريبة الإضافية على صحة الدعاوى والأوراق القضائية في المحاكم لإنشاء دور المحاكم وإصلاحها وتأثيثها[٢].

---

(١) أحمد عبد الرحيم زردق، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر، ط١، (مصر: مكتبة القدس، ٢٠٠٩)، ص٢٤.

(٢) المصدر نفسه، ص٢٤.

خامسا: مبدأ توازن الموازنة: ويقصد بها تحقيق التساوي بين نفقات الدولة وإيراداتها المتأتية من المصادر التقليدية (الضرائب والرسوم) باعتبارها الموارد التقليدية الرئيسة، بمعنى أكثر تبسيط أن لا تزيد النفقات على الإيرادات والعكس صحيح[١].

هذا المبدأ كان مقدسا لدى المدارس الفكرية القديمة والتقليدية، إلا أنّ الفكر المالي الحديث لم تعد تضفي عليه هذه الصفة، إنما حل محله مبدأ التوازن العام للاقتصاد الوطني في مجموعة[٢]، إذ إن الأزمات الاقتصادية والمالية التي مرت على العالم بعد عام ١٩٢٩ برهنة خطأ الفكر المالي التقليدي، إذ أن الفكر التقليدي كان ينظر الى المشاكل المالية بمعزل عن الحياة الاقتصادية للمجتمع بينما دمج الفكر الحديث هذه المشاكل في غمار الحياة الاقتصادية للمجتمع مظهرة ما يوجد بينهما من ترابط وتأثير متبادل ولذلك فقد أولت النظرية الحديثة التوازن الاقتصادي العام الاهتمام الأول وأنّ أدى ذلك الى التضحية بالتوازن التقليدي للموازنة العامة أي بالتوازن الحسابي بين ايرادات الدولة ونفقاتها[٣].

لذا أصبح مبدأ توازن الموازنة يهتم في الوقت الحاضر بالتساوي بين الإيرادات والنفقات في أطار الدورة الاقتصادية، وليس في أطار السنة المالية، أي أن هذا المبدأ يطبق على مجموعة سنوات متلاحقة وهو ما يعرف

---

(١) محمد خالد مهايني، مصدر سبق ذكره، ص٧١.

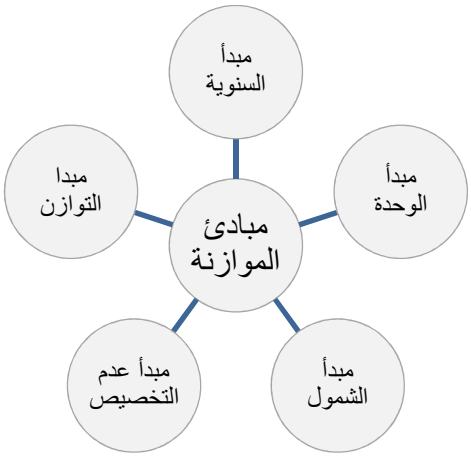
(٢) شريف رمسيس تكلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، (القاهرة: دار الفكر العربي للطباعة والنشر، ١٩٧٨)، ص ٤٠٥.

(٣) عبد الكريم صالح بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، (مصر: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣)، ص ٥٠٦.

بموازنات الدورة الاقتصادية[١].

مخطط (٢)

القواعد الرئيسة للموازنة العامة



المصدر: إعداد الباحث، بالاعتماد على: عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، (الاسكندرية: مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٤)، ص ٣٢٦ ـ ٣٤٢.

(١) عادل أحمد حشيش، مصدر سبق ذكره، ص٣٢٦.

المبحث الثالث:

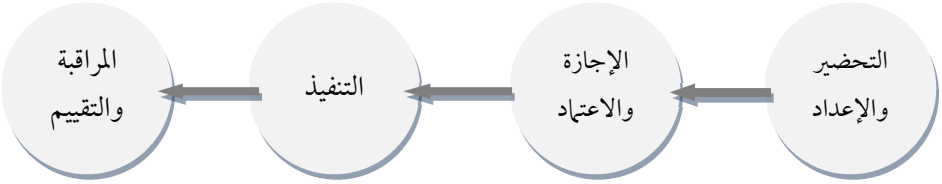
مراحل بناء وإعداد الموازنة العامة

تمر موازنة الدولة بمراحل عديدة بدءاً بتحضيرها وإعدادها، مروراً بالإجازة والاعتماد وصولاً إلى التنفيذ والمراجعة، فهي تتطلب وقتاً كافيا وجهوداً مضنية، والحقيقة أن كل مرحلة من هذه المراحل تؤثر في بقية المراحل وفي نظام الموازنة بشكل عام، وقد قننت التشريعات الحديثة هذه المراحل، وقسمت الصلاحيات بين السلطتين السياسيتين التشريعية والتنفيذية، حيث تؤدي العلاقة بين هاتين السلطتين أهمية كبرى في تحديد ورسم صلاحيات كل منهما، غير أن الهدف النهائي من تقسيم الصلاحيات هو وضع الموازنة في مسارها الصحيح بعدّها وثيقة استراتيجية للحكومة، ومن أولوياتها الحفاظ على المال العام وحسن التوزيع الأمثل للموارد الوطنية.

والتقسيم الشائع لمراحل الموازنة هو تقسيمها إلى أربعة مراحل تبدأ بالتحضير وتنتهي بالرقابة والتقييم، **وكما موضح في مخطط (٣)**.

مخطط (٣)

دورة الموازنة العامة للدولة



المصدر: من إعداد الباحث، بالاعتماد على مصادر المطلب.

أولا: مرحلة تحضير وإعداد الموازنة

تعتمد هذه المرحلة على فلسفة الحكومة والأوضاع الاقتصادية والاجتماعية العامة، إذ تمر حسب النسق القانوني بمراحل عدة؛ حيث تبدأ بمخاطبة وزارة المالية إلى جميع الوزارات والتشكيلات الحكومية بإعداد تقدير احتياجات للسنة المقبلة، وتقدير الجباية، ثم، تجمع وزارة المالية كافة هذه التقديرات ومن ثم تضع مشروع الموازنة بعد تشذيب التقديرات وبالتعاون من الوزارات الأخرى، ثم يقدم مشروع الموازنة إلى مجلس الوزراء للمصادقة عليه، ثم يرفع بعد ذلك إلى السلطة التشريعية لنيل الإجازة[١]. وتثير مرحلة التحضير والإعداد عددا من المشاكل، ذات الجوانب السياسية والاقتصادية والمالية، ويرتبط بعضها بتحديد السلطة المختصة بالتحضير والإعداد، ويدور الأخر منها حول الأساليب الفنية المتبعة في تقدير كل من النفقات العامة والإيرادات العامة.

١ـ السلطة المختصة في إعداد الموازنة: تُعد مرحلة التحضير والإعداد

(١) علي لطفي ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٨٦)، ص ٢٧٥ ـ ٢٧٦.

المرحلة الأولى في دورة الموازنة العامة ومن المتفق عليه أن عملية تحضير وإعداد الموازنة العامة هي عملية إدارية بحتة تختص بها السلطة التنفيذية، في كافة الدول، على اختلاف أنظمتها وهياكلها الاقتصادية والسياسية، إذ تقع على السلطة التنفيذية مسؤولية تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية، ومن حق الحكومة أن تضع من السياسات والبرامج ما تراه في ظل الظروف الاقتصادية والسياسية والمالية السائدة كفيلا بتحقيق هذه الأهداف، وأن تطالب الحكومة بكل ما تراه ضروريا لتنفيذ برامجها وسياساتها، والقيام بوظائفها ولما كانت الموازنة العامة الترجمة المالية والفنية لتلك البرامج والسياسات فإن من حق السلطة التنفيذية أن تقوم بالإعداد والتحضير للموازنة العامة[١]، ويرجع ذلك إلى عدد من المبررات والحجج، أهمها[٢]:ـ

أ ـ تحتاج الموازنة العامة إلى معلومات وبيانات مختلفة ومتعددة، والسلطة التنفيذية السلطة التي تتجمع لديها البيانات والإحصاءات عن النشاطات والقطاعات والأوضاع الاقتصادية والمالية المختلفة، كما تتوافر لديها الأجهزة والإدارات والخبرة، للقيام برسم برنامج عمل مستقبلي.

ب ـ فضلا عن ذلك إن السلطة التنفيذية هي الجهة المسؤولة عن عملية تنفيذ الموازنة العامة، مما يجعل من المنطقي أن توكل إليها عملية التحضير والإعداد فتسبغ عليها إلمامها بجوانب الحياة المختلفة، وبما تتضمن من مواطن قوة أو ضعف أو اقتصاد أو إسراف، ولا شك أن مصلحة الحكومة تتطلب أن تقوم بهذه المهمة بدقة وعناية فائقة.

---

(١) عادل أحمد حشيش، مصدر سبق ذكره، ص ٣٣٩ ـ ٣٤٠.

(٢) خالد شحادة الخطيب واحمد زهير، أسس المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٩٨ ـ ٢٩٩.

ج ـ تحتاج الموازنة العامة، إلى قدر كبير من التنسيق بين بنودها وتقسيماتها وأجزائها المختلفة، وهو أمر لا يتحقق إلا إذا تولت الحكومة إعداد وتحضير الموازنة، ذلك أن إعطاء هذه المهمة للسلطة التشريعية لن يحقق التنسيق بين بنودها وأقسامها المختلفة، نظراً لتعدد أعضائها، واختلاف اتجاهاتهم السياسية وانتماءاتهم الحزبية، ومن ثم تباين مطالبهم المالية إرضاءً لناخبيهم، أو تجاوبا مع برامج أحزابهم، دون النظر إلى الاعتبارات الفنية والاقتصادية والمالية.

د ـ إن من خصائص الموازنة العامة للدولة، عدّها بمثابة البرنامج السياسي والاقتصادي والمالي والاجتماعي للحكومة خلال السنة المقبلة، لذلك فمن الطبيعي أن يترك للحكومة إعداد الموازنة العامة حتى تأتي معبرة عن هذا البرنامج، وحتى يمكن في نهاية المطاف، محاسبة الحكومة عن مدى تنفيذها لما الزمت به نفسها، في برنامجها أمام السلطة التشريعية والشعب.

ه ـ وبما أن الحكومة هي المسؤولة عن تسيير المرافق العامة، لذلك فإنها تُعد الاقدر على تقدير الإيرادات العامة والنفقات العامة بدرجة كبيرة من الدقة والموضوعية، لأنها أقرب من غيرها إلى معرفة احتياجات تلك المرافق العام من النفقات، وما يتوقع أن تدره من إيرادات.

٢ ـ **وسائل تقدير الإيرادات والنفقات العامة:** تتوقف تلك الوسائل والطرائق على شكل النظام السياسي الحاكم، وعلى مستوى أداء الجهاز الحكومي، وكذلك على درجة تنوع مصادر إيراداته ونوع تلك المصادر، فضلا عن الوضع الاقتصادي ودرجة استقراره والمنظومة القانونية ومستوى

الدخل القومي. وتبعا لذلك لم يختزل خبراء المالية العامة على طريقة واحدة في التقدير، بل أن هناك أساليب كثيرة لعملية التقدير سواء للإيرادات أو النفقات.

أ- تقدير النفقات العامة: لا يثير تقدير النفقات العامة صعوبات فنية كبيرة، إذ يتم تقدير النفقات تبعا للحاجات، وذلك عبر دائرة الموازنة لكل مرفق من مرافق الحكومة، فتكون على نوعين[١]:-

- النفقات ذات الصفة المتكررة؛ مثل، الرواتب والأجور، وتم تقديرها على اساس ما تم انفاقه فعلا في السنة السابقة مع إجراء بعض التعديلات البسطة.

- النفقات ذات الصفة الغير متكررة؛ حيث ينتهي الانفاق بمجرد انتفاء الغرض من الانفاق، مثل، شراء المعدات والأثاث، ويتم تقديرها على أساس الكلفة ووفقا للأسعار السائدة في السوق.

ب- تقدير الإيرادات: هناك ثلاث وسائل تتبعها الدولة في تقدير الإيرادات، وهي كالآتي[٢]:-

- اسلوب التقدير القياسي: وتسمى ايضا بأسلوب السنة القبل الأخيرة، وبمقتضى هذا الأسلوب فإن الإيرادات المقدرة تدرج كما جاءت في الحسابات الختامية للسنة القبل الأخيرة، مع أدراج بعض التعديلات، مثل فرض ضرائب جديدة.

- طريقة المتوسطات: وتقدر هذه الطريقة الإيرادات على أساس متوسط

---

(١) حمدي بن محمد بن صالح، مصدر سبق ذكره، ص٧٤.

(٢) شريف رمسيس تكلا، مصدر سبق ذكره، ص ٤٢٦ - ٤٢٨.

الإيرادات الفعلية لمدة تتراوح بين (٣ ـ ٥) سنوات، ومن ثم اضافة أو انقاص نسبة معية بالزيادة أو النقصان تتماشى مع التوقعات الاقتصادية.

ـ طريقة التقدير المباشر: يتم في هذه الطريقة تقدير اتجاهات كل مصدر من مصادر إيرادات الدولة على حدة، وتقدير حصيلته بناءً على دراسة مستقلة لتلك الاتجاهات، وهذا الطريقة تتطلب استشرافاً دقيقاً وخبرة واسعة وتحليلات احصائية كبيرة.

ثانيا: مرحلة الإجازة ولاعتماد

تبقى الموازنة العامة مجرد مشروع مقدم من الحكومة حتى يتم مناقشته وإجازته من قبل السلطة التشريعية، إذ تُعد مُصادقة السلطة التشريعية على مشروع الموازنة المقدم إليها من قبل السلطة التنفيذية أمرا ضروريا لإضفاء الصبغة القانونية وتخويل الحكومة لتبدأ بتنفيذ بنود الموازنة العامة[1].

وقد أختلفت دساتير الدول في مدى سلطة وصلاحية السلطة التشريعية في مشروع الموازنة العامة، فبعض الدول منحت هذه السلطة حق فحص الاعتمادات المقدمة بصورة تفصيلية، والبعض الآخر منحها الصلاحية في المناقشة بصورة إجمالية والتركيز على الأهداف الرئيسة، أما البعض الآخر من الدول قد منح السلطة التشريعية حق تعديل الاعتمادات المقترحة بالتخفيض دون الزيادة بالتشاور مع السلطة التنفيذية، إلا أن بعض الدول لا تجيز ذلك مطلقا، بل تجيز للسلطة التشريعية إعادة مشروع الموازنة إلى

(١) فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، ط١، (بيروت: المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٠)، ص٨٦.

الحكومة لتعديله وفق ارشادات محددة، وهناك من الدول من يرفض كل ذلك ويقوم بتشكيل للجان مشتركة بين السلطة التنفيذية والتشريعية لوضع السياسات العامة[١].

وعلى العموم، تمنح الغالبية العظمى من دساتير الدول السلطة التشريعية سواء كان مكون من مجلس واحد (مجلس النواب)، او من مجلسيّن (مجلس عموم ومجلس شيوخ) حصر حق إجازة واعتماد الموازنة العامة، إلا في بعض الدول القليلة[*]. ويبرر ذلك بأن الشعب هو المقصود من الموازنة العامة وذلك بتحمله الاعباء المالية فوجب على ممثلي الشعب إجازة الانفاق والإيراد ومراقبة سياسات الحكومة[٢].

وتمر الإجراءات القانونية والإدارية لإجازة الموازنة العامة للدولة بالخطوات الآتية[٣]:-

١ - ترفع الحكومة مشروع الموازنة إلى السلطة التشريعية والتي بدورها تقوم بتوزيعها على اللجان المختصة (اللجنة المالية أو لجنة الموازنة)، أو غيرها من التسميات حسب الدولة.

---

(١) المصدر نفسه، ص٨٦.

(*) يتم إعداد مشروع الموازنة من قبل الحكومة، وتجاز عن طريق السلطة التشريعية المتمثلة في نواب الشعب، لكن في بعض الحالات القليلة يتم إعداد وتشريع الموازنة العامة للدولة من قبل سلطة واحدة، وذلك نتيجة أما تفويض حق اصدار مراسيم تشريعية، وأما بسبب اجتماع السلطتين التشريعية والتنفيذية في يد واحدة. المصدر: حسين عواضة وعبد الرؤوف قطيش، مصدر سبق ذكره، ٤٠.

(٢) عبد الحميد القاضي، اقتصاديات المالية العامة، (الاسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٨٠)، ص٢٩٧.

(٣) المصدر نفسه، ص٢٩٨.

٢ ـ تدلي وزارة المالية أو الجهة المختصة في ذلك بيان حول السنة المالية الجديدة وأبرز الخطوط الرئيسة والأهداف لمشروع الموازنة.

٣ ـ تقوم اللجان المختصة بدراسة المشروع وإعداد تقارير حوله تتضمن التعديلات والإضافات المقترحة.

٤ ـ يرفع المشروع إلى البرلمان للمصادقة عليه في جلسة علنية، وبإمضاء رئيس الدولة.

٥ ـ اخيرا يصدر المجلس التشريعي ما يسمى بقانون الموازنة، ويرفق بهذا القانون جدولان تفصيليان للرقم الإجمالي لكل من الإيرادات والنفقات العامة[١].

وبالرغم من صدور ما يسمى (بقانون الموازنة)، إلا أن هذا القانون يعد قانونا من الناحية الشكلية، إذ أن الموازنة العامة في أصلها تمثل عملا إدارية من ناحية الموضوع (حيث لا تقرر قواعد عامة ودائمة)[٢]. وتبعا لذلك فهو قانون نافذ بنفاذ مدة الموازنة، حيث يلزم هذا القانون الحكومة بعدم تجاوز النفقات التي اجازتها واعتمدتها السلطة التشريعية فقط دون مبالغ الإيرادات، إذ يمكن للحكومة أن تستحصل أكثر من المبالغ التي اعتمدت في الموازنة[٣].

ثالثا: مرحلة تنفيذ الموازنة

بعد اعتماد الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية وصدور قانون بها

---

(١) شريف رمسيس تكلا، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥٧.
(٢) طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، مصدر سبق ذكره، ص١٠٥.
(٣) شريف رمسيس تكلا، مصدر سبق ذكره، ص ٤٥٨.

تصبح الحكومة ملزمه بتنفيذ الموازنة، فالتنفيذ ما هو إلا بداية مرحلة جديدة تدخل فيها الموازنة واقع التطبيق العملي. ويقصد بالتنفيذ العمليات التي يتم بوساطتها تحصيل المبالغ الواردة في جانب الإيرادات العامة وإنفاق المبالغ الواردة في جانب النفقات العامة، وكلما كان تحضير الموازنة العامة محكما ودقيقا وموضوعيا كان التنفيذ متطابقا مع الواقع العملي وقريباُ جداُ من الأرقام الواردة في تخمينات الموازنة العامة[١].

وتحتوي عملية تنفيذ الموازنة العامة ثلاث انواع من العمليات؛ وهي صرف النفقات وتحصيل الإيرادات وعملية إدارة الخزانة التي تُعد حلقة الوصل بين الإيرادات والنفقات، ويتناول الأتي شرحا تفصيلياً لكل عملية على حده:ـ

١ـ **عملية تحصيل الإيرادات:** يتطلب تحصيل كل إيراد تنفيذ عمليتين، الأولى ـ تتولى الجانب الإداري وهي التحقق من قيام الحق لمصلحة الدولة ومعرفة مقدارها، والثانية ـ جباية وتحصيل المبلغ المتحقق، وهذا التمييز بين هاتين العمليتين يقضي الفصل في أعمال الموظفين الذين يقومون في تنفيذها بين الوظائف الإدارية والوظائف الحسابية[٢]، فالأولى تكون من اختصاص الوزراء والمديرين التي تقع على عاتقهم مسؤولية تقدير الحقوق، والثانية عملية الجباية توكل لموظفين حسابيين التي تنحصر مسؤوليتهم بتحصيل واستلام مبالغ الإيراد المقدرة في قانون الموازنة[٣].

---

(١) محمد خالد المهايني وخالد شحادة الخطيب، المالية العامة، (الجمهورية العربية السورية: منشورات جامعة دمشق، ب ت)، ص٤٠٢.

(٢) سعود جايد مشكور العامري وعقيل حميد جابر، مدخل معاصر في المالية العامة، ط٢، (طبعة الكترونية، ٢٠٢٠)، ص١٢٧.

(٣) المصدر نفسه، ص ١٢٧.ـ.ـ.ـ

٢ ـ عملية صرف النفقات: وتُعد أكثر تعقيدا من عمليات التحصيل فالحكومة تنفق الأموال ضمن قواعد وأصول تضمن صيانة الأموال العامة ومراقبة إنفاقها، وتحدد عملية الصرف بمقدار الاعتمادات المقررة في الموازنة العامة، وتمثل هذه الاعتمادات الحد الأقصى المسموح به للإنفاق في الأغراض المحددة لكل اعتماد منها وتعتمد السلطة التنفيذية في عمليات صرف النفقات العامة على قاعدة تخصيص الاعتمادات أي أن تلتزم السلطة التنفيذية بعدم تحويل اعتماد ما مخصص في الموازنة العامة إلى إنفاق يهدف إلى غرض أخر غير مخصص لهُ[١].

وتمر عملية صرف النفقات بأربعة مراحل تكون المراحل الثلاث الأولى من تخصص الجهات الإدارية، أما المرحلة الرابعة مرحلة الصرف توكل إلى الجهات المحاسبية، وكما يأتي[٢]:ـ

أ ـ مرحلة الارتباط بالنفقة: ويحصل هذا الارتباط عندما تتخذ السلطة التنفيذية قرار ينتج عنه دين في ذمة الدولة يجب سداده، مثل (التوقيع على شراء بضاعة، عقد صفقة، رواتب وأجور...الخ).

ب ـ تحديد النفقة: وهو قرار تصدره الجهة المختصة (السلطة التنفيذية) بتقدير المبلغ المستحق للدائن وخصمه من الاعتمادات المقرر في الموازنة العامة.

ج ـ الأمر بالصرف: وهو الأمر الموجه إلى أمين الصندوق (المحاسب) في الدوائر المعنية بدفع مبلغ من المال لشخص ما (الدائن) علما أن هذا الأمر

(١) سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص ٥٦٠.
(٢) معيوف احمد، محاضرات في المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٤.

يصدر من جهة رسمية مفوضة لذلك تسمى الأمر بالصرف.

د ـ صرف النفقة: أي صرف قيمة النفقة المحددة سابقا للشخص صاحب العلاقة، وقد تكون عملية الصرف (الدفع) نقدا أو عن طريق شيك محرر لفائدة الدائن، وهي من اختصاص الجهة المحاسبية فقط.

والغاية من تقسيم الصلاحيات بين من يعقد النفقة ويأمر بصرفها (الإداريين) وبين من يقوم بصرفها فعلاً (المحاسبين) تعزى إلى مجموعة من الحجج، أهمها الأتي[1]:ـ

ـ يقوم المحاسبون بالرقابة على الدائنيّن والموظفيّن الذين يتعاقدون معهم ليمنعوا التواطؤ والتلاعب الذي قد يحدث بين الدائنين والموظفين الإداريين.

ـ التدقيق من صحة النفقات وانطباقها مع القوانين المتبعة، فالمحاسب يراقب قانونية النفقة بصورة أدق من الموظف الإداري الذي يعقدها وينفذها.

٣ ـ عملية إدارة الخزانة: الخزانة هي حلقة الاتصال بين التحصيل والصرف، فيها تتجمع الإيرادات ومنها تخرج المبالغ اللازمة لدفع النفقات وهي تتبع وزارة المالية فمهمتها مزدوجة، فهي من جهة، تقوم بتحصيل الإيرادات وإنفاق المصروفات باسم الدولة والتوفيق بين عمليتي التحصيل والصرف وأن تكون بها المبالغ اللازمة لمقابلة أوامر الصرف من جهة أخرى، إذ لا تتجاوز المبالغ المطلوبة للإنفاق ما هو موجود بالخزانة فعلا[2].

---

(١) هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط٢ ، (بغداد: مطبعة سلمان الاعظمي، ١٩٦٨)، ص ٣٨٩.

(٢) هاشم الجعفري، المصدر السابق نفسه، ص ٣٩٢.

والحقيقة إن الخزانة العامة ليست مكانا ماديا تتجمع فيه الإيرادات العامة، وتصرف منه النفقات العامة، بل هي قيود محاسبية وحسابات، تسجل فيها الإيرادات العامة المحصلة لحساب الدولة، وتسحب منها النفقات العامة التي تلتزم الدولة في دفعها[١]. ونظراً إلى أن أرقام الموازنة العامة ما هي إلا أرقام تقديرية، ونادرا ما يحصل التوازن الفعلي بين الإيرادات والنفقات العامة، لذا ففي حالة حصول فائض في الخزانة الناتج عن زيادة الإيرادات على النفقات فإن هذا الفائض يحول إلى مال احتياطي، أما في حالة العجز فإن ذلك يستدعي الحكومة إلى سد هذا العجز بالوسائل (المالية أو النقدية(*))[٢].

رابعا: الرقابة على تنفيذ الموازنة

إن السلطة المنفذة للموازنة العامة قد تخرج عن الحدود التي رسمت لها في بنود الموازنة، لذا تهدف هذه المرحلة على التأكد من حُسن إدارة الاموال العامة ومدى تطابق التقديرات مع المتحقق فعلا، وأن يكون التنفيذ قد تم ضمن الحدود والتوجيهات العامة الصادرة من السلطة التشريعية، وتستمد الرقابة على تنفيذ الموازنة أهميتها من ضرورة تنفيذها بشكل يجنب كل إسراف أو تبذير لأموال الدولة، ولهذا كان لابد من وجود الرقابة للتحقق من ذلك[٣].

---

(١) محمد خالد المهايني وخالد شحادة الخطيب، مصدر سبق ذكره، ص ٤٠٨.

(*) أما عن طريق الاقتراض أو اصدار أذونات الخزانة أو اصدار نقدي جديد....

(٢) المصدر نفسه، ص ٤٠٩.

(٣) سعود جايد مشكور العامري وعقيل حميد جابر، مصدر سبق ذكره، ص١٢٨.

وفي الأصل تُعد الرقابة على تنفيذ الموازنة من اختصاص السلطة التشريعية، للتأكد من مدى تقيد والتزام السلطة التنفيذية بإجازة الجباية والإنفاق، ويعتمد في ذلك على تقارير دورية تقدمها إدارات متخصصة في الرقابة المالية، وبناءً على ذلك فان الهدف الاساس من الرقابة في تنفيذ الموازنة، هو ضمان تحقيقها أقصى قدر من المنافع للمجتمع في حدود السياسة العامة للدولة[١].

وتقسم الرقابة على الموازنة إلى انواع عدة تبعا لاعتبارات مختلفة؛ فهي تقسم اعتبارا لتوقيتها ووجهة الرقابة، فضلا عن نوع الرقابة، وعلى النحو الآتي:ـ

١ـ **الرقابة من حيث التوقيت**، وتقسم إلى:

أ ـ **الرقابة السابقة**: وهي الرقابة التي تسبق الصرف، وتهدف إلى التدقيق في المعاملات المالية قبل تنفيذها، للحيلولة دون ارتكاب أية مخالفات مالية، وتختص هذه الرقابة بجانب النفقات[٢]. وتمتاز هذه الرقابة، بالمزايا الآتية[٣]:ـ

ـ تقليل فرص ارتكاب المخالفات المالية أو التزوير، ومن ثم المحافظة على الأموال العامة.

ـ الدقة في تطبيق القوانين والأنظمة واللوائح والتعليمات المالية.

ـ تخفيف المسؤولية الملقاة على عاتق رجال الإدارة (فهم يستندون إلى

---

(١) سعود جايد مشكور العامري، وعقيل حميد جابر، المصدر السابق، ص١٢٨.

(٢) حامد عبد المجيد، المالية العامة، (الاسكندرية: مكتب شباب الجامعة، ١٩٨٤)، ص١٢٤.

(٣) علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، (القاهرة: مكتب عين شمس، ١٩٨٢)، ص ٢٧٠ ـ ٢٧١.

قرارات، وموافقات أجهزة الرقابة، عند مناقشة تصرفاتهم في المستقبل).

ـ تحقيق وفر في النفقات العامة، لأنها ترفض النفقات غير المشروعة.

اما عيوب الرقابة السابقة، فيمكن إجمالها بالأتي[١]:ـ

ـ تأخير الأعمال بسبب الوقت الذي تتطلبه الرقابة السابقة على الصرف.

ـ جعل وزارة المالية ذات نفوذ كبير على جميع الوزارات والمصالح الحكومية لأنها تراقب نفقاتها وتلغي ما تراه غير مشروع منها، وهذا يخالف المفهوم الذي يرى إن وزارة المالية مساوية للوزارات الأخرى.

ـ تعتبر الرقابة السابقة على الصرف رقابة شكلية (مراجعة دفاتر ومستندات، والتحقق من صحة تطبيق الأنظمة واللوائح المالية) وليست رقابة موضوعية تتضمن مراجعة نتائج الأعمال والعائد منها.

ب ـ **الرقابة اللاحقة:** تبدأ بعد انتهاء السنة المالية، وتشمل جانبي الموازنة الإيرادات والنفقات العامة، وتتخذ الرقابة اللاحقة أشكال متعددة قد تقتصر على المراجعة الحسابية والمستندية، وقد تمتد لتشمل كفاءة الوحدة الإدارية في استخدام الأموال العامة[٢]. وتمتاز هذا المرحلة بالآتي[٣]:ـ

ـ عدم إعاقة العمليات المالية، وإمكانية مراجعة اجزاء الموازنة كافة.

ـ ليس لها تأثير في تنفيذ الاعمال.

---

(١) المصدر نفسه، ص٢٧١.

(٢) محمد طاقة، وهدى العزاوي، مصدر سبق ذكره، ص ١٩٨.

(٣) عبد الهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، (الكويت: جامعة الكويت، ١٩٨٢)، ص٤٠٧.

ـ تأتي نتاجها دقيقة لأنها تأتي بعد عملية التنفيذ.

ـ ارتباطها بالسلطة التشريعية السياسية.

اما عيوب الرقابة اللاحقة، فيمكن تلخيصها بالآتي[١]:ـ

ـ لا تحول دون وقوع الأخطاء المالية، لأن هذه الرقابة تتم بعد الصرف، بعد أن تكون المخالفات والأخطاء المالية قد ارتكبت فعلا.

ـ قد يتأخر اكتشاف الأخطاء، بعد فترة طويلة، أحيانا، من وقوعها، مما يقلل من فاعليتها.

ـ تُعد الرقابة اللاحقة تكرارية في عملياتها للرقابة السابقة، ولذا ينظر اليها، بأنها إضاعة للوقت والجهد، في حالة ممارستها على نطاق واسع، وليس على نطاق ضيق (طريقة العينات).

٢ـ **من حيث جهة الرقابة**، حيث يُقسم هذا النوع إلى[٢]:

أ ـ **رقابة داخلية**: وهي تلك الرقابة التي تتم من داخل السلطة التنفيذية نفسها، ويقوم بها موظفو الحكومة فيما بينهم، وتسمى ايضا بالرقابة الذاتية، وتتمثل في مراقبة وزارة المالية على الوزارات الآخرى، ومراقبة الوزراء على دوائرهم.

ب ـ **الرقابة الخارجية**: وهي الرقابة التي تقوم بها سلطة مستقلة عن السلطة التنفيذية، مثل السلطة التشريعية او السلطة القضائية أو هيئة مستقلة كالإدارة العامة للرقابة المالية في السعودية.

---

(١) المصدر نفسه، ص٤٠٧.

(٢) حامد عبد المجيد، مصدر سبق ذكره، ص١٢٤. وينظر ايضا: طاهر الجنابي، مصدر سبق ذكره، ص ١٢٤ ـ ١٢٦.

٣ ـ من حيث نوع الرقابة، وتقسم إلى[١]:ـ

أ ـ رقابة اقتصادية: وتكون عبر مراقبة أداء الحكومة، وتتجه نحو ملاحظة مدى تحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع.

ب ـ رقابة حسابية: وهذا الرقابة تقتصر على مراجعة الدفاتر الحسابية ومستندات الصرف والتحصيل، لملاحظة مدى تتطابق والتزام الحكومة بالاعتمادات الممنوحة في الموازنة، والتأكد من أن الإيرادات قد حصلت وأودعت في خزينة الدولة.

ويجدر الاشارة هنا، إلى أن هذه التقسيمات هي تقسيمات نظرية بحثية، فالواقع العملي يقر بأن جميع هذه الانواع الرقابية كافة تصب في مضمون واحد وتأتي متداخلة مع بعضها، وتطبق في نفس الوقت، فمثلا، الرقابة السابقة تتضمن أدوات اقتصادية وأدوات محاسبية، فضلا عن ممارستها من قبل هيئات داخلية وأخرى خارجية.

---

(١) عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة: دراسة مقارنة، (بيروت ـ لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥)، ص ٣٤٧ ـ ٣٤٨.

المبحث الرابع:
علاقة الموازنة العامة بالمالية العامة والاقتصاد الوطني

تُعد الموازنة العامة واقعا، ترجمة فعلية للسياسات المالية والاقتصادية للدولة، وذلك عبر تثبيت الأرقام والقوانين والإجراءات والأدوات الكفيلة بتحقيق الفلسفة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمالية التي تتبناها للدولة. لذا تُعد الموازنة العامة جزءا من سياسات المالية العامة والتي بدورها تُعد جزءا من السياسات الاقتصادية التي تُعد جزءا من السياسات العامة للدولة[1].

اولا: العلاقة بين الموازنة العامة والمالية العامة

لم يكن هناك ما يسمى بالمالية العامة، بل ظهر هذا المفهوم مع ظهور الدولة، والمالية العامة شديدة الصلة بالحاجات العامة، ففي الوقت الذي يُمكن للإفراد من اشباع بعض الحاجات الفردية مثل الزواج والمأكل والمشرب، فإنهم لا يستطيعون اشباع الحاجات الأخرى، مثل الأمن والصحة والتعليم، لذا كان من الضروري أن تتولى اشباع هذه الحاجات سلطة مركزية متمثلة بالحكومة[2].

---

(١) عبد العال الصكبان، علم المالية العامة، ج١، ط٣، مصدر سبق ذكره، ص٢٣.

(٢) عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، (سورية: مكتبة زين الحقوقية، ٢٠١٥)، ص١٠ ـ ١١.

وتبعا لذلك، تُعد المالية العامة من اختصاص الحكومة، تستطيع عبرها التعبير عن فلسفتها في إدارة الدولة، وذلك عن طريق الأدوات الأساسية للمالية العامة، وهما: الضرائب والإنفاق العام. وتظهر العلاقة بين الموازنة العامة والمالية العامة عبر استعراض مفهوم كليهما، فتعرف المالية العامة بأنها[١]:-

١ - علم دراسة الوسائل التي بواسطتها تؤمن الدولة الواردات الضرورية لتغطية النفقات العامة، وتوزيع اعبائها على المواطنين كافة.

٢ - العلم الذي يبحث في مختلف الوسائل التي تمكن الاشخاص المعنويين من تأمين الموارد اللازمة لسد الحاجات الجماعية وفي القواعد الواجب مراعاتها في إدارة النفقات والواردات.

٣ - هي عملية تحصيل الإيرادات التي تقوم بها الإدارات والمؤسسات العامة في الدولة وعلى المستويات كافة، وما يقابلها من نفقات عامة تقوم بها تلك الإدارات بغض النظر عما إذا كانت تلك المؤسسات مستقلة مالياً أم لا[٢].

٤ - هي النشاط المالي للدولة المتمثلة في إنفاقها لما تحصل عليه من إيرادات بقصد اشباع الحاجات العامة للمجتمع من حاجات غير قابلة للتجزئة وحاجات قابلة للتجزئة[٣].

اما الموازنة العامة، فتُعرف وتمتاز بالآتي[٤]:-

أ - إنها وثيقة مالية تتضمن توقعات وتقديرات للإيرادات والنفقات

---

(١) المصدر نفسه، ص١٠.

(٢) هيثم صاحب عجام، المالية العامة دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبي، (بيروت: الهيئة القومية للبحث العلمي، ١٩٩٧)، ص٢٧.

(٣) صلاح الدين حمدي، المالية العامة، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٥)، ص ١١.

(٤) فليح حسن خلف، المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٢٧٨ - ٢٧٩.

المقدمة.

ب ـ إنها تعد من قبل السلطة التنفيذية، وهي الحكومة ممثلة بسلطتها المالية (وزارة المالية أو وزارة الخزانة)، وحسب الجهة ذات الاختصاص كسلطة مالية.

ج ـ إنها توضح الكيفية التي يتم بموجبها تحصيل الإيرادات، وتحدد الكيفية التي يتم بها إنفاق هذه الإيرادات، والأوجه الرئيسية لهذا الإنفاق.

د ـ إنها ينبغي أن تصدق من قبل السلطة التشريعية والتي يمثلها مجلس النواب، وما يماثله في الأنظمة ذات الطبيعة الديمقراطية، أو أي سلطة تشريعية اخرى وحسب طبيعة نظام الحكم في الدولة.

هـ ـ إن الموازنة العامة تُعد أداة هامة وأساسية في تحقيق أهداف الدولة، وتبعا لطبيعة نظامها الاقتصادي والسياسي، ودرجة تطوره، وظروفه وموارده، واحتياجاته، وتختلف أولوية الأهداف من دولة إلى أخرى، ومن وقت لآخر في الدولة الواحدة.

وعلى وفق ذلك، تُعد الموازنة العامة الخطة العامة والمنظمة من قبل الحكومة لتنفيذ سياساتها المالية بطريقة منهجية وعملية، وذلك عبر سياستي تحديد النفقات العامة والإيرادات العامة (بالضيق أو التوسع)، بما يتلاءم مع الوضع القائم، وتحقيقا للأهداف العامة التي تصب في خدمة المجتمع، من مثل، الحفاظ على استقرار قيمة العملة المحلية، وتحقيق إيرادات متنوعة، من ذلك فإن الإيرادات والنفقات العامة الواردة في الموازنة تحكمها قوانين المالية العامة بشكل إجمالي، لذا تُعد الموازنة العامة المرأة التي تعكس المركز المالي للدولة.

ثانيا: العلاقة بين الموازنة العامة والاقتصاد الوطني

إن من أهم خصائص الموازنة العامة في الفكر الحديث هو استخدام أدواتها الرئيسة (الإيرادات العامة والنفقات العامة) كوسيلة للتدخل في المجال الاقتصادي والاجتماعي، بل والسياسي، وذلك بعكس ما كان عليه الحال في الفكر التقليدي، وعليه فلم تعد نفقات وإيرادات الموازنة العامة محايدة، ولم يعد الاهتمام قاصر على اشباع حاجات الدولة الإدارية أو مجرد تحقيق توازن الموازنة بالمعنى الضيق، وإنما اصبحت الموازنة تهتم بتحقيق التنمية الاقتصادية والتوازن الإجمالية للاقتصاد الوطني[١].

إذ اصبحت الموازنة العامة أداة مهمة في أيدي الحكومات سواء في الدول المتقدمة أم النامية لضبط التوجه الاقتصادي وأهدافه في الاستقرار والتوازن، ويمكن توضيح العلاقة بين الموازنة العامة للدولة والاقتصاد الوطني، من خلال معرفة التأثير الذي تؤديه سياسات الموازنة العامة على مجموعة المتغيرات في الاقتصاد الوطني، وهي كالآتي:-

١-الاستهلاك: تؤثر الموازنة العامة للدولة على مستوى الاستهلاك الكلي للبلد، وذلك عبر توجيه الانفاق العام، فيزداد الاستهلاك الكلي بمجرد اتباع الحكومة سياسة توسعية في الانفاق، والعكس صحيح، كما يمكن للحكومة استخدام الأداة الأخرى لتحقيق نفس الغرض وهي الضرائب والرسوم، فيمكن للحكومة فرض ضرائب جديدة آو زيادتها إذا ما أرادت تخفيض الاستهلاك الكلي[٢].

---

(١) محمد عبد العزيز المعارك وعلي شفيق، أصول وقواعد الموازنة العامة، (المملكة العربية السعودية: مطبعة جامعة الملك سعود، ٢٠٠٣)، ص ٢٥٣.

(٢) سعود جايد مشكور العامري وعقيل حميد جابر، مصدر سبق ذكره، ص ١٣٩ - ١٤٠.

٢ـ الادخار: تستطيع الحكومة عبر قوانين الموازنة العامة أن تدفع بالمواطنين نحو تخفيض او زيادة الادخار، وذلك عبر الادخار الطوعي الذي يأتي عن طريق التحفيز والإعفاءات أو عبر الادخار الاجباري الذي تفرضه الحكومة على موظفيها والأيدي العاملة في القطاع الخاص[١].

٣ـ الاستثمار: تنقسم الموازنة العامة إلى شقين؛ الأول، تشغيلي، والثاني، استثماري، لذا نرى بعض الدول تولي أهمية كبيرة بالجانب الاستثماري لما لهُ من أهمية كبيرة في تكوين رأس المال وتطوير الاقتصاد، بينما البعض الأخر من الدول، وخاصة الدول الريعية تولي أهمية أكبر للجانب التشغيلي، مما ينعكس ذلك بشكل سلبي على مجمل الاقتصاد الوطني[٢].

٤ـ ميزان المدفوعات: يمكن للحكومة التأثير على ميزان المدفوعات عبر وضع مجموعة من البنود والإجراءات في قانون الموازنة العامة، فتستطيع الدولة تقييد الواردات عبر وضع ضرائب جمركي ورسوم عالية على الواردات المنافسة للمنتجات الوطنية، كما يمكنها زيادة منافسة المنتجات الوطنية والدفع بالتصدير عبر تحفيز ودعم مصادر الإنتاج الوطني، وذلك من خلال رصد أموال في الموازنة العامة لدعم القطاعات المنتجة في البلد[٣].

٥ـ الطلب الكلي: تستطيع الحكومة ومن خلال بنود الموازنة التأثير على الوضع الاقتصادي العام ركودا أو انتعاشا، إذ تقوم الحكومة بتقدير

---

(١) صلاح الدين حمدي، المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٧.

(٢) عوض فاضل اسماعيل، نظرية الانفاق الحكومي، (بغداد: دار الكتب والوثائق، ٢٠٠٣)، ص٣٦٤.

(٣) حمدي بن محمد بن صالح، مصدر سبق ذكره، ص٢٩.

النفقات للسنة المقبلة وتقدير الإيرادات، وعلى أساس ذلك تقوم بتقسيم تلك النفقات المتوقعة على جميع القطاعات، إذ تستطيع الحكومة زيادة الطلب الكلي من خلال، تخصيص مبالغ كافية للقطاعات الإنتاجية والمهمة، هذا يؤدي إلى التوسع في الصرف على هذه القطاعات الإنتاجية، وهذا يؤدي إلى زيادة التوظيف، وهذا يؤدي إلى تكوين الدخول لدى الافراد، وهذا يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي، كما ويؤدي إلى زيادة الإنتاج القومي، الذي بدوره يؤدي إلى زيادة ومضاعفة في التوظيف، ومن ثم إلى إعادة توزيع الدخل القومي[١].

(١) عوض فاضل اسماعيل، مصدر سبق ذكره، ص ٣٦٥ ـ ٣٦٦.

الفصل الثالث :
جدلية دور الدولة في النشاط الاقتصاد والنظريات المحددة للإنفاق العام

تعبر الموازنة العامة عن مالية الدولة، ونظراً لذلك كان من الضروري أن نتناول تطور دور الدولة في النشاط الاقتصادي متممة بالنظريات الخاصة بالإنفاق العام، لما لهذا الدور من انعكاسات على الصعيد السياسي والاجتماعي، حيث أن ظهور الدولة والدور الذي تؤديه في الحياة الاقتصادية مرّ بمراحل عدة، هذه المراحل جاءت متناغمة مع الفكر الاقتصادي والسياسي لكل حقبة من الزمن، إذ جاءت المدارس الفكرية للمراحل أللاحقة مختلفة تماما من حيث الفكر والتطبيق في رسم دور الدولة والمهام الموكلة إليها، كما تطورت النظريات تبعا للتراكم الفكري الذي انتجته هذه الاتجاهات الفكرية، حتى وصلت إلى ما هي عليه الآن، لذلك سيتتبع هذا المبحث دور الدولة في النشاط الاقتصادي والنظريات المحددة للإنفاق الحكومي، وفق ثلاث مطالب، يتناول الأول دور الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل الفكر التقليدي، فيما يتناول الثاني دور الدولة في ظل الفكر الحديث والمعاصر، أما المطلب الثالث فقد ركز على طبيعة وفلسفة النظريات المحددة للإنفاق الحكومي.

المبحث الأول:
دور الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل الفكر التقليدي

أولا: دور الدولة في ظل الفكر الكلاسيكي (الدولة المحايدة)

يتمحور الفكر التقليدي، المتمثل في المدرسة الكلاسيكية، بقيادة أدم سميث، حول فكرة اساسية ومؤداها إن افضل السبل لتحقيق الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية، يتمثل في ترك الحرية الكاملة للأفراد في تحديد حجم ونوعية ما يمارسونه من نشاط اقتصادي، ظنا منهم أن الحافز الفردي افضل من الحافز الجماعي، وأن نظام السوق في ظل المنافسة الكاملة التي تمثل أبرز مبادئهم كفيلة بتحديد حجم الدخل القومي وتوزيع هذا الدخل على مختلف الطبقات والأفراد بأفضل الصور وأكثرها عدالة[1].

هذا الفكر كان عبارة عن نتاج ثورتين، هما: الثورة الصناعية في إنجلترا والثورة الفرنسية، وكانت نتيجتهما ميلاد النظام الرأسمالي في شكله التقليدي القائم على مبدأ (دعه يعمل، دعه يمر) حيث يرى هذا النظام أنه على الدولة عدم التدخل في النشاط الاقتصادي وترك الأفراد أحرارا في معاملاتهم الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن كل فرد يسعى لتحقيق منفعته الخاصة يؤدي ذلك في آن واحد وبأيدي خفية لتحقيق منفعة

(١) عمرو هشام محمد، مدخل في مدارس الفكر الاقتصادي، (دمشق: دار طلاس، ٢٠٠٩)، ص ٨٦ ـ ٨٧.

الجماعة (حسب مفهوم اليد الخفية لآدم سميث) والتي هي عبارة عن مجموع مصالح أفراد المجتمع، أي لا يوجد تعارض بين مصلحة الفرد ومصلحة الجماعة[١]. وعليه يتعين على أن يكون دور الدولة عند أدنى مستوى ممكن، بحيث يقتصر فقط على إشباع الحاجات العامة من أمن ودفاع وعدالة ومرافق عامة، شريطة أن يكون تدخلها حياديا لا تأثير له على سلوك الأفراد، فضلا عن الإشراف على بعض المرافق العامة التي لا يقوى النشاط الخاص على القيام بها لضخامة تكاليفها، أو لضآلة ما تدره من أرباح، كالتعليم والطرائق والمواصلات والمياه، والكهرباء...إلخ، وحتى تتوافر الحرية الاقتصادية والسياسية يستلزم الأمر عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي للأفراد إلا في حدود ضيقة، لأن ترك المبادرة الفردية للأفراد كفيل بتحقيق أقصى إنتاج ممكن، وتحقيق التوزيع العادل للدخل والثروة دون الحاجة إلى تدخل الدولة[٢].

ويعود رفض المدرسة الكلاسيكية لتدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لمجموعة من الاعتبارات، أهمها[٣]:-

١ - إن تدخل الدولة يعترض ويقوض الحرية العامة بما فيها الحرية الاقتصادية.

٢ - من شأن تدخل الدولة الواسع في الحياة الاقتصادية الإضرار بمبدأ المنافسة، الذي عد حجر الزاوية في الفكر الكلاسيكي.

---

(١) معيوف احمد، محاضرات في المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٩.

(٢) المصدر نفسه، ص١٠.

(٣) عبد علي كاظم المعموري، تأريخ الافكار الاقتصادية، (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠١٢)، ص٣٢١.

٣ ـ لا حاجة لهذا التدخل حتى في ظل حدوث اختلالات اقتصادية، إذ أن من شأن آليات (ميكانزيم الأسواق) أن تعيد التوازن إلى الاقتصاد.

٤ ـ تعتمد الدولة في جل نشاطها على إيراداتها المتأتية من الضرائب على الإفراد والمؤسسات، وعليه كلما زاد دور الدولة ازدادت الضرائب على المنتجين (الوحدات الإنتاجية)، مما يعني خفض لمستويات الأرباح وأضعاف التراكم الرأسمالي وإعادة الإنتاج.

٥ ـ يرى آدم سميث أن مجمل أنشطة الدولة هي استهلاكية (بعدها غير منتجة)، ولذلك فالدولة مبذرة للأموال وسيئة في الإدارة.

ويؤمن الفكر الذي ساد في هذه الحقبة بالتطور المتوازن للاقتصاد الوطني في ظل الأداء التلقائي لجهاز السوق وفي نطاق الحرية الاقتصادية المطلقة، بما يؤدي إلى تحديد دور الدولة في الحفاظ على هيكل الحرية الاقتصادية وأداء المهام الاساسية في المجتمع، كالدفاع الخارجي، الأمن الداخلي وتسيير المرافق العمومية، وبذلك يكون دور الدولة قائم على الحياد[1]، أي على هامش الاقتصاد الوطني بحجة الحفاظ على المصلحة الخاصة وعلى مقومات النظام المتمثلة في الهيكلة الفردية والحرية الاقتصادية وقوى السوق، دون التأثير فيها عن طريق الجباية أو الإنفاق العام، ومن هنا قامت فكرة الموازنة بالمفهوم التقليدي على مبدأ التوازن الرقمي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، ووفق هذا أعتبر ظهور العجز في الموازنة خطرا حقيقيا، لأنّ معالجته عن طريق الاقتراض تسبب أزمة مديونية دائمة، كما أنّ لجوء الدولة إلى إصدار أوراق نقدية من شأنه

(١) محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، ج١، (الاسكندرية: مطبعة التوني، ١٩٩٣)، ص١٥٧.

إحداث حالة تضخمية مستمرة[١].

وتبعا لذلك تحدد دور الدولة في تلك الحقبة بمجموعة من الأهداف التي جاءت متلائمة مع الوضع الاقتصادي والسياسي العام لتلك المرحلة، ويمكن إجمالها بالآتي[٢]:-

أ- تتحدد وظيفة الدولة بالأعمال التي يصعب على القطاع الخاص القيام بها أو تعجز آلية السوق على تحديد أثمانها، أو الدولة تعد المستفيدة الوحيدة منها، ومن ثم، فقد تحدد دورها في القيام بأعمال الأمن الداخلي وتحقيق العدالة والدفاع على حدود الدولة.

ب - الحيادية في إدارة المالية العامة، أي تكون مهمة الدولة تحديد الإيرادات التي يمكن الحصول عليها للوفاء بالتزامات الدولة التقليدية من دون التأثير على النشاط الاقتصادي والتنمية الاقتصادية.

ومما سبق، يمكن القول أن الموازنة العامة في ظل الفكر الكلاسيكي كانت مجرد بيان حسابي تقديري متوازن يعبر عن احتياجات الدولة للإنفاق ووسائل تدبير الموارد اللازمة لهذا الإنفاق، خلال فترة مقبلة دون إعطاء أي اعتبار للمتغيرات الاقتصادية أو الاجتماعية أو السياسية على المستويين المحلي والعالمي.

ثانيا: دور الدولة في ظل الفكر الماركسي (الدولة المنتجة)

جاءت فكرة الاشتراكية عند ماركس كنتيجة طبيعية للأزمات

---

(١) شباب سيهام، تأثير تقلبات اسعار النفط على الموازنة العامة للدولة دراسة قياسية للموازنة العام في الجزائر، اطروحة دكتوراه (الجزائر: جامعة ابي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم المالية العامة، ٢٠١٩)، ص ٩.

(٢) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٣٥.

الاقتصادية والتناقضات التي رافقت الفكر الرأسمالي التقليدي، إذ بنية الفكر الاشتراكي، وخاصة الفكر الماركسي على النقيض التام للفكر الرأسمالي الكلاسيكي، خاصة في موضوعة دور الدولة في الحياة الاقتصادية، أنّ دور الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل الدولة الحارسة كما رأينا، كان قائما على نظام السوق ونبذ تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية، إلا أن تطور الحياة الاقتصادية في النظم الاقتصادية أدى إلى ظهور الاحتكار والإضرار بالمستهلك، وظهور نقص واضح في السلع الاجتماعية التي يحتاجها أفراد المجتمع[١].

هنا ظهر الفكر الماركسي، الذي يقوم على الملكية العامة لوسائل الإنتاج، ويعتمد على التخطيط المركزي للاقتصاد الذي يتسم بالشمولية لكل أوجه الحياة وأنشطتها الإدارية والاقتصادية والاجتماعية، أي أن جميع وسائل الإنتاج هي ملك للدولة في المرحلة الأولى من الإنتاج المشاعي، وذلك تحقيقا للعدالة الاجتماعية وتوزيع الدخل القومي قبل أن يصل الى ما يُعرف بالشيوعية الكاملة وغياب مفهوم الدولة[٢].

وعلى وفق ذلك سادت الموازنة العامة في الأنظمة الاشتراكية المنتجة، وباتت جزء من الخطة الشاملة حيث كل الموارد البشرية والمادية والمالية مبرمجة وتخضع لهذا التخطيط الشامل والمركزي، فالتخطيط الشامل لكل الموارد المادية والمالية جعل منه أن يكون بديلا عن جهاز آلية الأسعار والعرض والطلب في السوق، ومنه ليست هناك ضرورة لتدخل الدولة للتأثير

---

(١) عويس الأمين، النظام الاقتصادي والثقافي والاجتماعي: العلاقة والافرازات، (دار احياء للنشر الرقمي، ٢٠١٤)، ص ٨٤ ـ ٨٥.

(٢) المصدر نفسه، ص ٩٤.

على الأسعار أو كبح التضخم عن طريق التأثير على القوة الشرائية للأفراد مثلا، لأنّ ضرورة هذا التخطيط تكمن في تجنب سلبيات الاقتصاد المعتمد على التطور التلقائي لآلية السوق مثل عجز جهاز السوق عن تحقيق الاستخدام الأمثل لجميع الموارد البشرية والمادية، حيث التنافس يدفع المشروعات إلى اتخاذ قرارات فردية منعزلة تهدف إلى توسيع الطاقات الإنتاجية التي غالبا ما تصطدم بالطاقة الاستيعابية للسوق (القدرة الشرائية) مما يعني بقاء قسم من الطاقة الإنتاجية معطلا[١].

لذا أنعكست الإدارة المركزية للاقتصاد الوطني في الانظمة الاشتراكية سواء في عهدها الأول او ذروتها في مطلع القرن العشرين على إدارة مالية الدولة، ويمكن تلخيصها بالآتي[٢]:-

١ - إن هدف الدولة هو تنفيذ الخطة الاقتصادية والاجتماعية الشاملة.

٢ - أصبح هدف النظام المالي وهو تحقيق جملة من التوازنات، هي التوازن على المستوى المالي والتوازن المستوى الاقتصادي والتوازن على المستوى الاجتماعي والتوازن العام.

٣ - أصبح المبدأ السائد لمالية الدولة هو الربط الكامل بين التخطيط المالية للدولة والتخطيط الاقتصادي الشامل.

٤ - أصبحت الموازنة العامة للدولة تهدف إلى تمويل الخطة القومية وضمان تنفيذها، وذلك عبر احكام الرقابة على الوحدات الإنتاجية المختلفة للدولة باستخدام جملة من الوسائل المالية والاقتصادية.

---

(١) شباب سيهام، مصدر سبق ذكره، ص١٣.

(٢) عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٣٧. كذلك ينظر: عويسي الأمين، مصدر سبق ذكره، ص٩٨ - ٩٩.

المبحث الثاني:
دور الدولة في النشاط الاقتصادي في ظل الفكر الحديث والمعاصر

أولا: دور الدولة في ظل الفكر الكينزي (الدولة المتدخلة)

كان عام ١٩٢٩ نقطة تحول نوعية ومنعطف تأريخي في الفكر الاقتصادي الدولي بشكل عام، ودور الدولة في النشاط الاقتصادي بشكل خاص، إذ أنهُ كان إيذانا بولادة المدرسة الكينزية بقيادة الاقتصادي الانجليزي (جون مينارد كينز) الذي جاء ليعطي الدولة موقعا ودورا واسعا بعد ان قيدها الفكر الكلاسيكي وغالى في دورها الفكر الاشتراكي.

لم يستطع الفكر الذي سبق الفكر الكينزي أن يعطي الحلول الناجعة للقضايا الاقتصادية التي ظهرت مطلع القرن العشرين والتي وصلت ذروتها مع عام ١٩٢٩ المتمثلة في (الكساد الاقتصادي العظيم)، فوقفت نظريات ذلك الفكر التقليدي عاجزة عن تقديم الحلول، فجاء الفكر الكينزي ليعطي حلولا ناجعة وعملية لتلك القضايا، أبرزها اطلاق يد الدولة (الحكومة) للتدخل في الحياة الاقتصادية[١]، وذلك للاعتبارات الآتية[٢]:-

١ - إن الدولة هي العامل الكبير الذي يعوض مظاهر الفوضى الرأسمالية، والتي لا يمكن السيطرة عليها عبر نظام السوق.

---

(١) للمزيد ينظر: عمرو هشام محمد، مصدر سبق ذكره، ص ١١١ - ١١٦.

(٢) عبد علي كاظم المعموري، تأريخ الافكار الاقتصادية، مصدر سبق ذكره، ص٤٤٤ - ٤٤٥.

٢ ـ في وسع الدولة (الحكومة) أن تحقق نوع من التوازن الاقتصادي عبر دخولها كمستثمر حين يقل تفاؤل الرأسماليين ويضعف الاستثمار.

٣ ـ إذا ما حدث هبوط في الدخل القومي بسبب قصور المدخرات عن اللحاق بالاستثمارات المطلوبة، وقررت الدولة أن تعالج ذلك، طلب الأمر قيامها بالإنفاق من الأموال التي لا تأخذها من الجمهور، أي بمعنى أنها تنفق بأكثر من الضرائب التي يتم جبايتها، مما يعني أن الدولة تحدث عجزة متعمدة في موازنتها بهدف تنشيط الاقتصاد.

٤ ـ يؤمن كينز بأن الحياة الاقتصادية الصحيحة للشعب تتطلب حالة تقترب من المساواة في التوزيع، وهذا يتطلب أن تعمل الدولة على اعتماد الضرائب التصاعدية، على أن تصاحبها إجراءات للتأمين الاجتماعي والخدمات العامة، مما يساعد على إعادة توزيع الدخل لصالح الشرائح الفقيرة، ويستهدف كينز من ذلك تحريك الاستهلاك بهدف رفع الطلب الكلي، لاسيما وأن الميل الحدي للاستهلاك عند الشرائح الفقيرة يكون عالٍ.

٥ ـ يدعو الفكر كينزي الى اعتماد سياسات حمائية (جمركية) ضد سلع الدول الأخرى وغلق الحدود أمامها، بغية تشجيع الإنتاج المحلي الذي يخلق فرص العمل لمواطني البلد، حتى وأن كان على حساب المزايا المقارنة أو النسبية.

وعلى وفق هذا الفكر ظهر ما يسمى بالمالية الوظيفية او المعوضة للدولة، أي أن هذا الفكر يسمح للدولة بالتدخل في النشاط الاقتصادي بما يتفق مع السياسة العامة، وبما يحقق التشغيل الكامل للاقتصاد عبر

الأدوات المالية (الضرائب والإنفاق العام)[١]. ومع انتقال دور الدولة إلى التدخل والتوجيه في الشؤون الاقتصادية وانتشار التخطيط واستخدام الوسائل المالية، اتضح مدى الصلة الوطيدة بين النشاط المالي للدولة، والأوضاع الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، والأدوات المختلفة التي يمكن استخدامها للتأثير على الحياة الاقتصادية[٢].

بالمقابل أدى هذا الترابط بين المالية العامة للدولة والأوضاع السياسية والاقتصادية والاجتماعية للبلد إلى تطور مماثل لأهداف النظام المالي فيها، فلم يعد يهدف إلى التمويل فقط بقدر ما أصبح يهدف إلى التأثير في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية للأفراد. وعلى وفق ذلك اصبحت الدولة تهدف إلى تحقيق الأتي[٣]:ـ

أ ـ المحافظة على الاستقرار الاقتصادي ما أمكن ومعالجة الآثار الاقتصادية السلبية للأزمات الاقتصادية.

ب ـ تحقيق قدر من العدالة في توزيع الدخل القومي، وتقليل التفاوت في حدت الفوارق الاجتماعية من دون القضاء على ذلك التفاوت بين الدخول والثروات.

ج ـ ضمان الاستخدام الكفء للموارد الاقتصادية عن طريق ما تحدثه النفقات العامة والإيرادات العامة من آثار في الموارد الخاصة لضمان توجيهها نحو بعض القطاعات والنشاطات الاقتصادية المرغوب فيها.

د ـ دعم النمو الاقتصادي، وذلك باستخدام الاستثمار العام.

---

(١) محمد خالد المهايني وخالد شحادة الخطيب، المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٥٠.

(٢) خالد شحادة الخطيب، واحمد زهير، أسس المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٢٧٥.

(٣) محمد خير العكام، المالية العامة، (دمشق: منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ٢٠١٨)، ص٨.

هـ ـ كل الأهداف السابقة تعني إحداث التوازن الاقتصادي على مستوى الاقتصاد الكلي، وتحقيق التوازن الاجتماعي في المجتمع وليس فقط تحقيق التوازن المالي فيه، وبذلك تم التخلي عن مبدأ الحياد المالي وحل محله مبدأ المالية الوظيفية من أجل تحقيق تلك التوازنات، فتحقيق ذلك هو الذي يحدد حجم الإنفاق العام، ولا مانع أن يكون أكبر من الإيرادات العامة، وبالتالي أصبح من المسموح به حدوث عجز في الموازنة العامة للدولة، وبذلك سمح لها باللجوء إلى القروض العامة أو بإصدار النقود أو العكس باللجوء إلى تكوين احتياطي مالي لمواجهة أعباء المستقبل عن طريق الحصول على إيرادات أكبر من نفقاتها وذلك لمعالجة الحالة الاقتصادية التي يكون عليها الاقتصاد من أجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي. وبالتالي أصبح من الضروري الاهتمام بالآثار الاقتصادية للنفقات والإيرادات العامة على المكونات الكلية للاقتصاد القومي من دخل، وإنتاج، وعمالة، واستهلاك، واستثمار... إلخ قبل إقرارها.

ثانيا: دور الدولة في ظل العولمة

تربع الأنموذج الكينزي (الدولة المتدخلة) على النظام الاقتصادي وتنظيم الدولة نحو نصف قرن من الزمن، إلا أنهُ مع نهاية القرن العشرين ودخول القرن الحادي والعشرين، خاصة مع انهيار الفكر الاشتراكي بشكل كامل ظهر فكر جديد ومدارس جديدة تنادي بالليبرالية الاقتصادية العالمية أو كما شاع تسميتها بالعولمة الاقتصادية.

فقد وجهت هذه المدارس انتقادات إلى الفكر الكينزي ودور الدولة في الحياة الاقتصادية، ومن أبرز هذه المدارس (المدرسة المؤسسية، ومدرسة الاختيار العام،

ومدرسة شيكاغو، ومدرسة الليبرالية الجديدة)، ففي الوقت الذي ظن أن الفكر الكلاسيكي قد أنزوا إلى غير رجعة، عادت هذه المدارس وخاصة المدرسة الليبرالية الجديدة لاسترجاع افكار المدرسة الرأسمالية الكلاسيكية وذلك بإلقاء بذرة الشكوك في مدى قدرة الدولة (الحكومات) في تحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي عبر سياسات المالية العامة[١].

فبدءا من ثمانينيات القرن العشرين، بدأت تدعو هذه المدارس إلى تقليص دور الدولة في النشاط الاقتصادي، وبالفعل بدأ تطبيق سياسات الخصخصة في الدول الرأسمالية المتقدمة بدءا من انكلترا ١٩٧٩ مرورا بألمانيا وفرنسا وامتددت إلى الدول الاشتراكية السابقة، ومن ثم، وصلت إلى الدول النامية كآلية عمل لمعالجة ارتفاع مديونية هذه الدول اتجاه الدول المتقدمة، حتى وصلت ذروتها مع التقدم التكنولوجي السريع وعولمة العالم الذي اصبح كالقرية الصغيرة[٢].

وعلى وفق ذلك، حدد الفكر الجديد هذا دور الدولة في المجالات التي لا تعمل بها قوى السوق وحصرها في مجلات ضيقة، لذا يمكن تلخص أبرز وظائف الدولة في عصر العولمة بالآتي[٣]: ـ

١ ـ توفير حد أدنى من التعليم للأفراد.

٢ ـ الرقابة على عمل السوق ومحاربة الفساد الاقتصادي.

٣ ـ توفير الرعاية الصحية للأفراد.

٤ ـ الاهتمام بتوفير متطلبات البحث العلمي.

---

(١) حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٨)، ص١٨٧.

(٢) محمد خير العكام، مصدر سبق ذكره، ص١١.

(٣) شباب سيهام، مصدر سبق ذكره، ص١٤ ـ ١٥.

والحقيقة آتى هذا الفكر تجسيدا لانهيار منظومة الفكر الاشتراكي وتربع قطب احادي اقتصاديا وسياسيا على النظام العالمي، وبروز كيانات تتعدى الدولة من حيث القوة والإمكانيات الاقتصادية، متمثلة بالمؤسسات المالية الدولية والشركات العابرة للقومية[١]. كما جاء هذا الفكر الاقتصادي مترافقا مع الفكر السياسي الذي ينادي بالنظام الديمقراطي وضرورة جعله نظام عالمي يحكم جميع الدول تعبيرا للترابط في العلاقات الدولية الذي ساد بعد الحرب العالمية الثانية[٢].

وبالرغم من ذلك، ونتيجة للصدمات والأزمات المالية والاقتصادية التي شهدها العقدين الاخيرين، وأخرهما الازمة المالية عام ٢٠٠٨[*][٣]، والأزمة الاقتصادية والصحية عام ٢٠٢٠[**]، بدأ فكر جديد يظهر إلى الوجود ينادي بإعطاء دور اوسع للدولة في التدخل الاقتصادي.

---

(١) مايكل جيه مازار، وآخرون، فهم النظام الدولي الحالي، (كاليفورنيا، مؤسسة سانتا مونيكا: ٢٠١٦)، ص١٣.

(٢) حازم الببلاوي، مصدر سبق ذكره، ص١٨٣.

(*) شهد العالم أزمة مالية خطيرة نهاية عام ٢٠٠٧ وبداية عام ٢٠٠٨، حيث تتلخص هذه الأزمة في أنهيار أكبر البورصات المالية في الولايات المتحدة بسبب عجز معظم المقترضين في سداد ديونهم مما أدى بالمودعين إلى طلب ودائعهم من المصارف، ونظرا لاعتبار الدولار الأمريكي عملة تسويات عالمية انسحبت هذه الأزمة على بقية العالم، مما حث الدول على التدخل واصدار حزمة من الاجراءات المالية والفنية للسيطرة على هذه الأزمة. للمزيد يُنظر: بول مايسون، انهيار الاقتصاد العالمي، تعريب: انطوان باسيل، ط٢، (بيروت: شركة المطبوعات للتوزيع والنشر، ٢٠١٢).

(٣) بول مايسون، المصدر نفسه، ص ١٦٠.

(**) اجتاح العالم مع بداية عام ٢٠٢٠ فايروس خطير اطلق عليه تسمية (كوفيد ١٩)، وعلى أثر هذا الفايروس السريع الانتشار اخذت الدول بغلق حدودها وحصر تجارتها الخارجية، مما أدى إلى شل التجارة على المستوى العالمي، هذا انعكس بدوره على جميع اقتصاديات دول العالم النامية والمتطورة.

المبحث الثالث:
النظريات المحددة للإنفاق الحكومي

ظهرت مجموعة من النظريات التي تهدف إلى تحديد المقدرة الانفاقية سواء للحكومات أو إدارة القطاع الخاص، وهي على النحو الآتي:ـ

اولا: نظرية اصحاب المشروع

ظهرت هذه النظرية مع ظهور المشروعات الفردية وشركات الاشخاص في القرن التاسع عشر وتنظر إلى المشروع من وجهة نظر مالكه ولا تفرق بين شخصية المشروع وشخصية اصحاب المشروع، مما يعني إن موجودات المشروع ملكاً لصاحبه والمطلوبات هي إلتزام عليه.

لذا فإن الملكية تعد الأساس في قيام هذه النظرية، كما أن المالك والمنشأة متشابهان والمصالح بينهما متطابقة، وتفسير نظام القيد المزدوج يقوم على أن الجانب المدين يمثل حق المالك في المنشأة، اما الجانب الدائن فيمثل التزامات المنشأة التي هي بالنتيجة تعد التزامات على مالكي المشروع[1].

وعلى وفق ذلك تكون معادلة الموازنة كالآتي[2]:ـ

---

(١) محمد مطر، التأصيل النظري للممارسات المهنية المحاسبية في مجلات: القياس، العرض، الافصاح، ط١، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٤)، ص٨٤.

(2) Andrea Beretta Zanoni, Genesis of the Entity Theory: an Analysis of the Scientific Context in U.S, 2004. P. 2. Look at in the link:

=

صافي القيمة (حقوق الملكية) = إجمالي الموجودات ـ إجمالي المطلوبات

خلاصة القول، أن هذه النظرية تبنى على أساس مفهوم الثروة، وبموجب ذلك ينظر إلى إيرادات المشروع ونفقاته على أنها عناصر موجبة وسالبة لحساب رأس المال الذي يمثل حق صاحب المشروع، فإذا زادت الإيرادات (العناصر الموجبة) عن النفقات (العناصر السالبة)، فإن نتيجة النشاط تسفر عن ربح، وتُعد زيادة مباشرة لحقوق أو ملاك المشروع، وبذلك يكون صافي الدخل زيادة في الثروة يضاف مباشرة إلى رأسمال مالك المشروع أو مُلاكه، أما في حالة نقص الإيرادات عن النفقات فإن النتيجة تسفر عن خسارة، وتعتبر تخفيضاً لحقوق الملكية (رأس المال)، وبمعنى آخر تُعد النفقات تخفيضاً لحقوق ملكية صاحب المشروع أو الشركاء في شركة الأشخاص، وتعتبر الإيرادات زيادة لحقوقهم[١].

ثانيا: نظرية الشخصية المعنوية

أدى ظهور الشركات الضخمة (المساهمة) نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين إلى عجز وعدم مقدرة نظرية اصحاب المشروع على مواكبة التطور الحاصل في الهيكل المالي لهذه الشركات، لذا توجب البحث عن نظرية جديدة تتلاءم مع الوضع الجديد، هنا ظهرت نظرية الشخصية المعنوية.

الشخصية المعنوية تّعد من النظريات التي جاءت نتيجة الانتقال من

---

http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10,1,1,199,8302&rep=rep1 = &type=pdf

(١) محمد مطر، المصدر السابق، ص٨٤.

المشاريع الصغيرة إلى المشاريع الاقتصادية الضخمة، وتعني هذه النظرية أن الشركة كيان منفصل ومستقل عن المساهمين برأس مال الشركة، فهي على النقيض من نظرية اصحاب المشروع[١].

لذلك تركز هذه النظرية على المشروع نفسه وليس على أصحابه المساهمين حيث تعتبر كلٌّ من حقوق أصحاب المشروع (المساهمين) والالتزامات (حقوق الغير) مطلوبات على المشروع والتزامات عليه، وتمثل الموجودات حقوق المشروع لتسلم أصول معينة أو خدمات أو أية منافع أخرى، وهدف المحاسبة على أساس هذا المفهوم هو تسجيل النشاط الذي تقوم به الشركة، ثم إعداد التقارير المالية عن نتائج هذا النشاط بالنسبة لاستغلال الأصول والموارد التي وضعت تحت تصرف الشركة من قبل الأطراف خارج المشروع (المساهمين والدائنين)[٢].

وعلى وفق ذلك تصاغ معادلة الموازنة على النحو الآتي[٣]:-

الاصول = الحقوق (الالتزامات + حقوق المساهمين)

وبالرغم من نجاح نظرية الشخصية المعنوية في إدارة النظام المالي في الوحدات الهادفة إلى الربح، إلا أن هذه النظرية لم تعمل مع الوحدات غير الهادفة إلى الربح، والمقصود هنا الوحدات الحكومية بشكل حصري، مما دُعي إلى ظهور نظريتان جديدتان، هما (نظرية التمويل الذاتي، والأموال المخصصة)، اللتان اصبحتا أساس الإدارة

(١) فارس سماح، محاضرات في القانون الإداري، (الجزائر: مطبوعات بيداغوجية، ٢٠١٦)، ص ٢٠.
(٢) محمد مطر، مصدر سبق ذكره، ص٨٧.
(٣) أمين السيد احمد لطفي، نظرية المحاسبة: منظور التوافق الدولي، ج١، (الاسكندرية: الدار الجامعة، ٢٠٠٥)، ص٢٤٥.

المالية للحكومات فيما بعد[١].

ثالثا: نظرية موارد الوحدة (التمويل الذاتي)

أتت هذه النظرية لتتلائم مع الوحدات غير الربحية التي بموجب عملها يتم تحقيق إيرادا؛ نظراً لعملها الذي يشبه لحدٍ ما عمل الوحدات الهادفة إلى الربح، ويتم تبني هذه النظرية بشكل كبير في المؤسسات الحكومية ذات الأنشطة التجارية أو الاقتصادية، أي المؤسسات التي تحقق إيرادا من انشطتها.

ومنطوق هذه النظرية ينص على أن الموارد التي تحصل عليها الوحدة من أنشطتها الذاتية هي التي تحدد مقدرتها الاتفاقية، وهذا يعني أن توسع الوحدة يتوقف على حجم تلك الموارد، فكلما حققت إيرادات كبيرة زاد نشاطها والعكس صحيح، أي إن الوحدة التي لا تحقق موارد ستكون غير قادرة على تنفيذ التزاماتها[٢]. وعلى وفق ذلك تكون معادلة الموازنة كآلاتي[٣]:-

الموارد المتحققة ذاتيا = الالتزامات

رابعا: نظرية الأموال المخصصة (الاعتمادات)

بنيت فرضيات هذه النظرية على وفق اشكالية مفادها: كيف يمكن الاستمرار في العمل؟ ومن أين تحصل على الأموال الوحدات الحكومية التي تقوم بعمل إداري وفني لا ينتج لها ايرادا؟.

---

(١) فيرنون كآم، نظرية المحاسبة، تعريب: رياض العبد لله، (الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، ٢٠٠٠)، ص٤٢٣

(٢) حسن عبد الكريم سلوم، الأصول النظرية والعملية للمحاسبة الحكومية مع التطبيقات العملية لجمهورية العراق، (بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ٢٠٠١)، ص٢٩.

(٣) حسن عبد الكريم سلوم، المصدر السابق نفسه، ص٣٠.

في الحقيقة تعد هذه النظرية من أهم النظريات في الوقت الحالي، وهي احدى أهم اركان دراستنا، لما لها من أهمية في تسيير وتنظيم عمل الدولة المالي والاقتصادي، إذ جاءت هذه النظرية بعد فشل النظريات السابقة في اعطاء تطبيق علمي وعملي للوحدات الحكومية الغير هادفة للربح[١]، ويعود التأصيل النظري لهذه النظرية إلى (William Vatter[*]) في عام ١٩٤٧، حيث رفض الفروض الضمنية التي جاءت بها النظريات السابقة، وقد قام بتنفيذ مبادئها كأساس لتقديم نظرية الأموال المخصص أو كما تسمى نظرية الاعتمادات المخصصة[٢].

وتقوم نظرية الاعتمادات المخصصة على أساس اعتبار الوحدة الإدارية أو الإنتاجية أو أي وحدة مركز نشاط كأساس للمحاسبة، وبعكس النظريات السابقة تركز هذه النظرية على الأموال بدلاً من التركيز على صاحب المشروع أو المشروع نفسه، ومفهوم (الأموال) حسب هذه النظرية يشمل مجموعة من الأصول والموارد النقدية تخصص لأداء غرض معين على شكل أنشطة ووظائف اقتصادية تُعد التزامات على هذه الأصول والموارد[٣]،

---

(١) محمد مطر، مصدر سبق ذكره، ص٩٠

(*) وليام فاتر (١٩٠٥ ـ ١٩٩٠): عالم امريكي مختص في المحاسبة الحكومية والإدارة، وعمل استاذا جامعيا في العديد من الجامعات الامريكية.

(٢) محمد رشيد الجمال، وعلاء الدين الدميري، المحاسبة الحكومية النسق الفكري وقضايا التطبيق، (الاسكندرية: الدار الجامعية، ٢٠٠٤)، ص ٤٦.

(٣) شلال زهير، افاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، اطروحة دكتوراه، (الجزائر ـ جامعة أحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، ٢٠١٤)، ص٢٢.

وتقوم نظرية الأموال المخصصة على المعادلة المحاسبية الآتية[١]:ـ

الاصول والموارد المخصصة = القيود على استخدام الاصول والموارد

ومنطوق نظرية الأموال المخصصة هو: تخصيص مجموعة من الموارد لتأدية نشاط معين، ويكون توظيف هذه الموارد مقيدا بالغرض الذي تخصص من أجله، بمعنى أن يكون هناك التزام واضح بتوظيف الأموال (الموارد) وفق البنود و البرامج التي تم تخصيصها للصرف عليها[٢].

لذلك تُعد الموازنة العامة للدولة الأداة الوحيدة لتنفيذ نظرية الاموال المخصصة، إذ ترتبط بعناصر هذه النظرية بشكل مباشر، وهي: الجانب الكمي ، والجانب النوعي ، والجانب الزمني. لذا جاءت مبادئ وقواعد الموازنة العامة منسجمة مع نظرية الاموال المخصصة او الاعتمادات المخصصة، وذلك للاعتبارات الأتية[٣]:ـ

١ـ طبيعة فصل وتمييز الأموال المخصصة، مما يؤدي إلى عدم تأثر النظام المحاسبي بالاتجاهات الشخصية.

٢ـ ارتباط الأموال المخصصة بأنشطة و أهداف محددة، مما يعكس المفهوم التشغيلي لهذه الأموال القيود المرتبطة بها.

٣ـ استقلال الوحدة المالية أو المحاسبية وهو أمر لهُ أهمية من الناحية القانونية.

٤ـ مجموعة من الحسابات المتوازنة مما يوضح التدفقات النقدية من

---

(١) محمد خالد المهياني وأخرون، المحاسبة الحكومية، (مطبعة جامعة دمشق، ٢٠١١)، ص٢٠.
(٢) شلال زهير، مصدر سبق ذكره، ص٢٣.
(٣) المصدر نفسه، ص ٢٤ ـ ٢٥.

الوحدة واليها بحيث تؤدي نتيجتها إلى التوازن الحسابي.

٥ـ فصل الموارد عن الالتزامات المرتبطة بها مما يؤدي إلى تحديد مصادر الحصول على الموارد و طرائق إنفاقه.

الفصل الرابع:
واقع الموازنات العامة
في العراق بعد عام ٢٠٠٣
(البدائل والخيارات الإصلاحية)

تمهيد:

منذّ تأسيس الدولة العراقية عام ١٩٢١، والعراق يعيش في مأزق وتخبط واضح؛ باستثناء بعض الفترات الراكدة، فهو يعيش مأزق سياسي وذلك في عدم تحديد هويته السياسية بشكل واضح وتأسيس دولة مؤسسات راسخة، كما انهُ يعيش في تخبط مستمر في تبني نظام اقتصادي يتلاءم مع وضعهُ وطبيعتهُ، إذ كان متأرجح بين الفكر الاقتصادي الاشتراكي والفكر الرأسمالي والفكر الإسلامي، فلم يتمكن من تأسيس نظام اقتصادي جديد يتوافق مع امكانياته وطبيعتهُ الخاصة.

وبعد نحو (٨٣) عاماً من هذا التخبط والتأرجح، سنحت الفرصة بإعادة بناء الدولة العراقية بُركنيها السياسي والاقتصادي، وذلك بعد تشكيل أول حكومة عراقية منتخبة عام ٢٠٠٥، لكن للأسف هذا لم يحدث، ولم يُصحح المسار وفق طريقة علمية وبنائه، إذ استمر الحال في تسييس الاقتصاد وإخضاعه للمناكفات والمصالح السياسية، ومما يزيد الأمر سوءً ظل الاقتصاد العراقي مُتكلاً على مورد النفط الذي جعل منه اقتصادا ريعيا بامتياز تحتكرهُ وتديرهُ الحكومة، بالرغم من امتلاك العراق موارد اقتصادية وبشرية وافرة.

وتبعا لذلك، اتسمت الموازنة العامة العراقية بكونها دالة للريع النفطي أكثر منها دالة للاحتياجات الفعلية لتنفيذ البرامج العامة وتطوير

القطاعات الاقتصادية الأخرى، إذ شكلت الإيرادات الريعية النفطية نحو (٩٠ ـ ٩٧٪) من الإيرادات الكلية للموازنة العامة للدولة بعد عام ٢٠٠٣، وخصص معظم هذه الإيرادات كنفقات جارية (تشغيلية) على حساب النفقات الاستثمارية التي من الممكن أن تدر إيرادا كبيرا للدولة، لذا نتج عن هذه الإدارة غير الرشيدة تشويه هيكل الإيرادات العامة، وتشويه بنية الاقتصاد العراقي بشكل أعم وعدم تحقيق أي هدف من أهداف التنمية، الأمر الذي أدى إلى تراجع مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي (GDP) وإيرادات الموازنة العامة، حيث تساهم بنسبة ضئيلة جدا لا تتجاوز (٣٪) من إجمالي الإيرادات، إذ انعكس الاعتماد الكامل على الإيرادات النفطية على عجز الموازنة العامة للدولة في السنوات الاخيرة ـ نظراً لارتباط الإيرادات النفطية بالسوق العالمية ومستوى الطلب العالمي ـ، فضلا عن ارتفاع مستوى البطالة والوقوع في شراك المديونية الدولية واستشراء الفساد الإداري والمالي في مفاصل الدولة وهروب الأموال خارج البلد مما أدى إلى ضعف في مستوى تراكم رأس المال داخل الدولة. والحقيقة أن هذه المؤشرات قدمت ولا تزال تقدم حتى يومنا انذاراً مبكراً للإمكانية حدوث أزمة مالية واقتصادية حادة، ومع هذا لم يُتخذ الإجراءات اللازمة لذلك.

المبحث الأول:
سمات الاقتصاد العراقي

الموازنة العامة هي جزء لا يتجزأ من طبيعة وهيكل الاقتصادي العراقي، إذ تؤثر وتتأثر به، بل تُعد الجزء الأهم، باعتبارها المرآة العاكسة لمستوى الاقتصاد ومستوى الإدارة السياسية، لذا قبل الولوج في تحليل هيكل الموازنة العامة العراقية بعد عام ٢٠٠٣ وآثار الظاهرة الريعية، ينبغي علينا عرض سمات الاقتصاد العراقي، ومن ثم تحليل طبيعة وهيكل الموازنة العامة ومصادر تمويلها. وتبعا لذلك قسم هذا المبحث على خمسة مطالب تتناول بالترتيب الهرمي أهم القضايا التي يتوجب معالجتها.

اولا: إمكانيات الاقتصاد العراقي

يتسم اقتصاد العراق بالتنوع من حيث البيئة والمناخ والتضاريس، إلى جانب الإمكانيات الوفيرة من الموارد المادية والطبيعية التي تعطي للعراق شأنا كبيرا في النهوض بتنمية اقتصادية واجتماعية مستديمة. لذا يمكن إجمالي أهم سمات الاقتصاد العراقي على وفق الآتي:-

١-**قطاع النفط والغاز:** يمتلك العراق ثروة نفطية (نفط - غاز) كبيرة، إذ يحتل العراق المركز الثاني عربيا، والخامس عالميا بمستوى الاحتياطيات النفطية حسب تقارير منظمات التصنيف العالمية، حيث بلغ احتياطي النفط

الخام المؤكد في العراق عام ٢٠٢١ نحو (١٤٨) مليار برميل، وهو بذلك يعدُ ثالث أكبر إحتياطي على مستوى منطقة الشرق الأوسط بعد المملكة العربية السعودية، وإيران[١]، كما يمتلك العراق إحتياطياً كبيراً من الغاز الطبيعي يقدر بنحو (٣،٧١٤) مليار متر مكعب، حسب تقرير منظمة أوبك ٢٠٢١، وهو بذلك يُعد خامس أكبر احتياطي في منطقة الشرق الأوسط، ويأتي بالمرتبة الحادي عشر عالميا[٢]، فضلا عن امتلاك العراق معادن كثيرة أهمها الفوسفات والكبريت[٣]. يُنظر الجدول (٦).

جدول (٦)

احتياطي النفط والغاز العراقي ودرجة ترتيبه عالميا ٢٠٢١

الدولة	احتياطي النفط المؤكد (مليار برميل)	المرتبة عالميا	احتياطي الغاز المؤكد (تريليون متر مكعب)	المرتبة عالميا
السعودية	٢٦٦,٢	٢	٨،٤٨٣	٥
إيران	١٥٧,٢	٤	٣٤،٠٧٧	٢
العراق	١٤٨,٨	٥	٣،٧١٤	١١
قطر	٢٥,٢	١٤	٢٣،٨٣١	٣
الامارات	٩٧,٨	٧	٧،٧٢٦	٧

Sources: Organization of the Petroleum Exporting Countries, (Vienna: Annual

(1) Global fire power (GFP), Proven Oil Reserves by Country , (classification:2021). Look at the link:
https://www.globalfirepower.com/proven_oil_reserves_by_country.php

(2) Organization of the Petroleum Exporting Countries, (Vienna: Annual Statistical, ٥٦th edition, 2021), p.75.

(٣) وزارة الصناعة والمعادن، دليل المستثمر الصناعي في العراق، (جمهورية العراق: ٢٠١٢)، ص١. متوفر على الرابط: https://najafinvestmentcommission.gov.iq.pdf

Statistical, 56 th edition, 2021), p.75. and Global fire power (GFP), Proven Oil Reserves by Country, (classification:2021). Look at the link:
https://www.globalfirepower.com/proven_oil_reserves_by_country.php

٢ـ القطاع الزراعي: يمتلك العراق قطاع زراعي (نباتي ـ حيواني) واسع من حيث المساحة الصالحة للزراعة وإمكانية استثمارها، إذ تتوفر في العراق أراضي خصبه تصلح لزراعة جميع انواع النباتات، كالحنطة، والرز، والذرة، الخضراوات والفواكه...إلخ[١]، إذ تقدر مساحة الأرض الزراعية في العراق عام ٢٠٢٠ نحو (١٥٨) مليون دونم، والأرض الصالحة للزراعة فعليا تقدر بنحو (١٩) مليون دونم، حسب احصاءات وزارة الزراعة (عدا أراضي إقليم كردستان)[٢].

٣ـ القطاع الصناعي: يمتلك العراق قاعدة صناعية تأسست منذ سبعينات القرن الماضي، من مثل، صناعة الحديد والصلب، وصناعة البتروكيمياويات، وصناعة الاسمنت، ومعامل الورق والملابس والجلود...إلخ، إذ تتوافر في العراق المواد الأولية والأساسية بشكل كبير لمثل هذه الصناعات[٣]، فقد كان عدد المشاريع الصناعية العاملة في العراق مع مطلع القرن الجاري نحو (٢٢ الف مشروع) موزعة بين المشاريع الاستخراجية والمشاريع الصناعة التحويلية والغذائية[٤]. ولا تزال هذه المصانع محتفظة

(١) يحيى حمود حسن البوعلي، مصدر سبق ذكره، ص٤٠٢.
(٢) وزارة الزراعة، البيانات الاحصائية للنشاط الزراعي، (جمهورية العراق: قاعدة بيانات ٢٠٢٠)، ص٤. للمزيد يُنظر الرابط:
http://zeraa.gov.iq/index.php?name=Pages&op=page&pid=98
(٣) يحيى حمود حسن البوعلي، معطيات السياسة النفطية في العراق دروس الماضي وافاق المستقبل، (العراق: مركز العراق للدراسات، ٢٠١٥)، ص٤٠١.
(٤) عماد عبد اللطيف سالم، دراسات في الاقتصاد العراقي: اتحاد الصناعات والتنمية في العراق، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠٠٢)، ص١١٥.

بعددها، إلا أنها فقدت جزء كبير من قاعدتها، بسبب الإهمال والأوضاع الاستثنائية والغير مستقرة التي مر بها العراق بعد عام ٢٠٠٣، فضلا عن احتكار معظمها من قبل الإدارة المركزية (الحكومة)[١].

٤ ـ قطاع الخدمات والسياحة: يمتلك العراق مناطق تاريخية ودينية وسياحية جيدة، إذ يوجد على أرض العراق مراقد دينية كثيرة متفرقة في مناطق متعددة من العراق، فضلا عن امتلاكه سياحة بيئية كالاهوار والمناطق الجبلية التي تتوفر فيها الشلالات والمناطق الجبلية الجميلة، لذا يمكن لهذا القطاع أن يدر إيرادا ماليا كبيرا إذا استثمر بشكل صحيح، فبعض دول العالم لا تمتلك (١٪) بما يمتلكه العراق ويمتلكون سياحة واعدة يُعتمد عليها اقتصاد تلك البلدان بشكل كبير[٢].

أما فيما يخص قطاع الخدمات العامة، والتي تشمل السلع غير المادية كافة، من مثل، خدمات التنمية الاجتماعية والشخصية[*]، ونشاط ملكية دور السكن، فعلى الرغم من الطابع التقليدي الذي يتسم به في العراق إلى أنهُ قطاع واسع ويرتبط بنشاط جميع القطاعات الأخرى، إذ بلغت مساهمته في تكوين الناتج المحلي العراقي عام ٢٠٢٠ نحو (٣٢٪)، حيث جاء بالمرتبة الثانية بعد قطاع النفط والتعدين[٣].

---

(١) للمزيد يُنظر: وزارة التخطيط، المنشآت الصناعية الكبرى التراكمي لسنة ٢٠١٩، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠٢٠)، ص٣ ـ ٤.

(٢) يحيى حمود حسن البوعلي، مصدر سبق ذكره، ص٤٠٢.

(*) التي تشمل (خدمات النقل والاتصالات، والماء، والكهرباء، والصحة، والتعليم، وخدمات التخزين، والخدمات المالية المصرفية).

(٣)وزارة التخطيط، التقديرات الفصلية والإجمالية للناتج المحلي إجمالي لسنة ٢٠٢٠، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢٠)، ص ص، ٢،٦.

٥ ـ سوق محلية استهلاكية واسعة: يمتلك العراق سوق استهلاكية واسعة جداً، وذلك يعود لمساحته الكبيرة نسبيا، والتي تبلغ نحو (٤٣٥،٠٥٢ كم٢)[١]، وحجم سكانه الذي يبلغ أكثر من (٤٠ مليون نسمة)[٢]، فضلا عن موقعة المتميز الذي يربط الشرق بالغرب، وطبيعة الفرد العراقي التي تميل إلى الاستهلاك.

كذلك يمتلك العراق رأس مال بشري كبير، إذ يُعد العراق من بين الدول الفتية التي تتميز بارتفاع نسبة الأيدي العاملة (النشطين اقتصاديا) التي تنحصر بين الفئتيّن (١٥ ـ ٦٤) سنة، وينخفض فيها نسبة الشيخوخة[٣]. **يُنظر الشكل البياني (١).**

---

(١) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، (جمهورية العراق: قاعدة بيانات ٢٠١٨). للمزيد يُنظر الرابط:

http://cosit.gov.iq/ar/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=1220

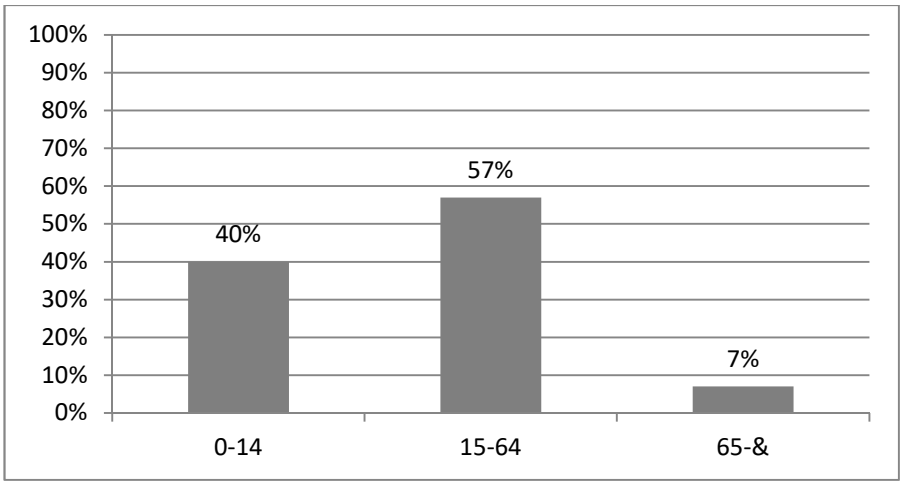
(٢) وزارة الزراعة، البيانات الاحصائية للنشاط الزراعي ٢٠٢٠، مصدر سبق ذكره، ص٣.

(٣) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، (جمهورية العراق: ٢٠١٥ ـ ٢٠٣٠). للمزيد يُنظر الرابط:

http://cosit.gov.iq/ar/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=174&jsn_setmobile=no

شكل (١)

توزيع سكان العراق حسب الفئات العمرية ٢٠٢٠



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، (جمهورية العراق: قاعدة بيانات ٢٠١٥ ـ ٢٠٣٠). للمزيد ينظر الرابط:

http://cosit.gov.iq/ar/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=174&jsn_setmobile=no

ثانيا: تحديات الاقتصاد العراقي

بالرغم من الإمكانيات الكبيرة التي يتمتع بها الاقتصاد العراقي، إلا انهُ يعيش في ظل اختلالات هيكلية وتحديات مركبة ومعقدة كثيرة، تستوجب تحليلها ومعرفه اسبابها والشروع بمعالجتها، ومن أهم هذه التحديات والمعوقات التي تحيط بالاقتصاد العراقي في الوقت الراهن، هي:ـ

١ـ عدم الاستقرار السياسي والأمني: إذ اتسم الوضع العام العراقي بعد عام ٢٠٠٣، بعدم الاستقرار السياسي والأمني والاقتصادي، ويُعد ذلك نتيجة طبيعية لما اصاب النظام المؤسسي من تخريب وتفكك بعد دخول

قوات التحالف إلى العراق عام ٢٠٠٣[١]، وعلى الرغم من المحاولات العديدة لإعادة فرض النظام السياسي والأمني وتحقيق استقرار نسبي في الاقتصاد منذُ تشريع الدستور العراقي الدائم لعام ٢٠٠٥، إلا أن هذه المحاولات لم تصل إلى مستوى فرض الأمن والاستقرار التام، ويرجع ذلك لأسباب عدة، أهمها، المناكفات السياسية الداخلية، والتدخلات الخارجية[٢].

٢ـ ضعف تكوين رأس المال: يتكون رأس المال من شقين رأس مال مالي وبشري، وعلى الرغم من وفرة الأخير في العراق كما ذكر أنفا، إلا أن العراق يعاني من ضعف في تكوين رأس المال المالي (الثابت والمتغير) الذي يُعد العنصر الرئيس في التنمية الاقتصادية[٣]، ويُعرف تكوين رأس المال على أنهُ: (مجموعة الإضافات السنوية للأصول الثابتة مخصوما منها الأصول التي فقدت أو تم التخلص منها)، وبناءً على ذلك يشمل إجمالي تكوين رأس المال الثروات المادية وغير المادية كافة في داخل البلد[٤]. وتبعا لذلك، وعند تتبع مستوى النشاط الاقتصادي في العراق بعد عام ٢٠٠٣ يتضح جليا أن العراق يعاني من ضعف في نمو تكوين رأس المال، فضلا عن

(١) زيد عبد الوهاب الاعظمي، أزمة النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، (انقرة ـ تركيا: مركز دراسات الشرق الأوسط، العدد ١٥٥، ٢٠٢٠)، ص٣.

(٢) عبد العظيم جبر حافظ، مدخل إلى استشراف المستقبل في النظم السياسية، (بغداد: دار الكتب والوثايق، ٢٠١٨)، ص١٥٦.

(٣) علاء الدين جعفر، مرونة النمو القطاعي وإعادة توزيع الاستثمارات في ظل نموذج متعدد البدائل للنمو في الناتج المحلي الاجمالي، (العراق: وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ـ قسم الدراسات والبحوث، ٢٠٠٩)، ص٧.

(٤) جمهوري العراق ـ وزارة التخطيط، التقديرات الفعلية الاجمالي لتكوين رأس المال الثابت في العراق لسنة ٢٠١٧، (الجهاز المركزي للإحصاء تقرير ٢٠١٩)، ص١.

الاختلال الهيكلي في نسبة مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين رأس المال، إذ يساهم القطاع النفطي بنحو (٣٧٪) من إجمالي تكوين رأس المال السنوي، بينما يساهم القطاع الزراعي بنسبة (٢,٣٪) ويساهم قطاع النقل والاتصالات بأقل من (٠,٨٪)...إلخ[١]؛ ويرجع السبب في ذلك إلى عوامل عدة، أهمها: ضعف إدارة الموازنة العامة للدولة، وعمليات الفساد المستشري في القطاعات الاقتصادية، وعدم قدرة المصارف المحلية في توفير الائتمان وتحويل الادخار إلى استثمار منتج.

٣ ـ **اختلال ميزان المدفوعات:** يُعد ميزان المدفوعات[*] المرآة التي تعكس حجم العلاقات الاقتصادية الخارجية لأي دولة، كما تُعد الترجمة الحقيقية لمستوى السياسة المالية والنقدية والتجارية في الدولة، فضلا عن تأثيره المباشر على حجم الناتج المحلي الإجمالي (GDP)[٢]. ويتكون ميزان المدفوعات العراقي من أربعة قيود حسابية، هي[٣]:ـ

أ ـ **الحساب الجاري:** ويضم هذا الحساب الميزان التجاري، وحساب

---

(١) المصدر نفسه، ص٩.

(*) عرفَ صندوق النقد الدولي ميزان المدفوعات بأنهُ "بيان احصائي يلخص المعاملات الاقتصادية بين المقيمين وغير المقيمين في بلد ما خلال مدة زمنية محددة عادة ما تكون سنة واحدة". المصدر: صندوق النقد الدولي، دليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي، ط٦، (واشنطن، ٢٠٠٩)، ص٧.

(٢) عبد القادر نايف تايه الكمر، قياس وتحليل أثر المتغيرات النقدية على ميزان المدفوعات العراقي للمدة ٢٠٠٥ ـ ٢٠١٥، اطروحة دكتوراه، (جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، قسم العلاقات الاقتصادية الدولية، ٢٠١٧)، ص٧.

(٣) البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات العراقي، (قاعدة بيانات ٢٠٢٠). للمزيد يُنظر الرابط: https://cbi.iq/news/view/725

الخدمات، وحساب الدخل وحساب التحويلات من جانب واحد.

ب ـ حساب الرأسمالي: ويضم المعاملات الرأسمالية كافة مع العالم الخارجي بما فيها حركة الذهب النقدي واحتياطيات العملة الاجنبية.

ج ـ الحساب المالي: ويضم الحسابات الخاصة كافة بالاستثمارات الداخلية والخارجية.

د ـ فقرة السهو والخطأ: وهو عبارة عن قيد لتحقيق التوازن الحسابي في ميزان المدفوعات[١].

وعلى الرغم من تحقيق ميزان المدفوعات العراقي إشارة موجبة في بعض السنوات، إلا انهُ يعاني من اختلال هيكلي كبير في مكوناته الرئيسة[*]، إذ يرجع سبب الفائض في ميزان المدفوعات العراقي إلى مستوى الحساب الجاري وتحديدا الميزان التجاري، الذي يستمد قوته من تصدير النفط الخام وما يتميز به من إيرادات ضخمة التي تقوم بتعويض العجز الحاصل في بقية الحسابات[٢]، بالمقابل فأن الإشارة السالبة لم تفارق الحسابات الأخرى في ميزان المدفوعات العراقي. وكما موضح في جدول (٦).

---

(١) عبد القادر نايف تايه الكمر، مصدر سبق ذكره، ص٦١.

(*) يقصد باختلال ميزان المدفوعات هنا بالاختلال الاقتصادي وليس الحسابي الذي يفترض دائما متساوي من خلال فقرة السهو والخطأ.

(٢) البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات العراقي، (قاعدة بيانات ٢٠٠٠ ـ ٢٠٢١). للمزيد يُنظر الرابط:

https://cbi.iq/news/view/725

جدول (٦)

وضع ميزان المدفوعات العراقي للأعوام ٢٠١٥ ـ ٢٠٢٠ (مليون دولار)

سنوات مختارة	الحساب الجاري	الحساب الرأسمالي	الحساب المالي
٢٠١٥	٤,١٢١,٣	١,٥ـ	١٨,٤٤٥ـ
٢٠١٦	٣,٥٥٤,٧	٠,٥ـ	٢,٧٧٥,٢ـ
٢٠١٧	١٣,٩٥٤,٥	٠,٩ـ	٥,٨٣٧,٨
٢٠١٨	٣٤,٣٦٩,٥	٥,٨ـ	٢٢,٣٠٢,٥
٢٠١٩	١٥,٧٦٢,٦	١١,١ـ	١٣,١٢٠,٧
٢٠٢٠	٦٢٣١,٦ـ	٨,١ـ	٩٥٥٢,٧ـ

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي للأعوام (٢٠١٥ ـ ٢٠٢٠). متوفر على الرابط: https://cbi.iq/news/view/463

يتضح من الجدول (٦) أن توازن ميزان المدفوعات يعتمد بشكل شبه كلي على الحساب الجاري، إذ أن الفائض الذي يحققه هذا الحساب المستمد من صادرات النفط الخام تنعكس آثارها في تعويض العجز الملازم للحسابات الأخرى، مما يعني أن أي انخفاض في صادرات أو اسعار النفط سوف تؤدي بالميزان إلى العجز والانهيار.

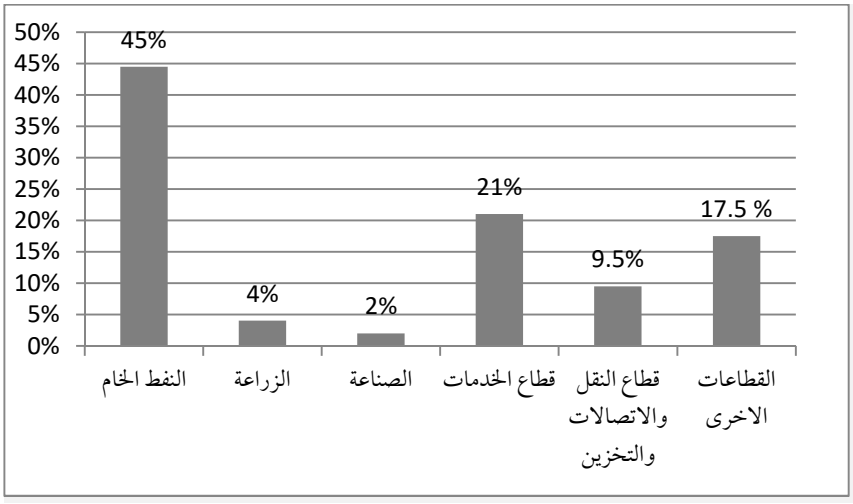
٤ـ إختلال مكونات الناتج المحلي الإجمالي (GDP): أرتفع حجم الناتج المحلي في العراق واغلب الدول النفطية في العقدين الأخيرين، إلا انهُ ارتفاع صوري وغير حقيقي، إذ تشكل مساهمة الإيرادات الريعية (النفطية) بنسبة كبيرة في هذا الناتج، مع ضعف واضح في مستوى مساهمة القطاعات الإنتاجية الحقيقية[١]. حيث تبلغ مساهمة القطاع النفطي بالأسعار الجارية

(١) البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والبحوث، ٢٠٢٠)، ص١٣.

نحو (٤٥٪) من إجمالي الناتج المحلي العراقي (GDP)[١]، وكما موضح في الشكل (٢).

شكل (٢)

نسبة مساهمة الانشطة الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي للعراق ٢٠٢١



المصدر: إعداد الباحث وبالاعتماد على وزارة التخطيط، التقديرات الاولية للناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٢١، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢١)، ص٦.

٥ـ البطالة والتضخم: بالرغم من انخفاض مستوى التضخم في العراق بمعدل يقترب من الصفر، والذي تراوح بين (٠,٢ ـ ٢,٥٪)، خلال العقد الأخير[٢]، إلا أن هذا الانخفاض ليس حالة ايجابية دائما، حيث إن حالة الانخفاض الكبير كحالة الارتفاع الكبيرة قد تنعكس بالسالب على

(١) وزارة التخطيط، التقديرات الاولية للناتج المحلي الاجمالي، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢١)، ص٦.

(٢) يُنظر كلٌّ من: البنك المركزي العراقي، آفاق الاقتصاد العراقي، (التقرير السنوي ٢٠٢٠)، ص٥. وكذلك: البنك الدولي، قاعدة البيانات المفتوحة ٢٠٢٠. متوفر على الرابط:
https://data.albankaldawli.org/indicator/FP.CPI.TOTL.ZG?locations=IQ

مستوى الاقتصاد العراقي، خاصة مستوى البطالة والنمو، إذ يعاني الاقتصاد العراقي اصلا من نسبة بطالة عالية، إذ ارتفعت معدلات البطالة لمرتبتين عشريتين بعد عام ٢٠٠٣، حتى بلغت نسبة البطالة (١٣,٨٪) عام ٢٠٢٠ حسب احصاءات وزارة التخطيط العراقية والبنك الدولي[١]، ناهيك عن نسبة البطالة المقنعة التي تتجاوز تلك النسبة بكثير.

٦ـ المديونية: تعتمد الحكومة العراقية في نفقاتها على الإيرادات المتأتية من تصدير النفط الخام بصورة شبه كلية، وبالرغم من الحجم الكبير لهذه الإيرادات النفطية وقع العراق في شراك المديونية، إذ تبلغ ديون العراق حتى نهاية عام ٢٠٢١ نحو (٩٠) مليار دولار حسب تقرير وزراة المالية دائرة الدين العام، منها (٦٥) مليار دولار ديون داخلية، ونحو (٢٥) مليار دولار ديون خارجية واجبة السداد، هذا فيما تؤكد جهات مسؤولة في الحكومة وأبرزهم المستشار المالي للحكومة (مظهر محمد صالح) أن الديون الحقيقية المتراكمة منذ تسعينات القرن الماضي، تتجاوز ذلك الرقم، والتي قد يصل مجموع الدين العام إلى نحو (١٢٨) مليار دولار، إذ اتجهت الحكومة إلى زيادة الإقتراض من المؤسسات الداخلية والدولية ابتداءً من عام ٢٠١٤ بسبب العجز الذي اصاب الموازنة العامة للدولة[٢].

---

(١) وزارة التخطيط، مؤشرات الانذار المبكر، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢٠)، ص١٤.

(٢) مظهر محمد صالح، ملاحظات خاطفة حول الدين العام العراقي لعام ٢٠٢٠، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢٠)، ص٢. وكذلك يُنظر جمهورية العراق ـ وزارة المالية، دائرة الدين العام. متوفر على الرابط:

http://www.mof.gov.iq/obs/ar/Pages/debtreports.aspx

٧ ـ اقتصاد ريعي أحادي: وهو موضوع الدراسة، إذ يعتمد النشاط الاقتصادي في العراق على مستوى الإيرادات النفطية (كمية التصدير واسعار النفط الخام)، ومن ثم فانّ أي انخفاض في كمية التصدير أو اسعار النفط ولمده طويلة سيكون لهُ آثاره السلبية الكبيرة على مجمل الاقتصاد العراقي.

المبحث الثاني:
تحليل الهيكل الوظيفي للموازنة العامة في العراق

يُعود تأريخ الموازنة العامة في العراق إلى عام ١٩٢١، حيث صدرت أول موازنة عامة بالتزامن مع تأسيس أول حكومة وطنية في العام نفسه، إذ تم إعداد الموازنة العامة للدولة العراقية إستناداً إلى قانون أصول المحاسبة العثمانية لعام ١٩١١، والتعليمات المالية الصادرة من سلطة الانتداب البريطاني وقتذاك، واستمر العمل بقانون أصول المحاسبة العثمانية حتى عام ١٩٤٠ عندها صدر قانون أصول المحاسبة العامة رقم (٢٨) للدولة العراقية الذي أُلغيه بموجبة قانون المحاسبة العثماني[١]. إلا أن هذا القانون اجريت عليه تعديلات كثيرة حتى صدور قانون الموازنة العامة الموحد رقم (١٠٧) عام ١٩٨٥ والذي نظم بموجبة الموازنة العامة بشكل كامل[٢].

وأستمر العمل بقانون أصول المحاسبة العامة للدولة العراقية لعام ١٩٤٠، وقانون الموازنة العامة الموحد لعام ١٩٨٥ لغاية انحلال النظام

---

(١) يُنظر في ذلك: مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة: مفهومها... وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، (العراق: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٩)، ص٢٥. وكذلك جمهورية العراق ـ مجلس القضاء الأعلى، قاعدة التشريعات العراقية. متوفر على الرابط:

https://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=041020052353798

(٢) جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (١٠٧)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٠٨٣، ١٩٨٦)، ص٥٨ ـ ٦٥.

العراقي الاسبق عام ٢٠٠٣، حيث تم تشكيل حكومة ائتلافية انتقالية، التي قامت بإصدار قانون الإدارة المالية والدين العام الاتحادي المرقم (٩٥) لعام ٢٠٠٤، والدستور العراقي لعام ٢٠٠٥، ليتم بموجبهما إلغاء جميع قوانين الإدارة المالية السابقة[١].

أولا: مراحل بناء وإعداد الموازنة العامة في العراق

نظم قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (٩٥) النظام المالي الاتحادي للدولة العراقية لغاية عام ٢٠١٩، إذ وجد المشرع العراقي أنهُ من الضروري تعديل بعض مواد هذا القانون ليكون متلائمًا مع الأوضاع الجديدة، وهنا تم اصدار قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لعام ٢٠١٩ النافذ، والذي بموجبة يتم تنظيم الإدارة المالية للدولة[*]، حيث تم تحديد أربعة مراحل تمر بها الموازنة العامة للدولة العراقية[٢]، وهي كالآتي:-

١- **مرحلة تحضيروإعداد الموازنة:** تبدأ دورة الموازنة العامة في العراق بعرض ودراسة الملامح الرئيسة لما ستكون عليه السياسة المالية والاقتصادية للبلد خلال الثلاث سنوات القادمة، أي التنبؤ بالإطار العام لنفقات الوحدات

---

(١) للمزيد يُنظر: جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية والدين العامة رقم (٩٥)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٤، ٢٠٠٤). متوفر على الرابط:

https://moj.gov.iq/wqam/3984.pdf

(*) تمت تعديلات طفيفة على المواد الخاصة بإدارة الجانب الاستثماري وبالتحديد المادة (١٣)، وذلك وفق قانون رقم (٤) لسنة ٢٠٢٠. للمزيد يُنظر: جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٤) التعديل الأول، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٧٥، ٢٠٢٠)، ص ١ - ٢.

(٢) جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية الاتحادي المعدل رقم(٦)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٥٠، ٢٠١٩)،ص٣ - ١٧.

الحكومية ومستوى الإيرادات المتوقعة ومدى تأثرهما بالأوضاع المحلية والعالمية، وتكون هذه المرحلة من اختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة)، وبالتحديد وزارتي المالية والتخطيط[١]، وبالتعاون مع البنك المركزي المختص بالسياسة النقدية ووزارة التجارة المعنية بإدارة السياسة التجارية للبلد، بعد جمع تقارير هذه الجهات كلّ حسب تخصصه، يقوم وزير المالية بإصدار تقرير عن أولويات السياسة المالية والخطط الاستراتيجية للموازنة العامة، ويقدمه إلى لجنة الشؤون الاقتصادية في مجلس الوزراء أو ما يحل محلها بداية شهر نيسان من السنة نفسها، وعلى مجلس الوزراء المصادقة بعد مناقشة التقارير في نهاية شهر نيسان[٢]، حتى يتسنى لوزير المالية وبالتشاور مع وزير التخطيط مخاطبة الوزارات والإدارات العامة في شهر حزيران بالبدء في إعداد موازناتهما السنوية ورفعها إلى وزير المالية في شهر تموز[٣].

تجمع موازنات جميع الوزارات والإدارات العامة في دائرة الموازنة العامة في وزارة المالية، إذ تقوم مدير دائرة الموازنة بتدقيق جميع الموازنات والتأكد من مطابقتها لتعليمات إعداد الموازنة العامة، بعدها تبدأ مناقشة الإعتمادات مع الوزارات والإدارات العامة وإجراء أي تعديلات يتوجب اتخاذها لتحقيق التعادل بين الإيرادات والنفقات العامة، وبعد انتهاء

---

(١) مها أحمد حسين الأنباري، تكييف الموازنة الاستثمارية مع تغيرات اسعار النفط: دراسة تطبيقية في العراق، رسالة ماجستير، (جامعة الشرق الأوسط ، كلية الأعمال، قسم المحاسبة، ٢٠١٦)، ص ٢٥.

(٢) جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية الاتحادي المعدل رقم (٦)، مصدر سبق ذكره، مادة ٣/أولا، وثانيا ، ص٣ ـ ٤.

(٣) المصدر نفسه، المادة ٤/ثالثا، والمادة ٥، ص٥ ـ ٦.

المناقشات تدمج جميع الموازنات في مشروع واحد يسمى (مشروع الموازنة العامة للدولة) ويقوم وزير المالية بتقديم مشروع الموازنة العامة بصيغته النهائية إلى مجلس الوزراء مع الحسابات الختامية للسنة السابقة في ايلول من كل عام[١]. بعدها تبدأ المرحلة الثانية.

٢ ـ **مرحلة الإجازة ولاعتماد:** تبقى الموازنة العامة ببنودها وموادها وبياناتها مجرد مشروع ما لم تحصل على إجازة تمنحها الشرعية، وقد نصت المادة (٥٧) من الدستور العراقي ٢٠٠٥، أن تكون الإجازة من اختصاص السلطة التشريعية حصراً، باعتبارها الممثلة عن الشعب[٢]، إذ بعد إقراره مشروع قانون الموازنة العامة من قبل مجلس الوزراء يقوم الأخير بتقديمهُ إلى مجلس النواب قبل منتصف شهر تشرين الأول من كل سنة[٣]. وعند استلامه من قبل السلطة التشريعية لاكتساب الشرعية يمر بالمراحل الآتية[٤]:ـ

أ ـ يعرض وزير المالية البيان المالي للموازنة أمام مجلس النواب.

ب ـ تقوم اللجنة المختصة في مجلس النواب العراقي، وهي اللجنة المالية والاقتصادية بدراسة مشروع الموازنة بشكل تفصيلي ومناقشته مع ممثلي الحكومة، وبإمكان اللجنة المالية اجراء تعديلات على مشروع الموازنة

---

(١) المصدر نفسه، المادة ٦/ثانيا، والمادة ٨، ص٦ ـ ٧.

(٢) دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥، المادة ٥٧.

(٣) المصدر نفسه، المادة ٦٢. وكذلك يُنظر قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، المادة ١١، مصدر سبق ذكره، ص١٠.

(٤) يُنظر في ذلك: دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة ٦٢/أولا وثانيا. وجمهورية العراق، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢، ٢٠٠٧)، المادة ٩٤،٩٣. وكذلك جمهورية العراق، قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤٩٩، ٢٠١٨)، المادة ١٧، ٢٣.

بأكمله من دون أن يترتب على ذلك زيادة بالنفقات العامة للموازنة؛ لأن ذلك يتطلب موافقة مجلس الوزراء.

ج ـ بعد انتهاء اللجنة المالية من قراءة مشروع الموازنة تقدم تقريراً تفصيلياً مع التعديلات المقترحة إلى مجلس النواب، بالمقابل يقدم وزير المالية تقريره إلى هيئة رئاسة مجلس النواب، بعدها يتم عقد جلسة عامة لمجلس النواب لمناقشة بنود الموازنة العامة (القراءة الأولى)، ثم تعود إلى اللجنة المالية والاقتصادية للأخذ بالملاحظات التي أبديت في القراءة الأولى.

د ـ ثم يقرأ مشروع الموازنة قراءة ثانية في مجلس النواب وبحضور ممثليّن عن الحكومة، ومن ثم قراءة ثالثة وأخيرة ليصوت بعد ذلك على مشروع الموازنة (مادة مادة) وبأغلبية اعضاء المجلس.

هـ ـ بعدها يرفع مشروع الموازنة لرئيس الجمهورية للمصادقة عليه، وبعد المصادقة يصبح قانون ملزم، وتدخل الموازنة العامة مرحلتها الثالثة التنفيذ.

٣ ـ مرحلة تنفيذ الموازنة: بعد إقرار السلطة التشريعية ومصادقة رئيس الجمهورية على الموازنة العامة للدولة ونشرها في الجريدة الرسمية (الوقائع العراقية)، تدخل الموازنة حيز التنفيذ، إذ تقع مسؤولية تنفيذ الموازنة العامة على عاتق وزارة المالية التي تتولى طبع وتوزيع الموازنة العامة على جميع الوزارات والإدارات العامة مرفقة معها تعليمات تنفيذ الموازنة التي تعدها وزارة المالية، والتي تستند في إعدادها على قانون الموازنة السنوي والقوانين ذات الصلة المرتبطة بصلاحيات وزير المالية[١].

---

(١) جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٢٥، ٢٠٢١). وكذلك يُنظر وزارة المالية، تعليمات تنفيذ الموازنة العامة =

وتبدأ السلطة التنفيذية متمثلة في الحكومة بتنفيذ الخطة المالية والاقتصادية التي أعدتها في مشروع قانون الموازنة العامة وصادق عليها مجلس النواب من ١ كانون الثاني لغاية ٣١ كانون الأول[١].

٤ـ مرحلة الرقابة والحسابات الختامية: قد تكون الحسابات الختامية هي المرحلة الأخيرة من مراحل الموازنة العامة في العراق، إلا أن الرقابة تُعد المرحلة التي ترافق عملية إعداد الموازنة العامة منذ الشروع ببنائها حتى انتهاء السنة المالية. وتتكون الرقابة في العراق من شكلين (إداري، ومحاسبي) في آنٍ واحد مثلها مثل الرقابة في جميع دول العالم، وتقسم الرقابة على الموازنة العامة في العراق إلى شقيّن داخلي وخارجي في وقت واحد ولكُل شق هيأة ومؤسسات تؤكل اليها هذه المهمة، وهي كالآتي:ـ

أ ـ الرقابة الداخلية: هذه الرقابة محصورة بالسلطة التنفيذية، أولهما مجلس الوزراء، إذ نصت المادة (٢) من النظام الداخلي لمجلس الوزراء على أن صلاحية المجلس هو تخطيط السياسة العامة للدولة وتنفيذها والإشراف عليها ومراقبة عمل الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة[٢]، وثانيهما وزارة المالية، إذ تضطلع وزارة المالية بمهمة مراقبة الإنفاق العام لجميع الوزارات والإدارات العامة ومدى التزامهما بالاعتمادات المخصصة[٣]، وثالثهما اقسام

= الاتحادية لعام ٢٠٢١، (جمهورية العراق: ٢٠٢١). متوفر على الرابط:
http://www.mof.gov.iq/obs/ar/pages/otherreports.aspx

(١) جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ المعدل، المادة ٤/ثانيا، مصدر سبق ذكره، ص٥.

(٢) جمهورية العراق، قانون النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٣٣، ٢٠١٩)، ص٢.

(٣) قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٩ ، المادة ٣٠، مصدر سبق ذكره ، ص١٧.

التدقيق والمتابعة في كل وزارة والتابعة لوزارة المالية فنياً[١].

ب ـ الرقابة الخارجية: تتألف الرقابة الخارجية من قسمين؛ أولهما ـ السلطة التشريعية، وثانيهما ـ الهيئات المستقلة، إذ نصت المادة (٦١) من الدستور والمادة (٣٢) من النظام الداخلي لمجلس النواب على أن يتولى مجلس النواب مهمة الرقابة على السلطة التنفيذية ومن ضمنها الرقابة على مدى تنفيذ بنود الموازنة العامة السنوية[٢]، باعتباره الممثل الرئيس عن الشعب، أما الهيئات المستقلة فتتمثل بديوان الرقابة المالية وهيئة النزاهة، إذ يعد ديوان الرقابة من اقدم الهيئات المستقلة في العراق، وتكون مهمته حسب ما جاء في قانون رقم (٣١) لسنة ٢٠١١ النافذ الرقابة على المال العام للدولة أين ما وجد، ومتابعة اعمال الحكومة وتدقيقه، والحفاظ على المال العام من الهدر والتبذير[٣]، أما هيئة النزاهة فقد تأسست بعد عام ٢٠٠٣، وتعمل بصورة تعاونية مع ديوان الرقابة في مجال الكشف عن الفساد وعدم الشفافية، إذ نصت المادة (٢١) من قانون رقم (٣٠) لهيئة النزاهة النافذ، على أن ديوان الرقابة المالية يُعد الجهة العليا للتدقيق المالي والمحاسبي وهو معني في الكشف عن الفساد وتقديمه إلى المفتش العام[*]، ومن ثم إلى

---

(١) المصدر نفسه، المادة ٣١/ثانيا، ص١٨.

(٢) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (٦١). وكذلك يُنظر جمهورية العراق، النظام الداخلي لمجلس النواب، المادة (٣٢)، مصدر سبق ذكره، ص١١.

(٣) جمهورية العراق، قانون ديوان الرقابة المالية رقم (٣١) لسنة ٢٠١١، المادة (٣، و٤)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ٢٠١١)، ص١٥.

(*) تم إلغاء مكاتب المفتشين العموميين عام ٢٠١٩ وفق قانون رقم (٢٤)، الذي نص في المادة (٢) على حل جميع مكاتب المفتشين العموميين ونقل كافة الوثائق والموجودات إلى هيئة النزهة. للمزيد يُنظر: جمهورية العراق، قانون إلغاء امر سلطة الائتلاف المؤقت المنحل رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٦٠، ٢٠١٩)، ص٣٩.

هيئة النزاهة[١]، وتجدر الإشارة هنا إلى أن كل من ديوان الرقابة وهيئة النزاهة مرتبطتان بمجلس النواب[٢].

ثانيا: نظام الموازنة العامة في العراق

١ـ نوع وأسلوب الموازنة المتبع: هناك انواع عدة من الموازنات ولكل نوع أسلوب خاص في الإعداد والتبويب كما تناولنا ذلك بالتفصيل في الفصل السابق، وهنا جاء الدور لمعرفة النوع والأسلوب المتبع في الموازنة العامة العراقية، إذ أن منذُ انطلاق أول مشروع للموازنة العراقية عام ١٩٢١، تم تحديد نوع الموازنة الذي ستسير عليه منهجية الموازنة العامة العراقية بشقيها الإيرادات والنفقات، وهذا النوع هو (موازنة الرقابة والبنود)، لذا تستخدم الموازنة العراقية قواعد موازنة البنود، مع الالتزام بالمبادئ العامة لإعداد الموازنة[٣]، وعلى النحو الآتي:ـ

أ ـ تقدير الإيرادات والنفقات: بصورة عامة هناك ثلاثة طرائق متبعة لتقدير الإيرادات والنفقات في الموازنة (طريقة التقدير القياسي، والمتوسطات، والتقدير المباشر)، وكما تم تفصيلهما في المبحث الثاني من الفصل الأول، ويُتبع في الموازنة العامة العراقية الآن طريقة التقدير القياسي المتوافق مع فلسفة موازنة البنود، إذ يقوم إعداد الموازنة بشقيها الإيرادات والنفقات بالاعتماد على البيانات الفعلية للسنة السابقة، مع تغييرات بسيطة

(١) جمهورية العراق، قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، المادة ٢١/اولا وثانيا وثالثا، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ٢٠١١)، ص١١

(٢) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (١٠٢، و١٠٣).

(٣) نبيل جعفر المرسومي، موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠٢١ جدل الحكومة والبرلمان، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢١)، ص٤.

تستوجبها التطورات الجديدة[١].

ب ـ **النظام المحاسبي المتبع**: يتبع العراق نظام محاسبي موحد، ويُعرف هذا النظام على أنهُ: "عبارة عن مجموعة من المصطلحات والمفاهيم والأسس والمبادئ والقواعد والإجراءات اللازمة لتبويب وتسجيل وتشغيل العمليات المالية في مجموعة موحدة من السجلات المحاسبية المستخدمة داخل الوحدات الاقتصادية وتبعا لنظرية القيد المزدوج، وذلك لبيان نتيجة أعمال هذه الوحدات ومركزها المالية خلال مدة معينة"[٢]. تتبع الدول حاليا ثلاث انواع من الأسس المحاسبية هما[٣]:ـ

ـ **الأساس النقدي**: وهو يعني تحمل السنة المالية بالمصروفات والإيرادات التي قبضت فعلا بغض النظر عن تأريخ استحقاقها، وهو ما مُتبع حاليا في الموازنة العراقية بعد عام ٢٠٠٣.

ـ **أساس الاستحقاق**: ويقصد بهذا الأساس هو تسجيل كل الإيرادات والمصروفات المتحققة بغض النظر عن ما إذا قبضت فعلا في السنة المالية الحالية أم لا.

ـ **الأساس المختلط**: وهو عبارة عن اسلوب مختلط بين الأساس النقدي وأساس الاستحقاق، وينقسم إلى قسمين، أساس النقد المعدل، وأساس الاستحقاق المعدل؛ حيث يقوم أساس النقد المعدل على قواعد أساس النقد الاصلي في عمليات الإيرادات العامة، في حين يعتمد على قواعد أساس

---

(١) قانون الإدارة المالية الاتحادي النافذ رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، المادة ٣٠، مصدر سبق ذكره، ص١٤ ـ ١٥.

(٢) سعود جايد مشكور، النظام الحاسبي الموحد، (بغداد: دار الكتب والوثائق، ٢٠١٣)، ص١١.

(٣) وزارة المالية، الدليل المحاسبي والمالي الموحد (جمهورية العراق: ٢٠١٣)، ص١٧ ـ ١٨.

الاستحقاق في معالجة النفقات العامة، أما أساس الاستحقاق المعدل فيقوم على فكرة الاعتراف بعملية الإنفاق بمجرد طلب استخدام الموارد المالية الحالية، بينما لا يعترف بالإيراد حتى تتحقق وتصبح متاحة فعلا لدفع الالتزامات[١]. أي أن الاسلوبين يختلفان في التسمية، لكن يتشابهن من حيث المضمون، بعبارة أكثر بساطة يتبع الاساس المختلط الاسلوب النقدي في الإيرادات والمصروفات التي تتسم بالدورية والآمد القصير، فيما يتبع اسلوب الإستحقاق في الإيرادات والمصروفات ذات الطابع طويل الأجل.

ج ـ **اقسام الموازنة:** تقسم الموازنة العامة العراقية إلى قسمين؛ الأول جاري والثاني استثماري، وهذا ما متبع في جميع موازنات دول العالم، كما يُقسم هذين النوعين إلى موازنات القطاع العام المركزي وتشمل الوحدات ذات النشاط الخدمي غير الربحي، وموازنات وحدات القطاع العام الممولة ذاتياً وهي وحدات عامة ربحية مستقلة مالياً[٢].

٢ ـ **طريقة تبويب الموازنة العامة:** تحتوي الموازنة عموماً على جدوليّن رئيسين أحدهم يخص مجمل النفقات العامة والثاني يخص مجمل الإيرادات العامة، ونظراً لإتباع العراق منهجية موازنة البنود في إعداد وإدارة الموازنة العامة للدولة، فإنها تتبع الطريقة التقليدية في تبويب الموازنة، إذ تقسم الموازنة بشقيها النفقات والإيرادات إلى أبواب وفصول وبنود، متبعة في ذلك التصنيف الإداري العام، حسب الوزارات والإدارات العامة، والتصنيف النوعي حسب اقسام ونوع الإيرادات والنفقات، فضلا عن التصنيف

(١) شلال زهير، افاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، مصدر سبق ذكره، ص٣٩ ـ ٤٠.

(٢) شلال زهير، المصدر السابق نفسه، ص١٠، ١٧.

الاقتصادي للنفقات، الذي يقسم الموازنة إلى نفقات جارية واستثمارية، وكما موضح في الجدولين الافتراضيين (٧) والجدول (٨).

جدول (٧)

أنموذج توضيحي للتبويب الإداري في الموازنة العراقية (مليار دينار*)

الباب	القسم	الوزارة	النفقات التشغيلية	النفقات الاستثمارية	إجمالي النفقات
١	١	مجلس النواب	٩,٠٠٠	٢,٠٠٠	١١,٠٠٠
١	٢	هيئة المسائلة والعدالة	٤,٠٠٠		٤,٠٠٠
١	٣	ديوان الرقابة المالية	٥,٠٠٠	١,٠٠٠	٦,٠٠٠
١	٤	هيئة النزاهة	٦,٠٠٠	١,٠٠٠	٧,٠٠٠
٢	١	رئاسة الجمهورية	٣,٠٠٠		٣,٠٠٠
٢	٢	المجمع العلمي	١,٠٠٠	٢,٠٠٠	٣,٠٠٠
٣	١	أمانة مجلس الوزراء	٢,٠٠٠	٣,٠٠٠	٥,٠٠٠
٣	٢	رئاسة مجلس الوزراء	٢,٠٠٠		٢,٠٠٠
٤		وزارة الخارجية	٨,٠٠٠	٣,٠٠٠	١١,٠٠٠
٥		وزارة المالية	١٢,٠٠٠	٥,٠٠٠	١٧,٠٠٠
٦		وزارة الداخلية	١٣,٠٠٠	٣,٠٠٠	١٦,٠٠٠
٩		الصحة والبيئة	١٥,٠٠٠	٥,٠٠٠	٢٠,٠٠٠
١٠		وزارة الدفاع	١٤,٠٠٠	٣,٠٠٠	١٧,٠٠٠
١١		وزارة العدل	١,٠٠٠	٢,٠٠٠	٣,٠٠٠
١٢		وزارة التربية	٣,٠٠٠	٢,٠٠٠	٥,٠٠٠
١٣		الشباب والرياضة	٢,٠٠٠	١,٠٠٠	٣,٠٠٠
&		....	...	...	...
المجموع			**١٠٠,٠٠٠**	**٣٣,٠٠٠**	**١٣٣,٠٠٠**

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على جمهورية العراق، قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق السنة المالية ٢٠١٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٢٩، ٢٠١٩)، الجدول (ب)، ص٣٩ ـ ٤٠.

* ملحوظة: جميع الارقام والبيانات الواردة في الجدول (١٧، و١٨، و١٩) ارقام افتراضية غير دقيقة، وضعت من اجل التوضيح والتبسيط فقط.

من الجدول أعلاه يتضح أن الموازنة العراقية تتبع التبويب الإداري والاقتصادي في نفس الوقت، حيث يتم تقسيم النفقات بين جاري واستثماري ومن الأعلى إلى الاسفل، أي يتم توزيعها على الوحدات الأكبر التي تتمثل في الوزارات والإدارات العامة وذلك بحسب الخدمة أو السلعة التي تقدمها دون قياس فاعلية هذه الخدمة (سيتم التطرق لجدواها في المبحث الثاني من هذا الفصل).

جدول (٨)
أنموذج توضيحي للتبويب النوعي في الموازنة العراقية (مليار دينار)

ت	الحسابات / الوزارات	تعويضات الموظفين (١)	المستلزمات الخدمية	المستلزمات السلعية	صيانة الموجودات	المنح والإعانات	الالتزامات الخارجية	الرعاية اجتماعية	البرامج الخاصة	إجمالي التشغيلية عدا (١)	مجموع النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية	إجمالي الموازنة
١	مجلس النواب	٢٠٠,٠٠٠	٤٠,٠٠٠	٩,٠٠٠		٢,٠٠٠	٣,٠٠٠			٥٤,٠٠٠	٢٥٤,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢٥٦,٠٠٠
٢	رئاسة الجمهورية	١٠٠,٠٠٠	٣٠,٠٠٠	٣,٠٠٠		٣,٠٠٠	١,٠٠٠			٣٧,٠٠٠	١٣٧,٠٠٠		١٣٧,٠٠٠
٣	وزارة الداخلية	٣٠٠,٠٠٠	٢٠,٠٠٠	٧,٠٠٠	٧,٠٠٠	٢,٠٠٠	٩,٠٠٠		٣,٠٠٠	٤٨,٠٠٠	٣٤٨,٠٠٠	٣,٠٠٠	٣٥١,٠٠٠
٤	الدفاع	٣٠٠,٠٠٠	٣٠,٠٠٠	٢,٠٠٠	٨,٠٠٠	٤,٠٠٠	٨,٠٠٠		٥,٠٠٠	٥٧,٠٠٠	٣٥٧,٠٠٠	٣,٠٠٠	٣٦٠,٠٠٠
٥	العدل	١٥٠,٠٠٠	١٠,٠٠٠	١,٠٠٠	٢,٠٠٠	٦,٠٠٠			٣,٠٠٠	٢٢,٠٠٠	١٧٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	١٧٤,٠٠٠
٦	المالية	٢٥٠,٠٠٠	١٠,٠٠٠	٤,٠٠٠		٩,٠٠٠	٦,٠٠٠		٦,٠٠٠	٣٥,٠٠٠	٢٨٥,٠٠٠	٥,٠٠٠	٢٩٠,٠٠٠
٧	الصحة	٤٠٠,٠٠٠	٤٠,٠٠٠	٥,٠٠٠	٥,٠٠٠	٥,٠٠٠	٤,٠٠٠		٤,٠٠٠	٦٣,٠٠٠	٤٦٣,٠٠٠	٥,٠٠٠	٤٦٨,٠٠٠
٨	التربية	١٠٠,٠٠٠	٢٠,٠٠٠	٣,٠٠٠	٤,٠٠٠	٣,٠٠٠			٢,٠٠٠	٣٢,٠٠٠	١٣٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	١٣٤,٠٠٠
٩	التعليم	٢٠٠,٠٠٠	٣٠,٠٠٠	٦,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠			٣,٠٠٠	٤٣,٠٠٠	٢٤٣,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢٤٥,٠٠٠
المجموع العام		٢,٠٠٠,٠٠٠	٢٣٠,٠٠٠	٤٠,٠٠٠	٢٨,٠٠٠	٣٦,٠٠٠	٣١,٠٠٠	٠	٢٦,٠٠٠	٣٩١,٠٠٠	٢,٧٨٢,٠٠٠	٢٤,٠٠٠	٢,٨٠٦,٠٠٠

المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على جمهورية العراق، قانون الموازنة الاتحادية لجمهورية العراق السنة المالية ٢٠١٩ ، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٢٩، ٢٠١٩)، الجدول (٥)، ص ٤٦-٤٧.

يتضح من الجدول التوضيحي (٨)، أن الموازنة العراقية بعد أن تبوب تبويباً إدارياً عاماً وفق الإدارة العامة، تقوم بإتباع التبويب النوعي وهو الأهم، إذ أن النفقات تتبع التصنيف الإداري افقياً، والتصنيف النوعي عمودياً، كما موضح في الجدول، فعند قراءة الجدول افقياً يحدد لنا إجمالي الموازنة المخصصة لكل وزارة أو إدارة عامة، وعند قراءتهُ عمودياً يحدد لنا إجمالي نوع النفقة وأهميتها. بعد ذلك يقسم كل نوع من هذه الانواع إلى مجموعة من البنود، وكما موضح افتراضيا في الجدول (٩).

جدول (٩)
أنموذج لتوزيع الإنفاق على البنود الرئيسة للموازنة العراقية

التسلسل		المفردات	المبلغ (تريليون دينار)	الأهمية النسبة من النفقات الجارية	الأهمية النسبة من إجمالي الموازنة
النفقات الجارية					
أولا	ت	تعويضات الموظفين	٥٤,٤٤٨	٪٦٥	٪٥٠
	١	الرواتب	٣٦,٠٧٦	٧٣	٧٠
	٢	التقاعد	١٠,٨٤٢	٢٠	٢٠
	٣	رواتب الشركات العامة	١,٨٤٢	٧	١٠
ثانيا		السلع والخدمات	١,٧٢٤	٪١٥	٪١٠
ثالثا		الدعم	١١,٠١٧	٪٩	٪٥
	١	دعم المزارعين	٠,٤٩٤	٤٥	٥٠
	٢	البطاقة التموينية	١,٥٠٠	٥٥	٥٠
رابعا		الفوائد	٤,٠٨٦	٪٣	٪٢
خامسا		المديونية	٨,٢٤٧	٪٧	٪٧
سادسا		المنح	٠,١٣٠	٪١	٪١
إجمالي النفقات التشغيلية			٨٣,٠٦١	١٠٠	٧٥

المشاريع الاستثمارية				
أ	مشاريع نفطية	١٢,٧٤٧	٪٥١	٪١٣
١	مشاريع عقود وتراخيص	١١,٦٠٧	٤٦	١١
٢	مشاريع محلية	١,١٤٠	٥	٢
ب	مشاريع غير نفطية	١٢,٤٥٥	٪٤٩	٪١٢
١	مشاريع الكهرباء	٣,١١١	١٣	٣
٢	التسليح وبناء القدرات	٤,١٢٠	١٦	٥
٣	مشاريع إعادة الإعمار	٣,١٢٤	١٤	٣
٤	مشاريع تنمية الاقاليم والمحافظات	٢,١٠٠	٦	١
إجمالي النفقات الاستثمارية		٢٥,٢٠٢	١٠٠	٢٤
الإنفاق الكلي للدولة		١٠٨,٢٦٣		١٠٠

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على وزارة المالية، توزيع الإنفاق على البنود الرئيسة للموازنة، (جمهورية العراق: دائرة الموازنة، بيانات الموازنة المفتوحة، ٢٠١٨). متوفر على الرابط:

http://www.mof.gov.iq/obs/ar/pages/otherreports.aspx

المبحث الثالث:
سلوك النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣
وانعكاسه على موازنة الدولة

أولا: سلوك وطبيعة النظام السياسي في العراق

يُعد يوم ٩ نيسان عام ٢٠٠٣، نقطة تحول كبرى بالنظام السياسي العراقي، فقد تغير النظام من جمهوري ذي سلوك قومي اشتراكي إلى نظام جمهوري اتحادي ذي سلوك ليبرالي ديمقراطي، وهذا ما جاء به دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، إذ نصت مادته الأولى الخاصة بشكل النظام السياسي على أن جمهورية العراق: "دولة اتحادية واحدة مستقلة، ذات سيادة كاملة، نظام الحكم فيها جمهوري نيابي ديمقراطي"[١].

يمكن تسمية أسس النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣، بالأُسس السياسية البريمرية[*]، إذ أن السلطة الامريكية قد عينت (بول بريمر) حاكماً مدنياً لإدارة شؤون العراق بعد انحلال النظام، كان لبول بريمر الكلمة العليا في وضع أسس النظام السياسي العراقي الجديد[٢]،

---

(١) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (١).

(*) نظراً لأسم (بول بريمر) الذي عينتهُ الإدارة الأمريكية حاكمًا مدنيًا على العراق بعد عام ٢٠٠٣، حيث كان الرئيس الإداري لسلطة الائتلاف المؤقت حتى صدور الدستور العراقي وإجراء أول انتخابات عراقية في ١٥ كانون الأول عام ٢٠٠٥.

(٢) حسين بركة الشامي، أزمة العراق رؤية في اشكالية المحاصصة الطائفية، (بغداد: مطبعة دار =

فعمل على ترسيخ ثلاث مبادئ أساس في تسيير الحكم العراقي والتي كانت السبب الرئيس في سلوك ومنهجية النظام السياسي فيما بعد، وهذا المبادئ هي:-

١-**حكم اتحادي ديمقراطي**: نصت المادة (٤) من قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية الملغى، والذي كان تحت إشراف بريمر على إن " نظام الحكم في العراق اتحادي (فيدرالي) ديمقراطي تعددي، ويجري تقاسم السلطة فيه بين الحكومة الاتحادية والحكومات الإقليمية والمحافظات والبلديات والإدارات المحلية، ويقوم النظام الاتحادي على أساس الحقائق الجغرافية والتاريخية والفصل بين السلطات، وليس على أساس الأصل أو العراق أو الإثنية أو القومية أو المذهب"[١]، وهذا ما عززه دستور العراق الدائم لعام ٢٠٠٥، إذ نصت المادة (١١٦) على أن: " يتكون النظام الاتحادي في جمهورية العراق من عاصمة وأقاليم ومحافظات لا مركزية وإدارات محلية"[٢]. هذا المبدأ الذي وضعته سلطة الاحتلال كان بحجة محاكاة للنموذج الانجليزي في الحكم (من حيث التنظيم وتوزيع المسؤوليات) ولعل هذا ما أمنت به الجمعية الوطنية العراقية المؤقتة وقتذاك[٣]، إلا أن الحقيقة هذه كانت البذرة الأولى لتقسيم الدولة إلى

= السلام، ٢٠١٣)، ص١٩.

(١) جمهورية العراق، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية رقم (٤٩)، المادة (٤)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨١، ٢٠٠٤)، ص٩٨.

(٢) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (١١٦).

(٣) معتز اسماعيل الصبيحي، صنع القرار السياسي في العراق والديمقراطيات التوافقية، (العراق بغداد: دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٥)، ص٤٧ - ٤٨.

اجزاء، كما سيعزز ذلك المبدأين الأخريين والوضع الذي وصل لهُ العراق في الوقت الراهن.

٢ـ تعددية حزبية: عملت سلطة الاحتلال الامريكي على ترسيخ مبدأ التعددية الحزبية في النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣، وهذا ما نص عليه الأمر (٩٧) الصادر عن سلطة الإئتلاف المؤقت بإدارة (بول بريمر) الخاص بتأسيس المنظمات والكيانات السياسية[١]، حيث اعطى هذا الأمر الحق للأشخاص منفردين أن يكونوا كياناً سياسياً لخوض الانتخابات، وهذا لم نجده في تشريعات الدول البرلمانية الأخرى، كما اعطى حق اعتراف المفوضية الخاضعة لسلطة الائتلاف بأي تجمع ككيان سياسي بمجرد حصوله على توقيع (٥٠٠ ناخب)[٢]، ولعل هذا الأمر جاء كردة فعل طبيعية على تسلط الحزب الواحد الذي حكم العراق قبل عام ٢٠٠٣ هذا من جهة، ومن جهة أخرى الارتباط الوثيق بين الديمقراطية والتعددية الحزبية، لكن بموجب هذا الأمر (٩٧)، ونظراً لعدم وجود قانون ينظم تأسيس وعمل الاحزاب السياسية في العراق حتى صدورهُ عام ٢٠١٥[٣]، كان هناك افراط في عدد الاحزاب التي تأسست خلال هذه المدة، ومما يزيد من الأمر سوءً هو السلوك الذي اتبع في تشكيل هذه الاحزاب، إذ

(١) حسين وحيد عبود العيساوي، الحقوق والحريات الأساسية في الدستور: دارسة مقارنة، (مصر ـ القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ٢٠١٨)، ص٢٤٣.

(٢) جمهورية العراق، قانون الاحزاب والهيئات السياسية رقم (٩٧)، المادة (٢، و٣)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٤، ٢٠٠٤)، ص١٣٨ ـ ١٤٠.

(٣) للمزيد يُنظر: جمهورية العراق، قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٨٣، ٢٠١٥). متوفر على الرابط:

https://www.moj.gov.iq/uploaded/4383.pdf

تشكلت الأَحزاب في العراق بعد عام ٢٠٠٣ على أساس مناطقي أو قبلي أو اثني[١].

٣ ـ حكم تشاركي: وضع هذا المبدأ ليكون الحلقة العملية للمبدأين السابقين، إذ عمل (بول بريمر) في تأسيسه لمجلس الحكم العراقي الانتقالي على توزيع المناصب وفق اعتبارات عرقية وطائفية، وبموجبه حصل الشيعة من مجموع (٢٥) عضواً، فضلا عن المناصب الوزارية على (١٣) مقعد في مجلس الحكم الانتقالي باعتبارهم الطائفة الأكبر، وحصلت الطائفة السنية على (٥) مقاعد، والأكراد (٥) مقاعد، ومقعد (واحد) لكل من الكلدوأشوريين والتركمان[٢]، هذا المبدأ قد عزز وجوب تشكيل احزاب على اعتبارات عرقية وطائفية وليس على أساس المواطنة واعتماد الكفاءات مما أسهم في ظاهرة التمرس والانقسام العمودي والطائفي فيما بعد[٣]، وعليه فقد اصبح هذا المبدأ عرفاً سياسياً وسارت عليه السلطات الحكومية اللاحقة مما أدى إلى انتشاره على مستوى جميع المؤسسات الحكومية، فأصبح من المشكلات الأكثر صعوبة أمام بناء الدولة الوطنية في العراق[٤].

وعلى وفق المبادئ الثلاث أعلاه سار السلوك السياسي في العراق بعد

---

(١) فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، (بيروت: العارف للنشر والتوزيع، ٢٠١٣)، ص٣١٦.

(٢) محمود الشناوي، العراق التائه بين الطائفية والقومية: هذا ما جرى بعد الصدمة والرعب، (القاهرة: هلا للنشر والتوزيع، ٢٠١٢)، ص٨٢.

(٣) نجلاء مهدي شريف، أزمة الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، (جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، قسم النظم السياسية، ٢٠١٢)، ص٥١.

(٤) للمزيد يُنظر: محمود الشاوي، مصدر سبق ذكره، ص ٩٨ ـ ١١٥.

عام ٢٠٠٣، وفق المنهجية الآتية[١]:ـ

أ ـ إدارة الحكم تتم عن طريق الإئتلافات بين الزعماء السياسيين الممثلين للمكونات المهمة كافة في المجتمع العراقي.

ب ـ الغياب التام لثقافة المعارضة السياسية، مما جعل من الجميع حكومة ومعارضة في الوقت نفسه.

ج ـ النسبية في الحجم كمعيار اساس للتمثيل السياسي والتعيينات في مواقع القرار ومجالات الخدمة العامة.

د ـ درجة عالية من الاستقلالية لكل مكون (طائفة) في إدارة شؤونه الداخلية الخاصة.

هـ ـ الاستقلالية النسبية للسلطات الثلاث (القضائية، والتشريعية، والتنفيذية).

و ـ إدارة الدولة وفق المحاصصة الحزبية بعيداً عن المصلحة العامة للدولة.

ثانيا: السلوك السياسي وانعكاسه على الموازنة العامة للدولة

تُعد الموازنة العامة حلقة الوصل والترجمة الحقيقية للنظام السياسي والمالية العامة للدولة؛ إذ يهتم النظام السياسي بتنظيم وإدارة الحكم وتقسيم السلطات العامة وعلاقة السلطات العامة فيما بينها، وعلاقة هذه السلطات بالأفراد، أما المالية العامة فتركز في كيفية تمويل الخدمات العامة التي

(١) هناء محمود حميد، النظام الديمقراطي واشكالية الثقافة السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، قسم النظم السياسية، ٢٠١٥)، ص١٣١. كذلك يُنظر: فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، مصدر سبق ذكره، ص٣١٦.

تقدمها السلطة السياسية لأفراد المجتمع[١]. ونظراً لذلك فقد انعكس السلوك السياسي الذي اتسمت به الحكومات العراقية المتعاقبة بعد عام ٢٠٠٣، على الموازنة العامة بشكل سلبي، يمكن تلخيصهُ بعدة نقاط:ـ

١ـ هدر المال العام: نظراً إلى أن الحكم قائم على طريقة التوافق المكوناتي (المحاصصة)، فإن ذلك أدى للحيلولة من أن تأخذ السلطة التشريعية مهامها الفعلية في المراقبة على أداء السلطة التنفيذية في الاستخدام والتصرف في المال العام[٢].

٢ـ عدم الشفافية والمساءلة: تُعد الشفافية والمساءلة من أهم مبادئ الحكم الرشيد، حيث تعني الشفافية الالتزام بمبادئ إعداد الموازنة وعرض التقارير المالية الخاصة بها على الجهات الرقابية كافة، من مثل، منظمات المجتمع المدني، والنقابات، والإعلام، واللجان الرقابية الحكومية، أما المساءلة هي تشريع للوائح وقوانين تمكن هذه الجهات الرقابية من محاسبة المتسببين بالفساد وهدر المال العام[٣]، هذا ما لم تجدهُ في إدارة السلطات الحكومية بعد عام ٢٠٠٣، حيث قامت السلطات العراقية بإنشاء المجتمع المدني في حين أن الصواب في البناء المؤسساتي للدولة أن يقوم المجتمع المدني ببناء السلطات والدولة، هذا نتج عنه انعدام دور مؤسسات ومنظمات المجتمع المدني واللجان الرقابية في مراقبة التصرف بالمال العام ومحاسبة المقصرين[٤]. فضلا عن

---

(١) حسني خربوش، وحسين اليحيى، المالية العامة، (الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، ٢٠١٣)، ص٢١.

(٢) معتز اسماعيل الصبيحي، مصدر سبق ذكره، ص٢١١.

(٣) بلال البرغوثي، واخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط٤، (فلسطين ـ القدس: الحقوق محفوظة لائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠١٦)، ص٦٠ ـ ٦٤.

(٤) عاطف لاتي مرزوق، اشكالية التحول الاقتصادي في العراق: مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي، =

الغموض والتكتم والتأخير التي تمارسه الحكومات المتعاقبة في عرض التقارير والبيانات المالية السنوية، ويتضح ذلك جلياً عندما نعلم أن العراق يأتي بالمرتبة (٢١) عالمياً من حيث مستوى الفساد وعدم الشفافية، حسب مؤشرات منظمة الشفافية الدولية لعام ٢٠٢٠[١]، ويتضح ذلك ايضاً عندما نعلم أن العراق لا يملك حسابات ختامية منذُ عام ٢٠١٣، مما نتج عن ذلك ضعف في تقديرات الموازنات اللاحقة وعدم معرفة نسبة التلكؤ والإنجاز المتحقق في الموازنة السنوية[٢].

٣ ـ تأخر إقرار الموازنة العامة: بسبب نظام التوافق المتبع في تمرير التشريعات القانونية داخل البرلمان العراقي، ونظراً للتوجهات والإنتماءات المختلفة للأطراف الحاكمة، وتقديم مصلحة الحزب، كثيراً ما يعطل

إقرار قانون الموازنة العامة للدولة، مما ينتج عنه عدم تحقيق الاغراض المستهدفة في الموازنة[٣].

٤ ـ خسارة إيرادات مؤكدة: جعل الروتين الوظيفي والسلوك السياسي المضطرب في العراق والمناكفات السياسية بين المكونات الرئيسة البيئة العراقية غير مستقرة، ومن ثم، غير جاذبة للشركات الاستثمارية، مما

= ط٣، (بغداد: مركز العراق للدراسات، ٢٠١٥)، ص١٦.

(1) Transparency International, Corruption Perceptions Indicators 2020, (Berlin, 2020), p. 3.

(٢) يُنظر في ذلك: وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة العراقية، (ديوان الرقابة المالية، ٢٠٠٤ ـ ٢٠١٣).

(٣) حيدر وهاب عبود، ملحقات الموازنة العامة وأثارها السلبية في الموازنة العامة العراقية، (بغداد: دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٩)، ص٦٤ ـ ٦٥. كذلك يُنظر: معتز اسماعيل الصبيحي، مصدر سبق ذكره، ص٢٠٣ ـ ٢٠٤.

أدى إلى هروب رأس المال والاستثمارات إلى خارج البلد، والتي لو استغلت داخل البلد لكان لها دور كبير في رفد الموازنة العامة للدولة بالإيرادات المالية[١]، فضلا عن ذلك أدى التقسيم الغامض وغير الواضح في توزيع الصلاحيات والمسؤوليات بين الحكومة المركزية وإدارة الإقليم والمحافظات غير المنتظمة في إقليم إلى خسارة خزينة الدولة إيرادات مالية مؤكدة، خاصة في قطاع النفط والغاز[٢].

٥ ـ تضخم نفقات الموازنة الجارية: في خضم التنافس بين الأحزاب الحاكمة في شراء الولاءات، وزيادة عدد جمهورها، وارتفاع رصيدها من الأصوات، والركود الاقتصادي الذي شهده البلد، وتعطيل القطاع الخاص، لم تجد الأحزاب المتنافسة على السلطة أمامها غير القطاع الحكومي، فسارعت في ترغيب المواطنين بزجهم للعمل في القطاع العام دون أي رؤية أو تخطيط، حتى وصل عدد العاملين في القطاع العام نحو أكثر من ثلاثة اضعاف ما كان عليه بين عامي ٢٠٠٤ ـ ٢٠٢٠، مما أدى إلى تضخم نفقات الموازنة العامة[٣]، إذ تستحوذ النفقات الجارية على نحو (٧٤٪) من إجمالي النفقات العامة في موازنة ٢٠٢١[٤].

---

(١) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج التنافس في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، (السويد: الوكالة السويدية للتعاون الإنمائي الدولي، ٢٠١٦)، ص١٦ ـ ١٨.

(٢) للمزيد يُنظر: طالب حسين حافظ، النفط والسياسة في العراق، (بغداد: دار الكتب العلمية، ٢٠١٧)، ص٥٧٠ ـ ٥٧١.

(٣) جمهورية العراق، الورقة البيضاء، (خلية الطوارئ للإصلاح المالي، ٢٠٢٠)، ص١١

(٤) جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١، مصدر سبق ذكره، ص٩.

المبحث الرابع:
الظاهرة الريعية وأثرها في موازنة العراق المالية بعد عام ٢٠٠٣؟

بالرغم من التحديات الكثيرة التي تواجه عراق اليوم والمستقبل سالفة الذكر، إلا انهُ يبقى اعتماده شبه الكلي على تصدير النفط هو التحدي الأكبر، إذ يُعد العراق من الدول الريعية بدرجة امتياز، فإذا كان الاستهلاك دالة للدخل، والاستثمار دالة للادخار وسعر الفائدة، فإن الموازنة العامة في العراق هي دالة للريع النفطي، ودون الدخول في تفاصيل تأريخ النفط في العراق، فقد أزدادت أهمية النفط في الاقتصاد العراقي عموماً، والموازنة خصوصاً منذ بدء عمليات إنتاجه عام ١٩٣٤[١]، إلا أنهُ لم يكُن المورد المتسيد على الاقتصاد العراقي وإيرادات الموازنة، حتى قرار الحكومة في تأميم النفط عام ١٩٧٢[٢]، يُنظر جدول (١٠).

---

(١) منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول (الأوابك)، التقرير الاحصائي السنوي، (الكويت: ٢٠٢٠)، ص٤.

(٢) مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق: الدولة الريعية من المركزية الاقتصادية إلى ديمقراطية السوق، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٠)، ص٣٦.

جدول (١٠)
نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في الناتج المحلي والموازنة العامة في العراق للمدة ١٩٧٤ ـ ٢٠٢٠ (بالأسعار الجارية)

السنوات	نسبة أسهام الإيراد النفطي في الناتج المحلي (GDP)	نسبة أسهام الإيراد النفطي في إيرادات الموازنة العامة	السنوات	نسبة أسهام الإيراد النفطي في الناتج المحلي (GDP)	نسبة أسهام الإيراد النفطي في إيرادات الموازنة العامة
١٩٧٤	٥٠,٣	٨٠,١	٢٠٠٤	٧٧,٠	٩٨,٨
١٩٧٦	٤٧,٤	٧٩,٢	٢٠٠٥	٦٠,٠	٩٨,٠
١٩٧٨	٣٩,٤	٨٥,٤	٢٠٠٦	٥٣,٣	٩٦,٠
١٩٨٠	٥٥,٠	٨٧,٣	٢٠٠٧	٦٧,٥	٩٥,٠
١٩٨٢	٢٧,٠	٨٨,٤	٢٠٠٨	٧٨,١	٩٥,٠
١٩٨٤	٢٨,٨	٨٤,٣	٢٠٠٩	٧٣,٥	٩١,٠
١٩٨٦	١٧,٢	٦٢,٢	٢٠١٠	٤٣,٠	٩٥.٤
١٩٨٨	٢١,٤	٦٥,٢	٢٠١١	٥٤,٤	٩٨,٦
١٩٩٠	١٩,٧	٥١,٠	٢٠١٢	٥٢,٤	٩٧,٩
١٩٩٢	٥,٦	٤٢,٩	٢٠١٣	٤٧,٠	٩٧,٥
١٩٩٤	٤,٨	١٩,٧	٢٠١٤	٤٣,٩	٩٧,٥
١٩٩٦	٦٠,٠	٣٢,٥	٢٠١٥	٣٣,٤٣	٨٣,٦
١٩٩٨	٣٣,٦	٥٢,٩	٢٠١٦	٣٤,١١	٨١,٤
٢٠٠٠	٥٨,٩	٥٤,٦	٢٠١٧	٣٩,٦٥	٨٤,٢
٢٠٠١	٥٣,٢	٥٦,٧	٢٠١٨	٤٤,٣٣	٨٦,١
٢٠٠٢	٤٧,٠	٧٦,٧	٢٠١٩	٤٠,٨١	٩٢,٢
٢٠٠٣	٦٢,٠	٨٩,١	٢٠٢٠	٣٠,٣٤	٨٦,٢

الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على المصادر:

١ ـ يحيى حمود حسن، دراسة في الاقتصاد العراقي، (العراق: منشورات مركز العراق للدراسات، ٢٠١٢)، ص٦١ ـ ٦٣.

٢ ـ البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، للاعوام

٢٠٠٣ ـ ٢٠١٢)، صفحات متفرقة.

٣ ـ الأمانة العامة للجامعة العربية، التقرير الاقتصادي العربي الموحدة، (الامارات ـ أبو ظبي: ٢٠١٠ ـ ٢٠٢١)، ملحق (٢/٦)، صفحات متفرقة.

٤ ـ جمهورية العراق، قانون الميزانية العامة، (جريدة الوقائع العراقية، أعداد متفرقة، ١٩٧٤ ـ ٢٠٠٠).

يتضح من الجدول (١٠)، أنّ النفط يمثل عصب الدولة العراقية وعِمادها المالي والاقتصادي، فقد ازدادت أهمية النفط في الناتج المحلي الإجمالي (GDP)، منذُ تأميم النفط عام ١٩٧٢، باستثناء مدة حظر تصدير النفط العراقي (١٩٩١ ـ ١٩٩٦)، إذ بلغت ذروة مساهمته بعد عام ٢٠٠٣، وبالتحديد عام ٢٠٠٨ بنسبة تصل إلى أكثر من (٧٨٪(من الناتج المحلي الإجمالي، يعزى هذا إلى أن إيرادات النفط الخام تمثل الإيرادات الكلية لموازنة الدولة منذُ عام ٢٠٠٣، فقد وصلت مساهمة الإيرادات النفطية من إجمالي الإيرادات العام إلى أكثر من نحو (٩٨٪) كما في عامي ٢٠٠٤، و٢٠١١.

وعلى وفق ذلك، ترتبط الموازنة العامة في العراق ارتباطاً كلياً بالإيرادات المتأتية من بيع النفط الخام، وبالمقابل ترتبط حركة أسعار النفط بالأحداث الاجتماعية والسياسية والاقتصادية على المستوى العالمي، فكما أن السلوك السياسي يؤثر على الموازنة العامة كما ذكر انفاً، فإن الإيرادات الريعية تؤثر على السلوك السياسي داخل الدول الريعية ومن ضمنها العراق، كما أن قوانين السوق ومستوى نمو الاقتصاد العالمي يؤثر على مستوى أسعار النفط، فضلا عن الأحداث الاجتماعية والأمنية التي تُصيب العالم بين حين وآخر، ونتيجة لذلك تتأثر الموازنة العامة في العراق بشقيها النفقات والإيرادات بالصدمات النفطية، نظراً إلى أن تقدير إيرادات ونفقات الموازنة العراقية هي دالة لسعر برميل النفط الخام، ويتضح ذلك

بشكل واضح عبر تحليل بيانات جدول (١١) الخاص بتتبع حركة سعر النفط والأزمات المالي بعد عام ٢٠٠٣.

جدول (١١)

أثر الريع النفطي على إيرادات ونفقات الموازنة العراقية

السنوات	معدل التصدير (مليون برميل/يوم)	متوسط سعر النفط (دولار/برميل)	إجمالي الإيرادات الفعلية (مليار دينار)	نسبة التغير	إجمالي النفقات الفعلية (مليار دينار)	نسبة التغير
٢٠٠٨	١,٨٥	٩٠	٧٨.٠٢١,١	_	٦٧.٢٧٧,١	_
٢٠٠٩	١,٩	٥٩	٥١.٥١٦.٦	٪_٣٣	٥٥.٥٨٩,٧	٪_١٧
٢٠١٠	١,٩	٧٦	٦١.٧٣٦,٧	٪١٩	٧٠.١٣٤,٢	٪٢٦
٢٠١١	١,٩	١٠٣	١٠٨.٨٠٧,٨	٪٧٦	٧٨.٧٥٧,٦	٪١٢
٢٠١٢	١,٩	١٠٧	١١٩.٨١٧,٥	٪١٠	١٠٥.١٣٩,٥	٪٣٣
٢٠١٣	٢,٤	١٠٣	١١٣.٨٤٠,١	٪_٥	١١٩.١٢٧,٥	٪١٣
٢٠١٤	٢,٥	٩٤	١٠٥.٦٠٩,٨	٪_٧	١١٢.١٨١,١	٪_٥
٢٠١٥	٣,٠	٤٤	٦٦.٤٧٠,٢	٪_٣٧	٧٠.٣٩٧,٥	٪_٣٧
٢٠١٦	٣,٣	٣٦	٥٤.٤٠٩,٢	٪_١٨	٥٢.٣٠٣,١	٪_٢٥
٢٠١٧	٣,٣	٤٩	٧٧.٣٣٥,٩	٪٤٢	٧٥.٤٩٠,١	٪٣٠
٢٠١٨	٤,٠	٦٥	١٠٦.٥٩٦,٨	٪٣٧	٨٠.٨٧٣,٢	٪٧
٢٠١٩	٤,٠	٦٠	١٠٧.٥٦٧,٠	٪٩	١١١.٧٢٣,٦	٪٣٨
٢٠٢٠	٣,٥	٤٠	٦٣.١٩٩,٧	٪_٤١	٧٦.٠٨٢,٤	٪_٣١

الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على المصادر:

١ ـ البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠٠٨ ـ ٢٠٢١).

٢ _ OPEC, Annual Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2013 _ 2020).

أُصيبت الدول المصدرة للنفط بثلاث صدمات بعد عام ٢٠٠٣، لكن اختلفت درجة تأثيرها بين دولة وأخرى، حيث انصب أثرها الأكبر على البلدان ذات الاعتماد الشبه كلي على الإيرادات النفطية، وعلى رأسها العراق، إذ يتضح جلياً من البيانات الفعلية في جدول (١١)، تبعية إيرادات ونفقات الموازنة العراقية إلى مستوى تقلبات أسعار النفط على المستوى العالمي، ففي عام ٢٠٠٨ إجتاح العالم أزمة مالية سريعة، حيث ألقت الأزمة بظلالها على معدلات النمو الاقتصادي العالمي[١]، ومن ثم على الطلب العالمي بشكل عام والطلب على النفط الخام بشكل خاص، مما كان له الأثر الكبير في مجمل إيرادات ونفقات الدولة، فقد انخفضت إيرادات الموازنة العراقية من (٧٨) تريليون دينار عام ٢٠٠٨، إلى (٥١) تريليون في عام ٢٠٠٩، بدرجة تغير بلغت (٣٣ ـ ٪)، وبالمقابل خفضت الحكومة من نفقاتها بنسبة (١٧ ـ ٪)، إذ بلغت النفقات الفعلية (٦٧) تريليون دينار في عام ٢٠٠٨، بينما بلغت نفقاتها الفعلية (٥٥) تريليون عام ٢٠٠٩؛ ويعزى ذلك إلى الانخفاض الكبير في متوسط سعر النفط، إذ انخفض من (٩٠) دولار للبرميل الواحد عام ٢٠٠٨، إلى (٥٩) دولار عام ٢٠٠٩.

بعدها بدء إنحسار الأزمة، مما أدى إلى عودة الاستقرار النسبي إلى الاقتصاد العالمي، الذي نتج عنه زيادة في الطلب العالمي بشكل عام، والطلب على النفط الخام بشكل خاص، مما أدى إلى الارتفاع التدريجي في متوسط اسعار النفط، حتى بلغ نحو (١٠٧) دولار للبرميل الواحد، والذي

---

(١) للمزيد يُنظر: محمد عبد الوهاب العزاوي، وعبد السلام محمد خميس، الأزمات المالية، (عمان: دار أثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١٠)، ص٤٥ ـ ٥٥.

أنعكس بدوره على زيادة حجم النفقات العامة في الموازنة العراقية بنسبة (٢٦ ـ ٣٣٪)، لكن لم يدم ذلك طويلاً، حتى عصفت أزمة ثانية مزدوجة في العام ٢٠١٤، أدت إلى انحدار أسعار النفط بشكل كبير بسبب دخول منتجين جدد إلى سوق النفط، أبرزهم الولايات المتحدة التي انتقلت من مستورد إلى مصدر، هذا أدى إلى فائض مضاعف في المعرض من النفط الذي يتجاوز بكثير مستوى الطلب العالمي[١]، مما أدى إلى انخفاض متوسط سعر برميل النفط الخام العراقي من (٩٤) دولار عام ٢٠١٤ إلى (٤٤) دولار عام ٢٠١٥، وفقدت على أثرها الموازنة العامة (٣٧٪) من إيراداتها، كما موضح في الجدول أعلاه، ومما زاد الأمر صعوبة هي الأزمة الأمنية المرافقة، إذ سيطرت عصابات (داعش) الإرهابية على نحو ثلث الأراضي العراقية، وعلى وفق ذلك عانت الحكومة العراقية من عجز في التمويل، إذ بلغ عجز الموازنة نحو أكثر من (٣,٩ ـ) تريليون دينار، مما سعت إلى اتخاذ تدابير التقشف المالي فخُفضت النفقات الجارية إلى أكثر من (٣٧ ـ ٪) بعد ايقاف النفقات الاستثمارية الجديدة كافة[٢].

ولا تكاد الموازنة العامة العراقية أن تُعيد ترتيب توازناتها بعد الارتفاع التدريجي في اسعار النفط في عامي ٢٠١٨ ـ ٢٠١٩، حتى ضربت الأزمة الثالثة، والتي كانت أكثر أثراً من الصدمتين الأنفتيين، إذ مع زيادة كميات الإنتاج من النفط الخام من قبل أوبك (OPEC) والمنتجين خارج

(1) OPEC, Annul Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2015), p. p. ٦,٢٤.

(٢) مازن صاح احمد، وأخرون، الدور التنموي للبنك المركزي العراقي المعطيات والاتجاهات، (البنك المركزي العراقي ـ دائرة الإحصاء والأبحاث: مجلة الدراسات النقدية والمالية، عدد خاص، ٢٠١٨)، ص١٨ ـ ١٩.

أوبك خاصة روسيا، أجتاح العالم أزمة صحية عالمية (١٩ ـ COVID) شلت كل مرافق الحياة، متسببة بانهيار كبير في اسعار النفط الخام[١]، إذ بعد الزيادات التدريجية في إيرادات الموازنة العراقية، إذ أدى انخفاض متوسط سعر النفط من نحو (٦٠ ـ ٦٥) دولار للبرميل عام ٢٠١٩ إلى أقل من (٤٠) دولار للبرميل الواحد مطلع عام ٢٠٢٠، إلى انخفاض الإيرادات العامة للدولة بنسبة (٤١ ـ ٪)، والنفقات العامة بنسبة (٣١ ـ ٪) على التوالي.

(١) ريام علي حسين، صدمة أسعار النفط وانعكاساتها على الاوضاع السياسية والاقتصادية لدول ريعية مختارة: العراق ـ السعودية، أطروحة دكتوراه، (جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، قسم العلاقات الاقتصادية الدولية، ٢٠٢٠)، ص٢١٥.

المبحث الخامس:
العلاقة الجدلية بين الموازنة العامة والاقتصاد الوطني العراقي بعد عام ٢٠٠٣

وفق المنطق الاقتصادي والنظرية الاقتصادية، يتحدد حجم واتجاه الموازنة العامة للدولة تبعاً لدرجة وحجم النشاط الاقتصادي الوطني لتلك الدولة، وذلك نابع من أن معظم مصادر تمويل الموازنة متأتية من أرباح شركات القطاع العام والمشتركة والخاصة، ومن الضرائب والرسوم المفروضة على الدخل والاستهلاك والإنتاج والثروة والتجارة، لذا تكون العلاقة متبادلة بين نفقات الموازنة على القطاعات الاقتصادية (الحقيقية) ومستوى إيراداتها، هذا ما مُتبع في جميع الدول الصناعية، وجزء كبير من الدول النامية الغير نفطية، لكن الأمر مختلف في العراق، إذ أنّ الاقتصاد الوطني تابع بل طفيلي ويعتمد على تمويل الموازنة العامة للدولة، من خلال الاعتماد الرئيس على إيرادات النفط وإهمال الموارد الأخرى، مما جعل الموازنة العامة تابعاً لمستوى الإيرادات الريعية، ومن ثم جعل القطاع الاقتصادي الوطني رهن مستوى التقلبات التي تحدث في سوق النفط على المستوى العالمي، يُنظر الجدول (١٢).

جدول (١٢)

العلاقة بين القطاعات الاقتصادية والموازنة العامة في العراق سنوات مختارة

السنوات	القطاعات	قطاع الزراعة	قطاع الصناعة وهيأت الاستثمار	قطاع الخدمات والسياحة	المجموع
٢٠١٥	نسبة التمويل من الموازنة العامة ١٠٠٪	١,١	٤,٦	٦,٠	١١,٨
	نسبة اسهامها في الإيرادات الكلية ١٠٠٪	٢,٣			٢,٣
٢٠١٦	نسبة تمويلها من الموازنة٪	١,١	٤,٣	٨,٣	١٣,٧
	نسبة اسهامها في الإيرادات٪	٢,٦			٢,٦
٢٠١٧	نسبة تمويلها من الموازنة٪	٠,٨	٤,٠	٩,٣	١٤,١
	نسبة اسهامها في الإيرادات٪	٣,٣			٣,٣
٢٠١٨	نسبة تمويلها من الموازنة	١,٠	٧,٣	٧,٠	١٥,٣
	نسبة اسهامها في الإيرادات٪	٣,٠			٣,٠
٢٠١٩	نسبة تمويلها من الموازنة٪	١,١	٩,٦	٧,٥	١٨,٥
	نسبة اسهامها في الإيرادات٪	٢,١			٢,١
٢٠٢٠	نسبة تمويلها من الموازنة٪	on	on	on	on
	نسبة اسهامها في الإيرادات٪	٥,٥			٥,٥
٢٠٢١	نسبة تمويلها من الموازنة٪	١,٠	٩,٣	٧,٠	١٧,٣
	نسبة اسهامها في الإيرادات٪	٦,١			٦,١

الجدول من إعداد الباحث بالاعتماد على:

١ ـ جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة، (جريدة الوقائع العراقية، أعداد متفرقة، ٢٠١٥ ـ ٢٠٢١) ـ

٢ ـ البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠١٥ ـ ٢٠٢١).

يتضح من الجدول (١٢)، والذي يمثل عينة من السنوات بعد عام ٢٠٠٣، بأن القيمة المضافة للقطاعات الاقتصادية الحقيقية في الإيرادات الكلية للموازنة تساوي سالب، إذ أن مجموع النفقات الجارية والاستثمارية للأعوام ٢٠١٥ ـ ٢٠٢١ على القطاعات الحقيقية، تراوحت بين (١١ ـ ١٨٪) من مجموع نفقات الموازنة العامة للأعوام نفسها، إذ خصص للقطاع الزراعي، والذي يشتمل على (نفقات وزارة الزراعة وهيئاتها العامة، ووزارة الموارد المائية)، نحو (١٪) من إجمالي النفقات السنوية للموازنة العامة، بينما استحوذ القطاع الصناعة وهيئات الاستثمار، والتي تتضمن (نفقات وزارة الصناعة والمعادن، والكهرباء، وهيئات الاستثمار العامة) على الحصة الأكبر من النفقات، إذ استحوذت على أكثر من (٩٪) من مجموع النفقات السنوية للموازنة، أما قطاع الخدمات ومن ضمنها تطوير القطاع السياحي، فقد تراوحت حصته من مجموع النفقات العامة السنوية بين (٦ ـ ٩٪).

وعند جمع إجمالي النفقات العامة على القطاعات الاقتصادية للأعوام ٢٠١٥ ـ ٢٠٢١، نجدها تتراوح بين (١١,٨٪) و(١٨,٥٪) من مجموع نفقات الموازنة العامة سنوياً، بينما نلاحظ أن مجموع الإيرادات التي تسهم بها هذه القطاعات مجتمعة تراوحت بين (٢,٣٪) و (٦٪) من مجموع الإيرادات السنوية للموازنة العامة، مما يجعلها عبء على الموازنة العامة للدولة باعتبارها قطاعات ذي سلوك إنتاجي مضاف، وهذا التحليل يسري على جميع الأعوام بعد عام ٢٠٠٣.

يعزى تسجيل القطاعات الاقتصادية الحقيقية قيمة مضافة سالبة في إيرادات الموازنة العامة إلى ثلاث أسباب رئيسة، وهي: ـ

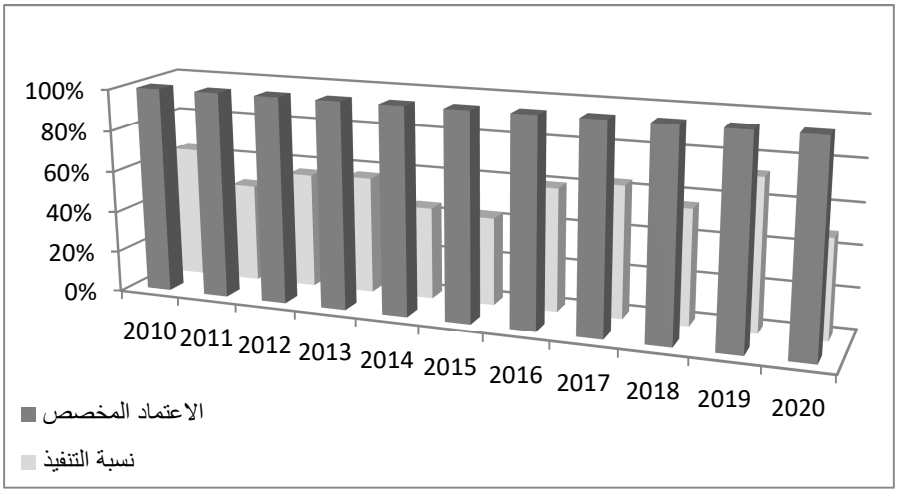
١ ـ الإيرادات المالية الضخمة التي يدرها قطاع النفط، مما أدى إلى

تغيير بوصلة صناع القرار العراقي نحو التركيز على الصناعة الاستخراجية (كمية إنتاج وتصدير النفط الخام).

٢ ـ ضعف الإدارة العامة في توظيف المخصصات الاستثمارية في تأهيل القطاع الحقيقية والنهوض به، كما موضح في الشكل (٣).

٣ ـ أما السبب الثالث فيتلخص في المنافسة الاقتصادية الإقليمية والدولية الشديدة في هذه القطاعات، ومما يزيد الأمر تعقيداً هو البيئة الغير مستقرة في العراق.

شكل (٣)
نسبة التنفيذ من التخصيصات الرأسمالية في الموازنة العراقية للأعوام ٢٠١٠ ـ ٢٠٢٠



المصدر: من إعداد الباحث، وبالاعتماد على:

١ ـ وزارة المالية، الحسابات الختامية للسنوات ٢٠١٠ ـ ٢٠١٣.

٢ ـ جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة، (جريدة الوقائع العراقية، أعداد متفرقة، ٢٠١٥ ـ ٢٠٢١).

٣ ـ البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠١٤ ـ ٢٠٢٠).

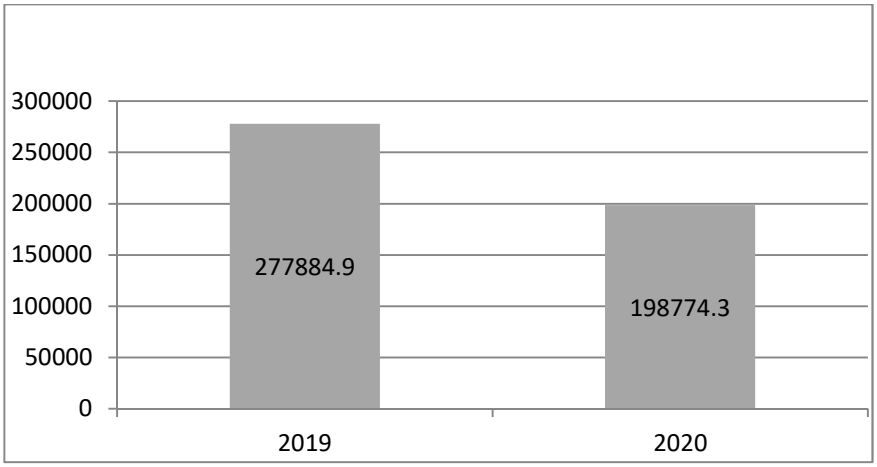
وتبعا لذلك، أدى اعتماد الموازنة شبه الكلي على إيرادات الريع النفطي، الذي يقع اصلا خارج سيطرة الدولة (تبعاً لسعر النفط الخام وكمية الإنتاج في السوق الدولية)، وتأثره الكبير في الصدمات الخارجية المتأتية من التغيرات الحادة في السعر وسياسات الإنتاج، إلى انعكاسات سلبية تعدت القطاع المالي لتشمل مجمل الاقتصاد الوطني؛ إذ اتسم الاقتصاد العراقي بالاختلالات الهيكلية منذّ تأميم النفط، لكن عُمق هذا الاختلال بعد عام ٢٠٠٣، حيث اعطى الريع النفطي الوفير فرصة إلى الأحزاب السياسة المتنافسة على الحكم للإيغال أكثر فأكثر في تشغيل العاطلين في مؤسسات الدولة المترهلة أصلا ليتحول البلد إلى اقتصاد موظفين فيما وجدت رؤوس الأموال التي يملكها القطاع الخاص طريقها إلى خارج البلد أي خارج دورة الدخل للاقتصاد العراقي كونها هاربة من الفوضى أولا، وهاربة من عدم جدوى استثمارها في بيئة استثمارية سيئة لم تتمكن الحكومة من تحسينها ولم تعد قادرة على امتصاص الاستثمارات وفق معايير التشغيل الاقتصادية ثانيا، فنتج عن ذلك اختلال واسع في التوزيع النسبي لمساهمة القطاعات الاقتصادية في خلق الناتج المحلي الإجمالي[١]، حيث تراوحت مساهمة القطاع النفطي خلال العقد الأخير، وفق احصاءات وزارة التخطيط بين (٤٤ ـ ٦٢٪) من إجمالي GDP[٢]، مما جعل حجم الناتج المحلي الإجمالي العراقي الذي هو مجموع ما انتجه البلد

(١) عبد الحسين العنبكي، اقتصاد العراق النفطي، (العراق: مركز العراق للدراسات، ٢٠١٣)، ص٤٧ ـ ٤٨.

(٢) وزارة التخطيط، التقديرات الأولية للناتج المحلي الاجمالي لعام ٢٠٢١، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢١)، ص٦.

خلال سنة واحد يتأثر بشكل كبير بالصدمات الخارجية الخاصة بسعر النفط الخام وكمية تصديره، حيث نجد أن انتعاش اسعار النفط الخام في الاسواق العالمية يسهم في ارتفاع قيمة الناتجة المحلي الإجمالي العراقي بشكل ملحوظ، بينما انخفاض الطلب على النفط، ومن ثم انخفاض سعره في السوق العالمية يؤدي إلى تقليص قيمة GDP العراقي بشكل كبير، وخير برهان على ذلك، هو الصدمة المزدوجة الأخيرة (جائحة كورونا، وانخفاض الطلب على النفط) التي أدت إلى انخفاض اسعار النفط بشكل حاد مما نتج عنه انخفاض في قيمة GDP العراقي بشكل كبير، يُنظر **الشكل (٤).**

شكل (٤)
أثر انخفاض اسعار النفط على قيمة الناتج المحلي العراقي ٢٠٢٠ ـ ٢٠١٩
(بالاسعار الجارية /مليار دينار)



المصدر: وزارة التخطيط، التقديرات الفصلية والإجمالية للناتج المحلي الإجمالي لعام ٢٠٢٠، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢٠)، ص٥.

إنّ هذا التراجع في مساهمة القطاعات الاقتصادية الحقيقة في الناتج المحلي للعراق لا يعزى إلى تبعية الاقتصاد الوطني للإيرادات الريعية فحسب، بل إلى تفكك دالة الإنتاج الوطني أيضاً، عبر فك ارتباط العمل بالإنتاجية ورأس المال، والركون إلى الوظيفة الخدمية غير المنتجة في القطاع العام، مما نتجه عنه في المحصلة اندثار جميع مقومات قطاعات الاقتصاد الحقيقية (الصناعة، والزراعة)، ومزاحمة القطاع الخاص وأزاحته، هذا أدى بدوره إلى تحول المجتمع من منتج إلى مستهلك، ومع شحت المنتجات الوطنية، وإتباع الحكومة بعد عام ٢٠٠٣ سياسة الباب المفتوح، تحول البلد إلى مستورد لجميع احتياجاته، مما أدى إلى امتصاص جميع الفوائض المالية، عبر الوسيط التجاري الإقليمي، ودمجها بالرأسمالية العالمية، ومن ثم منع أي تراكم رأسمالي في العراق، وهو ما اطلق عليه دكتور مظهر محمد صالح (باغتراب رأس المال)[١].

(١) للمزيد يُنظر: مظهر محمد صالح، جدل الدولة والطبقة في العراق: تطور الرأسمالية من الزبائنية إلى الاغتراب، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

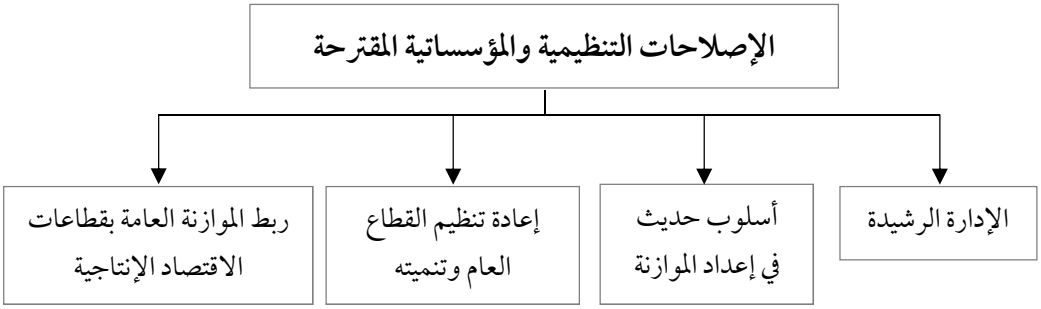
الفصل الخامس:
الخيارات الإصلاحية المتاحة في إدارة وتنظيم الإيرادات الكلية
للموازنة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣

بعد العرض السابق لطبيعة الاقتصاد العراقي والموازنة العامة للدولة، إذ نلحظ أن العراق يعاني من مشاكل مركبة ومعقدة، حيث لم يستقر الرأي العراقي بشكل جازم حول تبني نظام اقتصادي معين تسيير في قالبة جميع الخطط والسياسات العامة (على الرغم من أن الدستور العراقي لما بعد عام ٢٠٠٣ قد نص في بعض مواده على الإصلاح الاقتصادي وفق المبادئ الحديثة وآليات السوق)، كما أن السياسة المالية المتمثلة بالموازنة العامة، والسياسات الاقتصادية لم تستطع الاستقلال وأخذ مبادرة الريادة، بل ظلت تابعة للقرارات السياسية والتجاذبات الحزبية، لذا ونظراً لهذا التخبط والفوضى كان من الطبيعي أن تتراكم المشكلات وتتزاحم بين فراغ أمني، وإدارة ضعيفة، وفساد مستفحل وبين اختلال هيكلي، وعجز في التمويل والاعتماد على مصدر أحادي وإتباع أسلوب تقليدي قديم في إدارة الموازنة العامة والسياسات الاقتصادية.

وعلى وفق ذلك كان لأبد من محاولة طرح لحلول واقعية تتلاءم مع الوضع السياسة والاقتصادي في العراق، والابتعاد عن الطرح الطوباوي، إذ أن معالجة مشكلة الريع والوصول إلى هيكل إيرادي متنوع، يتطلب اتخاذ جملة من الإصلاحات التنظيمية والمؤسساتية التي سوف تهيئ بدورها لاتخاذ خطوات إصلاحية مالية واقتصادية أكبر. وتبعا لذلك تم تقسيم هذا الفصل إلى أربعة مباحث تتناول الإصلاحات الداخلية المقترحة، **وكما موضح في المخطط الإجرائي (٤).**

المخطط (٤)

الإصلاحات التنظيمية والمؤسساتية المقترحة



المصدر: من إعداد الباحث.

المبحث الأول:
الحكم الرشيد والخيار الأمثل
لإدارة موارد تمويل الموازنة العامة العراقية

هناك دول كثيرة في العالم تعاني من الأزمات والتدهور الاقتصادي والمالي كالذي يعاني منه العراق، بل إن هناك بعض الدول تتفوق على العراق بهذا الصدد، لكن التدهور الحاصل في هذه الدول هو نتيجة طبيعية لما تعانيه هذه البلدان من فقر في الموارد الاقتصادية والبشرية، بينما الأمر مختلف تماماً في بلد مثل العراق، ففي الوقت الذي يمتلك فيه العراق كل المقومات الاقتصادية والبشرية (الأنفة الذكر في المبحث الأول)، نرى العراق حتى اليوم يعاني من مشاكل اقتصادية ومالية تهدد مستقبلهُ وهويتهُ، وعليه فالمشكلة الحقيقية من وجهة نظر الباحث ليس في قلة موارد تمويل الموازنة، بل تكمُن في إدارة وتنظيم واستثمار الموارد ووضعها على الطريق السليم لضمان إستدامتها المالية.

وتبعا لذلك تكُمن الخطوات الأولية في معالجة الريع وضعف تمويل الموازنة العامة العراقية هو عبر إصلاح منظومة الإدارة العامة للدولة متمثلة في الحكومة ونظام إدارة الحكم، وإصلاح مجموعة المبادئ والقوانين التنظيمية الحالية، وصولاً لتحقيقة الحكم الرشيد. لكن كيف يحدث ذلك؟ ومن أين نبدأ؟.

قبل الخوض في طرح أهم الخطوات الواجب اتخاذها والآليات الواجب توفرها في العراق للوصول إلى حكم رشيد، يمتاز بالحوكمة في إدارة الموارد والإيرادات العامة للدولة، ينبغي التعرف على مفهوم الحكم الرشيد ومعاييره ومتطلباته وموقع العراق من مؤشراتهُ.

أولا: فلسفة ومفهوم الحكم الرشيد ومعطياتهً داخل العراق

بدأ استخدام مصطلح الحكم الرشيد (Good Governance) أو الحكم الصالح كما يحبذ تسميتهُ بعض الكتاب من قبل المنظمات والمؤسسات الدولية بشكل ملفت مع مطلع القرن الحالي، وعلى الرغم من كثرة التعاريف التي تناولت الحكم الرشيد كلٌّ حسب ميدانهُ ومنطلقهُ الفكري، إلا أنهُ يصب في نفس المفهوم والغاية، حيث عُرف على أنهُ "الحكم الذي تقوم به كيانات سياسية منتخبة وكوادر إدارية ملتزمة بتطوير موارد المجتمع وبتقدم المواطنين وبتحسين نوعية حياتهم ورفاهيتهم، وذلك برضاهم وعبر مشاركتهم ودعمهم"[١]، كما عُرف وفقاً لتقرير التنمية الإنسانية العربية الصادر عن الأمم المتحدة لعام ٢٠٠٢ بأنه "الحكم الذي يعزز ويدعم ويصون رفاه الإنسان، ويقوم على توسيع قدرات البشر وخياراتهم، وفرصهم، وحرّياتهم الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ويسعى إلى تمثيل كافة فئات الشعب تمثيلاً كاملاً، وتكون مسؤولة أمامه لضمان مصالح جميع أفراد الشعب"[٢]، ويُعرف أيضاً بأنه "العملية

(١) حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٣)، ص٨.
(٢) برنامج الأمم المتحدة الأنمائي، تقرير التنمية الانسانية العربية لعام ٢٠٠٢، (المملكة الاردنية الهاشمية: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٢)، ص١٠١.

التي تدار من خلالها المؤسسات والأعمال العامة والخاصة، لضمان حقوق الإنسان، ويحقق ذلك بطريقة خالية من الفساد، وفي ظل سيادة القانون"[١].

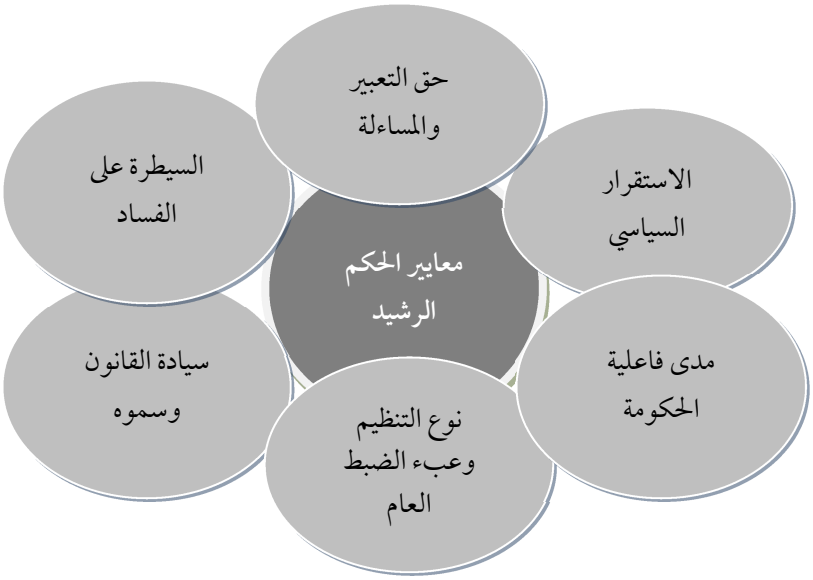
تكمُن فلسفة الحكم الرشيد في إيجاد بيئة سليمة لضمان استدامة تنمية الإنسان وتوفير حياة كريمة لهً، وذلك عبر ربط وتفاعل ثلاث أبعاد رئيسة، وهي: البعد السياسي المتعلق بطبيعة السلطة السياسية وشرعية تمثيلها، والبعد التقني المتعلق بعمل الإدارة العامة وكفاءتها وفاعليتها، والبعد الاقتصادي الاجتماعي المتعلق بطبيعة بنية المجتمع المدني ومدى حيويته واستقلاله عن الدولة من جهة، وطبيعة السياسات العامة في المجالين الاقتصادي والاجتماعي وتأثيرها في المواطنين من حيث الفقر ونوعية الحياة، فضلا عن علاقتها بالاقتصاد الخارجية والمجتمعات الأخرى من جهة ثانية[٢]، أي أن الحكم الرشيد ليس غاية، بل وسيلة لتحقيق غايات اعظم، أهما تحقيق التنمية الاقتصادية والبشرية واستدامة إيرادات الدولة وإيجاد بيئة مستقرة ومرفها لحياة الإنسان، لذا هنالك ستة معايير أو مؤشرات يقاس بها الحكم الرشيد، **وكما موضح في الشكل (٥).**

---

(١) عمر ياسين خضير، وعماد مصطفى الشدوح، أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الجنبي المباشر في الدول العربية، (الأردن: مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد ٢١، العدد ٣، ٢٠١٥)، ص٢٧٩.

(٢) حسن كريم، مصدر سبق ذكره، ص٨.

الشكل (٥)
معايير الحكم الرشيد



Source: United Nations, Governance Indicators; A Users' Guide, (New York, 2007), p.2.

يذهب بعض الباحثيّن إلى أن حصر معايير الحكم الرشيد أو الحوكمة بهذا المؤشرات يحمل نوع من التعسف في التقييم، ويتفق الباحث مع هذا الرأي، وذلك يعزى إلى أن التطور الذي حصل عبر الزمن ليس متساوياً بين الدول، كما أن لكل دولة أو منطقة إقليمية ثقافة خاصة بها لا تتشابه مع باقي الدول. لذا يمكن التقليل من هذا التعسف من خلال معرفة وتعميم معايير الحكم السيئ أو غير الرشيد، التي يمكن تحديدها، ومن ثم محاولة معالجتها للانتقال إلى الحكم الرشيد، ويمكن إجمالها بالآتي[١]:-

(١) حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، مصدر سبق ذكره، ص١٣ - ١٤.

١ ـ الحكم الذي يفشل في الفصل الواضح والصريح بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة، وبين المال العام والمال الخاص، ويكون لديه منحى دائم لاستخدام الموارد العامة أو استغلالها لمصلحة خاصة.

٢ ـ الحكم الذي ينقصهُ الإطار القانوني ولا يطبق مفهوم حكم القانون، بحيث تطبق القوانين انتقائياً وتعسّفياً، ويعفي المسؤولون أنفسهم من تطبيق القوانين.

٣ ـ الحكم الذي لديه عدد كبير من المعوقات القانونية والإجرائية أمام الاستثمار الإنتاجي، بما يدفع نحو أنشطة الربح الريعي والمضاربات.

٤ ـ الحكم الذي يتميز بوجود أولويات تتعارض مع التنمية، وتدفع نحو الهدر في الموارد المتاحة وسوء استخدامها.

٥ ـ الحكم الذي يتميز بوجود قاعدة ضيقة أو مغلقة وغير الشفافة للمعلومات ولعمليات صنع القرار بوجه عام، وعمليات وضع السياسات العامة بوجه خاص.

٦ ـ الحكم الذي يتميز بوجود وانتشار الفساد وآلياته وثقافة الفساد والقيم التي تتسامح مع الفساد.

٧ ـ الحكم الذي يتميز باهتزاز شرعية الحكم وضعف ثقة المواطنين به، وهو ما قد يدفع إلى انتشار القمع ومصادرة الحريات وانتهاك حقوق الإنسان وسيادة التسلط.

وعند تتبع معطيات الحكم الرشيد في العراق وفقاُ للمعايير المتبعة في قياس الحكم، والتي تصدر عن مؤسسات ومنظمات دولية أبرزها البنك الدولي، نجد انهُ يتذيل الترتيب الدولي من حيث النسبة المئوية التي حصل

عليها في كل مؤشر، يُنظر الجدول (١٣)، إذ يقوم البنك الدولي بإصدار تقرير سنوي حول الدول الأقرب في تبني الحكم الرشيد، وذلك عبر دراسة وتحليل اوضاع نحو أكثر من ٢٠٠ دولة وإقليم، وتقديم تقييم لكل دولة وفق المؤشرات الحاكمة للحكم الرشيد، كما موضح في الجدول (١٣)، إذ يوضح النسبة المئوية التي حصل عليها العراق لكل مؤشر خلال الخمسة أعوام الأخيرة، ويتضح أن العراق وفق المعايير الستة للحكم الرشيد أنهُ أقرب إلى الحكم السيئ إذا ما قلبنا المعايير، إذ حصل مؤشر حق التعبير على أعلى نسبة التي لم تتجاوز (٢٣٪)، بينما كانت باقي المؤشرات في حالة تقييم ضعيف جداً، خاصة مؤشر الاستقرار السياسي.

جدول (١٣)

وضع العراق وفق مؤشرات الحكم الرشيد للمدة (٢٠١٦ ـ ٢٠٢٠)

المؤشر / السنوات	حق التعبير والمساءلة	الاستقرار السياسي	فاعلية الحكومة	الجودة التنظيمية	سيادة القانون	ضبط الفساد
٢٠١٦	٪٢٢	٪٥	٪١٤	٪١٦	٪٧	٪٨
٢٠١٧	٪٢٠	٪٤	٪١٤	٪١٤	٪٨	٪٩
٢٠١٨	٪٢١	٪٣	٪١٤	٪١٤	٪٦	٪٩
٢٠١٩	٪٢٣	٪٣	٪١٤	٪١٤	٪٧	٪١٠
٢٠٢٠	٪٢١	٪٣	٪١٤	٪١٣	٪٧	٪١١

Source: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, (World Bank, ٢٠١٦ ـ ٢٠٢٠). Look at the link: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports

وإذا ما تم مقارنة العراق مع الدول الريعية المجاورة وفق نفس المؤشرات خلال الخمسة اعوام الأخيرة، نجد أن هذه الدول قد تفوقت على العراق وبفارق كبير في قربها لتطبيق الحكم الرشيد، حيث حصلت السعودية على

(١٠ ـ ١٥٪) في مؤشر حق التعبير والمساءلة وعلى (٣٥ ـ ٤٠٪) في مؤشر الاستقرار السياسي، و(٦٠ ـ ٧٠٪) في مؤشر فاعلية الحكومة، و(٥٥ ـ ٦٠٪) في الجودة التنظيمية، و(٦٠٪) في سيادة القانون، وبلغ مؤشر ضبط الفساد (٦٥٪)، أما إيران فقد حصلت (٢٠٪) في مؤشر حق التعبير، و(١٥ ـ ٢٣٪) في مؤشر الاستقرار السياسي، و(٢٠ ـ ٤٠٪) في فاعلية الحكومة، و(١٥ ـ ١٨٪) في الجودة التنظيمية، و(٢٠ ـ ٣٠٪) في مؤشري سيادة القانون وضبط الفساد، فيما حصلت الإمارات على (٢٢٪) في مؤشر حق التعبير، و(٧٠٪) في مؤشر الاستقرار السياسي، و (٩٠٪) في فاعلية الحكومة، و(٨٠٪) في الجودة التنظيمية، و(٧٨ ـ ٨٠٪) في مؤشري سيادة القانون وضبط الفساد، بينما حصلت الكويت على (٣٥٪) في مؤشر حق التعبير، و(٥٠ ـ ٦٠٪) في مؤشري الاستقرار السياسي والجودة التنظيمية، و(٤٠ ـ ٥٠٪) في فاعلية الحكومة، و(٦٠٪) في سيادة القانون، و(٥٥٪) في مؤشر ضبط الفساد، أما قطر وعُمان لم تذهب بعيدا عن النسبة التي حصلت عليها الكويت[1].

ثانيا: الخطوات والآليات الواجب اتخاذها لإصلاح الحكم في العراق

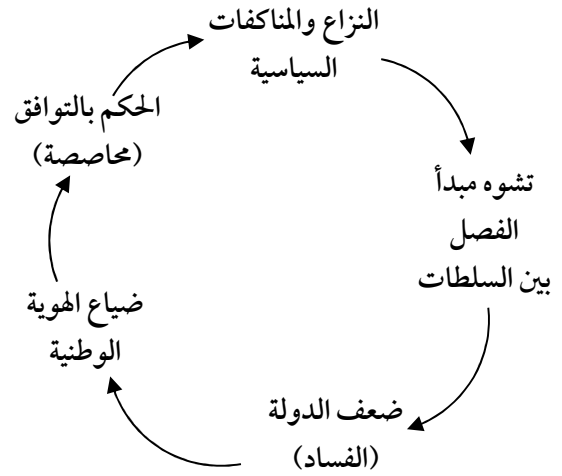
الحقيقة أنهُ لا يمكن تجزئة معايير الحكم الرشيد، ولا يمكن تمييز أيهما أولى من حيث الأهمية، إذ إن كل معيار يؤثر ويتأثر بالمعايير الأخرى، فلا يمكن تصور بلد خالٍ من الفساد الإداري والمالي دون وجود سيادة للقانون فيه، ولا يمكن تصور سيادة للقانون ما لم يتوافر الاستقرار

(1) Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators: Methodology, and Analytical Issues, (World Bank, 2016 ـ 2020). Look at the link: http://info.worldbank.org/governance/wgi/#reports

السياسي في ذلك البلد، ولا يمكن السماح بوجود حرية التعبير ما لم يوجد فاعلية وتنظيم جيد، لذا تدور هذا المعايير كلها حول توافر ثلاث عناصر أساسية، أولهما ـ المساءلة والعدالة، وثانيهما ـ الشفافية والمصداقية، واخرهما ـ المشاركة[١].

وتكمُن خطوات الإصلاح السياسي ومنظومة الإدارة في العراق في كسر وتفكيك الحلقة المفرغة التي وضعها وأسس لها (جون بريمر) منذ عام ٢٠٠٤، ويمكن التعبير عنها بمخطط بياني، وكما موضح في المخطط (٥).

مخطط (٥)
الحلقة المفرغة لمنهجية الحكم في العراق



المصدر: إعداد الباحث بتصرف، وبالاعتماد على الأمم المتحدة، العجز في مقومات الحكم واحتمال تكرار النزاعات في منطقة الأسكوا، (نيويورك: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب آسيا ESCWA، ٢٠١١)، ص٢٧.

---

(١) سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة: مدخل معاصر،(المملكة الأردنية الهاشمية: دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، ٢٠١٨)، ص١٤٠ ـ ١٤١.

تبعا لذلك، وانطلاقا من الحقيقة الغائبة التي مفادها: إن السياسة هي حل وليست مشكلة، نظراً لرأي أغلب المفكرين الذين يُعرفون السياسة على أنها "علم السلطة المنظمة في الجماعات الإنسانية كافة "[١]، ينبغي تفكيك الحلقة المفرغة، والاتجاه نحو حكم مستقر ورشيد غايته المصلحة العامة واستدامة التنمية، وذلك عبر إعادة صياغة الإطار الدستوري، حيث تم صياغة الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في ظروف استثنائية وغامضة وتحت ضغط خارجي، لذا لم يصغ بطريقة غايتها مصلحة العراق وشعبه، واستناداً إلى المادة (١٢٦) والمادة (١٤٢) من الدستور اللتان نصتا على إمكانية إعادة صياغة الدستور[٢]، ينبغى إجراء التعديلات الآتية:ـ

١ـ **على مستوى السلطة القضائية:** تناول الفصل الثالث في الباب الثالث من الدستور العراقي السلطة القضائية، وحيث أن السلطة القاضية مختصة بتحقيق مبدأ المساءلة والعدالة، فيجب على الدستور تحديد كل ما يخص هذه السلطة، وعلى الرغم من نص الدستور على استقلالية القضاء، إلا أن التجربة العملية قد اثبتت عكس ذلك، وهذا يعود للقصور في نصوص ومواد هذه السلطة، إذ لم يحدد الدستور كيفية اختيار وتعيين قضاة المحكمة الاتحادية وطريقة مساءلتهم وعددهم وتركها إلى مشرع القانون العادي، مما حملة كثير من الاجتهاد والجدل والتناقض[٣]، كما أن ربط

---

(١) موريس دوفرجية، مدخل إلى علم السياسة، تعريب: جمال الأتاسي وسامي الدروبي، (دمشق: دار دمشق للنشر والتوزيع، ١٩٨١)، ص٧.

(٢) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (١٢٦) والمادة (١٤٢).

(٣) للمزيد يُنظر: فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية حول قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق، (تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠١٧).

تعيين رئيس وأعضاء مجلس القضاء الأعلى بموافقة مجلس النواب يعد انتهاك لإستقلالية القضاء[١]، فضلاً عن ذلك فقد دُمج جهاز الإدعاء العام الذي يُعد المسؤول التنفيذي للحكومة، وهيئة الإشراف القضائي الذي تُعد الجهة المسؤولة عن مراقبة حسن الأداء في المحاكم تحت رئاسة واحدة هو مجلس القضاء الأعلى[٢]، مما افقدهما دورهما الحقيقي في تطبيق القانون، وتبعا لذلك وتحقيقا لمبدئي سيادة القانون ومحاربة الفساد يجب أن يتم إعادة صياغة النصوص الدستورية بحيث تتضمن الآتي[٣]:-

أ - إضافة مادة تحدد عدد اعضاء المحكمة الاتحادية وطريقة اختيارهما، وعدم تركها للقانون العادي.

ب - جعل تعيين القضاة وتوزيعهم على المناصب وتنسيبهم على المنصب القضائية من اختصاص السلطة القضائية حصراً، للنأي بالقضاء من التسييس والضغوطات السياسية.

ج - إضافة مادة دستورية توضح كيفية مساءلة قضاة اعضاء المحكمة ومحاسبتهم، للفصل بين السلطة والمسؤولية.

د - جعل مخصصات وترقية القضاة بيد سلطة مستقلة، من مثل مجلس الخدمة العامة.

---

(١) براء منذر عبد اللطيف، وبدر حمادة صالح، نحو تعزيز استقلال القضاء العراقي، (العراق: مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠٠٩)، ص ٢٦٠ - ٢٦١.

(٢) جمهورية العراق، أمر سلطة الائتلاف رقم (٣٥) اعادة تشكيل مجلس القضاة، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٨٨٠، ٢٠٠٣)، ص ١١ - ١٤.

(٣) يُنظر كلّ من: زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل المواد الخلافية الحلول والمقترحات، (عمان: مؤسسة فريدريش ابيرت، ٢٠٢٠)، ص٥٧ - ٦٤. وكذلك براء منذر عبد اللطيف، وبدر حمادة صالح، مصدر سبق ذكره.

هـ ـ فصل كلٌّ من: جهاز الإدعاء العام وربطه بالسلطة التنفيذية متمثله بوزارة العدل (كي يتمكن من ممارسة دوره الحقيقي في تطبيق القانون وإقامة العدل)، وهيئة الإشراف القضائي وربطها بمجلس النواب حتى تستطيع تطبيق الرقابة على حسن الأداء في المحاكم والإدعاء العام.

٢ ـ **على مستوى السلطة التشريعية والهيئات الرقابية:** تُعد السلطة التشريعية وهيئاتها من أهم السلطات في الأنظمة البرلمانية (النيابية)؛ لما تمثله هذه السلطة من مهام تشريعية تمس حياة المواطن ومستقبل البلد، ومهام رقابية على السلطة التنفيذية والتصرف بالمال العام، وقد تناول الفصل الأول في الباب الثالث من الدستور العراقي تنظيم وعمل السلطة التشريعية، إذ نصت المادة (٤٨) على أن تتكون السلطة التشريعية الاتحادية من مجلسين؛ مجلس نواب ومجلس اتحاد[١]، لكن وخلال الثمانية عشر عاماً الماضية لم تنجح هذه السلطة التشريعية من تأدية مهامها، وذلك للاعتبارات السالفة الذكر في المبحث الأول من هذا الفصل، مما ساعدت على تعميق الفساد وهدر المال العام، وتبعا لذلك، وتحقيقاً لمعيار الجودة التنظيمية والاستقرار السياسي يجب إصلاح هذه السلطة، وعلى وفق الآتي:ـ

أ ـ الإسراع بتشكيل مجلس الاتحاد، لما لهً من أهمية كبيرة في العمل التشريعي والرقابي على مستوى الحكومة الاتحادية.

ب ـ ينبغي أن تكون المدة الفعلية لمجلس النواب هي خمسة سنوات، بدل الأربعة سنوات؛ وذلك لما لهً من أهمية في استقرار العمل الرقابي وتزامناً مع الخطط الاقتصادية التي تقدمها الحكومة، والتي عادة ما يستغرق

(١) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (٤٨).

تنفيذها وجدواها الاقتصادي أكثر من أربعة سنوات.

ج ـ تفعيل دور المعارضة البرلمانية، وذلك عبر:

ـ تشكيل أغلبية تكون مسؤولة عن تكليف الحكومة، ومسؤولة أمام الشعب، والمعارضة داخل البرلمان.

ـ جعل بعض رئاسة اللجان النيابية من حصة المعارضة حصراً، خاصة اللجان ذات المهام الرقابية على الحكومة، وأهمها: اللجنة المالية، واللجنة الاقتصادية، ولجنة النفط والغاز والثروات الطبيعية ولجنة النزاهة، وهذا ما نصت عليه دساتير كل من بريطانيا، وتونس، والمغرب[١].

ـ وضع قانون انتخابي يحد من المحاصصة قدر الإمكان، وهذا ما نراه قد تحقق بالفعل إلى حدٍ ما في قانون الانتخابات لسنة ٢٠٢٠، عندما نصت المادة (٤٥) على حظر الانتقال من كتلة إلى كتلة أخرى إلا بعد تشكيل الحكومة[٢]، مما قد قلل من الضغوطات والمنكافات السياسية في الاستحواذ على المناصب.

د ـ نقل الحقوق والامتيازات المالية لأعضاء مجلس النواب من صلاحية المجلس نفسه وذلك وفق ما نصت عليه المادة (٦٣/أولا) من الدستور إلى جهة أخرى، من مثل مجلس الخدمة العامة، أو لجنة خاصة خارج مجلس النواب، كما هو معمول به في بعض الدول ذات النظام البرلماني[٣].

---

(١) زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل المواد الخلافية الحلول والمقترحات، مصدر سبق ذكره، ص٨٠.

(٢) جمهورية العراق، قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٠٣، ٢٠٢٠)، ص ١٦.

(٣) يُنظر: دستور جمهورية كينيا لعام ٢٠١٠، المادة (٢٣٠).

هـ ـ أما الهيئات الرقابية المستقلة، والتي أهما: هيئة النزاهة، وديوان الرقابة المالية، والبنك المركزي، فيجب تحصينها وجعلها مستقلة فعلا وغير مسيسة وضمان شفافيتها، وذلك عبر تخصيص مكانة واسعة لها في الدستور، تشمل مهامها وطريقة تعيين اعضاءها وتمويلها وعدم تركها إلى القانون العادي، وهذا ما نصت عليه بعض دساتير الدول، منها الدستور المصري[١].

٣ ـ **على مستوى السلطة التنفيذية:** تناول الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ في الفصل الثاني من الباب الثالث السلطة التنفيذية (الحكومة)، إذ نصت المادة (٦٦) منهُ على أن تتكون السلطة التنفيذية الاتحادية من ركنين؛ رئيس الجمهورية، ومجلس الوزراء، وتمارس صلاحياتها وفقاً للدستور والقانون[٢]، وكما ذكر انفاً فقد اتصفت الحكومات العراقية المتعاقبة منذُ ٢٠٠٥ بالفوضى والضعف وعدم الفاعلية، مما انعكس سلباً على الاستقرار السياسي، وانتشار الفساد، وهدر المال العام، ويعزى الباحث ذلك إلى سببين؛ أولهما ـ هو ربط الكابينة الحكومية جميعها بموافقة مجلس النواب، الذي يعاني من مشكلة المحاصصة واختلاف الولاءات، وثانيهما ـ ضعف الرقابة بجميع أنواعها. لذا يُعد إصلاح السلطة القضائية والسلطة التشريعية ضمن استراتيجيات وخطوات إصلاح السلطة التنفيذية، وتحقيقاً لمبدأ فاعلية الحكومة والحكم الرشيد، والوصول إلى الاستغلال الأمثل للموارد، يجب إتمام إصلاح السلطة التنفيذية، وفقاً للآتي:ـ

أ ـ الإبقاء على النظام النيابي (البرلماني) الذي نصت عليه المادة (١) من

---

(١) يُنظر: دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤، المادة (٢١٩، و٢٢٠، و٢٢١).

(٢) يُنظر: دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (٤٨).

الدستور، على اعتبار أنهُ النظام الانسب لحالة العراق، لكن يجب إعادة صياغة الفقرة رابعا من المادة (٧٦) في الدستور التي تشترط عرض رئيس الوزراء المكلف اسماء كابينتهُ الوزارية على مجلس النواب والتصويت عليهم منفردين[١]، في حين أن الصوب حسب رأي الباحث هو الاكتفاء بمنح رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء ثقة مجلس النواب، ومنح رئيس الوزراء صلاحية دستورية باختيار اعضاء حكومته من دون ضغوطات سياسية.

ب ـ جعل مدة رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء خمسة سنوات بدل الأربعة سنوات، للاعتبارات نفسها في مجلس النواب سالفة الذكر.

ج ـ معالجة الفراغ الدستوري في الآليات ومدد تشكيل الحكومة.

د ـ الالتزام بالتوقيتات المحددة لتقديم مشروع الموازنة والحسابات الختامية إلى مجلس النواب.

هـ ـ فك إرتباط الهيئات الرقابية، خاصة منظمات المجتمع المدني، وهيئة الإعلام عن الحكومة.

و ـ إعادة صياغة مواد الباب الرابع والخامس من الدستور الخاصة بتقسيم وتوزيع المسؤولية والصلاحيات بين الإدارة المركزية والإدارات المحلية، وذلك عبر:ـ

ـ الإسراع في تشريع قانون النفط والغاز الاتحادي، لما لهُ من أهمية في الحد من استنزاف موردي النفط والغاز، وتنظيم استثمارهما، وهذا ما أكدت عليه المادة (١١٢/ثانيا) في قولها "تقوم الحكومة الاتحادية وحكومات الأقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية

(١) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (٧٦/رابعا).

اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز، بما يحقق أعلى منفعة للشعب العراقي، معتمدة احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار"[١].

ـ تقوية ودعم حكومات الأقاليم والمحافظات، وذلك بنقل أربعة محاور اساسية لإدارتها وهي: (الصلاحيات، والمسؤوليات، والمال، والرقابة)؛ لأن نقل الصلاحيات دون المسؤوليات سوف يرسخ اللامبالاة بالأداء الوظيفي والمستوى الخدمي المقدم للجمهور، فقد تعطى إدارة المحافظة تعيين مدير عام الصحة مثلاً دون تحميل هذا الإدارة (مسؤولية الأداء الصحي) وإنما يترك الأداء ضمن مسؤولية الوزارة، فإن الاختيار الفاشل وفق المحسوبيات والواسطات لمدير الصحة يحقق هدف مجلس المحافظة (منحه الصلاحية) ولايحقق هدف الجمهور (تحسن الخدمات الصحية) فيقع الفشل على عاتق الوزارة وليس على عاتق إدارة الإقليم أو المحافظة. كما إن نقل المسؤولية الى المحافظة دون تمكينها من صلاحيات إدارية تتعلق بالتعيين والثواب والعقاب والمتابعة والإشراف وغيرها سوف تتحمل المحافظة مسؤولية (سوء الخدمات الصحية) في مثالنا اعلاه، وهي في الواقع مكبلة إداريا والصلاحية مناطة بالوزارة وهو خلل إداري واضح، لذلك لابد أن يسير فك الارتباط بتوازي نقل (الصلاحية والمسؤولية معا)، لأن نقل المال (كما حصل منذ عام ٢٠٠٧ عندما وضعت تخصيصات تنمية الأقاليم والمحافظات) من دون نقل الصلاحية والمسؤولية يعني بقاء الاموال (غير مستغلة) وعدم تنفيذ الموازنة، وإذا تم نقل المال دون نقل الرقابة على المال فإن ذلك يكون مدعاة لفساد مالي كبير، ولذلك لابد أن يكون نقل المال

---

(١) المصدر نفسه، المادة (١١٢/ثانيا).

متوازياً مع نقل الرقابة على المال أيضاً، لأن نقل الرقابة على المال من دون وجود تخصيصات لتنفيذ المشاريع يعد من باب الترهل الإداري غير المجدي في المحافظة، عليه لابد أن تنقل هذه المحاور الأربعة بشكل متوازي إلى إدارة الأقاليم والمحافظات[١].

وعلى وفق الإصلاحات السياسية والتشريعية أعلاه، والتي يجب أن ترافقها إصلاحات اقتصادية ومالية (كما سنطرحها في المطالب الآتية)، يمكن للعراق أن يتجه نحو الحكم الرشيد، الذي يؤدي بدوره إلى التنمية الاقتصادية وزيادة الإيرادات المالية، إذ اثبتت الدراسات إن معدل التنمية في بلد ما يرتبط بعلاقة طردية مع مؤشرات الحكم الرشيد (الحوكمة) والعكس صحيح[٢].

(١) عبد الحسين العنبكي، اقتصاد العراق النفطي، مصدر سبق ذكره، ص٢١١ ـ ٢١٢.

(2) more see: The World Bank, Corruption and development, (Bank staff report, 1998). look at the link:
https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11545/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y

المبحث الثاني:

إعادة النظر في أسلوب إعداد وتنفيذ الموازنة العامة في العراق

إن تبني العراق منهجية الموازنة التقليدية (موازنة البنود)، كانت لهً أسبابهُ واعتباراتهُ، لكن الآن ومع تطور العلوم الاقتصادية والمالية واتجاه معظم دول العالم في مغادرة الاسلوب القديم في إعداد وإدارة ماليتها العامة، وظهور منهجيات موازناتية حديثة، فضلاً عن الآثار السلبية التي خلفتها موازنة البنود، من هدر للمال العام، وعجز في الإنجازات، وفساد إداري كبير، حان الوقت لتبني منهجية جديد في إعداد وإدارة الموازنة العامة العراقية. والمنهج المقترح هنا هو منهج موازنة البرامج والأداء كإحدى الآليات المالية الإصلاحية الداعمة للحكم الرشيد.

أولا: متطلبات الانتقال من الموازنة التقليدية في العراق إلى موازنة البرامج والأداء وأهميتها

١ـ متطلبات الانتقال أو التحول من موازنة البنود إلى البرامج والأداء: تكمُن أهمية تبني هذا الاسلوب في الموازنة العراقية، عبر مغادرة اسلوب الصرف والإنفاق المحاسبي في تقييم عمل الحكومة والذي تقتضيه موازنة البنود، وما نتج عنه من فساد وتبذير للأموال العامة، والاعتماد على قاعدة الصرف والنتائج (التكلفة والمخرجات الفعلية) في التقييم الذي تفرضه موازنة البرامج والأداء، التي تستوجب ربط الإنفاق الحكومة بالأهداف والأولويات

الوطنية وتحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية. لذا تتطلب عملية التحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء الخطوات الآتية: ـ

أ ـ الانتقال من التبويب الإداري ـ النوعي إلى التبويب الوظيفي ـ البرنامجي: يتطلب تنفيذ موازنة البرامج والأداء الانتقال بالموازنة العراقية من التبويب التقليدي الذي تعتمده موازنة البنود إلى التبويب على أساس الوظيفة والبرنامج والنشاط (كما سنرى عند طريقة إعدادها) الذي يُمكن من قياس الأداء العام للوحدة أو الإدارة العامة[١].

ب ـ التحول من الأساس النقدي إلى أساس الاستحقاق: إن اعتماد تبويب الموازنة على أساس البرامج والأداء يجعل عملية إصلاح المحاسبة لا مفر منه فالانتقال من الموازنة القائمة على المدخلات الى الموازنة القائمة على المخرجات ىتطلب تحدىد المخرجات التي سىتم استخدامها بوصفها اساس للتخصىص (الاعتمادات)، حيث أن احد الأبعاد الرئىسة لموازنة البرامج والأداء هو تكلفة المخرجات المقدمة في محاولة لربط الموارد المتاحة بالمخرجات (النتائج) فمن المهم قىاس التكلفة الكاملة للموارد المرتبطة بالإنتاج او المخرجات المقدمة، لذا فأن المحاسبة على الأساس النقدي لا تمكن من مقىاس تكلفه المخرجات أو قياس مستوى الأداء مما يتوجب الانتقال إلى أساس الاستحقاق ومحاسبة التكاليف[٢]، الذي يتلائم مع موازنة البرامج والأداء، ويحقق الفوائد الآتية[٣]: ـ

---

(١) الصادق محمد أحمد محمد، دور موازنة البرامج والأداء في تقويم الأداء المالي للوحدات الحكومية، رسالة ماجستير، (السودان: جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، ٢٠١٩)، ص٣٨ ـ ٣٩.

(٢) حوراء احسان خليل السعدي، امكانية تطوير موازنة البرامج والأداء في الوحدات الإدارية الحكومية فقا لإطار مقترح، (العراق: مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد ٥٤، ٢٠١٩)، ص٦٧٩.

(٣) ألاء شمس الله، ودنيا محسن خلف، نظام احصاءات مالية الحكومة GFS ودوره في تطوير النظام =

ـ تعزيز الرقابة الداخلية والشفافية فيما يتعلق بالموجودات والمطلوبات بشكل عام.

ـ التوافق مع افضل الممارسات المحاسبية من خلال تطبيق معقول للمعايير المحاسبية الدولية.

ـ توافر معلومات شاملة عن التكاليف والتي من شأنها أن تدعم تحسين الإدارة على أساس النتائج.

ـ تحسين الاتساق وقابلية الكشوف المالية للمقارنة بين الهدف والإنجاز.

ـ تدعيم المساءلة المالية والقانونية في إدارة الأموال العامة وكيفية التصرف بها.

ـ التحقق من فاعلية وجدوى تخصيصات بعض المشاريع او خدمات الدولة.

ج ـ **وضع معاييرومقاييس للأداء:** إن تبني موازنة على أساس البرامج والأنشطة دون وضع وتحديد مقاييس للأداء اشبه ما تكون بالوجه الثاني لموازنة البنود، لذا يتوجب على الموازنة العراقية عند تبني موازنة البرامج وضع موازنة ومعايير للأداء بكونه جوهر المقصود من التحول، وقد يكون تحديد هذه المقاييس اسهل ما يُمكن في الجانب الرأسمالي للموازنة، وذلك عبر اعتماد معايير اقتصادية من مثل، الكلفة والناتج والفرصة البديلة، إلا أن ذلك يكون معقد في الجانب الجاري من الموازنة، ويعزى ذلك إلى أن

= المحاسبي الحكومي وتعزيز فاعلية الرقابة في الوحدات الممولة مركزيان (العراق: مجلة الادارة والاقتصاد، العدد ١١٨، ٢٠١٩)، ص٢١٦.

اغلب النفقات الجارية هي ذات طابع خدمي يصعب قياسهُ بشكل دقيق. وبالرغم من ذلك فأنّ هنالك أربعة معايير للقياس تستخدمها الدول التي تتبنى موازنة البرامج والأداء، يمكن إجمالها بالآتي[١]:ـ

ـ **مؤشر الفاعلية**: وهذا المؤشر يقوم بقياس مدى تحقق أهداف الحكومة المرسومة، ويمكن استخدامهُ في القطاعات ذات الصبغة الإدارية والخدمية، عبر تحديد حد أدنى وحد أعلى للإنجاز.

ـ **مؤشر الكفاءة**: ويتم استخدامه لقياس مدى نجاح الوزارة أو الوحدة الإدارية في توظيف مواردها بطريقة خالية من الفساد والتبذير.

ـ **مؤشر الإنتاجية**: ويعد من المقاييس الاقتصادية الكمية، إذ يقيس نسبة المخرجات إلى الموارد او المدخلات التي استخدمت في تحقيقها.

ـ **مؤشر الجودة**: وتقيس مستوى الخدمة والسلعة التي تقدمها الوزارة او الإدارة العامة، وذلك بإتباع طرائق عده، إذ يمكن استخدام طريقة التقييم المباشر من الجمهور، او التقييم عبر وضع استمارة ذات شروط من قبل قسم مختص بذلك، أو من قبل مجلس الإدارة أو المدير.

وتستخدم هذه المؤشرات من خلال تقديم نوعين من التقارير، تقارير مالية وتقارير تقييم الأداء؛ إذ ينبغي أن تقدم الوحدة الإدارية المسؤولة عن البرنامج تقارير شهرية ونصف سنوية وسنوية عن مستوى الأنشطة ودرجة الإنجاز ومستوى الإنفاق إلى جهات الرقابة الخارجية (البرلمان، وديون

---

(١) ألاء مصطفى عبد القادر، اسلوب اعداد الموازنة العامة للدولة وفق قانون الإدارة المالية والدين العام: دراسة تحليلية، اطروحة في الدبلوم العالي، (جامعة بغداد، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، قسم الدراسات المحاسبية، ٢٠٠٧)، ص٢٠ ـ ٢١.

الرقابة المالي، ومنظمة المجتمع المدني)، وبهذا يتحقق الرقابة الداخلية على الصرف والإنجاز من قبل الوحدة الإدارية نفسها، والرقابة الخارجية من قبل الهيئات الرقابية المختصة بذلك[١].

د ـ **وجود قوانين وهيكل مؤسساتي كفء**: وهذا يتطلب تحديث للوائح والقوانين حتى تتلائم مع موازنة البرامج، وكذلك يتطلب أن تقوم كل وزارة أو وحدة حكومية بتصميم رؤيتها ومهامها وأهدافها الاستراتيجية[٢]، ولعل هذا المطلب يُعد من اصعب التحديات التي تواجه إنتقال الموازنة العراقية من الاسلوب القديم إلى موازنة البرامج والأداء.

٢ ـ **منهجية التحول**: هناك عدة طرائق متبعة للتحول من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، وهي كالآتي[٣]:ـ

أ ـ **نطاق التطبيق**: التحول قد يكون كلياً ليشمل موازنات الدوائر

---

(١) منى حسن حجازي، واخرون، اطار مقترح لإعداد الموازنة البيئية في الوحدات الإدارية الحكومية لتحقيق الرقابة المالية وترشيد الانفاق، (مصر: مجلة العلوم البيئية، المجلد ٤٧، ج١، العدد٣، ٢٠١٩)، ص٤٩٧ ـ ٤٩٨.

(٢) more see: Marc Robinson, program classification for performance ـ Based Budget: How to structure budget to enable the use of evidence,(Washington: world bank, 2013). Look at the link:

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle

(٣) يُنظر كلّ من: أياد شاكر سلطان، و رياز محمد حسين، إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في ترشيد الإنفاق الحكومي دراسة ميدانية في عينة من الدوائر الحكومية في إقليم كوردستان، (العراق: مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ١٥، العدد ٤، ٢٠١٨)، ص٣٧٨. وكذلك: محمود عبد الله محمود الوشاح، الاطار العام لتقويم وتطوير النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني، رسالة ماجستير، (الجامعة الاسلامية ـ غزة، كلية التجارة، قسم المحاسبة والتمويل، ٢٠٠٨)، ص٥٩.

الحكومية كافة أو جزئياً، يستثني بعض الدوائر والمؤسسات من التطبيق.

ب ـ اسلوب التحول: فقد يكون فوريا بإيقاف العمل بالأسلوب التقليدي والبدء بأسلوب موازنة البرامج والأداء، أو تدريجيا بمعنى يتداخل الأسلوبان في التطبيق أثناء مرحلة التحديث فيبقى الأساس التقليدي بقواعده ومبادئه بشكل متوازٍ مع أساس موازنة البرامج والأداء.

ج ـ اتجاه التحديث: فقد يأخذ التحول الاتجاه التنازلي بمعنى يبدأ من الإدارة المالية المركزية (وزارة المالية، دائرة الموازنة)، أو قد يأخذ الاتجاه التصاعدي أي يبدأ من دوائر ومؤسسات الدولة.

وعلى وفق ذلك، يرى الباحث أن عملية التحول من موازنة البنود المتبعة في الموازنة العامة العراقية إلى موازنة البرامج والأداء المقترحة يجب أن تكون بشكل تدريجي، وليس بشكل كلي، نظراً إلى أن الهيكل المؤسساتي في العراق مازال تقليدي وغير متطور، ولِما يحمله هذا التحول من خطورة على مالية الدولة، إذا ما ساء تطبيقهُ، لذا ينبغي أن يتم تطبيق موازنة البرامج والأداء في وزارة المالية أولاً ومن ثم نقلها إلى بقية الوزارات والإدارات العامة ذات المشاريع الرأسمالية، ومن ثم تعميمها على بقية الوحدات العامة في الدولة.

٣ ـ أهمية ومبررات التحول: جاء اقتراح تطبيق اسلوب البرامج والأداء في الموازنة العراقية بعدّها النموذج الأكثر ملائمة للحد من الفساد المالي ومعالجة غياب إنتاجية النفقات الحكومية، وتضخم الإنفاق الاستهلاكي، وضعف أدوات الرقابة على المال العام. وتأتي أهمية تطبيق هذا الاسلوب في الموازنة العراقية وفقاً للاعتبارات الآتية[١]:ـ

(١) يُنظر في ذلك: إبراهيم فهمي محمد كردية، اطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء لأنشطة وزارة النقل والمواصلات في قطاع غزة، رسالة ماجستير،(الجامعة الاسلامية ـ غزة، كلية التجارة، =

أ ـ إن اسلوب البرامج والأداء يُمكن السلطات الرقابية، وأهما البرلمان من تقييم عمل الحكومة، وذلك وفق المقارنة بين الأهداف التي وضعتها الوحدات الحكومية نفسها ودرجة تحقيقها.

ب ـ لا يكتفي هذا الاسلوب بمراقبة سلامة الإنفاق من الناحية القانونية كما هو في موازنة البنود، بل يتعدى ذلك بالتركيز على حجم ونوعية العمل المنجز، مما يعزز من عمل الهيئات الرقابية العراقية ويحقق مبدأ الاستخدام الأمثل للموارد المالية.

ج ـ إعطاء صلاحية اوسع لمدراء الوحدات الحكومية في مجال التخطيط ورسم الأهداف والرقابة الذاتية، وبالمقابل تحميلهم مسؤولية مستوى الإنجاز، ما يعزز من روح المشاركة وتقوية الرقابة الذاتية، أي يُعد كل وزير بمثابة وزير مالية بعد تخصيص حصة الوزارة من الموازنة العامة، حيث يمنح صلاحية توزيع ومنأقلة التخصيصات المالية بين برامج وأنشطة الوزارة كلٌّ حسب أهميته.

د ـ يُمكن هذا الاسلوب من إعطاء صورة حقيقية عن حجم الإنفاق الحكومي، وذلك عبر تحديد علمي مسبق بكلفة جميع البرامج والأنشطة ومدة الإنفاق المطلوبة.

ه ـ يتم توزيع المخصصات على الإدارات العامة وفقاً للبرامج التي تقدمها وأهميتها النسبية للدولة.

= قسم المحاسبة والتمويل، ٢٠١٤)، ص٣٣. وكذلك جمهورية مصر العربية، دليل موازنة البرامج والأداء، (وزارة المالية ٢٠٢٠)، ص٩. ايضا يُنظر مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة: مفهومها... وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، مصدر سبق ذكره، ص٦٣٠.

و ـ إن موازنة البرامج والأداء تقوم بالربط والتنسيق بين الخطط القصيرة الأجل والمتوسطة والطويلة الأجل، وذلك نظراً لتطبيقها مبدأ الاستحقاق ومحاسبة التكاليف، لذا فهي تُمكن من وضع موازنة جارية سنوية وموازنة رأسمالية لعدة سنوات.

ز ـ تفرض موازنة البرامج والأداء على الوحدات الحكومية (الوزارات، والإدارات العامة) بتقديم شرح وافٍ عن برامجها وأنشطتها، كما تتيح لوزارة المالية أن تحدد حد أدنى وأعلى لمستوى التخصيصات.

ثانيا: إعداد وتبويب الموازنة العراقية وفق أسلوب البرامج والأداء

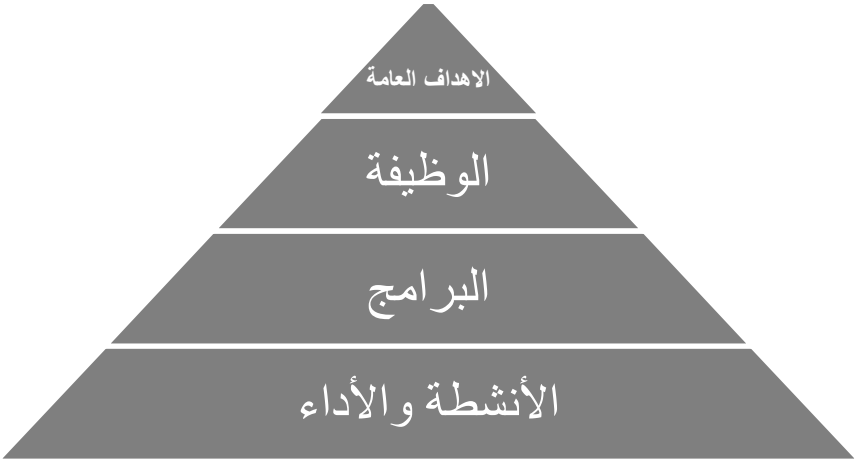
لا يختلف إعداد موازنة البرامج والأداء عن موازنة البنود من حيث الخطوات الإجرائية، فكلاهما تمنح السلطة التنفيذية مهمة التحضير والإعداد، والسلطة التشريعية مهمة المصادقة والإجازة على التنفيذ، وكلاهما تعتمد الرقابة والتقييم كمرحلة أخيرة[١]، لكن ما يميز موازنة البرامج والأداء هو تحديدها للأهداف العامة التي تسعى الحكومة إلى تحقيقها، وتحديد وحدة الأداء المسؤولة على التنفيذ، وإمكانية وضع موازنة تمتد إلى عدة سنوات، وذلك عبر تبويب الموازنة بطريقة تساعد على قياس الأنشطة والمشاريع وتحديد مستوى الإنحراف عن الأهداف المعدة[٢]. لذلك ينبغى تبويب الموازنة العراقية تبعاً للشكل (٦).

---

(١) غازي عثمان محمود، وجبار احمد عبد الله، دراسة واقع الموازنة العامة للوحدات الإدارية العامة في اقليم كردستان ـ العراق وطرائق تطويرها، ، (المجلة العراقية للعلوم الإدارية، مجلد ٩، العدد ٣٥، ٢٠١٣)، ص٣٢٠.

(٢) موفق عباس شكارة، اصلاح نظام الموازنة: الموازنة العامة المعدة بالأهداف، (العراق: مجلة العلوم الاقتصادية الإدارية، المجلد ١٨، العدد ٦٩، ٢٠١٢)، ص ٣٧٤ ـ ٣٧٥.

شكل (٦)
التسلسل الهرمي لتبويب الموازنة العامة وفق اسلوب البرامج والأداء



المصدر: إعداد الباحث بالاعتماد على حسن عبد الكريم سلوم، ومحمد خالد المهايني، الموازنة العامة للدولة بين الإعداد والتنفيذ والرقابة: دراسة تطبيقية، (العراق:مجلة الإدارة والاقتصاد، العدد ٢٤، ٢٠٠٧)، ص١٠٧ ـ ١٠٨.

١ـ **صياغة الأهداف العامة**: تبدأ الخطوة الأولى للحكومة بتحديد أهداف عام اجتماعية، واقتصادية، وبيئية وأمنية...إلخ، وتوزيع هذه الأهداف على الوظائف العامة، ثم تقسم إلى برامج رئيسة وفرعية، ثم توزع على شكل انشطة خدمية ومشاريع رأسمالية، ويتطلب ذلك[1]:ـ

أ ـ تحديد الإطار العام لسياسات الدولة.

ب ـ تحديد الأهداف بوضوح.

ج ـ تحديد نوعية الخدمات والمشاريع التي تقدمها كل جهة وظيفية.

د ـ تحديد مقاييس كمية وزمنية للبرامج والأنشطة.

---

(١) موفق عباس شكارة، اصلاح نظام الموازنة: الموازنة العامة المعدة بالأهداف، مصدر سبق ذكره، ص٣٧٥.

٥ ـ توافر التنسيق والعمل التكاملي ببين قطاعات الدولة.

٢ ـ **التبويب الوظيفي**: يوضح هذا التبويب نوع الخدمة أو العمل الذي تؤديه الوزارات والإدارات العامة للدولة، مثل الخدمات العامة، والصحة وشؤون التعليم...إلخ، وهنا يقترح الباحث دمج الوحدات الحكومية والإدارات العامة بإحدى عشرة وظيفة رئيسة، **وكما مدرج في الجدول (١٤).**

جدول (١٤)
التبويب الوظيفي المقترح للموازنة العامة في العراق

الرمز	الوظائف الرئيسة	الجهات والمكنونات الرئيسة
١	الخدمات العامة	وتشمل الجهات ذات العمل الإداري والخدمي والتشريعي، من مثل، مجلس النواب وهيئاته، الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة، مجلس القضاء الأعلى، رئاسة الجمهورية ومجلس الوزراء، ومجلس الخدمة الاتحادي، والمفوضية العليا للانتخابات...إلخ.
٢	شؤون الطاقة والمعادن	وتشمل كل الجهات المختصة بالطاقة والمعادن، من مثل، وزارة النفط والصناعة والمعادن وهيئاتهم، ووزارة الكهرباء...إلخ.
٣	الإدارات المحلية	وتشمل إدارات الأقاليم والمحافظات كافة وفروعها.
٤	شؤون الأمن العام والدفاع	وتشمل جميع الوزارات والمؤسسات الأمنية والعسكرية، من مثل، وزارة الدفاع، والداخلية، ووزارة العدل...إلخ.
٥	شؤون الاقتصاد والأمن الغذائي	وتشمل جميع الوزارات والإدارات المختصة بالتخطيط والاقتصاد والتجارة والزراعة وهيئاتهم الرئيسة والفرعية.
٦	شؤون الصحة والبيئة	وتشمل جميع الإدارات والمؤسسات المختصة بالصحة العامة وسلامة البيئة، من مثل، وزارة الصحة والبيئة وهيئاتهم
٧	قطاع التعليم	وتشمل جميع الجهات المسؤولة عن التعليم، من مثل، وزارة التعليم ووزارة التربية، والتكنولوجيا، ومراكز الابحاث والتطوير...إلخ.
٨	الحماية الاجتماعية	وتشمل وزارة العمل والشؤون الاجتماعية والوظائف والهيئات كافة المختصة بتلك الوظيفة.

الرمز	الوظائف الرئيسة	الجهات والمكنونات الرئيسة
٩	الشباب والثقافة والشؤون الدينية	وتشمل جميع الجهات والوحدات الإدارات الحكومية المسؤولة عن الشباب والرياضة والثقافة والهيئات الدينية، من مثل، الوقف الشيعي والوقف السني، ووزارة الرياضة، ووزارة الثقافة والآثار وهيئاتهم...إلخ
١٠	شؤون الدين العام والنفقات الحاكمة	وتشمل جميع النفقات الخاصة بتسديد الدين العام الداخلي والخارجي وفائدهم، وكذلك النفقات الحاكمة، من مثل، دعم البطاقة التموينية.
١١	المجلس الأعلى للتنمية	مقترح إدارة التخصيصات الاستثمارية سنتطرق له في المبحث الرابع

المصدر: من إعداد الباحث بتصرف وبالاعتماد على جمهورية مصر العربية، البيان المالي للموازنة العامة للدولة ٢٠٢١ ـ ٢٠٢٢، (وزارة المالية، ٢٠٢٢).

بعد تحديد الوظائف العامة للدولة، تبوب هذه الوظائف وبتسلسل عددي تصاعدي، ومن ثم تبوب تبويب إداري عبر ادراج كل الهيئات والإدارات العامة تحت الوظيفة التي تنسب لها، فتشكل مجموعها القيمة الإجمالية للنفقات والإيرادات الجارية والرأسمالية لكل وظيفة، فضلاً عن معرفة الأهداف الموكلة بها لتحقيقها. وتجدر الإشارة هنا، على أنهُ لا يوجد معايير دولية أو افضل ممارسات لتحديد وظائف الدولة وعدد برامجها التي ينبغى أن تسعى إلى تحقيقها، ينظر ملحق رقم (١).

٣ ـ **التبويب على أساس البرامج:** ويُعد البرنامج الآلية أو العمل الذي يُمكن من الوصول إلى الأهداف العامة للدولة، إذ يتم برمجة الأهداف في كل وزارة أو إدارة حكومية إلى مجموعة من البرامج يؤدي مجموعها إلى بلوغ وظيفة معينة، فعلى سبيل المثال، وظيفة التعليم في الموازنة العراقية، لكي تحقق الوظيفة الرئيسة والهداف المرسومة لها ينبغى تقسيمها إلى عدة

برامج أهمها: الجامعات والهيئات الحكومية، الجامعات والكليات الأهلية، والمحلقات الثقافية، ومراكز الابحاث والتطوير[١]، وتقوم كل وزارة أو إدارة رئيسة بتقدير احتياجات كل برنامج من برامجها التي ستقوم بتنفيذها بعد جمعها من الإدارات الفرعية، فعلا سبيل المثال لا الحصر، برنامج التعليم في العراق، يقسم إلى برامج عدة، وكما هو موضح في جدول (١٥).

جدول (١٥)
أنموذج تقديرات برامج التعليم وفق موازنة البرامج والأداء

الرمز الوظيفي	رمز البرنامج	البرامج الرئيسة	النفقات الفعلية للسنة السابقة	النفقات التقديرية لسنة مشروع الموازنة	النفقات المتوقعة للسنة اللاحقة
٧			XX	XX	XX
	٢٠	توسيع الجامعات			
	٣٠	تطوير الكوادر التعليمية	X	X	X
	٤٠	تأهيل مراكز الابحاث والتطوير	X	X	X
	٥٠	.... إلخ	X	X	X

المصدر: من إعداد الباحث بتصرف بالاعتماد على محمد علي إبراهيم العامري، ونهاد عبد العباس الموسوي، الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنة الأداء، (العراق: مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد ١٣، العدد ٤٢، ٢٠١٨)، ص٢٠.

بعد ذلك، يقسم كل برنامج رئيس إلى برامج فرعية، وتأخذ تسلسلاً تصاعدياً وفق تسلسل برنامجها التي تنتمي إليه، فمثلاً، برنامج توسيع الجامعات، يقسم إلى برامج فرعية، برنامج (١) إنشاء ثلاثة بنايات للجامعة التكنولوجية ويأخذ تسلسل (٢٠١)، وبرنامج (٢) استحداث تخصص الأمن

(١) غازي عثمان محمود، وجبار احمد عبد الله، مصدر سبق ذكره، ص٢٣٠.

السيبراني في الجامعات الأهلية ويأخذ التسلسل (٢٠٢)، برنامج (٣) توسيع مساحة جامعة بغداد ويأخذ التسلسل (٢٠٣)، ...إلخ[١].

٤ـ التبويب على أساس الانشطة: يمثل هذا المستوى الثالث من التبويبات وفق أسلوب البرامج والأداء، إذ يتم تبويب كل برنامج رئيس أو فرعي إلى مجموعة من الأنشطة المميزة أو المتجانسة التي تساهم في إنجاز البرنامج، ومن ثم الهدف أو الوظيفية الأساس، ثم يتم تبويب هذه الأنشطة إلى وحدات الأداء التي على أساسها يتم تقييم الوحدات الإدارية والبرامج، ويرتبط هذا المستوى بمستوى الوحدات الإدارية أو الأقسام في الهيكل التنظيمي للوظيفة[٢]، فمثلا، برنامج (٣) توسيع مساحة جامعة بغداد ذو التسلسل (٢٠٣)، ينقسم إلى عدة أنشطة، هي: نشاط شراء الأراضي المحيطة بالجامعة ويأخذ التسلسل (٢٠٣١)، شراء معدات وآلات تشغيلية ويأخذ التسلسل (٢٠٣٢)، رواتب ومكافآت العاملين ويأخذ التسلسل (٢٠٣٣)، ...إلخ. **ينظر ملحق (٢).**

إن كل ما سبق هو طريقة العرض، لكن عند إعداد موازنة البرامج والأداء يتم جمع المعلومات بطريقة عكسية، حيث يتم اخذ المعلومات من الأنشطة إلى البرامج لتصل إلى الإدارة العامة، ومن ثم تجمع لدى الوزارة المعنية ليتم بعد ذلك رفعها إلى وزارة المالية.

وتبعا لذلك فإن الموازنة العامة بشكلها النهائي سوف تتضمن جدولين رئيسية، الأول ـ يتضمن الوضع العام للموازنة من حيث المصروفات

---

(١) محمد علي إبراهيم العامري، ونهاد عبد العباس الموسوي، الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنة الأداء، (العراق: مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد ١٣، العدد ٤٢، ٢٠١٨)، ص٢٠.

(٢) إبراهيم فهمي محمود كردية، مصدر سبق ذكره، ص٣٦.

والإيرادات والعجز/الفائض، يُنظر جدول (١٦)، والثاني ـ يتضمن تصنيف مزدوج وظيفي ـ اقتصادي للنفقات العامة للدولة، يُنظر جدول (١٧)، واستناداً لهذين الجدولين تتفرع جداول ثانوية تفصيلية توضح (توزيع ونسبة النفقات الجارية والاستثمارية بشكل تفصيلي ومصادر ودرجة نمو الإيرادات العامة، ومستوى الدين العام)*.

جدول (١٦)

أنموذج البيان النهائي للموازنة العراقية في ظل اسلوب البرامج والأداء

البيان	موازنة السنة الحالية				موازنة السنة السابقة
	الإدارة الاتحادية	الإدارات اللامركزية	الهيئات المستقلة	الإجمالي	
أ ـ الإيرادات الجارية					
الإيرادات النفطية	xx	x	x	xxx	xxx
الضرائب	xx	x	x	xxx	xxx
الرسوم وأرباح	xx	x	x	xxx	xxx
الشركات العامة	x	x	x	xx	xx
الإيرادات التحويلية	x	x	x	xx	xx
الإيرادات الأخرى	x	x	x	xx	xx
ب ـ الإيرادات الرأسمالية					
المجموع	XXX	XX	XX	XXXX	XXXX
أ ـ النفقات الجارية					
اجور ورواتب	xx	xx	xx	xxx	xxx

* عملاً بمبدأ الشفافية يتم ردف الجدولين الرئيسين بجداول ثانية تفصيلية توضح كلُّ البنود الوارده في هذين الجدولين. للمزيد يُنظر: جمهورية مصر العربية، البيان المالي للموازنة العامة للدولة ٢٠٢١ ـ ٢٠٢٢، (وزارة المالية، ٢٠٢٢). ص ١٥٤ وما بعدها.

البيان	موازنة السنة الحالية				موازنة السنة السابقة
	الإدارة الاتحادية	الإدارات اللامركزية	الهيئات المستقلة	الإجمالي	
نفقات تشغيلية	xx	xx	xx	xxx	xxx
مديونية	xx	xx	xx	xxx	xxx
نفقات غير مبوبة	xx	x	x	xx	xx
ب ـ نفقات رأسمالية	xx	x	x	xx	xx
المجموع	XXX	XX	XX	XXXX	XXXX
عجز/فائض	xx	x	x	x	x
مصادر تمويل العجز					
مصادر داخلية	x	x	x	x	x
مصادر خارجية	x	x	x	x	x

المصدر: إعداد الباحث بتصرف، وبالاعتماد على جمهورية مصر العربية، البيان المالي للموازنة العامة للدولة ٢٠٢١ ـ ٢٠٢٢، (وزارة المالية، ٢٠٢٢)، ص١٥٤.

يمثل الجدول الافتراضي أعلاه، نموذج البيان الشامل والنهائي للموازنة العامة في ظل أسلوب البرامج والأداء المقترح، إذ يعرض ويبوب الإيرادات والنفقات العامة للموازنة بشكل أكثر وضوحاً، حيث يبين مستوى إنفاق وإيراد كل إدارة مستقلة عن الأخرى، كما يوضح وضع الموازنة المالي وطريقة تمويل العجز، كما يُدعم هذا التبويب بجدول اقتصادي يوضح نوع النفقة العامة ونسبة كل وظيفة من الإنفاق العام، ونسبتها من الناتج القومي الإجمالي، يُنظرجدول (١٧).

جدول (١٧)
التبويب الاقتصادي للموازنة العراقية في ظل اسلوب البرامج والأداء (ارقام افتراضية)

الرمز	البنود الرئيسة / الانشطة الوظيفية	الرواتب وتعويضات الموظفين	المستلزمات الخدمية والسلعية	صيانة الموجودات	المنح والإعانات	الالتزامات الخارجية	الرعاية الاجتماعية	النفقات الرأسمالية	إجمالي نفقات الموازنة الحالية	إجمالي نفقات السنة السابقة
١	الخدمات العامة	٢٠٠,٠٠٠	٤٩,٠٠٠		٢,٠٠٠	٣,٠٠٠			٢٥٦,٠٠٠	٢٥٣,٠٠٠
٢	شؤون الطاقة والمعادن	٩٠٠,٠٠٠	٦٠,٠٠٠	٣٠,٠٠٠	٣,٠٠٠	١,٠٠٠		١٠٠,٠٠٠	١,٠٩٤,٠٠٠	١,٠٧٠,٠٠٠
٣	الإدارات المحلية	٣٠٠,٠٠٠	٢٧,٠٠٠	٧,٠٠٠	٢,٠٠٠	٩,٠٠٠		٣,٠٠٠	٣٥١,٠٠٠	٣٢٢,٠٠٠
٤	شؤون الأمن العام والدفاع	٣٠٠,٠٠٠	٣٢,٠٠٠	٨,٠٠٠	٤,٠٠٠	٨,٠٠٠		٥,٠٠٠	٣٦٠,٠٠٠	٣٦٠,٠٠٠
٥	شؤون الاقتصاد والأمن الغذائي	١٥٠,٠٠٠	١١,٠٠٠	٢٫٠٠٠	٦,٠٠٠			٣,٠٠٠	١٧٤,٠٠٠	١٨٥,٠٠٠
٦	شؤون الصحة والبيئة	٢٥٠,٠٠٠	١٤,٠٠٠		٩,٠٠٠	٦,٠٠٠		٦,٠٠٠	٢٩٠,٠٠٠	٢٧٠,٠٠٠
٧	قطاع التعليم	٤٠٠,٠٠٠	٤٥,٠٠٠	٥,٠٠٠	٥,٠٠٠	٤,٠٠٠		٤,٠٠٠	٤٦٨,٠٠٠	٤٦٨,٠٠٠
٨	الحماية الاجتماعية	١٠٠,٠٠٠	٢٣,٠٠٠	٤,٠٠٠	٣,٠٠٠		١٠٠,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢٣٤,٠٠٠	٢٢٠,٠٠٠
٩	الشباب والثقافة والشؤون الدينية	٢٠٠,٠٠٠	٣٦,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠			٣,٠٠٠	٢٤٥,٠٠٠	٢٣٠,٠٠٠
١٠	شؤون الدين العام	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
١١	المجلس الأعلى للتنمية	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
المجموع العام		٢,٨٠٠,٠٠٠	٣٠٠,٠٠٠	٥٥,٠٠٠	٣٦,٠٠٠	٣١,٠٠٠	١٠٠,٠٠	١٢٦,٠٠٠	٣,٩٦٣,٠٠٠	٣,٣٧٨,٠٠٠
النسبة من الناتج المحلي الإجمالي		٪١٣	٪١٢	٪٣	٪١	٪٢	٪٩	٪١٥	٪٥٥	٪٥٠

المصدر: إعداد الباحث بتصرف، وبالاعتماد على كلٍّ من جمهورية مصر العربية، البيان المالي لمشروع الموازنة العامة للدولة ٢٠١٩-٢٠٢٠، (وزارة المالية، ٢٠٢٠)، ص١٠٤. وكذلك جمهورية العراق، الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٢٩، ٢٠١٩). الجدول (٥).

ومهما كانت طريقة التبويب في عرض موازنة البرامج والأداء، فأنّها ليست الغاية من التطبيق، بل الغاية تكُمن في تبويب الموازنة العراقية بالطريقة التي تساعد على زيادة الرقابة، والاستخدام الأمثل للموارد الإيرادية، وذلك عبر الإهتمام بمخرجات الإنفاق، فضلا عن المدخلات، لذا تم طرح أسلوب البرامج والأداء كأفضل أسلوب في تطوير ومعالجة الضعف الإداري الذي يكتنف الموازنة العراقية، نظراً إلى أن هذا الاسلوب لا يهتم بالجانب المحاسبي (الرقابة على الإنفاق) فحسب، بل يهتم بالجانب الإداري (الرقابة على الإنجاز) ايضاً[١].

(١) اياد شاكر سلطان، وريباز محمد حسين، مصدر سبق ذكره، ص٣٧٩.

المبحث الثالث:

استراتيجية خطط إصلاح
وتنمية القطاعات الاقتصادية لدعم الموازنة العامة

لا يمكن الحديث عن هيكل إيرادي متنوع للدولة دون وجود قطاعات اقتصادية حقيقية نشطة، ولكي يتحول العراق من دولة ريعية بامتياز إلى دولة ذات موارد متنوعة، والحد من استحواذ الإيرادات النفطية على الموازنة العامة للدولة، وما قد ينتج عنه مستقبلاً من آثار سلبية ضخمة على الصعيد المالي والاقتصادي، وبشكل أعم على الصعيد الاجتماعي، وتوازيا مع الإصلاحات السياسية والمالية لا بد من إستكمال حلقة الإصلاحات المؤسسية والسعي لإصلاح قطاعات الاقتصاد الحقيقي (الزراعة، والصناعة، وقطاع الخدمات).

أولا: واقع سياسات القطاعات الاقتصادية في العراق بعد عام ٢٠٠٣

يمتلك العراق جميع المقومات التي تسنح لهً بزيادة وتنويع إيراداتهً العامة وإجتياز الصفة الريعية، إذ يمتلك العراق أراضي زراعية كبيرة، وأساس كبير لقطاع صناعي قد نشأ منذٌ سبعينيات القرن الماضي، وقطاع خدمي وسياحي واعدّ كما سلف ذكره، لكن وبسبب السياسات التي تم اتباعها من قبل النظام السابق والحكومات المتعاقبة بعد عام ٢٠٠٣، وإيلاء القطاع العسكري والأمني وقطاع النفط الأهمية الكبرى بقيت خطط تنمية

قطاعات الاقتصاد الحقيقية تُراوح في مكانها.

فقد أدت تلك السياسات إلى تخلف هذه القطاعات وتعويضها بالإستيرادات مما افرز لنا نتيجتين؛ أولهما ـ ضعف تراكم رأس المال بسب هروب العملة الصعبة إلى الخارج، وثانيهما ـ الضغط على الموازنة العامة عبر تحملها عبء إنفاقي مضاعف لسد الفجوة بين الطلب المحلي الواسع وضعف الطاقة الإنتاجية في الداخل، ويتبين ذلك وبشكل واضح وعبر الوهلة الأولى عند النظر إلى وضع الميزان التجاري العراقي، وكما مبين في جدول (١٨).

جدول (١٨)
وضع الميزان التجاري العراقي مع وبدون الصادرات النفطية بعد عام ٢٠٠٣
(مليون دولار)

السنوات	وفق حسابات فوب (FOB)	قطاع النفط والتعدين	القطاعات الاقتصادية الاخرى	المجموع الكلي	صافي الميزان التجاري مع قطاع النفط	الميزان التجاري بدون صادرات القطاع النفطي
٢٠٠٤_٢٠١٤	الصادرات	٦١٤.٢٧٣,٣	٢.٠٠٣	٦١٦.٢٧٦,٣	٢٦٤.١٥٠	_٣٥٠.١٢٣,٣
	الإستيرادات	٢٦،٣٢٠,٠	٣٢٥،٨٠٦,٣	٣٥٢،١٢٦,٣		
٢٠١٥	الصادرات	٥١.١٤٦,٤	١٩١,١	٥١.٣٣٧,٥	١٠.٩٩٠,٣	_٤٠.١٥٦,١
	الإستيرادات	١.٩٤٨,٨	٣٨.٣٩٨,٤	٤٠.٣٤٧,٢		
٢٠١٦	الصادرات	٤١.٢٠٨,٧	٩٠,٣	٤١.٢٩٨,٣	١٢.٢٢١,٣	_٢٨.٩٨٦,٩
	الإستيرادات	١.٦٩١,٠	٢٧.٣٨٦	٢٩.٠٧٧,٠		
٢٠١٧	الصادرات	٥٧.٣٤٣,٣	٢١٥,٨	٢٧.٥٥٩,١	٢٥.٣٧٣,٥	_٣١.٩٦٩,٨
	الإستيرادات	٢.٠٧٠,٤	٣٠،١١٥,٢	٣٢،١٨٥,٦		
٢٠١٨	الصادرات	٨٦.٢٣٤,٧	١٢٥,٢	٨٦.٣٥٩,٩	٤٧.٤٨٤,٢	_٣٨.٧٥٠,٥
	الإستيرادات	٢،٣٦٦,١	٣٦،٥٠٩,٦	٣٨،٨٧٥,٧		
٢٠١٩	الصادرات	٨١.١٠٠	٤٨٥,٢	٨١.٥٨٥,٢	٣٢.١٦٧,٦	_٤٨.٩٣٢,٤
	الإستيرادات	٥،١٦٤,٠	٤٤،٢٥٣,٦	٤٩.٤١٧,٦		

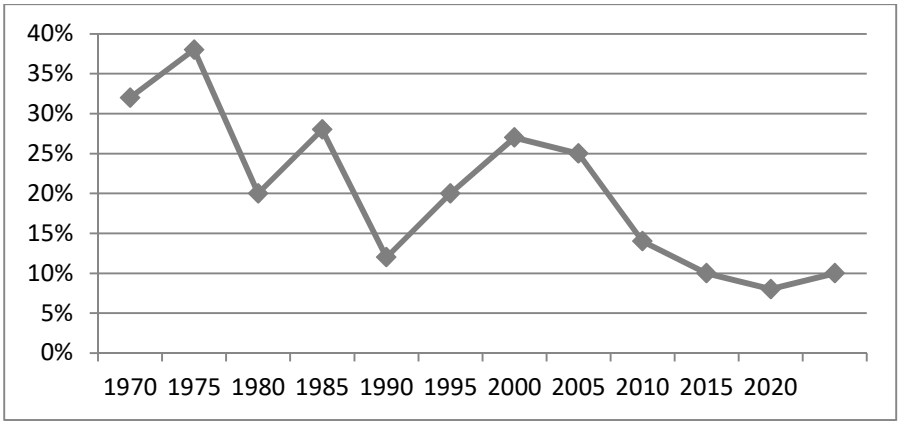
السنوات	وفق حسابات فوب (FOB)	قطاع النفط والتعدين	القطاعات الاقتصادية الاخرى	المجموع الكلي	صافي الميزان التجاري مع قطاع النفط	الميزان التجاري بدون صادرات القطاع النفطي
٢٠٢٠	الصادرات	٤٦.٦٧٢,٨	١٥٦,٢	٤٦.٨٢٩,٠	٥.٩٠١,٧	-٤٠.٧٧١,١
	الإستيرادات	٢.١٤٠,٢	٣٨.٧٨٧,١	٤٠.٩٢٧,٣		
٢٠٢١	الصادرات	٧٢.٥٦٣,٥	٢٥٨,٦	٧٢.٨٢٢,١	٣٨.١٩٦,٣	-٣٤.٣٦٧,٢
	الإستيرادات	٣.٦٦٢	٣٠.٩٦٣,٨	٣٤.٦٢٥,٨		

المصدر: البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات العراقي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠٠٣ ـ ٢٠٢١)، للمزيد ينظر الرابط: https://cbi.iq/news/view/٧٢٥

من الجدول أعلاه، يتضح الاختلال الهيكلي الكبير في الصادرات العراقية، إذ أن الصادرات النفطية (الريعية) تمثل أكثر من (٩٩٪) من إجمالي الصادرات العراقية بعد عام ٢٠٠٣، وهذا يعني أن القطاعات الاقتصادية مجتمعة (الزراعة، الصناعة التحويلية والتجميعية، والخدمات) لا تمثل سوى أقل من (١٪) من مجموع السلع والبضائع المصدرة إلى الخارج، والتي يتم تعويضها لإشباع الطلب المحلي عبر الاستيراد، أي أن استيراد السلع والبضائع يشكل ما نسبته أكثر من نحو (٩٠٪) من إجمالي الإستيرادات السنوية، مما يعني أن أكثر من نحو (٩٠٪) من العملة الصعبة والتي تأتي عبر تصدير النفط الخام تجد طريقها مرة أخرى إلى خارج البلد. وتعد هذه النتيجة أمراً طبيعياً؛ بسبب الإهمال الكبير الذي اصاب القطاع الزراعي والصناعي بعد عام ٢٠٠٣، وهروب الحكومات المتعاقبة إلى الأمام وذلك بصب اهتمامها على القطاع المالي المستتر اصلا تحت مظلة الإيرادات النفطية[١]، **يُنظر الشكل (٧).**

(١) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق انفلات السوق: رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٢)، ص٢٧.

شكل (٧)
نسبة القيمة المضافة للقطاع الزراعي والصناعة التحويلية في الناتج المحلي العراقي (١٩٧٠ ـ ٢٠٢٠)



المصدر: احمد ابريهي علي، مشكلة انحسار الأساس الإنتاجي لاقتصاد العراق، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١)، ص٤.

يلاحظ من الشكل البياني (٧)، أن القيمة المضافة للقطاعات الحقيقية في الناتج المحلي العراقي (باستثناء قطاع الخدمات[*]، والصناعة الاستخراجية) قد أنخفضت بشكل كبير من نحو (٤٠٪) مقارنة بعام ١٩٧٥ إلى نحو (٧٪) عام ٢٠٢٠، ويُعزى ذلك إلى جملة من الأَسباب، والتي سنوردها كما شخصها ذوو الشأن[**] بالقطاع الزراعي والصناعي

(*) بالرغم من أن قطاع الخدمات ليس بالمستوى المطلوب ويعاني من المشاكل الكثيرة، لكن قد حافظ على مساهمته في تكوين الناتج المحلي الإجمالي العراقي GDP، فهو يأتي بالمرتبة الثانية بعد قطاع الطاقة، ويعزى ذلك إلى أن منتجات هذه القطاع غير متاجر بها ولا تتعرض للمنافسة الخارجية بعكس منتجات القطاعين الزراعي والصناعي. للمزيد يُنظر: احمد ابريهي علي، مشكلة انحسار الاساس الانتاجي لاقتصاد العراق، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

(**) قدمت كلّ من وزارة المالية، ووزارة التخطيط، ومجلس الوزراء، واتحاد الصناعات العراقي، دراسات حول اسباب تعثر ونمو القطاعات الاقتصادية (الزراعية والصناعية، وقطاع الخدمات والسياحة).

والخدمي بعد تلخيصها، وهي كالآتي[١]:ـ

١ ـ تدمير وتوقف أغلب المصانع الحكومية والأهلية جراء الفوضى بعد ٢٠٠٣، فضلا عن تقادم الخطوط الإنتاجية لمعظم المصانع المحلية.

٢ ـ عدم توافر الطاقة الكهربائية المطلوبة للإنتاج وعدم انتظام التجهيز.

٣ ـ عدم توافر البيئة التشريعية الملائمة للنشاط الاستثمارية الزراعي ـ الصناعي.

٤ ـ انفتاح السوق العراقية على مصراعيها لشتى انواع السلع والمنتجات، وذلك بسبب ضعف الرقابة والسيطرة على المنافذ الحدودية، مما أدى إلى منافسة غير عادلة للمنتجات المحلية.

٥ ـ عدم وجود وسائل الدعم والحماية للمنتجات الزراعية والصناعة المحلية، مقابل الدعم والحماية للعديد من المنتجات الاجنبية المصدرة للعراق وخاصة المستوردة من دول الجوار.

٦ ـ ارتفاع تكاليف الإنتاج وصعوبة الحصول على التمويل الميسر من أجل استيراد المكننة والمعدات الرأسمالية المطلوبة، وذلك بغية تطوير الخطوط الإنتاجية وتحديثها، لاسيما وأن المصارف التجارية تقدم التمويل قصير الاجل فقط وبضمانات وفائدة غير ميسرة.

٧ ـ عدم استقرار الوضع السياسي والأمني وانعدام وسائل الدعم

(١) يُنظر في ذلك كلٌّ من: وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨ ـ ٢٠٢٢، (جمهورية العراق: ٢٠١٨). ايضا وزارة المالية، سبل تنمية مصادر الايرادات العامة في العراق، (دائرة الشؤون الاقتصادية، ٢٠٠٩). كذلك جمهورية العراق، الورقة البيضاء، مصدر سبق ذكره.. واتحاد الصناعات العراقي، المشاكل التي تواجه القطاع الصناعي، (تقرير خاص، ٢٠٢٢).

والتحفيز للاستثمار الصناعي.

٨ ـ تهالك وضعف البنى التحتية، التي تُعد من أهم المحفزات للمستثمريّن وتنشيط قطاع الخدمات والسياحة.

٩ ـ وقوف المصالح التجارية المحلية والأجنبية بالضد من مصلحة نمو القطاع الزراعي والصناعي المحلي، فضلا عن القطاع السياحي، مما عرقل عملية نمو هذه القطاعات.

١٠ ـ عدم إلتزام الوزارات المختلفة بشراء المنتجات العراقية وتوجهها إلى الاستيراد لأسباب مختلفة.

١١ ـ تنفيذ سياسات لا تضمن تكافؤ الفرص لأسباب حزبية وطائفية ومناطقية، مما أبعد الشخصيات الكفوءة والمهنية عن تسنم زمام القيادة.

١٢ ـ ضعف الحوكمة في إدارة هذه القطاعات، بسبب غموض آليات التنسيق بين سياسات الإنتاج والتسويق، فضلا عن ضعف العملية التكاملية بين القطاعات الاقتصادية (الزراعة والصناعة التحويلية).

١٣ ـ خروج الكثير من الأراضي الزراعية عن الإنتاج، وذلك بسبب العمليات الإرهابية التي تعرض لها العراق من جهة، والزحف العمراني على هذه الاراضي من جهة أخرى، فضلا عن مشاكل المياه.

١٤ ـ انتشار الفساد الإداري والمالي في أجهزة الدولة بسبب ضعف الرقابة والمحاسبة القانونية.

١٥ ـ ضعف قطاع التأمين في العراق، خاصة في قطاع الزراعة، وعدم وجود جمعيات تخصصية تعني بالأنشطة الزراعية، كالمكننة والتسويق والنقل...إلخ.

ويُعد قطاعي (الزراعة، والصناعة التحويلية) من القطاعات الرائدة والتي تستطيع قيادة العملية التنموية في الاقتصاد العراقي، وذلك عبر علاقتها القوية بالمتغيرات الاقتصادية الكلية، وتأثيرها المباشر على حركة نمو القطاعات الأخرى كافة[١]، لذا إن التمكُن من إصلاح هذه القطاعات سوف لن ينتج لنا فوائد مالية فحسب، بل فوائد اقتصادية واجتماعية في آنٍ واحد، يمكن تلخيصها بالآتي:-

أ - زيادة الإيرادات العامة لخزينة الدولة، وذلك أما عبر تصدير الفائض من الإنتاج او زيادة الوعاء الضريبي على ثروة وأرباح هذه القطاعات، فضلا عن الإيرادات الضخمة التي يمكن أن تأتي عبر قطاع التأمين بعد أن يتم إصلاحهً.

ب - تراكم في رأس المال بشقية الثابت والمتغيرة، وذلك بعد ردم الفجوة بين الاستهلاك والإنتاج المحلي، خاصة من السلع الغذائية التي تشكل النسبة الأكبر من الإستيراد الخارجي.

ج - تقليل الاعتماد على الإيراد النفطي في الموازنة العامة، ومن ثم التقليل من الضغوطات الخارجية.

د - تأمين مستقبل الأجيال القادمة والحفاظ على الموارد الطبيعية من الاستنزاف، وتقليل نسبة البطالة.

هـ - نمو الناتج المحلي GDP نموا حقيقياً وليس مالياً، مما يؤدي بالمحصلة إلى زيادة متوسط دخل الفرد العراقي على غرار متوسط دخول دول الجوار النفطية.

---

(١) حسين عجلان حسن، تنويع قدرات الاقتصاد العراقي في ظل الهيمنة الريعية الواقع الراهن والحسابات المستقبلية، (العراق: مجلة المنصور، العدد ٢٧، ٢٠١٧)، ص١٠.

ثانيا: السياسات الاستراتيجية لإصلاح قطاعات الاقتصاد الحقيقي

إن إصلاح قطاعات الاقتصاد الحقيقي في العراق من اصعب العمليات التي يمكن أن تواجه المتصدين لإدارة الدولة؛ نظراً للمنافسة الخارجية الشديدة التي تواجهها هذه القطاعات من جهة، وطول المدة التي تحتاجها لظهور نتائجها. وتجدر الإشارة هنا إلى أن المقصود من عملية الإصلاح المقترحة في هذا المطلب تقتصر على القطاعات خارج ملكية الدولة (المشاريع الزراعية والخدمية والصناعات بأنواعها المملوكة للقطاع الخاص)، حيث نصت المادة (٢٥) من الدستور العراقي على أن " تكفل الدولة إصلاح الاقتصاد العراقي وفق أسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده، وتنويع مصادره، وتشجيع القطاع الخاص وتنميته"[١]، وتبعا لذلك يُمكن إصلاح قطاعات الاقتصاد الحقيقي في العراق وفق الآليات الآتية: ـ

١ـ **تحديد هوية الاقتصاد الوطني:** على الرغم من الإشارات التي نص عليها الدستور بتبني الاقتصاد العراقي نظام السوق (الرأسمالي) بعد عام ٢٠٠٣[٢]، فأن التطبيق العملي كان يميل إلى النظام الاشتراكي أكثر منه إلى الرأسمالي، وفي هذا الصدد كتب الكثير من المختصين، ودعوا إلى تبني الدولة أما اقتصاد السوق أو اقتصاد الدولة[٣]، إلا أن الباحث لا يتفق مع هذا الرأي، فكثير من الدول التي حققت نمواً واسعاً في اقتصادها قد غادرت هذا

---

(١) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (٢٥).

(٢) دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥، مصدر سبق ذكره، المادة (٢٥، و١١٢).

(٣) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق انفلات السوق: رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن، مصدر سبق ذكره، ص٤٥.

الفكر، حتى الدول الأكثر اشتراكية والأكثر رأسمالية، قد اتجهت نحو مزاوجة الفكريين وبما يتلائم مع الاقتصاد الوطني[١]. لذا من الممكن تبني العراق اقتصادا هجينا يتلائم مع واقعهُ الاقتصادي وذلك عبر إعادة هيكلة وتقسيم الاقتصاد الوطني إلى ثلاث اقسام:-

أ - قطاعات اقتصاد خاص: يقوم بإدارته القطاع الخاص ويخضع لقانون السوق دون تدخل الحكومة.

ب - قطاعات اقتصاد مختلط: يقوم على الإدارة المشتركة بين القطاع الخاص والحكومة (سنتناولها ضمن إصلاحات القطاع العام في الفصل القادم).

ت - قطاعات اقتصاد عامة: وتقوم بإدارتها الحكومة حصرا، وتشمل القطاعات السيادية، مثل النفط والغاز.

٢ - تهيئة وتطوير البنى التحتية: إن البنى التحتية تمثل العصب الحساس للاقتصاد الوطني والوسيلة الفاعلة في تحقيق الإتصال بين مختلف اطراف العملية الاقتصادية الإنتاجية، وتُعد توافر البنى التحتية من طرق نقل واتصالات، وشبكات الطاقة الكهربائية والمياه، وخدمات الصرف الصحي، والتي تتسم بالتخلف والضعف في العراق، كلها من المهام الرئيسة للحكومة[٢]، ويمكن تطويرها عبر السياسة المالية (الموازنة العامة) كما سنطرحها في المطلب القادم.

---

(١) كامل كاظم بشير الكناني، ارجوحة التنمية في العراق بين الماضي وتطلعات المستقبل، (بغداد: دار الدكتور للعلم الإدارية والاقتصادية، ٢٠١٣)، ص٤٧٧ - ٤٧٨.

(٢) احمد حسن علي، نحو استراتيجية لتطوير السياحة العراقية، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان ٨١، ٢٠١٨)، ص٧٨.

٣ ـ التوسع في سياسات الدعم المالي: من أهم المشاكل التي تواجهها مشاريع القطاع الخاص هي قلة التمويل، لذلك يمكن للسياسة النقدية أن تؤدي دوراً كبيرة في تنشيط وتنمية القطاعات الاقتصادية، خاصة المشاريع الصغيرة والمتوسطة، وذلك عبر السياسات المصرفية، إذ تعد المصارف حلقة الوصل بين المدخرين والمستثمرين[١]، لذا يمكن حل مشكلة التمويل عبر أداوت السياسة النقدية، المتمثلة في البنك المركزي العراقي، والسياسة المالية المتمثلة بسياسة الموازنة العامة، وذلك من خلال[٢]:ـ

أ ـ الدعم المالي المباشر لهذا المشاريع على شكل منح أو إعانات.

ب ـ تقديم قروض ميسرة طويلة الأجل، وبفائدة إدارية لا تتجاوز (٣٪).

ج ـ سحب الادخار من الافراد وتحويلهُ إلى الاستثمارات، عبر رفع الفائدة على الودائع بأنواعها.

د ـ تقديم اعفاءات ضريبية لمشاريع القطاعات الاقتصادية (الزراعية، والصناعة التحويلية)، ولمدة ٥ سنوات.

هـ ـ إعفاء مستلزمات الإنتاج الرأسمالية المستوردة من الرسوم الجمركية.

هذه السياسات بحاجة إلى إعادة هيكلة النظام المالي والمصرفي في العراق، فضلا عن إعادة النظر بسياسات وقوانين الاستثمار والرسوم

(١) صادق راشد الشمري، إدارة العمليات المصرفية: مدخل وتطبيقات، (الأردن: دار اليازوري العلمي، ٢٠١٤)، ص١٦ ـ ١٧.

(٢) صديقة باقر عبد الله، الميزان التجاري وتنمية الصادرات غير النفطية، (وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠١٣). متوفر على الرابط:
https://cosit.gov.iq/images/pdf/researches/20ar/36.pdf

الجمركية، التي يمكن تحقيقها عبر الاستعانة بمجموعة من المختصين المحليين والدوليين.

٤ـ تهيئة المناخ الاستثماري: يُعد الاستثمار الأجنبي من أهم العوامل المستخدمة في تنمية القطاعات الاقتصادية، وقد ساهم الاستثمار الأجنبي في العديد من الدول في تنمية وتطوير اقتصادها المحلي، وتبعا لذلك تتنافس الدول النامية والمتطورة على جذب الاستثمارات الأجنبية، لما لها من دور كبير في سد الفجوة بين المدخرات المحلية وجلب التكنولوجيا وزيادة التراكم الرأسمالي داخل البلد، فضلا عن تخفيف الضغوط على نفقات الموازنة العامة[١]، ويواجه الاستثمار الأجنبي عقبات كثيرة في العراق، أهمها كثرة القوانين والتشريعات الخاصة بالتراخيص والتحكيم وسياق العمل وتخلف الاسواق المالية، وبيروقراطية الإجراءات[٢]، إذ يوجد لدى العراق نحو (٢٢ الف) تشريع حاكم لعملية الاستثمار موزعة بين قانون وتعليمات وأوامر[٣]، لذا ينبغي العمل على تهيئة المناخ الاستثماري داخل العراق عبر الآتي:ـ

أ ـ تقنين التشريعات الخاصة بالاستثمار، والتخلص من الحلقات الزائدة في إجراءات تسجيل الشركات الاستثمارية، مثل غرفة التجارة، واتحاد التجارة.

---

(١) خالد حفظي عبد الامير، ومؤيد جبار حسن، دراسة حالة الاستثمار في العراق بعد عام ٢٠٠٣: المشاكل والحلول، (بغداد: بيت الحكمة، مجلة دراسات اقتصادية، العدد ٤١، ٢٠١٩)، ص١٢٥.

(٢) منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج التنافس في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، مصدر سبق ذكره، ص٣٥ ـ ٣٨.

(٣) عبد الحسين العنبكي، الاستثمار في العراق بين فخين التعقيد والتفريط، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١)، ص٢.

ب ـ العمل على تطوير الاسواق المالية وربطها بالنظام المالي العالمي.

ج ـ التعاون والتنسيق بين هيئة الاستثمار الوطنية، المؤسسة بموجب قانون الاستثمار ٢٠٠٦[١]، وهيئات الاستثمار الإقليمية، بما يسهل عمل الشركات الاستثمارية.

د ـ تقديم ضمانات محلية ودولية لشركات الاستثمار الأجنبية، وبما لا يخل بفائدة العراق وهذه الشركات.

هـ ـ التوسيع في إقامة مناطق اقتصادية وصناعية حرة، نظراً لأهميتها في جذب المستثمرين وتنمية القطاعات الاقتصادية الوطنية.

و ـ إعادة النشاط إلى نظام التعاونيات الزراعية، لما لها من دور كبير في إستصلاح الأراضي الزراعية.

٥ـ إصلاح السياسات الجمركية: إن إتباع العراق سياسة الباب المفتوح في الإستيراد الخارجي بعد عام ٢٠٠٣، قد حفز دول الجوار على اغراق السوق العراقية بالمنتجات الرديئة والرخيصة الثمن، مما أدى إلى توقف معظم الصناعات الصغيرة والمتوسطة، وعدم امكانية الصناعات الكبيرة على منافسة المنتجات المستوردة مما اقتصرت على الصناعات الممولة من قبل الدولة[٢]، إذ يوجد في العراق أكثر من (١٥٦الف) مصنع صغير ومتوسط لا يعمل منها سوى (١٦ الف) حسب بيانات اتحاد الصناعات العراقي لسنة ٢٠٢٢، **(ينظر ملحق ٣)**، كما أن نسبة المعامل الصناعية المتوقفة في القطاع

---

(١) للمزيد يُنظر: جمهورية العراق، قانون الاستثمار رقم (١٣)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣١، ٢٠٠٧)، المادة (أولاً/ب).

(٢) صادق علي حسن، السياسة الصناعية في معادلة الاقتصاد العراقي، (سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان ٩، ٢٠١٦)، ص٣٤.

العام تصل إلى نحو (٤٠٪)، والمتبقي يعمل بمعونة من الموازنة العامة، وتعمل فقط بنحو (٣٠٪) من طاقتها التصميمية[١]، هذا فضلا عن خروج نحو (٤٠٪) من إجمالي الأراضي الصالحة للزراعية خارج الإنتاج ولأسباب عديدة، لكن أهمها اغراق السوق بالمنتجات الزراعية من الخارج[٢]، وتُعد الضرائب الجمركية من أهم الضرائب الغير مباشرة، فقد كانت تساهم بنحو (٦٪) من إجمالي الإيرادات العامة للدولة في ثمانينيات القرن الماضي، ووصلت مساهمتها إلى نحو (١٧٪) في عقد التسعينيات، لكن بعد عام ٢٠٠٣ لم تعد تُشكل مساهمتها سوى (٠,٤٪)[٣]، وتبعا لذلك ولحماية المنتج الوطني الصناعي والزراعي من المنافسة الخارجية الغير عادلة صدر قانون حماية المنتجات العراقية سنة ٢٠١٠، حيث نص المادة (١٨) منهُ على أن يتخذ وزير الصناعة والمعادن لمواجهة الممارسات الضارة بالمنتج الوطني التدابير الآتية[٤]:-

أ- **تدابير مكافحة الإغراق:** وتتمثل بتحديد رسم جمركي يعادل هامش الإغراق ولا يزيد عنه إذا كان سعر تصدير المنتج المستورد إلى العراق أقل من قيمته العادية.

ب- **التدابير التعويضية:** وتتمثل بتحديد رسوم تعويضية تعادل الدعم الممنوح للمنتج المستورد إلى جمهورية العراق إذا كان هذا الدعم قابلاً

---

(١) وزارة الصناعة والمعادن، الاستراتيجية الصناعية في العراق لغاية ٢٠٣٠ وآليات التنفيذ، (جمهورية العراق: ٢٠١٣)، ص١٦ - ١٧.

(٢) وزارة التخطيط، رؤية العراق للتنمية المستدامة ٢٠٣٠، (جمهورية العراق: ٢٠١٩)، ص٤٠.

(٣) صباح صابر محمد خوشناو، الموازنة العامة في العراق: دراسة تحليلية مع اشارة إلى اقليم كردستان، (السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٢)، ص١٤٧.

(٤) جمهورية العراق، قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤١٤٧، ٢٠١٠)، ص٩.

للمعالجة وفق أحكام هذا القانون.

ج ـ **التدابيرالوقائية**: وهي الإجراءات التي تفرض بعد إنتهاء التحقيقات لمواجهة الزيادة غير المبررة في الواردات سواء أكانت هذه الزيادة بصورة مطلقة مقارنة بسنوات سابقة أم نسبيا مقارنة بالإنتاج المحلي وتحدد هذه الإجراءات بتعليمات يصدرها الوزير.

إن قانون حماية المنتجات بحاجة إلى قانون جمارك يبوب السلع والبضائع التي تضر بالمنتج الوطني، إلا أن الخلافات السياسية بين الحكومة المركزية وإقليم كردستان حالت دون تفعيل هذا القانون[١]، وتبعا لذلك ينبغى العمل على وضع قانون جمركي يحمي المنتجات الوطنية لمدة لا تقل عن (١٠ سنوات) حتى تنهض بنفسها، ويكون ذلك بتوحيد الرقابة على المنافذ الحدودية في عموم العراق، كما ينبغي العمل على تطوير اللجنة المستحدثة في وزارة التخطيط الخاصة بتشجيع المنتجات الوطنية، وذلك عبر توسيع نطاق مهامها وعدم اقتصارها على التعاقد مع الشركات المحلية لشراء منتجاتها، بل يجب توسيع عضوية الجهات الخاصة بحماية المنتجات الوطنية من المنافسة الخارجية، وأهمها المديرية العامة للجمارك، واتحاد الصناعات[٢].

٦ ـ **إصلاح نظام سعر الصرف**: قام النظام النقدي بإدارة البنك المركزي

---

(١) صادق جعفر كاظم العتابي، أثر الضرائب الجمركية في دعم الموازنة العامة للدولة: دراسة تطبيقية في الهيئة العامة للجمارك العراقية، (العراق: مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، العدد ٣، المجلد٨، ٢٠١٨)، ص٨٩.

(٢) يُنظر: وزارة التخطيط، الدليل السنوي لمنتجات الشركات الوطنية، (جمهورية العراق: ٢٠٢١). متوفر على الرابط:

http://industry.gov.iq/upload/upfile/ar/2539.pdf

العراقي بعد عام ٢٠٠٣ على سياسة تثبيت سعر صرف الدينار العراقي مقيمة بالدولار الامريكي، وجاء هذا الإجراء متوافقاً مع الوضع الاقتصادي العراقي العام وقتذاك، على اعتبار أن مصدر العملة الأجنبية هو متأتي من الريع النفطي فقط، وكان الهدف وراء تثبيت سعر الصرف الاسمي للعملة المحلية عبر (نافذة بيع العملة الاجنبية) هو السيطرة على التضخم واستقرار السوق المحلية[١]، لكن تبني الحكومة سياسة سعر الصرف الثابت كان لها أثار سلبية كثيرة، أبرزها[٢]:-

أ - زيادة التكاليف الإنتاجية في الداخل، مما جعل المنتج الوطني خارج معادلة المنافسة الإقليمية.

ب - تسرب العملة الأجنبية إلى الخارج دون قيد أو شرط، مما افقد العراق فرصة كبيرة للتراكمات الرأسمالية.

ج - إنتقال وظيفة المصارف من وسيط بين المدخرين والمستثمرين إلى مضارب بالعملة عبر الفرق بين شراء العملة الأجنبية من البنك المركزي وسعرها في السوق الموازية.

وعلى وفق ذلك، يكون من الضروري الآن مغادرة نظام السعر الثابت وذلك عبر الآتي:-

- التحول نحو سعر صرف مُدار[*]، ولمدة (١٠ - ١٥) سنة وبما يتوافق مع

---

(١) مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق انفلات السوق: رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن، مصدر سبق ذكره، ص٥٠ - ٥١.

(٢) مظهر محمد صالح، مزاد البنك المركزي العراقي وعمليات السوق المفتوح: الحقيقة التأريخية، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١)، ص٣ - ٤.

(*) يوجد الآن ثلاث نظم للصرف على المستوى العالمي، وهي كالآتي:- =

اسعار صرف العملة المحلية للشركاء التجاريين للعراق، خاصة تركيا وإيران، وصولا إلى تعويم العملة المحلية بعد تمتين الاقتصاد المحلي ونموه وتنويعة.

ـ العمل بنظام السعرين، سعر مدار لتمويل التجارة الخارجية للقطاعين العام والخاص، والسعر الثاني أعلى من السعر الأول لتمويل الاستثمارات الخارجية، والسفر والسياحة..إلخ.

وبالرغم من ذلك تبقى نجاح عملية إصلاح القطاعات الاقتصادية في العراق مشروطة بشرطين رئيسين؛ أولهما ـ توفر الإراده السياسية في التخلص من الصفة الريعية، وثانيهما ـ توفر قدر عالٍ من الأمن والاستقرار الداخلي، ومن دون هذين الشرطين تبقى خطط تنمية القطاعات الاقتصادية والتخلص من الريع النفطي دون جدوى، وهذا ما يفسر فشل جميع خطط التنمية التي قدمتها الحكومات المتعاقبة(**). وبعبارة أكثر وضوحاً يأتي إصلاح القطاعات الاقتصادية في العراق بالمرتبة الثالثة من حيث أولوية الآليات المقترحة في إصلاح الموازنة العامة للدولة.

= ـ نظام الصرف الثابت: وهو عبارة عن اسعار صرف مثبته إلى عملة واحدة أو سلة عملات.
ـ نظام الصرف المدار: وهو عبارة عن تحديد سعر آدنى وسعر أعلى لصرف العملة، والتحكم بهم على وفق الحالة الاقتصادية للبلد.
ـ نظام الصرف المعوم: وهنا يتحدد سعر الصرف وفق آليات السوق (العرض والطلب). للمزيد يُنظر: هشام الشماع، واخرون، دراسات في الاقتصاد العراقي، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠٠٢)، ص١٤.

(**) قامت الحكومات العراقية المتعاقبة على تقديم مجموعة من المبادرات والدراسات فيما يخص تنمية الاقتصاد العراقي، من أبرزها: خطة التنمية المانيفيستو خطة لإحياء الاقتصاد الوطني عام (٢٠١٣ ـ ٢٠١٧)، وخطة التنمية الوطنية المقدمة من قبل وزارة التخطيط (٢٠١٨ ـ ٢٠٢٢)، وكذلك خطة العراق للتنمية المستدامة التي قدمتها الحكومة عام ٢٠١٩، وأخرها الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي والمالي المقدمة من قبل حكومة الطوارئ ٢٠٢٠.

المبحث الرابع:
خيارات إصلاح الترابط بين الموازنة العامة والتنمية القطاعية

أولا: تحليل هيكل النفقات العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣؟

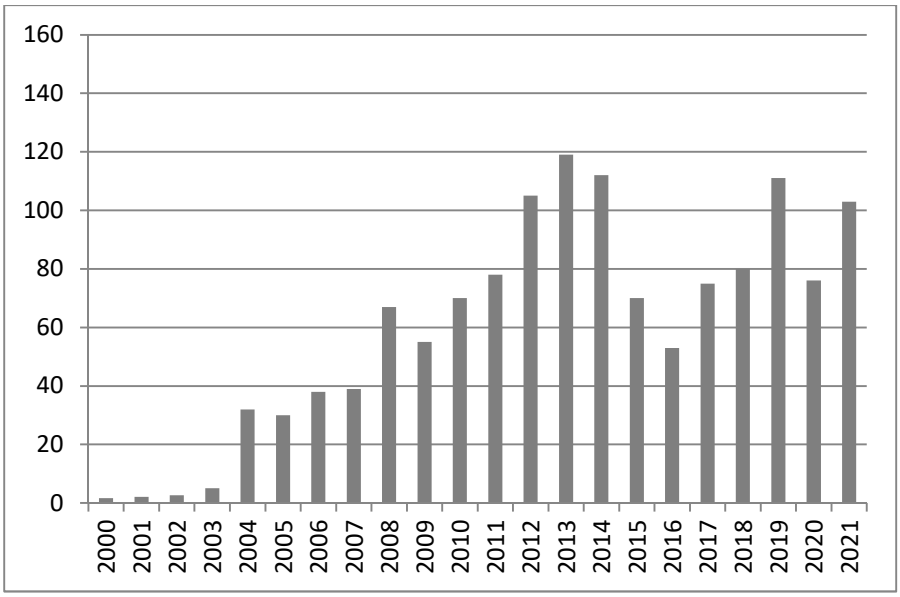
تُقسم النفقات العامة في الموازنة العراقية إلى شقين؛ نفقات جارية (رواتب واجور، واعانات اجتماعية، ومستلزمات تشغيلية)، ونفقات استثمارية (إنشاء او تطوير مشاريع، واستيراد آلات ومعدات رأسمالية)، وتُعد الأخيرة روح الموازنة العامة في الوصول إلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعمرانية والبيئية[1]، فلا يمكن الوصول إلى قطاعات اقتصادية محلية نشطة من دون رفع كفاءة الإنفاق العام عبر تخصيص سليم للنفقات الاستثمارية، وعند تتبع مسار النفقات العامة في العراق نلحظ بشكل واضح ازدياد هذه النفقات بصور كبيرة، خاصة في العقدين الأخيرين، إذ ازدادت النفقات العامة بمعدل تراكمي بلغ (٧٨٧٪)، بين عامي (٢٠٠٠ ـ ٢٠٢١)، إذ بلغت إجمالي النفقات (١،٤٩٨,٧) مليار دينار في عام ٢٠٠٠، بينما بلغت (١٠٢،٨٤٩,٦) مليار دينار في عام ٢٠٢١. يُنظر الشكل (٨).

---

(١) كامل كاظم بشير الكناني، ارجوحة التنمية في العراق بين الماضي وتطلعات المستقبل، مصدر سبق ذكره، ص٣٢٧.

شكل (٨)

إجمالي النفقات العامة في العراق للمدة ٢٠٢١ ـ ٢٠٠٠(ترليون دينار)



المصدر: إعداد الباحث وبالاعتماد على البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠٠٠ ـ ٢٠٢١)، صفحات متفرقة.

لقد ازداد الإنفاق العام في العراق بشكل طردي مع الزيادات التي حصلت في الإيرادات الريعية (النفط الخام)، ولأسباب عديدة، لكن أهمها يعود إلى النمو الكبير في عدد السكان، والتوسع الضخم في حجم أجهزة الدولة الإدارية والأمنية. وبالرغم من هذا الارتفاع الكبير في حجم النفقات العامة كان الاختلال واضح في هيكل النفقات العامة، إذ استحوذت النفقات التشغيلية (الجارية) على نحو (٧٠٪) من حجم النفقات العامة، بينما لم يبلغ المخصص للجانب الاستثماري أكثر من (٣٠٪)، وكما موضح في الجدول (١٩).

جدول (١٩)

الوزن النسبي للنفقات الجارية

والاستثمارية من إجمالي النفقات العامة للموازنة العراقية بعد عام ٢٠٠٣

السنوات	إجمالي الإنفاق (مليار دينار)	النفقات الجارية	وزنها من إجمالي الإنفاق	النفقات الاستثمارية	وزنها من إجمالي الإنفاق
٢٠٠٥ ـ ٢٠١٠	٣١٧،٢٢٨,٧	١٩٧،٦٥١,٩	٪٦٢	١١٩،٥٧٦,٨	٪٤٨
٢٠١١	٧٨،٧٥٧,٦	٦٠،٩٢٥,٥	٪٧٧	١٧،٨٣٢,١	٪٢٣
٢٠١٢	١٠٥،١٣٩,٥	٧٥،٧٨٨,٦	٪٧٢	٢٩،٣٥٠,٩	٪٢٨
٢٠١٣	١١٩،١٢٧,٥	٧٨،٧٤٦,٨	٪٦٦	٤٠،٣٨٠,٧	٪٣٤
٢٠١٤	١١٢،١٨١,١	٧٦،٧٤١,٦	٪٦٩	٣٥،٤٣٩,٤	٪٣١
٢٠١٥	٧٠،٣٩٧,٥	٥١،٨٣٢,٨	٪٧٤	١٨،٥٦٤,٧	٪٢٦
٢٠١٦	٥٢،٣٠٣,١	٣٦،٣٥٤,٤	٪٧٠	١٥،٩٤٦,٧	٪٣٠
٢٠١٧	٧٥،٤٩٠,١	٥٩،٠٢٥,٧	٪٧٨	١٦،٤٦٤,٤	٪٢٢
٢٠١٨	٨٠،٨٧٣,٢	٦٧،٠٥٢,٩	٪٨٢	١٣،٨٢٠,٣	٪١٨
٢٠١٩	١١١،٧٢٣,٦	٨٧،٣٠١,٠	٪٧٨	٢٤،٤٢٢,٦	٪٢٢
٢٠٢٠	٧٦،٠٨٢,٤	٧٢،٨٧٣,٥	٪٩٥	٣،٢٠٨,٩	٪٥
٢٠٢١	١٠٢،٨٤٩,٦	٨١،٠٩٤,٤	٪٧٨	٢١،٧٥٥,٢	٪٢٢

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على:

١ ـ البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠٠٥ ـ ٢٠٢١)، صفحات متفرقة.

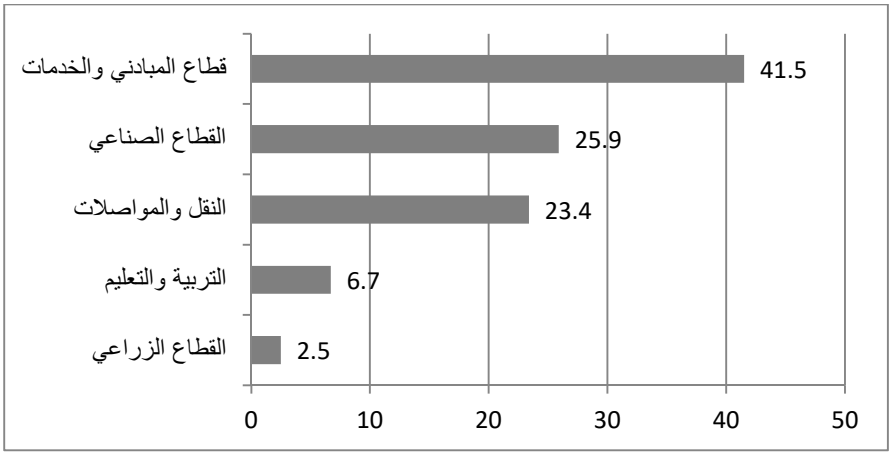
٢ ـ وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة العراقية، (ديوان الرقابة المالية، ٢٠٠٤ ـ ٢٠١٣).

يتضح من الجدول أعلاه، هيمنة النفقات الجارية (التشغيلية) على إجمالي النفقات العامة، خاصة تعويضات العاملين (اجور ورواتب)، ونفقات الرعاية

الاجتماعية، إذ يستحوذا على نسبة تراوحت بين (٧٥ ـ ٨٠) من إجمالي النفقات الجارية[١]، أما الإنفاق الاستثماري الذي تراوحت حصته (٣٠ ـ ٣٥) من إجمالي النفقات، يعاني من ثلاثة مشاكل رئيسية، أولهما ـ إن المبلغ المخصص للنفقات الاستثمارية لا يتناسب مع حملة النهوض التنموي التي يحتاجها العراق، من بنى تحتية، واستثمارات في القطاع الزراعي والصناعة، وثيهما ـ عدم قدرة الوحدات الحكومية من إدارة هذه المخصصات بشكل كفوء، واخرهما ـ الاختلال الكبير في توزيع المخصصات الاستثمارية على القطاعات المختلفة، وكما موضح في الشكل (٩).

شكل (٩)

التوزيع النسبي للنفقات الاستثمارية على القطاعات الاقتصادية ٢٠٢٠



المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والأبحاث، ٢٠٢٠)، ص٤٩.

(١) البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي ٢٠٢٠، مصدر سبق ذكره، ص٤٨.

ثانيا: آلية الترابط بين الموازنة العامة والقطاعات الاقتصادية

تتطلب استراتيجية ربط الموازنة العامة بتنمية قطاعات الاقتصاد الحقيقي في العراق (زراعة، صناعة، سياحة)، معالجة اختلال السياسة المالية ورفع كفاءتها الإنفاقية، والتوجه نحو التخصيص الاستراتيجي للنفقات الاستثمارية وربطها بالخطط القومية، وذلك على النحو الآتي:-

١- رفع نسبة التخصيصات الاستثمارية من إجمالي النفقات العامة

لم تشكل نسبة التخصيصات الاستثمارية كما تبين سابقا أكثر من (٣٠٪) من إجمالي الموازنة العامة في العراق، هذا يعني أن نحو (٧٠٪) تذهب تخصيصات جارية (تشغيلية) دون مردود عملي في إعادة بناء البنى التحتية أو زيادة الناتج المحلي الإجمالي، مما افقد العراق على مدار أكثر من عقدين توازنات تنميتهُ الاقتصادية بعد أن تضخمت موازنات البلد التشغيلية ذات الإنتاج شبه المعدوم لتنتقل المعادلة في الموازنة العامة إلى صالح النفقات الجارية على حساب النفقات الاستثمارية، بعد أن كانت لصالح النفقات الاستثمارية قبل عام ٢٠٠٣[١]، ويقدر المبلغ المالي لإعادة اعمار العراق متضمنة البنى التحتية وفق تقديرات مجموعة البنك الدولي عام ٢٠١٨ نحو (١٤٦) مليار دولار، أي ما قيمته نحو (٢١١) تريليون دينار عراقي على المدى الطويل، ونحو (٨٨) مليار دولار ما قيمته (١٢٧) تريليون دينار على المدى المتوسط[٢]. **وكما موضح في الشكل (١٠).**

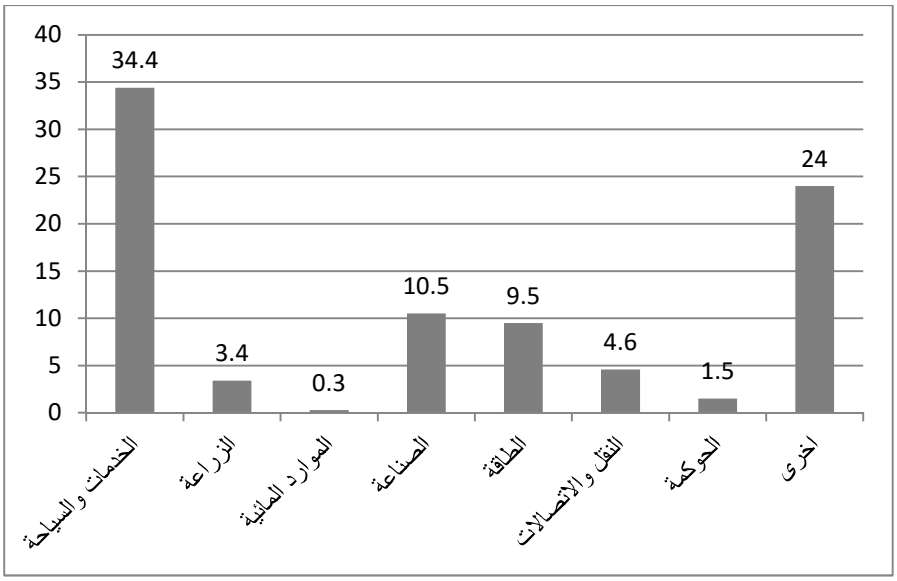
---

(١) مظهر محمد صالح، استعصاء التكييف المالي واستسهال الركوب المجاني للتكييف النقدي، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١)، ص٢ - ٣.

(٢) البنك الدولي، إعادة الاعمار والاستثمار في العراق، ج٢، (واشنطن: ٢٠١٨)، صIV. =

شكل (١٠)

المبلغ التقديري لإعادة تنمية الاقتصاد العراقي على المدى المتوسط (مليار دولار)



المصدر: البنك الدولي، إعـادة الإعـمار والاسـتثمار في العـراق، ج٢، (واشـنطن: ٢٠١٨)،ص IX. متوفر على الرابط:

https://documents١.worldbank.org/curated/en/١٦٠٦٩١٥٢٠٠٠٠٥٨٩٦٨٧/pdf/١٢٣٦٣١_v٢_ARABIC_OUO_٩_Part_٢_Arabic.pdf

وعلى وفق ذلك، ينبغي زيادة حصة النفقات الاستثمارية بما لا يقل عن (٤٠٪) سنويا من إجمالي نفقات الموازنة، حتى يمكن تلبية متطلبات تنمية القطاعات الاقتصادية، وذلك يُمكن عبر الآتي:-

أ- تحويل المبالغ التي كانت مخصصة لدفع تعويضات الكويت، والمبالغ المخصصة لتسديد ديون العراق إلى النفقات الاستثمارية بعد استيفاء

= متوفر على الرابط:

https://documents1.worldbank.org/curated/en/160691520000589687/pdf/123631_v2_ARABIC_OUO_9_Part_2_Arabic.pdf

أخر دفعه منها.

ب ـ ترشيق رواتب الرئاسات الثلاث وملحقاتهم إلى (٥٠٪).

ج ـ ايقاف الرواتب التقاعدية لأعضاء مجلس الحكم والجمعية الوطنية المنحلة.

د ـ توطين رواتب موظفي الدولة العراقية كافة، وإيقاف ظاهر مزدوجي الرواتب والفضائيين.

هـ ـ ايقاف رواتب التقاعد التي تدفع للأشخاص غير العراقيين مقابل خدماتهم في مؤسسات النظام السابق.

و ـ تحديد سقف أعلى لرواتب الدرجات الخاصة.

ز ـ إغلاق السفارات العراقية في الدول التي لا يوجد لدى العراق تعاملات مهمة معها.

ح ـ إعادة تسعير النفط المصدر إلى الأردن.

ط ـ كذلك يُمكن توافر جزء كبير من المبلغ المطلوب لإعادة اعمار البنى التحتية من خارج الموازنة العامة، وذلك عبر جذب الشركات الاستثمارية الأجنبي وفق منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية، كما سيتم تناوله في المبحث الثاني من الفصل الرابع.

٢ ـ تأسيس مجلس أعلى للإعمار والتنمية الوطنية

نمت التخصيصات الرأسمالية من إجمالي نفقات الموازنة العامة في العراق بشكل ملفت منذ عام ٢٠٠٣، لكن هذا النمو كان شديد التذبذب صعودا ونزولا، ويعزى ذلك إلى تبعية النفقات العامة بشقيها

التشغيلي والاستثماري إلى الإيرادات الريعية (النفطية)، فعندما تزداد هذا الإيرادات تزداد معها وبشكل طردي التخصيصات الاستثمارية في الموازنة، والعكس صحيح، ينظر ملحق (٤).

فقد بلغ ما خُصص للإنفاق الاستثماري من إجمالي نفقات الموازنة العامة بعد عام ٢٠٠٣ حتى عام ٢٠٢١، نحو (٣٥٦) تريليون دينار[١]، ماقيمته نحو (٢٤٥) مليار دولار[*]، هذا المبلغ كان كافيا للنهوض بالاقتصاد العراقي إلى مستوى عالٍ من التنافس، لكن بسبب عدم وجود إدارة مختصة في رسم وتوزيع وتنفيذ ومراقبة المشاريع الرأسمالية، فضلا عن اتباع أسلوب موازنة البنود التي تتسم بعدم وضوح الأهداف وقصر التخطيط وما تكتنفها من مساومات وفساد إداري ومالي، أدى إلى ضياع هذه التخصيص من دون إنجاز يذكر. وعلى وفق ذلك ينبغي تأسيس مجلس أعلى يقع على عاتقة إدارة التخصيصات الاستثمارية وفق أولويات التنمية، خاصة وأن العراق يملك تجربة رائدة في هذا المجال عبر تأسيس مجلس الإعمار المنحل في ستينيات القرن الماضي وما حققه هذا المجلس من إنجازات لا زال الكثير منها يشكل نسبه يُعتد بها من البنى التحتية[٢].

---

(١) يُنظر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والأبحاث، ٢٠٠٣ ـ ٢٠٢١).

(*) وفق سعر الصرف الجديد: (١٤٥٠) دينار لكل (١) دولار امريكي.

(٢) للمزيد يُنظر: حكمت سامي سليمان، نفط العراق، (دمشق: دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، ١٩٥٨)، ص١٧٦ ـ ١٧٧. كذلك عدنان حسين الخياط، تجربة مجلس الاعمار في العراق ومكانية الاستفادة منها لاصلاح الاستثمارات الحكومية، (العراق: جامعة كربلاء ـ مركز الدراسات الاستراتيجية، ٢٠٢٠). متوفر على الرابط:

http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog

ويمكن أن يضم المجلس الأعلى للإعمار والتنمية المقترح في عضويتهُ كل من (رئيس الوزراء، ووزير التخطيط، وزير الصناعة، والزراعة، والتجارة، والكهرباء، وأعضاء من هيئة استثمار الأقاليم، وأعضاء من اتحاد الصناعات، ومجموعة من الخبراء الاقتصاديين)، أما مهام هذا المجلس فتتلخص في الآتي:-

أ - إجراء المسح الشاملة لاحتياجات البلد الإنمائية، من بنى تحتية، ومشاريع اقتصادية صناعية وزراعية وخدمية، وتقدير التكاليف الإجمالية لهذه المشاريع.

ب - رسم السياسات الاقتصادية وفق دراسة جدوى، وبحسب الأولوية وربطها مع الخطة القومية للبلد، ويتحقق ذلك بشكل منسجم مع تطبيق موازنة البرامج والأداء.

ج - إدارة التخصيصات الاستثمارية في الموازنة، وذلك عبر نقل التخصيصات الاستثمارية كافة من الوزارات إلى صندوق هذا المجلس.

د - وضع خطط تنموية قصيرة ومتوسطة وطويلة الأجل وتقسيمها على سنوات الموازنة العامة، بعد رفع تقرير كامل عن جدوى المشاريع وكلفة كل مشروع ومدة إنجازهُ إلى مجلس النواب.

هـ - الحق في التعاقد مع شركات استثمارية محلية وأجنبية، وتوجيهها في القطاعات الأكثر جدوى.

و - الرقابة على تنفيذ المشاريع حتى إنجازها بالكامل ومن ثم تسليمها إلى الوزارة المختصة لإدارتها.

إنّ تأسيس مجلس للتخطيط أو إدارة عليا مستقلة لرسم وإدارة التنمية الاقتصادية في العراق، سوف يسهم بشكل كبير في توفير البنى التحتية التي تحتاجها القطاعات الإنتاجية والشركات الاستثمارية الاجنبية، مما ينتج عنه بيئة جاذبة لهذه الشركات، كما أن وجود مثل هكذا إدارة متخصصة سوف تحفز المنظمات الدولية والمؤسسات المالية على منح القروض والمنح إلى العراق.

الفصل السادس:
الآليات المقترح تطبيقها في إدارة الإصلاح وتنمية إيرادات الموازنة العامة العراقية

تمهيد:

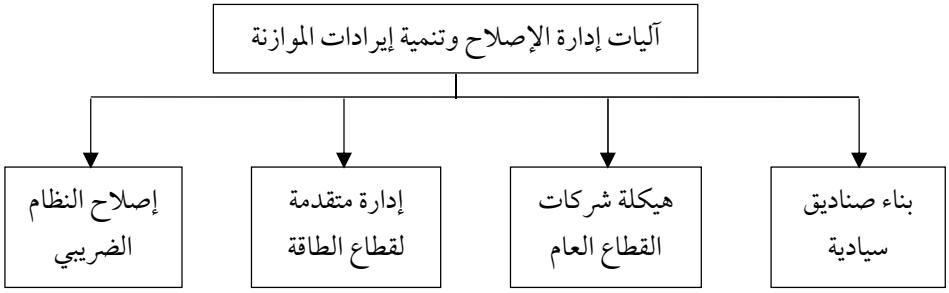
ساعدت الإيرادات الريعية الطائلة ويسيرة التحصيل المتأتية من بيع النفط الخام إلى أن تتخلى الموازنة العامة في العراق عن إيراداتها الأصيلة وقولبة نفقاتها وخططها الاقتصادية وفق هذا النوع من الإيرادات، مما جعل متغيرات الاقتصاد الكلي وخطط التنمية ومستوى الإنفاق العام تابعاً لمستوى الإيرادات النفطية، إذ اتضح ذلك وبشكل جلي خلال مراحل البحث السابقة، إذ شكل معدل مساهمة الإيرادات النفطية نحو أكثر من (٩٠٪) من إجمالي إيرادات الموازنة العامة العراقية، ونحو أكثر من (٤٥٪) من إجمالي الناتج المحلي GDP، وعلى وفق هذه الحقيقة، هناك تساؤلا كثيراً ما يُهرب منه إلى الأمام، مفاده: كيف ستتمكن الحكومات في العراق من إستدامة ماليتها وتسيير التزاماتها وإنجاز واجباتها الاجتماعية والاقتصادية إذا ما تمكنت الدول المستهلك من ايجاد بديل للبترول أو إذا ما انخفضت اسعار البترول لمدة طويلة؟.

وعلى وفق هذا التساؤل، واستكمالا لمجموعة الحلقة الأولى من الإصلاحات المؤسساتية خُصص هذا الفصل للبحث عن كيفية ايجاد مصادر أخرى من الإيرادات أو تنمية مصادر موجودة، والتقليل من الاعتماد على الإيرادات النفطية بنسبة لا تزيد عن (٤٠٪)، وذلك عبر طرح مجموعة من المقترحات العملية المتممة للإصلاحات المؤسساتية والتنظيمية سالفة

الذكر، وكما هو موضح في المخطط الاجرائي (٦).

مخطط (٦)

المقترحات العملية في إدارة الإصلاح وتنمية إيرادات الموازنة العامة في العراق



المصدر: من إعداد الباحث.

المبحث الأول:
إنشاء صناديق للثروة السيادية

أولا: مفهوم وأهمية صناديق الثروة السيادية

تُعد عملية إنشاء صندوق للثروة السيادية أحدى أهم اجراءات الحوكمة في إدارة موارد وإيرادات البلد، خاصة تلك الموارد التي تتصف بالنضوب، وأهمها النفط، لذا أدركت الدول النفطية صعوبة إيجاد مصادر إيرادية بديلة عن لإيرادات النفطية الضخمة، وذلك لما تشهده قطاعات الاقتصاد الحقيقي في هذه الدول من منافسة شديدة من قبل الاقتصاديات المتقدمة، وحتى إذا أنتفت هذه المنافسة، فمن الصعب جداً أن تدر هذه القطاعات إيرادات مساوية للإيرادات المتأتية من بيع النفطية، لذا وانطلاقاً من فكرة نضوب هذا المورد مستقبلاً، اتجهت الدول النفطية، خاصة دول الخليج العربي في اتجاهين؛ أولهما ـ تطوير الإيرادات غير النفطية، وثانيهما ـ إنشاء صناديق ثروة سيادية لاستثمار فائض الإيرادات النفطية الضخمة.

إذ تُعرف صناديق الثروة السيادية على أنها: (عبارة عن مجموعة من الأصول المالية المملوكة والمدارة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة من قبل الحكومات لتحقيق أهداف وطنية والممولة أما باحتياطيات الصرف

الاجنبي أو صادرات الموارد الطبيعية أو فائض الإيرادات العامة للدولة)[١]. والحقيقة تتباين المبررات والأهداف الرامية إلى إنشاء صندوق سيادي بين دولة وأخرى، وهذا يعتمد إلى حد بعيد على خصوصية اقتصاد وموارد هذه الدولة أو تلك، وعلى الرغم من ذلك يمكن أظهار أهم الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها عبر إنشاء صندوق للثروة السيادية، يُنظر الشكل (١١).

تساعد صناديق الثروة السيادية في تنويع اقتصاديات البلدان المالكة لها من خلال تحويل الفوائض المالية او النقدية لتلك البلدان إلى أصول ذات مردود اقتصادي واستخدامها في مجالات استثمارية (أسهم، سندات، عقارات...إلخ)، أو ادخارية في الداخل والخارج بما يحقق الاستخدام الأمثل للموارد المتاحة وتنويع مصادر الدخل وتحقيق عدالة توزع الثروة بين الأجيال والمساهمة في مواجهة الصدمات التي قد يتعرض لها الاقتصاد والموازنة العامة، ومن ثم، تحقيق الاستقرار الاقتصادي ودعم عجلة التنمية، فضلا عن تحقيق الاندماج في الاسواق المالية الدولية وزيادة تكامل الاقتصاد العالمي[٢].

---

(1) Blundell _ Wignall, Yu _ Wei Hu, Juan Yermo, Sovereign Wealth and Pension Fund Issues, (OECD Working Papers on Insurance, France: 2008). p.4.

(٢) واثق علي محي، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، رسالة ماجستير، (وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ـ جامعة كربلاء، كلية الادارة والاقتصاد، ٢٠١٢)، ص٢٩.

شكل (١١)
الأهداف الرئيسة لإنشاء الصناديق السيادية

المصدر: شكري رجب العشماوي، ماهية الصناديق السيادية، (دبي: وزارة المالية ـ قسم الدراسات والسياسات المالية، ٢٠٢٢)، ص٧.

وتتجلى أهمية الصناديق السيادية بصورة أوضح في الاقتصاديات الريعية وبالأخص في البلدان النفطية ذات المورد الواحد كالعراق ودول الخليج، لاعتمادها على النفط كمصدر أساسي للإيرادات، ومن ثم فأنها تعاني من اختلالات هيكلية ناجمة عن هيمنة القطاع النفطي على الصادرات والإيرادات العامة مما قد يعرضها لصدمات خارجية وأزمات دورية نتيجة التقلبات المستمرة في أسعار النفط عالميا وعدم القدرة على التكهن بها[1]، ومما يبرهن هذه الأهمية هو إقدام (١١) دولة من أصل (١٣) من دول اعضاء

(١) فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٨)، ص٩.

منظمة الدول المصدرة للنفط (OPEC)، والتي تعتمد على الإيرادات النفطية بشكل رئيس على إنشاء أكثر من صندوق للثروة السيادية، فضلا عن الدول العربية النفطية الأعضاء في منظمة الأوابك (OAPEC)، ولم يحذو العراق حذو الدول النفطية الأخرى، وبالرغم من تأسيس صندوق تنمية العراق (DFI) عام ٢٠٠٣[١]، إلا أنهُ اشبه بالخزينة العامة أكثر مما هو صندوق للثروة السيادية. **يُنظر ملحق (٥).**

أما على المستوى العالمي، فقد اتجهت معظم الدول إلى إنشاء مثل هكذا صناديق حتى وصل عددها مع نهاية عام ٢٠٢١ إلى (٩٨) صندوق سيادي حول العالم[٢]، برأس مال تجاوز (١٠) تريليون دولار[٣]. وتختلف أهداف إنشاء صندوق الثروة السيادية من صندوق إلى أخر، وتوجد تقسيمات عديدة لأنواع الصناديق السيادية كلٌ حسب رؤيته لزاوية التصنيف، لكن هناك تقسيم عام متفق عليه، حيث تُقسم صناديق الثروة السيادية إلى أربعة أنواع رئيسة، وهي كالآتي[٤]:-

١- **صناديق الاستقرار المالي:** يتم إنشاء هذه الصناديق للحفاظ على الاستقرار المالي للدولة وحماية الموازنة العامة والاقتصاد من تقلبات أسعار

---

(١) للمزيد ينظر: مظهر محمد صالح إدارة مخاطر صندوق الاستقرار، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠١٤).

(2) María Peña Mateos, Manuel Muñiz, sovereign wealth funds 2021: Changes and challenges accelerated by the Covid - 19 Pandemic, (If SWF: 2021).p.p. 78 - 80.

(3) Ibid. p.8.

(4) James Seward, Mustafa Ulukan, Sovereign Wealth Funds in East Asia, (World Bank Group:2014).p. 3. look at the link:
https://documents١.worldbank.org/curated/en/356361468248076297/pdf/929320WP0P14840sion0100170140final.pdf

السلع الأساسية، إذ تقوم الدول الغنية بالموارد الطبيعية، خاصة النفط والغاز والنحاس، بإنشائها بغية عزل الموازنة العامة والاقتصاد الكلي عن تقلبات أسعار تلك الموارد في السوق الدولية، وذلك عبر وضع الفائض من إيراد تلك الموارد الطبيعية في سنة ما في رأسمال الصندوق السيادي لتستثمر، ويُسد عجز الموازنة في سنة ما سيولة هذا الصندوق[١].

٢ـ صناديق الادخار والاستثمار: تُنشأ هذه الصناديق بهدف تحويل الأصول غير المتجددة في الدولة إلى حافظات أصول أكثر تنوعاً (في الأصول المالية)، فضلاً عن الأصول الحقيقة التي ينبغي للصناديق السيادية الاستثمار فيها بصورة أكبر، وعادة ما يطلق على هذه الصناديق، بصناديق الأجيال القادمة؛ لأن هدفها الرئيس هو مشاركة الموارد الناضبة مع الأجيال القادمة[٢].

٣ـ صناديق الاستثمار في الاحتياطي: ويهدف إنشاء مثل هكذا صناديق إلى تحقيق أقصى عائد ممكن، ومن ثم، فهي تتحمل المزيد من المخاطر للحد من تكاليف الفرصة البديلة لحيازة الاحتياطيات النقدية الأجنبية، وهي تختلف كليا عن صناديق الادخار والاستثمار باستثناء كونها سيادية مملوكة للدولة، إذ يكمُن الهدف منها في تخفيض كلفة الفرصة البديلة للاحتياطيات الأجنبية الفائضة والعمل على استثمارها في المجالات التي يتوقع أن يتحقق من خلالها اعلى عائد ممكن.

٤ـ صناديق التنمية: يتمثل الهدف الرئيس من إنشاء هذا الصندوق في

---

(١) سفيتلانا تساليك، وآنيا شفرين، دليل الصحفي في مجال الطاقة والتنمية، تعريب:راتب شعبو، (نيويورك: معهد المجتمع المنفتح ، بلا تاريخ)، ٩٥.

(٢) المصدر نفسه، ٩٧.

تشجيع تمويل المشاريع الاقتصادية والاجتماعية في الدولة المالكة للصندوق نفسه؛ وذلك للنهوض بواقع القطاعات الاقتصادية وتحقيق نمواً في الناتج المحلي الإجمالي، وزيادة التوظيف داخل البلد.

وتستحوذ صناديق الادخار والاستثمار على النسبة الأكثر من صناديق الثرة السيادية حسب تصنيفات الصناديق المسجلة في عضوية المعهد الدولي لصناديق الثروة السيادية(*) لعام ٢٠١٩، وتأتي صناديق التنمية في المرتبة الثانية، يُنظر جدول (٢٠).

جدول (٢٠)
الوزن النسبي لأنواع صناديق الثروة السيادية حول العالم

النسبة	صناديق الاستقرار	صناديق الادخار	صناديق الاحتياطي	صناديق التنمية	المجموع
عدد الصناديق	١٠	٢٤	١٣	٢٣	٧٠
النسبة المئوية	١٤,٣	٣٤,٣	١٨,٥	٣٢,٩	١٠٠

Source: International Institute of SWFs database for 2019. look at the link: https://archive.ifswfreview.org/2019/what_sovereign_wealth_fund

كما تختلف مصادر تمويل الصناديق السيادية واستراتيجيات استثمارها بين دولة وأخرى، إذ هناك صناديق ذات تمويل سلعي وتشمل (النفط، والنحاس والفوسفات وما شابهها)، وصناديق ذات تمويل غير سلعي وتتضمن (جزءاً من الاحتياطي النقدي، وفائض الموازنة العامة، وأرباح الشركات العامة)، إلا أن نسبة الصناديق الممولة من مصدر النفط

(*) معهد صناديق الثروة السيادية (SWF Institute)، هو معهد دولي تأسس عام ٢٠٠٧، متخصص في دراسة استثمارات الحكومات والصناديق السيادية العالمية، يرصدها ويحدثها مع التغيرات التي تطرأ عليها دوريا.

تتجاوز (٥٥٪) من مجموع صناديق الثروة السيادية حول العالم، ومعظمها تعود إلى الدول ذات الوفرة النفطية[١].

ثانيا: النموذج المقترح لصندوق العراق السيادي وأهميته

يمتلك العراق تجربة سابقة في إنشاء الصناديق السيادية، وذلك عبر إنشاء الصندوق العراقي للتنمية الخارجية الذي تأسس بموجب القانون رقم (٧٧) لسنة ١٩٧٤، كمؤسسة مالية ذات شخصية معنوية مستقلة إدارياً ومالياً، برأسمال قدرة)٥٠) مليون دينار عراقي، وأصبح (٢٠٠) مليون دينار في عام ١٩٧٩، ومن مهامه وضع السياسات العامة لاستثمار أموال الصندوق وتقرير المساهمة في مشاريع التنمية وبرامجها، وإقرار شروط القروض وتقرير ما يقترضه الصندوق لحسابه ومتابعة علاقات العراق المالية والخارجية المتعددة الأطراف والثنائية وكل ما يتعلق بإدارة مساهماته في المنظمات والصناديق والهيئات والشركات الدولية والإقليمية والعربية المشتركة وكلما لهُ علاقة بإتفاقات القروض الخارجية والإتفاقات الضريبية مع الخارج[٢]. لكن بعد زوال النظام السياسي عام ٢٠٠٣ اقتصر عمل هذا الصندوق على إدارة مساهمات العراق المالية في المنظمات والهيئات الإقليمية والدولية، وبعض المهام الإدارية[٣]، كما كانت هناك محاولة

(١) واثق علي محي، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، مصدر سبق ذكره، ص٥٩ ـ ٦٠.

(٢) وزارة المالية، نبذة عن الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، (جهورية العراق، تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٦/٢٣). متوفر على الرابط:

http://www.mof.gov.iq/pages/ar/AboutFund.aspx

(٣) لنجة صالح حمه طاهر، صناديق الثروة السيادية: دراسة قانونية مقارنة، (بيروت: مركز الرافدين للحوار، ٢٠٢١)، ص١٤٥.

لإنشاء صندوقين سياديين للعرق عام ٢٠١٨، إلا أنهما بقيا حبر على الورق من دون تنفيذ عملي[١].

أما الأنموذج المقترح في هذه الدراسة لإنشاء صندوق العراق السيادي، فيختلف كثيراً عن صندوق العراق للتنمية الخارجية، نظراً للتطور الكبير الذي شهدته الصناديق السيادية حول العالم من حيث الحوكمة ومصادر التمويل والأهداف، إذ تتلخص الفكرة الرئيسة لصندوق العراق السيادي المقترح في نقطتين، أولهما ـ هو صندوق استقرار واستثمار في آنٍ واحد، وثانيهما ـ هو صندوق محلي ودولي؛ يقوم بتقديم القروض الميسرة لمشاريع الحكومة الكبيرة وبالتعاون مع المجلس الأعلى للتنمية[*]، ويقوم باستثمارات خارجية وفق محفظة استثمارية متعددة، وتتطلب النقطة الثانية خضوع صندوق العراق للمبادئ الدولية الحاكمة لعمل الصناديق السيادية حول العالم المعتمده من قبل المعهد الدولي لصناديق الثروة السيادية (IFSWF)، ومن أهمها مبادئ سانتياغو (٢٤)[**]، الخاصة بالإفصاح

---

(١) المصدر نفسه، ص ١٦٥ ـ ١٦٧.

(*) هو المجلس المقترح في الفصل الثالث لإدارة النفقات الاستثمارية في الموازنة العامة العراقية.

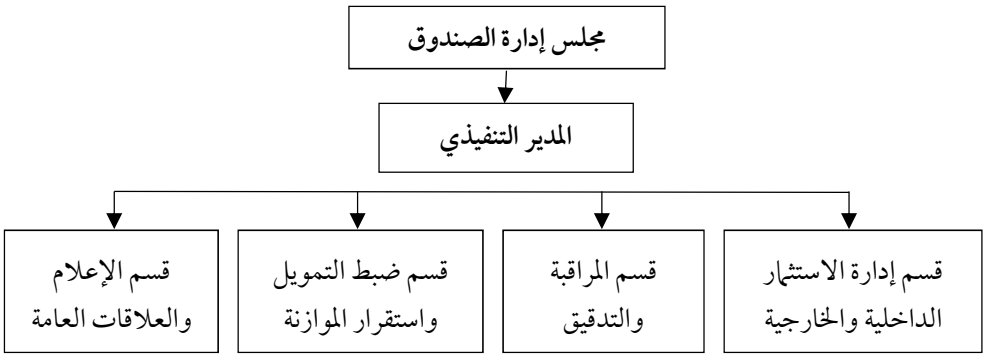
(**) أدى التوسع في إنشاء صناديق سيادية، خاصة من قبل الدول النامية، وتوسع عملها دولياً، واختلاف اهدافها ومضامينها، إلى إثارة قلق العديد من المؤسسات النقدية الدولية والبلدان المستضيفة لهذه الصناديق، خاصة الولايات المتحدة ودول الاتحاد الأوروبي، لذلك تمت الدعوة إلى وضع نوع من الضبط المؤسسي والمالي لعمل هذه الصناديق، عبر ايجاد أطار قانوني ومؤسسي وهيكل للحوكمة وإدارة المخاطر، وعلى وفق ذلك تم اتفاق هذه الدول وبالتعاون مع صندوق النقد الدولي وبحضور ممثلين عن الصناديق الثروة السيادية الدولية عام ٢٠٠٨، على وضع مبادئ عامة تحكم عمل هذه الصناديق، وعرف هذه المبادئ بمبادئ سانتياغو ٢٤. للمزيد ينظر فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، مصدر سبق ذكره، ص٢٨٤ وما بعدها.

والحوكمة وشفافية الصندوق من حيث أهداف الصندوق ومصادر تمويله وحجم الاستثمارات وقيمة رأس المال[١].

١ـ **الهيكل التنظيمي وحوكمة الصندوق:** يتكون الهيكل التنظيمي المقترح لصندوق العراق السيادي من ستة أجزاء رئيسة، وكما موضح في المخطط الاجرائي (٧).

مخطط (٧)

الهيكل التنظيمي المقترح لصندوق العراق السيادي



المصدر: من إعداد الباحث

أ ـ **مجلس إدارة الصندوق:** هو السلطة العليا في الصندوق، ويتكون من سبعة اعضاء برئاسة وزير المالية، حيث يتكون مجلس الإدارة من (وزير المالية رئيساً، ومحافظ البنك المركزي، ووزير النفط، ووزير التخطيط، وثلاث اعضاء من الخبراء في القانون والاقتصاد والاستثمار).

---

(1) more see:International Working Group of Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices " Santiago Principles, (IWF: October ٢٠٠٨). At the link:
https://www.ifswf.org/sites/default/files/santiagoprinciples_٠_٠.pdf

ب ـ المدير التنفيذي: هو المدير القائم بإعمال الصندوق، وتقع على عاتق البنك المركزي العراقي.

ج ـ قسم إدارة الاستثمارات: ويختص في إدارة استثمارات الصندوق الداخلية والخارجية، ومتابعته، وتوجيهه.

د ـ قسم المراقبة والتدقيق: المختص في مراقبة وتدقيق حسابات الصندوق، ويكون تحت الإشراف المباشر لديوان الرقابة المالي واللجنة المالية في مجلس النواب العراقي.

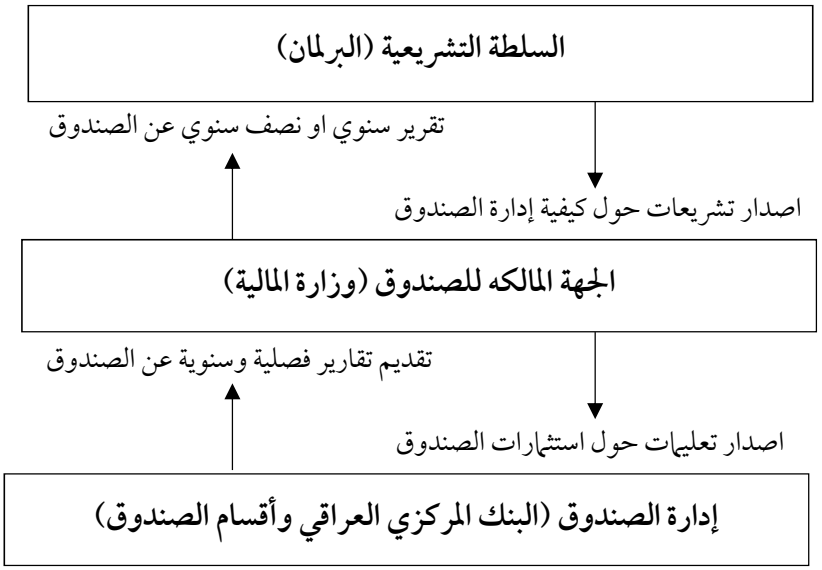
هـ ـ قسم ضبط التمويل واستقرار الموازنة: المختص في تحصيل إيرادات الصندوق من مصادرها وحسب النسبة المحدد، وإدارة عجز الموازنة العامة.

و ـ قسم الإعلام والعلاقات العامة: المختص في تنسيق علاقات الصندوق الداخلية والخارجية مع المؤسسات المالية الدولية وصناديق الدول الأخرى.

وينبغى تحديد مهام ومسؤوليات كل جهة مُكلفة بإدارة الصندوق من إدارة، ورقابة، وتدقيق، لذلك ينبغي أن يخضع هذا الصندوق للحوكمة، يُنظر المخطط (٨).

مخطط (٨)

حوكمة صندوق العراق السيادي المقترحة



المصدر: فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٨)، ص٢٧٢.

٢ـ أهداف ومهام الصندوق: تحقيقاً لقواعد المعهد الدولي للصناديق السيادية، ومبادئ سانتياغو، ينبغي تحديد وبشكل واضح الأهداف والمهام التي يضطلع بها صندوق العراق السيادي، وعلى وفق الآتي:ـ

أ ـ أهداف الصندوق: إن الغرض من إنشاء صندوق العراق السيادي هو تحقيق جملة من الأهداف، أبرزها[1]:

ـ المساهمة في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والمالي، عبر استقرار

(١) ينظر كلٌّ من: مظهر محمد صالح، السياسة النقدية للعراق، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٢)، ص ٢٤٠. وكذلك: فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي، مصدر سبق ذكره، ص٢٦٢ ـ ٢٦٣.

الإنفاق العام واستثمار الفوائض المالية.

ـ عدّ الصندوق أداة بديلة عن التمويل والقروض الخارجية.

ـ الحد من الاعتماد على الإيرادات النفطية، وتنويع مصادر الدخل القومي.

ـ تعظيم الادخار الموجه للأجيال القادمة من المورد الناضب (النفط) وتحقيق مبدأ العدالة في توزيع الثروة بين الأجيال القادمة.

ـ تنشيط سوق العراق للأوراق المالية، وذلك عبر دخول الصندوق كمستثمر في السوق، مما سيخلق حافزا ودافعا قويا لجمهور المدخرين المحليين لاستثمار أموالهم داخل العراق.

ـ مساعدة السلطات الاقتصادية وخاصة السلطة النقدية على امتصاص السيولة غير المرغوب فيها بالاقتصاد وتوظيفها بما يسهم في خلق فرص تنموية ترتقي بالاقتصاد العراقي.

ـ كبح جماح التوسع في الإنفاق العام وبالأخص الأنفاق التشغيلي عبر إلزام الحكومة بتحويل الفوائض المالية إلى رأسمال الصندوق.

ب ـ **مهام الصندوق:** أما مهام الصندوق فتتلخص بالآتي:

ـ رسم السياسات الخاصة باستثمار اموال الصندوق، وتحديد طبيعة المحفظة الاستثمارية، بما يحقق أعلى مردود مالي، ويكون ذلك عبر تحديد نسبة (٣٠٪) من رأسمال الصندوق للاستقرار المالي، ونسبة (٧٠٪) يخصص للاستثمار وتقديم القروض.

ـ العمل على التوفيق والتنسيق بين سياسات الموازنة العامة للدولة وسياسات الصندوق على المستوى الداخلي.

ـ الرقابة على مصادر إيرادات الصندوق ووفق النسبة المحددة لكل مصدر.

ـ التنسيق وإدارة العلاقات المالية للصندوق مع كلٌّ من المؤسسات الدولية وصناديق الثروة السيادية الأخرى والإفادة من خبراتها.

ـ تقديم القروض للمشاريع الحكومية الكبيرة، وبالتعاون والتنسيق مع المجلس الأعلى للتنمية.

ـ امتصاص الأزمات المالية، وذلك عبر الاحتفاظ بسيولة نقدية لا تتجاوز (٣٠٪) من رأسمال الصندوق للظروف المالية الطارئة.

٣ ـ **مصادر تمويل الصندوق:** يمكن تمويل صندوق العراق السيادي المقترح من ثلاثة مصادر، وهي كالآتي: ـ

أ ـ **الإيرادات النفطية:** نظراً إلى أن الهدف الرئيس من إنشاء الصندوق هو التحوط من مخاطر الاعتماد على مصدر ناضب، ألا وهو النفط، فضلا عن الاستعداد إلى حقبة ما بعد النفط، فتكون الإيرادات النفطية هي المصدر الرئيس في تمويل الصندوق[1]، وذلك بتخصيص (٢٠٪) على أساس شهري أو سنوي من إيرادات بيع النفط العراقي إلى صندوق العراق السيادي.

ب ـ **الفائض من الموازنة العامة:** أما المصدر الثاني لتمويل الصندوق السيادي للعراق فيكون من تحويل الفائض السنوي المتحقق في الموازنة العامة لسنة ما إلى رأسمال الصندوق، بكونه صندوق للاستقرار المالي، وهذا ما نصت عليه بشكل واضح احكام المادة (١٩/ثانيا) من قانون

(١) عدنان حسين الخياط، واخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، ج٢، (عمان: دار الايام للنشر والتوزيع، ٢٠١٥)، ص١١٩.

الإدارة المالية الاتحادية رقم (٦) النافذ[١]. والحقيقة أن الموازنة العامة في العراق بعد عام ٢٠٠٣، دائماً ما تبدأ بعجز مخطط، وتنتهي بفائض فعلي في كثير من السنوات، وكما هو موضح في الجدول (٢١).

جدول (٢١)
عجز وفائض الموازنة العراقية للأعوام ٢٠٠٤ ـ ٢٠٢٠

السنوات	إجمالي الإيرادات الفعلية (مليار دينار)	إجمالي النفقات الفعلية (مليار دينار)	الفائض/العجز (مليار دينار)
٢٠٠٥ ـ ٢٠١٠	٣٥٠،٥٠٨,٠	٣١٧،٢٢٨,٧	٣٣،٢٧٩,٣
٢٠١١	١٠٨،٨٠٧,٨	٧٨،٧٥٧,٦	٣٠،٠٥٠,٢
٢٠١٢	١١٩،٨١٧,٥	١٠٥،١٣٩,٥	١٤،٦٧٨,٠
٢٠١٣	١١٣،٨٤٠,١	١١٩،١٢٧,٥	ـ ٥،٢٨٧,٤
٢٠١٤	١٠٥،٦٠٩,٨	١١٢،١٨١,١	ـ ٦،٥٧١,٣
٢٠١٥	٦٦،٤٧٠,٢	٧٠،٣٩٧,٥	ـ ٣،٩٢٧,٣
٢٠١٦	٥٤،٤٠٩,٢	٥٢،٣٠٣,١	٢،١٠٦,١
٢٠١٧	٧٧،٣٣٥,٩	٧٥،٤٩٠,١	١،٨٤٥,٨
٢٠١٨	١٠٦،٥٩٦,٨	٨٠،٨٧٣,٢	٢٥،٧٢٣,٦
٢٠١٩	١٠٧،٥٦٧,٠	١١١،٧٢٣,٦	ـ ٤،١٥٦,٦
٢٠٢٠	٦٣،١٩٩,٧	٧٦،٠٨٢,٤	ـ ١٢،٨٨٢,٧

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على:

١ ـ البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠٠٥ ـ ٢٠٢١)، صفحات متفرقة.

٢ ـ جمهورية العراق، قأنون الموازنة الاتحادية، (جريدة الوقائع العراقية، أعداد متفرقة، ٢٠٠٥ ـ ٢٠٢١).

(١) جمهورية العراق، قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) لسنة ٢٠١٩، مصدر سبق ذكره، ص١٢.

إذ يتضح من جدول (٢١)، أن متراكم الفائض في الموازنة العامة العراقية خلال ١٦ عاماً يساوي (١٠٧) تريليون دينار، بينما بلغ العجز المتراكم للمدة نفسها (٣٢) تريليون دينار، هذا يعني أن نحو أكثر من (٧٤) تريليون دينار هو فائض صافي، كان بالإمكان استثمارهُ لو كان هناك صندوق سيادي للعراق والابتعاد عن اللجوء إلى الإقتراض الخارجي.

ج. ارباح البنك المركزي العراقي: ويأتي المصدر الثالث في تمويل صندوق العراق السيادي من أرباح البنك المركزي العراقي، وذلك عبر تخصيص (٥٠٪) شهرياً أو سنوياً من أرباح بيع نافذة العملة في البنك المركزي.

أما رأس المال المطلوب لإنشاء صندوق العراق السيادي فيُمكن تحصيله عبر نسبة من فائض احتياطي البنك المركزي، الذي تجاوز الاحتياطي المطلوب (كغطاء للعملة المحلية(*))، إذ بلغ أكثر من (٨٥) مليار دولار، ويتوقع أن يصل إلى نحو أكثر من (٩٠) مليار دولار نهاية عام ٢٠٢٢، وهو يُعدّ أعلى مستوى من الاحتياطيات بعد عام ٢٠٠٣[١]. وتكمُن أهمية إنشاء صندوق العراق السيادي، وفقاً للاعتبارات الآتية:ـ

ـ تحقيق الاستقرار المالي: عن طريق إنشاء هذا الصندوق يُمكن

(*) يحسب كفاية الاحتياطي النقدي للدولة عبر مؤشرات عدة، لكن أهمها وأكثرها شيوعا هما: مؤشر نسبة الاحتياطي إلى نسبة الواردات (R/1M)، التي تقتضي بان يكون الاحتياطي كافيا لسد (٣ـ ٤) من واردات ميزان المدفوعات، وذلك مؤشر نسبة الاحتياطي إلى عرض النقود بالمعنى الواسع (R/M2) الذي يقتضي تقسيم حجم النقد المعروض للتداول بالعملة المحلية على الاحتياطي المتحقق فعلا من العملة الاجنبية. للمزيد يُنظر: زاير بلقاسم، كفاية الاحتياطيات الدولية في الاقتصاد الجزائري، (الجزائر: مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد ٧، ٢٠٠٩). كذلك: البنك المركزي العراق، تقرير الانذار المبكر، (جمهورية العراق، ٢٠٢١)، ص٦.

(١) للمزيد يُنظر: البنك المركزي العراقي. متوفر على الرابط:

https://cbi.iq/news/view/2084

تحقيق ما يسمى بالمثبت المالي التلقائي، وذلك عبر سحب وضخ الاموال بين الصندوق والموازنة العامة وفق نسبة محددة من إجمالي العجز، أي يتم وضع الفائض من الموازنة العامة العراقية في سنة ما في رأسمال الصندوق السيادي ليتم استثمارهُ، ويتم سد عجز الموازنة في سنة ما من سيولة الصندوق الثابتة التي لا تقل عن (٣٠٪).

ـ تنويع مصادر الدخل: وذلك عبر استثمار اموال الصندوق في محفظة استثمارية متنوعة (أسهم، سندات، عقارات، تكنولوجيا...إلخ).

ـ نمو الناتج المحلي (GDP): يساعد هذه الصندوق في نمو الناتج المحلي، وذلك أما عبر الارباح التي يدرها من استثماراته في الخارج، أو عبر تمويل وتنمية المشاريع الاقتصادية في الداخل.

ـ الحد من اللجوء إلى الإقتراض: وذلك عبر استخدام نسبة من رأسمال هذه الصندوق لسد العجز في الموازنة العامة للحكومة.

ـ الاندماج مع النظام المالي العالمي: يُمكن هذه الصندوق النظام المالي المحلي من الاندماج والإفادة من سياسات وتكنولوجيا النظام المالي العالمي، وذلك عبر دخوله كمستثمر أو شريك مع الشركات العالمية.

ـ تطوير مشاريع الطاقة: يواجه قطاع الطاقة في العراق، خاصة الصناعة النفطية والكهرباء مشكلة التمويل، لذا اعتادت الحكومات العراقية أن تلجأ إلى شركات تمويل اجنبية التي عادة ما تفرض شروطها غير العادلة على الحكومات، لذا يمكن لهذا الصندوق أن يحل محل التمويل الاجنبي وبسعر خصم أقل.

المبحث الثاني:
نظام اقتصادي مختلط بين القطاعين العام والخاص

إن من ضروريات الحكم الرشيد، هو تقليل الدور الاقتصادي للحكومة، وفسح المجال للقطاع الخاص من أن يأخذ دورهُ الحقيقي، باعتبارهُ الأكثر كفاءة في إدارة المرافق الاقتصادية، وتبعا لذلك خصص هذا المطلب للبحث عن حلول ممكنة للقطاع الحكومي وشركاتهُ العامة التي بدل أن تكون داعمة للموازنة العامة اصبحت عبئاً عليها.

أولا: واقع القطاع العام في العراق

ورثَ النظام السياسي العراقي بعد عام ٢٠٠٣ قطاعاً اقتصادياً عاماً كبيراً، وذلك بسبب النهج الاشتراكي الذي كان متبنى من قبل النظام الاسبق، حيث تستحوذ الحكومة على النسبة الأكبر من القطاعات الاقتصادية في داخل البلد[١]، والذي يتمثل باحتكارها وإدارتها المباشرة للمرافق الاقتصادية والشراكات العامة، إذ تمتلك معظم وزارات الدولة العراقية مجموعة من الشركات العامة التي ورثت إدارتها عبر قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل[٢]، وبسبب الافتقار إلى

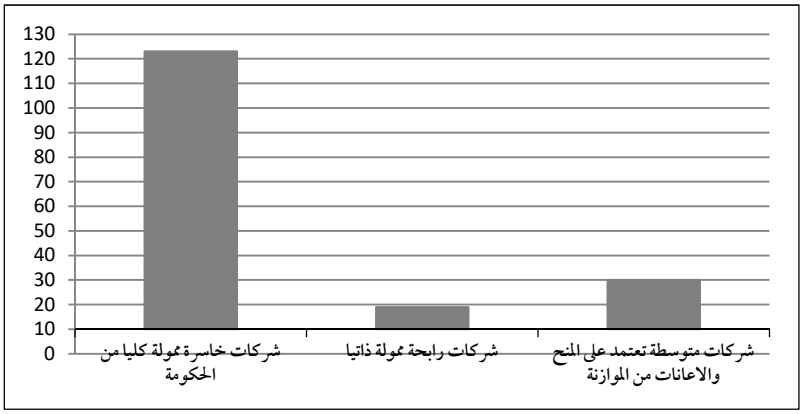
(١) يحيى حمود حسن، دراسة في الاقتصاد العراقي، (العراق: مركز العراق للدراسات، ٢٠١٢)، ص١١٣.

(٢) جمهورية العراق، قانون الشركات العامة رقم (٢٢)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٦٨٥، ١٩٩٧). ص٢٧٦ ـ ٢٨٠.

الشفافية ونقص البيانات الرسمية، يصعب تقديم احصاء دقيق لعدد الشركات المملوكة للدولة، إلا أنها وبحسب البيانات المتوفرة تتراوح بين (١٧٢ ـ ١٧٦) شركة، القسم الأكثر منها خاسر تعتمد على الموازنة العامة في سد نفقاتها، حيث تقدر نسبة الشركات التي لا تعتمد على الموازنة العامة في التمويل بنحو (٢٨٪) من مجموع الشركات العامة المملوكة للدولة، ومعظمها مرتبطة بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بالقطاع النفطي حسب بيانات وزارة التخطيط لعام ٢٠٢١، وهذا ما أكدهُ المستشار المالي للحكومة (مظهر محمد صالح)[١]. يُنظر الشكل (١٢).

شكل (٢١)

درجة اعتماد الشركات المملوكة للدولة على التمويل من الموازنة



المصدر: إعداد الباحث بتصرف، وبالاعتماد على:

(١) ينظر في ذلك: علي المولوي، الشركات العراقية المملوكة للدولة: دراسة حالة لإصلاح الانفاق العام، (بغداد: مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان١٨، ٢٠١٨)، ص٢١. وكذلك: وزارة التخطيط، الدليل السنوي لمنتجات الشركات الوطنية ٢٠٢١، مصدر سبق ذكره. و ايضا: مظهر محمد صالح، الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، (العراق: سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١)، ص٢ ـ ٣.

١ ـ وزارة التخطيط، الدليل السنوي لمنتجات الشركات الوطنية، (جمهورية العراق، الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠٢١).

٢ ـ مظهر محمد صالح، الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، (العراق: سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١)، ص٢ ـ ٣.

يتضح من الشكل أعلاه، أن نحو (١٦٪) من الشركات العامة تعد شركات رابحة تمول ذاتياً بمعزل عن الموازنة العامة، هذا يعني أن نحو (٨٤٪) من هذه الشركات يأتي تمويلها عبر الموازنة العامة (على شكل منح وإعانات سنوية أو قروض حكومية)، مما أدى إلى إنحراف الهدف الحقيقي من إنشاءها، إذ أصبحت عبئاً اضافياً على النفقات العامة، هذا فضلا عن عجزها الواضح في المساهمة الفعلية لتحقيق الخطط التنموية[١]، لذا أدت هذه الهيمنة من قبل الدولة على النشاط الاقتصادي العام إلى آثار سلبية ليس على الموازنة فحسب، بل على مجمل النشاط الاقتصادي داخل البلد، إذ يُمكن إجمالها بالنقاط الآتية[٢]:ـ

أ ـ زيادة النفقات العامة بشكل كبير جدا من دون أدنى جدوى اقتصادي؛ وذلك نظراً لاتخاذ الدولة دور الراعي الاجتماعي، عبر اهتمامها بتوزيع الدخل اجتماعياً ووظيفياً على حساب الإنتاج.

---

(١) علي المولوي، الشركات العراقية المملوكة للدولة: دراسة حالة لإصلاح الانفاق العام، مصدر سبق ذكره، ص٢١.

(٢) ينظر كلٌّ من: رأفت البلداوي، وأخرون، بناء الدولة في العراق رؤية سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة، (بغداد: مركز المنصة للتنمية المستدامة، ٢٠٢١)، ص١٧. كذلك: مصطفى حسين عبد الرزاق، المؤسساتية الحديثة ودورها في التنمية، (بغداد: مركز دراسات، ٢٠٢٠)، ص ١٦٦. وكذلك: علي المولوي، الشركات العراقية المملوكة للدولة: دراسة حالة لإصلاح الانفاق العام، مصدر سبق ذكره، ص٢٣. و ايضا: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والبحوث،٢٠٠٨ ٢٠٢٠).

ب ـ ازاحت الدور الاقتصادي للقطاع الخاص؛ وذلك باحتكار الدولة للنشاط الاقتصادي وعدم تقديم أي معونة أو تسهيلات للقطاع الخاص، مما أدى إلى ارتفاع تكاليف الإنتاج في هذا القطاع.

ج ـ ضعف الخدمات العامة المقدمة من قبل الحكومة، وقصور الإنتاج عن تلبية الطلب المحلي؛ وذلك يعود إلى مجموعة من الاعتبارات، أهمها عدم نضوج مفهوم الإدارة في الشركات العامة المملوكة للدولة، وضعف قيمة العمل الإنتاجي في مؤسسات الدولة، واللامبالاة، وعدم التمييز بين مفهوم القدرة والأداء.

د ـ الضغط على الموازنة العامة؛ وذلك يتضح بشكل جلي إذا ما علمنا أن مساهمة الشركات العامة في إجمالي إيرادات الموازنة لم تتجاوز نسبة (٢٪) في افضل الاحوال، بينما تقدر حصتها من نفقات الموازنة ضعف هذه النسبة.

ه ـ إرتفاع تكلفة الفرصة البديلة؛ وذلك عبر خسارة الموازنة ضرائب ورسوم ممكنة إذا ما كانت هذه الشركات مملوكة لغير الدولة.

وتكمُن الاشكالية الحقيقية في ضعف أداء شركات القطاع العام وتحقيقها مستوى متدني من الإنتاج والإيراد، هي في تقاطع المنفعة بين المالك لهذه الشركات وهي الدولة، وبين إدارة هذه الشركات، إذ تميل إدارات الشركات العامة كوكلاء عن المالكين إلى تعظيم مكاسبهم الذاتية على حساب المصلحة العامة للدولة، طالما أن الموازنة العامة للدولة تتولى تغطية خسائرها باستمرار[١].

وتبعاً لذلك، ينبغى التوجه نحو إعادة هيكلة شركات القطاع العام،

---

(١) مظهر محمد صالح، الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، مصدر سبق ذكره، ص١.

عبر ايجاد نهج جديد من الإدارة، وبما يتلاءم مع البيئة الاقتصادية والسياسية للعراق، ويتمحور النهج المقترح هنا في عملية وضع توليفة للشراكة بين القطاعين العام والخاص تمهيداً إلى خصخصتها مستقبلاً، وتجدر الإشارة هنا إلى أن عملية إعادة الهيكلة تهدف إلى تحويل الشركات المملوكة للدولة الى شركات قادرة على تمويل ذاتها، وتعمل بشكل مستقل وفق سوق تنافسية رصينة، حيث أن من شأن هذه الشراكة أن تحقق مجموعة من الفوائد، أهمها[1]:-

- تخفيف الاعباء المالية عن كاهل الموازنة العامة للدولة.

- تأمين عملية التنسيق بين أهداف الحكومة التنموية وأهداف القطاع الخاص الربحية.

- ترشيد الأنفاق العام ورفع كفائتة وفق مبدأ الاستخدام الأمثل للإيرادات.

- زيادة الإيرادات الضريبية، وذلك عبر توسيع الأوعية الضريبية على هذه الشركات.

- تقليل الاعتماد على الاستيراد من الخارج، وذلك عبر رفع إنتاجية شركات القطاع العام، فضلا عن الدور الذي تؤديه في تقليل نسبة البطالة، عبر تشغيل الصناعات الأمامية والخلفية.

- رفع كفاءة إدارة هذه الشركات العامة، وذلك عبر استقطاب الخبرات والمعارف والتكنولوجيا التي يمتلكها القطاع الخاص (سواء المحلي أو الاجنبي) في إدارة المشاريع، فضلا عن الإفادة من رؤوس الأموال

(١) عدنان حسين الخياط، وأخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، ج٢، مصدر سبق ذكره، ص١٥١.

الكبيرة التي بحوزة القطاع الخاص[١].

أن طرح مقترح الشراكة بين القطاع العامة والخاص في العراق، ليس بالمقترح الجديد، فقد دعا الكثير من الباحثين والخبراء الاقتصاديين كُلٌّ حسب رؤيتهُ، إلى تبني هذا المنهج كأداة حل مناسبة لرفع كفاءة شركات القطاع العام، والحقيقة أن هذا الطرح جاء مدعوماً بمبررات كثيرة، يُمكن تلخيصها بالآتي[٢]:ـ

أ ـ فشل الحكومات المتعاقبة على العراق في تحقيق التنمية المستدامة بمفردها.

ب ـ التغييرات التقنية والفكرية المتسارعة في إدارة المشاريع حول العالم.

ج ـ ضغوط المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو.

د ـ محدودية الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية لدى القطاع العام بسبب تعدد المجالات والمشاريع التي يتطلب تنفيذها وتعمل الشراكة على تخفيف حده المنافسة بين هذه المجالات من خلال تبادل الالتزامات بين الشركاء.

ه ـ تقلص موارد التمويل المخصص لبرامج التنمية الاجتماعية ومطالبة المواطنين بتحسين الخدمات المقدمة من المؤسسات الحكومية.

و ـ زيادة الفاعلية والكفاءة من خلال الاعتماد على الميزة المقارنة وعلى

---

(1) International Monetary Fund, Public ـ Private Partnerships, (Washington: Fiscal Affairs Department, 12 March 2004). p. 4. look at the link:
https://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf

(٢) هشام مصطفى محمد الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المستدامة ، (مصر: مجلة كلية الشريعة والقانون ـ جامعة الأزهر، العدد ٤، المجلد ٣١، ٢٠١٦)، ص١٧١١.

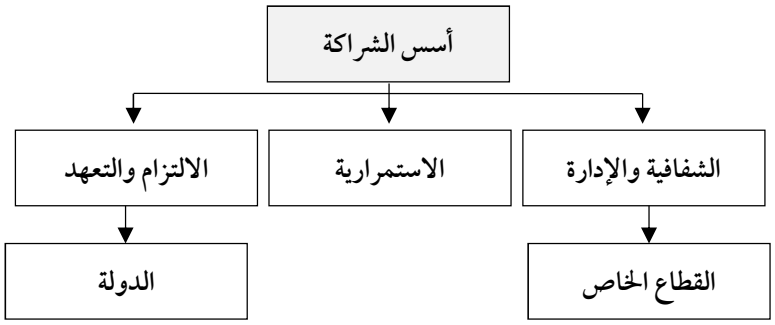
تقسيم العمل، ومن ثم تحقيق عوائد أعلى للأموال المستثمرة.

ز ـ التوسع في اتخاذ القرارات ووضع السياسات الاقتصادية التي تخدم الصالح العام.

ثانيا: أسلوب الشراكة المقترح

تتلخص الفكرة الرئيسة للأسلوب المقترح للشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق بتبنى منهج الموازنة التعاقدية، التي تقتضي بوجود عقد بين الحكومة والقطاع الخاص سواء كان محلي أو أجنبي، إذ تقوم الحكومة العراقية وفق هذا المنهج بنقل إدارة الشركات العامة من الوزارات إلى القطاع الخاص، وتتعهد الحكومة وفق هذا العقد بتوافر البيئية الملائمة لعمل القطاع الخاص والالتزام الكامل ببنود العقد، وبالمقابل يتعهد القطاع الخاص بشفافية العمل والإدارة الجيدة للشركات والمشاريع التي يديرها بغض النظر عن اسلوب الإدارة. يُنظر المخطط (٩)

مخطط (٩)
أسس الشركة الناجحة بين القطاع العام والخاص



المصدر: عدنان حسين الخياط، وأخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، ج٢، (عمان: دار الايام للنشر والتوزيع، ٢٠١٥)، ص١٤٢.

إنّ نقل إدارة المرافق العامة للدولة سواء اكانت مرافق خدمية أو مشاريع اقتصادية أو شركات إنتاجية من الحكومة إلى القطاع الخاص، والحد من هيمنة القطاع العام على النشاط الاقتصادي داخل البلد، قد حقق نجاحات كبيرة وفقا للعديد من التجارب الدولية، خاصة في مجال تقليل الضغط على الموازنة العامة وتحقيق وفورات مالية، ومن أبرز هذه التجارب تجربة اليابان، وبريطانيا، والولايات المتحدة، والإمارات العربية المتحدة، وماليزيا، والمملكة الأردنية الهاشمية[١].

واستناداً إلى هذه التجارب، ونظراً إلى أن الاقتصاد العراقي في ظروفهُ الريعية الراهنة هو احوج ما يكون إلى دور اقتصادي للدولة يُسهل الشراكة والاندماج مع القطاع الخاص، دعا الكثير من المتخصصين إلى ضرورة مغادرة الفكر المركزي في إدارة الشركات العامة للدولة، وذلك عبر مشاركة القطاع الخاص في إدارة اقتصاد الدولة[٢]، وهذا ما وردَ في الخطط الإصلاحية للحكومات العراقية المتعاقبة خلال العقد الأخير، وذلك عبر تقديم كل حكومة رؤية إصلاحية للقطاع العام، لكن جاءت هذه الرؤى كافة لتتناول قضية القطاع العام والشركات المملوكة للدولة بصورة عامة وسطحية دون وضع توضيح للكيفية العملية لإصلاح هذه الشركات[٣]، ويرى الباحث أن

---

(١) للمزيد يُنظر: احمد راتب خليفة، وانهار محمد شاكر، الشراكة بين القطاع العام والخاص وتحليل تجربة التنفيذ والتشغيل المشترك لقطاع الموانئ، (جمهورية العراق: وزارة التخطيط، ٢٠١٦)، ص٢٨ ـ ٣١. وكذلك: رأفت البلداوي، وأخرون، بناء الدولة في العراق رؤية سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة، مصدر سبق ذكرهص٢٤ ـ ٢٥.

(٢) مظهر محمد صالح، الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، مصدر سبق ذكره، ص٤.

(٣) للمزيد يُنظر: وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨ ـ ٢٠٢٢، مصدر سبق ذكره، ص١٠٢ ـ ١٠٣. كذلك: جمهورية العراق، الورقة البيضاء ٢٠٢٠، مصدر سبق ذكره، ص٧١ ـ ٧٢.

افضل أسلوب عملي لإصلاح القطاع العام والشركات المملوكة للدولة هو عبر دمج اسلوبين من اساليب الموازنة التعاقدية، ألا وهما عقود المشاركة في التملك وعقود الإدارة (public ـ private ـ partnership) والذي يطلق عليه اختصاراً (PPP)، بكونهُ افضل أسلوب للشراكة وفق فرضية الامر الواقع.

قبل طرح الكيفية العملية للشراكة بين الحكومة والقطاع الخاص في إدارة الشركات العامة للدولة وفق النموذج المقترح (PPP)، ونظراً إلى أن هذا الاسلوب يختلف كليا عن اسلوب الخصخصة، الذي يُراد منه تحويل الملكية العامة إلى ملكية خاصة دفعة واحدة، ينبغي تهيئة مطلبين؛ أولهما ـ الاطار القانوني والتشريعي الحاكم للتعاقد، وثانيهما ـ التفرقة بين شركات الإنتاج وشركات الإشباع العام، وكالآتي: ـ

١ ـ **توافر الاطار القانوني للشراكة:** إن من أهم عوامل النجاح للشراكة بين القطاع العام والخاص هو وجود اطار قانوني منصف وعادل يحكم العلاقة بين الطرفين المتعاقدين، وهذا ما وفرتهُ الدول التي نجحت فيها الشراكة بين القطاعين[١]، أما في العراق فقد حكمت هذه العلاقة ثلاثة قوانين منذُ عملية التأميم، كان الأول قانون رقم (١٠٣) لسنة ١٩٦٤ الملغى، والثاني قانون رقم (٢١) لسنة ١٩٩٧ المعدل، وأخرهما قانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧[٢]، الذي خضع للتعديل خمس مرات أخرها عام

---

(١) ينظر في ذلك: المملكة الاردنية الهاشمية، قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠. متوفر على الرابط: https://www.pppu.gov.jo/Ar/. وكذلك ينظر: دولة قطر، قانون الشراكة بين القطاعين الحكومة والخاص رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠. متوفر على الرابط:
https://www.almeezan.qa/LawView.aspx?opt&LawID=8347&language=ar

(٢) احمد راتب خليفة، وانهار محمد شاكر، الشراكة بين القطاع العام والخاص وتحليل تجربة التنفيذ والتشغيل المشترك لقطاع الموانئ، مصدر سبق ذكره،ص٣٢.

٢٠١٥[١]، والذي ما زال يمثل الأساس القانوني لعمل الشركات العامة للدولة، لذا ينبغي الإسراع في تشريع القانون الخاص بعملية الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص سواء المحلي أو الاجنبي المطروح أمام البرلمان منذُ عام ٢٠١٩[٢]، والذي من شأنهُ أن ينظم عملية الشراكة بجوانبها كافة من أسلوب الشراكة إلى مسؤوليات وواجبات كل من القطاع العام والخاص.

٢ ـ **التفرقة بين شركات الإنتاج وشركات الإشباع العام:** قبل اشراك القطاع الخاص في تملك وإدارة الشراكات العامة للدولة، ينبغى تقسيم الشركات إلى قسميّن؛ الشركات ذات الاشباع العام أو الشركات السيادية، التي يرتبط عملها بإشباع حاجة عامة أو إنتاج سلعة تدخل ضمن الأمن القومي للبلد، من مثل، شركات النفطية وشركات الطاقة، وشركات الأمن المائي، وبين شركات ذات إنتاج اقتصادي خاص أو شركات غير سيادية، تعتمد في عملها على تقديم خدمة او منتج لإشباع حاجات خاصة، من مثل، شركات وزارة الزراعة، وشركات وزارة النقل والاتصالات، ...إلخ. وتبعا لذلك لا يمكن اخضاع القسم الأول من الشركات العامة إلى الشراكة مع القطاع الخاص وفق عقود التملك، على عكس القسم الثاني الذي يستحوذ على النسبة الأكبر من الشركات في العراق يمكن طرحة للمشاركة مع القطاع الخاص وفق النموذج المقترح للتعاقد[٣]، ويوفر قانون

---

(١) جمهورية العراق، التعديل الخامس لقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٧٦، ٢٠١٥). ص١.

(٢) يُنظر: الموقع الرسمي للحكومة العراقية. متوفر على الرابط:

https://gds.gov.iq/ar/cabinet_approves_draft_law_on_public_private_partnership/

(٣) محمود عمر حماد أبودوح، واخرون، المالية العامة، (الاسكندرية: الدار الجامعة، ٢٠٠٦)، ص٢٧٠ ـ ٢٧٧. كذلك ينظر: يحيى حمود حسن، دراسة في الاقتصاد العراقي، مصدر سبق ذكره، ص١٤٠.

الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧ المعدل ارضية قانونية لذلك، إذ نصت المادة (١٥/ثالثا) على حق مشاركة الشركة العامة مع الشركات والمؤسسات العراقية والعربية والأجنبية لتنفيذ اعمال ذات علاقة بأهداف الشركة[١]، كما تجيز معظم قوانين الوزارات العراقية المالكة للشركات العامة المشاركة مع القطاع الخاص، إذ نصت المادة (٢/ثانيا) من قانون وزارة التجارة رقم (٣٧) لسنة ٢٠١١ على " المساهمة في تطوير القطاع الخاص وتوافر البيئة الملائمة له من خلال تحويل شركات القطاع العام إلى القطاع الخاص في ضوء التوجه الجديد بالانتقال بالدولة من الاقتصاد الموجّه إلى الاقتصاد الحر"[٢]، كما نصت المادة (٣/الثاني عشر) من قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩ على " الارتقاء بواقع الجودة في عموم الأنشطة الاقتصادية الإنتاجية والخدمية وفي دوائر الدولة والقطاع الخاص والمختلط "[٣]، وعلى وفق ذلك يقتصر دور الحكومة في هذا القسم من الشركات على رسم السياسات العامة، وتقديم التسهيلات للقطاع الخاص، وجباية الضرائب والرسوم، والرقابة على الاسواق.

أما الآلية العملية لتنفيذ اسلوب المشاركة المقترح (PPP) في الشركات العامة ذات الصفة الإنتاجية والغير سيادية، تمهيدا لخصخصتها، فتكون وفق الآلية الآتية:ـ

---

(١) جمهورية العراق، التعديل الخامس لقانون الشركات العامة رفم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، مصدر سبق ذكره، ص١.

(٢) جمهورية العراق، قانون وزارة التجارة رقم (٣٧) لسنة ٢٠١١، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٢٧، ٢٠١٢). ص٣.

(٣) جمهورية العراق، قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤١٣٩، ٢٠٠٩). ص٣

أ ـ طرح (٥٥٪) من رأسمال الشركات العامة غير السيادية للبيع إلى القطاع الخاص سواء المحلي او الاجنبي، بشرط أن يتم بيع هذه النسبة إلى شركة واحدة أو شركتين كأقصى حد؛ حفاظا على كفاءة الإدارة.

ب ـ يحق للشركة الخاصة الفائزة بالعقد، إذا كانت شركة محلية استبدال اليد العاملة التي تعمل في الشركة قبل بيعها بنسبة لا تتجاوز (٥٥٪)، اما إذا كانت شركة اجنبية فلا يحق لها استبدال اليد العاملة المحلية بنسبة تتجاوز (٣٠٪).

ج ـ تحتفظ الحكومة بنسبة (٤٥٪) من رأس مال الشركة لمدة ٥ سنوات، تمهيداً لطرحها كأسهم إلى العاملين الاصليين للشركة.

د ـ يكون مجلس إدارة الشركة مشترك بين القطاع الخاص والحكومة متمثلة بأعضاء من المجلس الاعلى للأعمار والتنمية المقترح، وذلك للتنسيق بين الربحية الذي تسعى لهُ الشركة الفائزة بالعقد والخطة الاقتصادية التي تسعى لتحقيقها الحكومة.

ه ـ الإدارة التنفيذية تكون حصرا بيد الشركة الفائزة بالعقد بكونها مالكة للقسم الأكبر من رأس مال الشركة.

و ـ تقوم الشركة الفائزة بالعقد بالتأهيل والتشغيل والصيانة ودفع الاجور للعاملين في الشركة، مقابل استحواذها على الارباح المتحققة كافة.

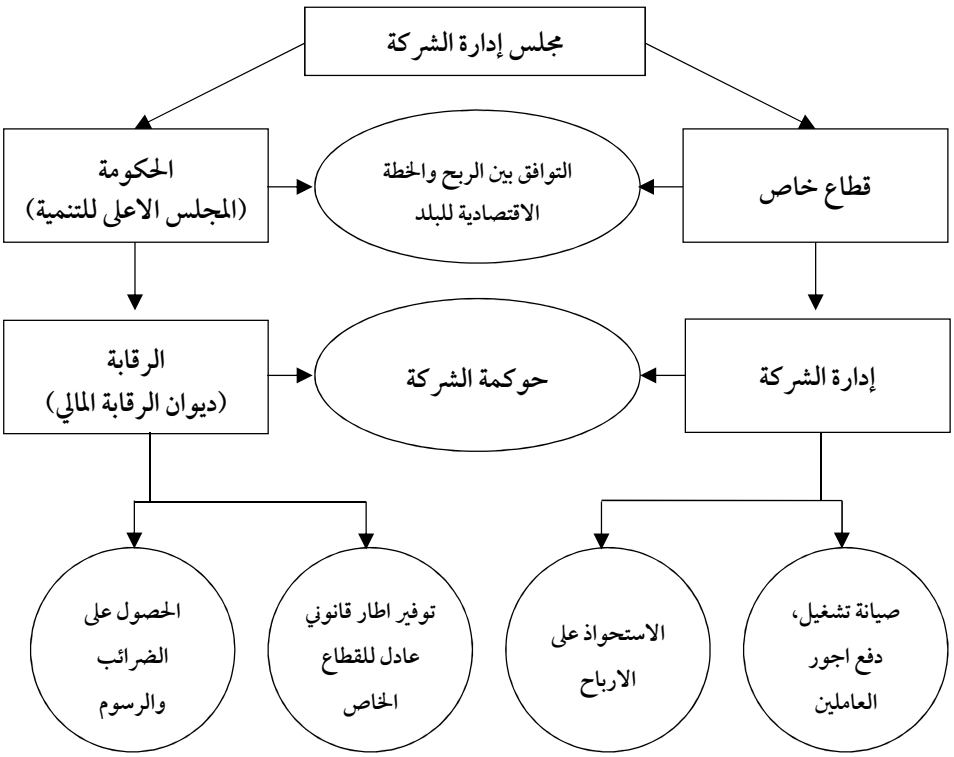
وتحقيقاً للحوكمة يُمكن التعبير عن الآلية العملية للشراكة بين القطاعين العام والخاص في العراق وفق المخطط (١٠).

جاء تبني اسلوب الإدارة المشتركة (PPP) في الشركات العامة للدولة، كأمر واقع؛ وذلك نظراً لصعوبة خصخصة هذه الشركات دفعة واحدة، ونظراً للتجارب الفاشلة التي مرّ بها العراق في تبني عملية الخصخصة قبل عام ٢٠٠٣، فضلاً عن الآثار السلبية التي يمكن أن تُنتج عن عملية

خصخصة القطاع العام بشكل كامل، خاصة قضية الأيدي العاملة الكبيرة التي تعمل في هذه الشركات والتي تصل إلى نحو (٤٠٠) الف عامل[١]، والتي اغلبها ذات كفاءة متدنية التي يرفضها القطاع الخاص، لذا يمكن عدّ هذا الأسلوب كخطوة تمهيدية لخصخصة الشركات العامة عند توفر الظروف المناسبة مستقبلا.

مخطط (١٠)

اسلوب الحوكمة المقترح للشراكة بين القطاع العام والخاص وفق اسلوب (PPP)



المصدر: من إعداد الباحث

(١) مظهر محمد صالح، الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، مصدر سبق ذكره، ص٣.

المبحث الثالث:
إدارة متقدمة في استثمار النفط والغاز

أولا: واقع قطاع الطاقة في العراق بعد عام ٢٠٠٣

يمثل قطاع النفط كما رأينا من معطيات البحث السابقة محور وعصب الحياة الاقتصادية في العراق، حيث تأتي أهميتهُ وفقاً للاعتبارات الآتية[١]:ـ

١ ـ مساهمته الكبيرة في تكوين الناتج المحلي العراقي (GDP)، والتي تشكل نحو (٤٥٪) من الناتج السنوي.

٢ ـ أهميته في تحقيق التوازن في ميزان المدفوعات، إذ يستحوذ على النسبة الأكبر من هيكل صادرات العراق إلى الخارج والتي تصل إلى أكثر من (٩٥٪) من إجمالي الصادرات السنوية.

٣ ـ المورد الرئيس في الحصول على العملة الاجنبية وتمويل الإستيرادات والالتزامات والمعاملات الدولية.

٤ ـ المورد الرئيس في تمويل الموازنة العامة، فضلا عن تمويل الخطط التنموية داخل الدولة.

وتبعا لهذه الأهمية يواجه قطاع النفط في العراق ضغوطات كبيرة،

---

(١) يحيى حمود حسن، دراسة في الاقتصاد العراقي، مصدر سبق ذكره، ص٦٤.

أدت إلى عدم إدارتهُ واستثمارهُ بالطريقة الحديثة، إذ تم إدارة قطاع النفط والغاز بطريقة توريث الفكر والأسلوب، بالرغم من نص الدستور العراقي الدائم لما بعد عام ٢٠٠٣ على خلاف ذلك، حيث نصت المادة (١١٢/ثانيا) على أن تقوم الحكومة الاتحادية وبالتعاون مع الأقاليم والمحافظات المنتجة برسم سياسات استراتيجية لتطوير ثروة النفط والغاز معتمدة في ذلك أحدث تقنيات السوق وتشجيع الاستثمار[١]. وتكمن اشكالية إدارة قطاع النفط والغاز العراقي في عملية استغلالهُ، إذ اقتصرت عمليه صناعة النفط على الاستخراج كنفط خام، ثم تخزينهُ وتسويقهُ، ومن ثم بيع الكمية كاملتاً للدول المستهلكة كنفط خام، ومن ثم العودة لاستيرادهُ كمشتقات نفطية أو مواد صناعية بسعر مضاعف، هذا من جهة، ومن جهة أخرى ضعف عملية تطوير وتوسيع الطاقة الإنتاجية لقطاع النفط، وضعف استثمار مورد الغاز، ويعزى ذلك إلى اسباب كثيرة، لكن أهمها هو التخبط في طريقة إدارة وتشتت المهام في هذا القطاع وعدم وجود هيئة وطنية فعاله وكفوءة توكل إليها إدارة وتطوير قطاع الطاقة.

ونتيجة لذلك، أصبحت عملية استخراج وبيع النفط في العراق ما هي إلا عملية استنزاف مستمرة للمورد الناضب، وبالحد الادنى من الجدوى الاقتصادي، وذلك عبر إستنزاف الاحتياطي يومياً وبيعة للخارج كنفط خام، مقابل الحصول على إيرادات مالية للدولة، هذه الإيرادات المتأتية من الخارج مقابل النفط تقوم مرة أخرى بتغذية عكسية فتعود إلى الخارج مقابل حصول العراق على مشتقات نفطية ومواد صناعية واستهلاكية،

(١) دستور جمهورية العراق، مصدر سبق ذكره، المادة (١١٢/ثانيا).

مما افرغ الموازنة العامة من أهدافها التنموية، فخلال العقد الاخير بلغت تكاليف إستيراد العراق للمشتقات النفطية أكثر من (٣٤) مليار دولار، وكما موضح في الجدول (٢٢).

جدول (٢٢)
الوزن النسبي لاستيراد المشتقات النفطية من إجمالي نفقات الموازنة العامة بعد عام ٢٠٠٣

السنوات	تكلفة استيراد المشتقات النفطية (مليون دولار)	نسبتها من إجمالي نفقات الموازنة*	السنوات	تكلفة استيراد المشتقات النفطية (مليون دولار)	نسبتها من إجمالي نفقات الموازنة*
٢٠٠٤	٢.١٠٠,٠	٪١١	٢٠١٣	٤.١٩٠,٢	٪٤,٨
٢٠٠٥	٢.٥٥٧,٥	٪٩,٦	٢٠١٤	٣.٨٨٦,٦	٪٣,٨
٢٠٠٦	١.٤٧١,٧	٪٦,٤	٢٠١٥	١.٩٤٨,٨	٪٣,٨
٢٠٠٧	١.٤٤٦,٧	٪٧,٥	٢٠١٦	١.٦٩١,٠	٪٤,٤
٢٠٠٨	٢.٣٦٩,٦	٪٤,٣	٢٠١٧	٢.٠٧٠,٤	٪٣,٨
٢٠٠٩	١.٣٣٦,٩	٪٤,٢	٢٠١٨	٢.٣٦٦,١	٪٣,٦
٢٠١٠	١.٦٣٨,٣	٪٣,٢	٢٠١٩	٥.١٦٤,٠	٪٦,٤
٢٠١١	٢.٠٩١,٤	٪٣,٧	٢٠٢٠	٢.١٤٠,٢	٪٣,٨
٢٠١٢	٤.٥٢١,٥	٪٥,٥	٢٠٢١	٣.٧٣٢,٣	٪٤,٢

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على:

١ ـ البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠٠٥ ـ ٢٠٢١)، صفحات متفرقة.

٢ ـ وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة العراقية، (ديوأن الرقابة المالية، ٢٠٠٤ ـ ٢٠١٣).

*تم احتساب النسبة بعد تحويل المبلغ من الدينار العراقي إلى الدولار الامريكي وفق سعر الصرف الرسمي (١٤٥٠ دينار لكل واحد دولار).

وتبعا للجدول أعلاه، تتحمل الموازنة العامة تكاليف مالية عن استيراد المشتقات النفطية من الخارج، وذلك عبر طريقتين، الأولى ـ بيع هذه المشتقات محليا بأسعار مدعومة تصل إلى نحو (٤٠٪)[١]، والطريقة الثانية هو ما يدفعهُ العراق للخارج مقابل إستيراد المشتقات النفطية والمواد الاولية مما يؤدي إلى هروب العملة الصعبة إلى الخارج. ويعزى ذلك إلى عدم قدرة المصافي العراقية عن تلبية الطلب المحلي المتزايد، إذ تشكل نسبة استيراد المنتجات النفطية خاصة البنزين، وزيت الغاز، والنفط الابيض نحو أكثر من (١٠٪) من إجمالي الاستيراد السنوي للعراق[٢]. وتعزو وزارة النفط العراقية العجز الحاصل في إنتاج المشتقات النفطية محليا إلى الاسباب الآتية[٣]:ـ

١ ـ إنخفاض معدلات تجهيز النفط الخام إلى المصافي نتيجة تخريب شبكات الأنابيب النأقلة للنفط.

٢ ـ عدم إنشاء مصافي جديدة بوحدات متكاملة، مثل نصب وحدات تحسين البنزين للمصافي الخارجية، ووحدات المعالجة، CCR، RFCC.

٣ ـ قدم التكنولوجيا المستخدمة في المنشآت النفطية.

٤ ـ ضعف الاستثمار في الصناعة التحويلية.

---

(١) نقلا عن: جريدة الصباح العراقية، (النسخة الالكترونية، العدد ٤٥١١، ٢٠٢٢)، ص٢.

(٢) وزارة التخطيط، التقرير السنوي للإستيرادات لسنة ٢٠٢٠، (الجهاز المركزي للحصاء، ٢٠٢١)، ص٦.

https://cosit.gov.iq/ar/63_stat_ar?start=55

(٣) ينظر كلٌّ من: كامل علاوي كاظم الفتلاوي، وحسن لطيف الزبيدي، الصناعة النفطية في العراق التحديات والافاق، (العراق: مركز العراق للدراسات ـ الساقي للطابعة والتوزيع، ٢٠١٥)، ص ١١٤. كذلك: ديوان الرقابة المالية، تقويم اداء وزارة النفط للحد من استيراد المشتقات النفطية والخطط الموضوعة لزيادة الانتاج محليًا للسنوات ٢٠١٠ ـ ٢٠١٣، (جمهورية العراق: ٢٠١٧)، ص٥.

٥ ـ التلكؤ في إنجاز المشاريع الجديدة التي من شأنها زيادة كمية المنتج وتحسين نوعيته، بسبب عدم التعاقد مع الشركات الأم مباشرة.

٦ ـ ضعف البنى التحتية الاساسية للإنتاج، من مثل، ساعات تجهيز الكهرباء، وضعف الوضع الأمني.

وتنطبق معظم هذه الاسباب على ضعف الصناعة الاستخراجية في العراق (إنتاج النفط الخام)، فضلا عن الفساد الإداري والمالي الذي تغلغل في هذا القطاع، إذ شهدت عملية إنتاج النفط الخام في العراق تذبذب كبير، بدأت مع بداية الحرب مع إيران، وعلى الرغم من تغير النظام بعد عام ٢٠٠٣ إلا أن النهج في استغلال النفط لم يتغير، ويمكن الاستدلال على ذلك عبر تتبع مستوى الطاقة الإنتاجية للنفط قبل وبعد عام ٢٠٠٣، حيث نجد أن ذروة الطاقة الإنتاجية للنفط قد وصلت إلى (٣,٨) مليون برميل يوميا قبل دخول العراق في أتون الحروب[١]، فيما وصلت ذروة الطاقة الإنتاجية بعد عام ٢٠٠٣ إلى (٤,٥) مليون برميل يوميا عام ٢٠١٩، أي بنسبة ارتفاع (١٥٪)، ولم تتمكن الحكومات المتعاقبة على العراق بعد سقوط النظام الاسبق على اجتياز ذروة الطاقة الإنتاجية قبل عام ٢٠٠٣ حتى عام ٢٠١٦ (يُنظر الملحق٦)، على الرغم من الخطط الطموحة التي كانت تتبناها كل حكومة جديدة والتي تهدف إلى تحقيق نموا كبيرا في عملية إنتاج النفط الخام، حتى وصل الحديث على امكانية الوصول إلى إنتاج أكثر من (٩) مليون برميل يوميا وفق الخطة الاستراتيجية المتكاملة للطاقة[٢].

---

(١) كامل علاوي كاظم الفتلاوي، وحسن لطيف الزبيدي، مصدر سبق ذكره، ص٣٧.

(٢) وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٣ ـ ٢٠١٧، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠١٣)، ص٢١. وكذلك ينظر: علي مرزا، اوراق اقتصادية ونفط العالم والعراق، المجلد الأول، =

لكن هذا لم يتحقق وظلت الطاقة الإنتاجية للنفط الخام أقل من الحصة التصديرية المخصصة للعراق في منظمة أوبك بنحو (٢٣٪)[١]، مما افقد العراق إيرادات مالية كبيرة ممكنة لو سعت الحكومة منذُ البدء على إدارة هذا القطاع بالطرائق الحديثة.

وبالمقابل لم تكن إدارة مورد الغاز بشقية (الغاز المصاحب للنفط، والغاز الحر)[*] بحال افضل من إدارة الصناعة الاستخراجية للنفط، فقد أنشغل صناع القرار في الحكومات العراقية المتعاقبة في الصناعة الاستخراجية للنفط مع إهمال كبير للمورد الغازي الذي لا يقل أهمية عن النفط، خاصة في الاستخدامات المحلية، حيث يتوفر الغاز الطبيعي في العراق بكميات كبيرة، خاصة الغاز المصاحب، لكن العراق لم يتمكن إلى الأن من استغلال هذه المورد بشكل مثالي، حيث مازال إنتاج الغاز في العراق متدني جدا يصل إلى نحو (٤٪) من إجمالي إنتاج الطاقة حسب تقديرات وكالة الطاقة الدولية عام ٢٠١٩[٢]، إذ يتم حرق نحو نصف الغاز

= (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين ـ كتاب الالكتروني، ٢٠٢١)، ص١٦٨.

(1) OPEC, Annul Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2021), P.P.12 ـ 13.

(*) يقسم احتياطي الغاز الطبيعي في العراق إلى قسمين: الأول غاز مصاحب للنفط ويستحوذ على النسبة الأكبر بنحو (٧١٪) من إجمالي احتياطي الغاز الطبيعي، حيث يزداد بازدياد انتاج النفط الخام، والقسم الثاني هو الغاز الحر، وابرز مصادرة الفحم، ويشكل نسبة (٢٩٪) من الغاز في العراق. ينظر: مجد صباح عبد الغالي، واحمد جحيور، مستقبل قطاع الطاقة في العراق في ظل استراتيجية الطاقة للمدة ٢٠١٢ ـ ٢٠٣٠، (العراق: مجلة الاقتصادي الخليجي، المجلد ٣٣، العدد ٣٣، ٢٠١٧)، ص٧ ـ ٨.

(2) International Energy Agency, World Energy Balances: A View on the Middle East.: look at the link:

https://www.iea.org/reports/world_energy_balances_overview/middle_east

المصاحب للنفط بسبب ضعف إمكانية استثماره، فيما لم تتعدى نسبة استغلال الغاز الحر (٠,٧٥٪) من حجم الاحتياطي المؤكد عام ٢٠٢٠، وكما موضح في الجدول (٢٣).

إذ نتج عن ضعف القدرة في استغلال الغاز أن يتكبد العراق خسارات مالية كبيرة، حيث تكمُن الخسارة المالية هنا في جانبين؛ الأول ـ هو عدم استثمار هذا المورد الذي يمكن أن يدر إيرادات مالية كبيرة للبلد، والثاني ـ التكاليف المالية في استيراد الغاز من الخارج والتي تقدر بثُلث الاستهلاك المحلي، مما يشكل عبئاً اضافياً على نفقات الموازنة تقدر بنحو أكثر من (١,٥) تريليون دينار سنوياً[١].

جدول (٢٣)

نسبة استغلال الغاز الطبيعي في العراق من إجمالي الاحتياطي المؤكد (سنوات مختارة)

سنوات	الاحتياطى المؤكد (مليون متر مكعب)	الإنتاج السنوي	الاستهلاك السنوي	المحروق
٢٠١٦	٣,٨٢٠,٠٠٠,٠	٢٩,٣٢٦,٠	١١,٦١٢,٠	١٧,٧١٤,٠
٢٠١٧	٣,٧٤٤,٠٠٠,٠	٢٩,٨٧٠,٠	١٣,٢٣١,٠	١٦,٦٣٩,٠
٢٠١٨	٣,٨١٩,٨٣٠,٠	٣١,٣٥٨,٠	١٤,٥٢٢,٠	١٦,٨٣٤,٠
٢٠١٩	٣,٨١٩,٨٣٠,٠	٣٢,٦٩٩,٠	١٥,٤٥٣,٠	١٧,٢٥٨,٠
٢٠٢٠	٣,٨١٩,٨٣٠,٠	٢٨,٧٣٨,٠	١٤,٨١٢,٠	١٤,١٧٣,٠

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على:

١ ـ وزارة التخطيط، المجموعة الاحصائية السنوية ٢٠٢٠ ـ ٢٠٢١، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠٢١). متوفر على الرابط:

https://www.cosit.gov.iq/documents/AAS2021/18.pdf

(١) جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١، مصدر سبق ذكره، ص٦٠.

٢ ـ منظمة الدول العربية المصدرة للبترول (الأوابك)، قاعدة بنك المعلومات. متوفر على الرابط: https://oapecorg.org/ar/Home/DataBank

ثانيا: الأسلوب المقترح في إدارة واستثمار النفط والغاز

تبعا للبيانات الرسمية المتوفرة فقد خسر العراق إيرادات مالية ضخمة كان بالإمكان جنيها عبر الاستثمار الحقيقي والمتقدم في قطاع الصناعة الاستخراجية (النفط والغاز)، ففي الوقت الذي كان ذروة إنتاج العراق النفطي نحو (٣,٨) مليون برميل يوميا في القرن الماضي وصل الاستهلاك العالمي للنفط نحو (٥٦) مليون برميل يوميا، ومع بداية القرن الحادي والعشرين بدأ هذا الاستهلاك بالإرتفاع التدريجي حتى وصل نحو (٩٦) مليون برميل يوميا عام ٢٠٢١ بمعدل زيادة (٧١٪)[١]، فيما لم ترتفع الطاقة الإنتاجية للنفط في العراق سوى (١٣,٥٪) نهاية عام ٢٠٢٠، والتي بلغت (٤,٤) مليون برميل/يوم (يُنظر الملحق ٦).

ونظراً للتوجه العالمي نحو تطوير مصادر طاقوية متجددة والتقليل من الاعتماد على مصادر الطاقة الاحفوري وعلى رأسها النفط؛ بسبب تلوث المناخ وما قد ينتج عنه من كوارث بيئية مستقبلاً، بدأت فعلا الدول الأكثر استهلاكا للبترول في بحث وتطوير لمصادر طاقوية نظيفة، مستهدفين في ذلك التقليل التدريجي من استهلاك النفط، وصولا إلى أدنى استهلاك لهُ مع مطلع عام ٢٠٥٠ حسب دراسات مؤسسات ووكالات الطاقة العالمية[٢]. وإذا ما تحقق

(١) نبيل جعفر المرسومي، التحول العالمي من الطاقة الاحفورية إلى الطاقة المتجددة وانعكاساتهُ على العراق، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١)، ص١.

(٢) للمزيد ينظر: علي مرزا، التحول نحو انتاج واستهلاك الطاقات النظيفة في العالم: التبعات المتوقعة وتوجهات الدول المصدرة للنفط، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

ذلك فعلا واستطاعت الدول الأكثر استهلاكا للبترول من تطوير مصادر طاقوية بديلة عن النفط وأكثر أمانا للبيئة، فأن ذلك يعني انهيار مالي واقتصادي للدولة الريعية وفي مقدمتها العراق.

وانطلاقا من الحقيقة التي مفادها: (أن الإيرادات النفطية تُعد الممول الرئيس للموازنة العامة في العراق، والمحرك الرئيس للنشاط الاقتصادي المحلي، والممول الابرز لمشاريع التنمية الاقتصادية داخل البلد)، لذا تُعد الحصول على إيرادات مالية قريبة الأَمد من أولويات السياسة المالية في العراق، وأسهل وسيلة لتحقيق ذلك بالنسبة للعراق هو التوجه نحو زيادة كمية إنتاج النفط، واستثمار الغاز بأسلوب حديث يؤدي إلى عدم حرقة وهدرهُ، إذ تكُمن فلسفة الأسلوب المقترح لاستثمار النفط والغاز هنا في إمكانية استغلال الاحتياطي الكبير من النفط لدى العراق وزيادة الطاقة الإنتاجية لتصل إلى (٦,٥) برميل يوميا على المدى المتوسط، واستهداف الوصول إلى طاقة إنتاجية تتراوح بين (١٠ ـ ١٥) مليون برميل/يوم على المدى الطويل، وبذل الجهد لاستغلال الغاز الطبيعي للوصول إلى سد الحاجة المحلية على المدى المتوسط، وتحقيق طاقة إنتاجية فائضة على المدى الطويل، هذا من جهة، ومن جهة أخرى العمل على تحقيق القيمة المضافة وتطوير الصناعة النفطية، عبر أسلوب يُمكن من إنشاء مصافٍ للتكرير وتطوير المصافي القديمة، والعمل على إنشاء مدينة صناعية للبتر وكيمياويات صاحبه القيمة المضافة الأعلى.

ويمكن تحقيق ذلك بتبني أسلوبين؛ أسلوب خاص بالصناعة الاستخراجية، وأسلوب خاص بالصناعة التحويلية، وعلى وفق الآتي:ـ

١ـ تطوير الصناعة الاستخراجية: في الوقت الذي يعجز العراق فيه عن زيادة طاقته الإنتاجية من النفط الخام، تستفيد دول اخرى منتجة للنفط من الزيادات الحاصلة في الطلب العالمي على النفط، على الرغم من تكلفة إنتاج البرميل في هذا الدول تُعد اعلى بكثير من تكلفة إنتاجهُ في العراق، مما استحوذ بعض المنتجين للنفط على حصة من السوق النفطية كان بالإمكان أن تكون من حصة العراق[١]، لكن بسبب فوضى الإدارة لهذا القطاع وللأسباب الموضوعية السالفة الذكر يصعب على العراق تطوير طاقتهُ الإنتاجية بالاعتماد على الامكانات الذاتية، مما أدى للجوء إلى الشركات الاجنبية لتطوير هذا القطاع متبع في ذلك أسلوب عقود الخدمة[٢]، حيث تتبع الدول النفطية حاليا اسلوبين من الأنظمة المالية في إتفاقياتها مع الشركات الاجنبية المختصة في إدارة وتطوير قطاع الطاقة؛ وهما (إتفاقية الامتياز، واالإتفاقيات التعاقدية)[*]، يُنظر مخطط (١١).

---

(١) عدنان الجنابي، كورونا ـ نفط ـ عراق: عودة إلى استراتيجية الحفاظ على السوق، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العرقيين، ٢٠٢٠)، ص٧.

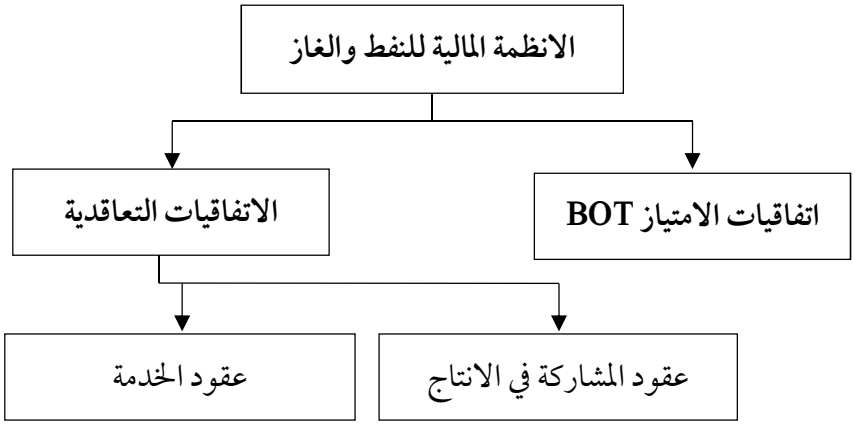
(٢) ينظر: جهورية العراق ـ وزارة النفط. متوفر على الرابط:

https://oil.gov.iq/?page=1028

(*) اتفاقية الامتياز (BOT) التي تمنح الشركة الاجنبية عملية إدارة مراحل انتاج النفط وتسويقه بالكامل دون تدخل الحكومة ولمدة زمنية محددة، اما الاسلوب الثاني فهو اتفاقيات التعاقدية التي تنقسم إلى نوعين؛ عقود خدمة وعقود مشاركة الانتاج، ينص الأول على تعاقد الحكومة مع شركة اجنبية لتطوير أو استكشاف حقول نفطية جديدة مع بقاء إدارة القطاع بكامل عملياته تحت سيطرة الحكومة مقابل حصول الشركة الاجنبية على رسوم محددة، فيما ينص النوع الثاني على تقاسم الانتاج بين الشركة والحكومة بمجرد القيام بعملية الانتاج الفعلي. للمزيد يُنظر: علياء كامل الصالح، قطاع النفط والغاز في الخليج نظرة عامة واقليمية، (الكويت: مركز الخليج لسياسات التنمية، ٢٠١٢)، ١٧ ـ ١٨.

مخطط (١١)

الأنظمة المالية المتبعة في التعاقد لتطوير قطاع النفط والغاز



المصدر: علياء كامل الصالح، قطاع النفط والغاز في الخليج نظرة عامة وإقليمية، (الكويت: مركز الخليج لسياسات التنمية، ٢٠١٢)، ١٧ ـ ١٨.

ويُعد اسلوب عقود الخدمة التي تبنتهُ الحكومة العراقية لهو الأنموذج الافضل لاستثمار النفط في العراق، وفق تقييم اغلب الخبراء في قطاع النفط، وهو ما يتفق معه الباحث، وذلك يعود للاعتبارات الآتية[١]:ـ

أ ـ يقوم هذا الاسلوب على عقود خدمة فقط، مقابل رسوم تتقاضاها الشركة، مما يعني أنّ عمليات إدارة القطاع النفطي كافة هي ملك للدولة وهذا ما يتوافق ما نص الدستور القاضي بأن النقط هو ملك للشعب.

ب ـ تحصُل الشركات الاجنبية على رسوم إنتاج محددة تتراوح بين (١ ـ ٢) دولار لكل برميل منتج.

---

(١) يُنظر في ذلك: عبد الحسين العنبكي، اقتصاديات العراق النفطي، (مركز العراق للدراسات، الساقي للطباعة والتوزيع، ٢٠١٢)، ص١٦٨. وأيضا: المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، ندوة بعنوان: عقود التراخيص النفطية ما لها وما عليها، (جامعة النهرين، كلية اقتصاديات الاعمال، ٢٣ آيار ٢٠١٩). متوفر على الرابط: https://iier.org/

ج ـ استطاعت هذه العقود من جلب التكنولوجيا والخبرات الفنية، مما ساعد على تطوير قدرة الملاكات العراقية العاملة في هذا القطاع التي كانت تفتقر إلى الخبرة والكفاءة.

د ـ تمول هذا الشركات عملية التطوير مما ساعد على تخفيف الاعباء المالية على الموازنة العامة للدولة.

ه ـ استطاع العراق عبر هذه النوع من العقود من استكشافات نفطية جديدة، مما حقق زيادة صافية في إنتاج النفط الخام من الحقول تحت عقود الخدمة بنحو أكثر (٢) مليون برميل/يوم بين عامي ٢٠١٠ ـ ٢٠٢٠.

و ـ بلغت العوائد المالية الكلية للإنتاج من حقول جولات التراخيص للمدة الممتدة من عام ٢٠١٠ ولغاية نهاية عام ٢٠١٨ ما مقداره (٥٧١) مليار دولار، فيما بلغت التكلفة الكلية المدفوعة فعلياً إلى الشركات الاجنبية للمدة نفسها نحو (٧٤) مليار دولار.

ز ـ بلغت نسبة العمالة العراقية العاملة لتنفيذ عقود الخدمة مع الشركات الأجنبية المقاولة (٨٠٪) من العمالة الكلية، من مختلف الاختصاصات والمراتب الوظيفية.

وعلى الرغم من ذلك لم يحقق هذا الاسلوب في إدارة القطاع النفطي النتائج الطموحة المنتظرة، ويرد ذلك اغلب الخبراء إلى الضعف المؤسساتي والأمني الذي يعاني منه قطاع الطاقة في العراق، فضلا عن قلة منافذ التصدير، لذلك ينبغي على العراق العمل على تحقيق جملة من التدابير، أهمها[1]:

(١) كارول نخله، مستقبل النفط للعراق: اكتشاف اطار العمل الصحيح، (لندن: جامعة سيري، مركز سيري لاقتصاديات الطاقة، ٢٠٠٨)، ص١٧.

ـ تنمية شركة النفط الوطنية وحوكمتها وجعلها قادرة على إدارة الشراكة مع الشركات الاجنبية حاليا، وتأهيلها لإدارة عمليات الصناعة الاستخراجية النفطية والغازية بكل مراحلها بعد تقليل الاعتماد على الشركات الاجنبية، ويمكن الاستفادة من نموذج شركة النفط السعودية (أرامكو) في تحقيق ذلك[١].

ـ الإسراع في تشريع قانون النفط والغاز، وذلك لأهميته في إدارة قطاع عمليات النفط والغاز واعتباره المرجع القانوني لعمل شركة النفط الوطنية، ويمكن الإفادة في ذلك من التجربة النرويجية[٢].

ـ تشكيل لجنة من الخبراء وبرئاسة وزير النفط، تكون مهمتها البحث في امكانية استحداث منافذ جديدة لتصدير النفط، والتفاوض مع السعودية وتركيا وسوريا لإعادة خطوط التصدير القديمة.

وعلى وفق ذلك يمكن استثمار الغاز المصاحب والحر في العراق بذات الاسلوب (عقود الخدمة) الذي استثمر فيه قطاع النفط، مع اعطاء الأَسبقية لسد الحاجة المحلية ومن ثم التفكير في عملية زيادة إنتاج الغاز وتصديرهُ على اعتبار أن معظم تقارير وكالات الطاقة العالمية تتوقع أن يحتل استهلاك الغاز المرتبة الثانية عالميا مع مطلع عام ٢٠٣٠، ويقترب من استهلاك النفط بحلول عام ٢٠٤٠[٣].

---

(١) للمزيد ينظر: منظمة الطاقة والتعاون العربي، مؤتمر الطاقة العربي العاشر، (الامارات العربية المتحدة ـ ابو ظبي: ٢٠١٤)، ص١٢ ـ ١٦.

(٢) عدنان الجنابي، الدولة الريعية والدكتاتورية، (بغداد: معهد الدراسات العراقية، ٢٠١٣)، ص٥٢ ـ ٥٥.

(٣) نقلا عن: على مرزا، اوراق اقتصادية ونفط العالم والعراق، المجلد الثاني، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين ـ كتاب الالكتروني، ٢٠٢١)، ص٥٣٠.

٢ ـ تطوير الصناعة التحويلية: أما الصناعة التحويلية التي يقصد بها هنا تكرير النفط وتحويله من خام إلى منتجات ذات قيمة مضافة، فيُقترح الشراكة مع الشركات الاجنبية وفق نفس الاسلوب (عقود الخدمة) فيما يخص المصافي الموجودة فعليا والتي عددها (١٤) مصفى[١]، فضلا عن مصفى كربلاء، وميسان قيد الإنشاء[٢]، لكن يحتاج العراق إلى مصافٍ جديدة لاستثمار النفط بالطريقة المثلى، وهنا يمكن تبني اسلوب الامتياز (BOT) في إنشاء مصافٍ جديدة، حيث تنص فكرة هذا الاسلوب على التعاقد مع شركة اجنبية أو محلية على بناء وتمويل وتشغيل إدارة المرفق أو المشروع لمدة معينة، وبعد انتهاء مدة العقد يعود ملكية المرفق او المشروع إلى الدولة[٣]. لكن وفق الدراسات القياسية يتضح أن عملية تكرير النفط الخام على المستوى العالمي لا تحتوي على هامش ربحي عالٍ ما لم ترتبط بنشاطات تكاملية أخرى، من مثل، النقل، والتوزيع، والصناعات البتر وكيماوية والصناعات النفطية الاخرى[٤]، لذا ينبغي أن يرافق عملية إنتاج المشتقات النفطية وتطوير المصافي في العراق على عملية تطوير شبكات النقل والتوزيع والعمل على احياء الصناعات البتروكيماوية (السجاد، مستحضرات التجميل، البلاستك، المستحضرات الصيدلأنية، الاقمشة،

(١) وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨ ـ ٢٠٢٢، مصدر سبق ذكره، ص١٤٩.

(٢) فاروق يونس، حوارات في مسائل اقتصادية، (العراق: شبكة الاقتصاديين العراقيين، أوراق في السياسات المالية والضريبية، ٢٠٢٠)، ص١٠٧.

(٣) حسين احمد دخيل السرحان، امكانية قيادة القطاع الزراعي للشراكة بين القطاعيين العام والخاص في العراق، (العراق: مجلة بيت الحكمة، دراسات اقتصادية، العدد ٤٣، ٢٠٢٠)، ص١٤٧.

(٤) على مرزا، اوراق اقتصادية ونفط العالم والعراق، المجلد الأول، مصدر سبق ذكره، ص١٥٨ ـ ١٦٠.

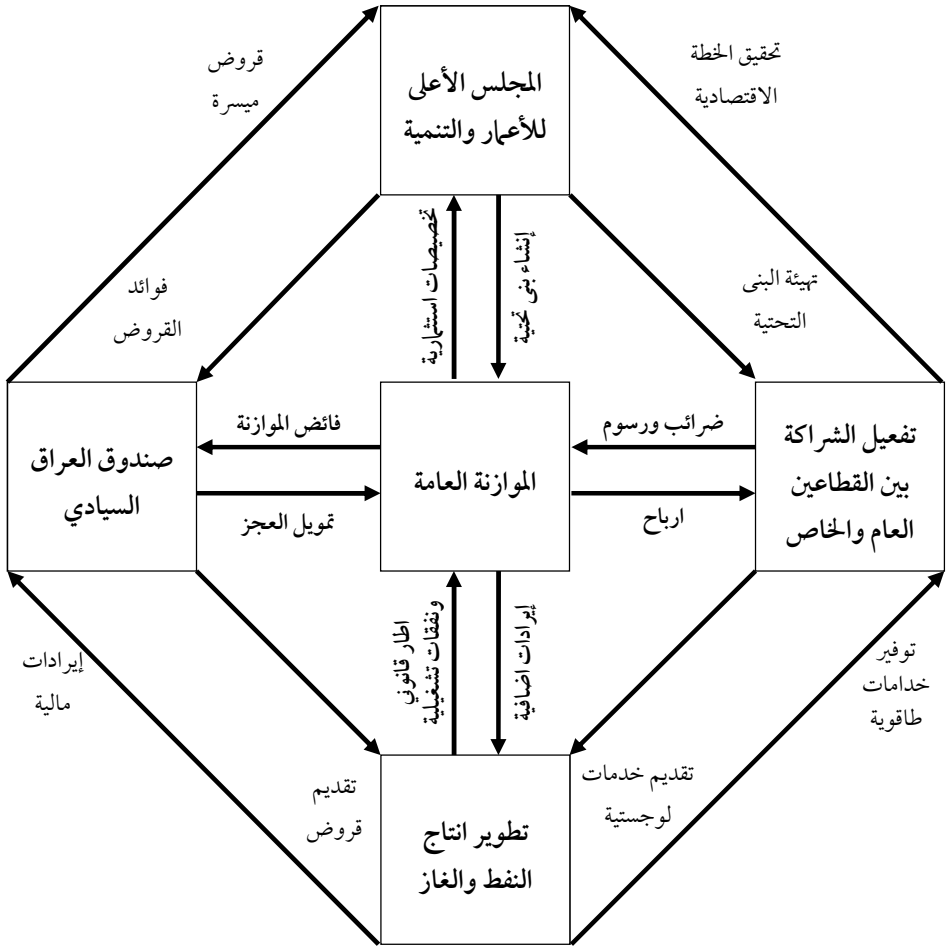
المطاط...إلخ)[١]، وتوجد لهذه النوع من الصناعات قاعدة كبيرة في العراق نشأت منذ سبعينيات القرن الماضي، لكن معظمها تم أندثاره بعد عام ٢٠٠٣، وعلى وفق ذلك يكون من الضروري إعادة استثماره وفقا لأسلوب عقود البوت (BOT)، ولكي يأتي هذا النوع من التعاقد ثمارهُ على أرض الواقع فينبغي توفر شرطيين اساسيين: الأول ـ تشريع قانون يحكم هذا التعاقد، والثاني ـ رفع الدعم الحكومي عن الطاقة.

وعلى وفق ذلك، يتم ضغط نفقات الموازنة العامة التي كانت تنفق على المشتقات النفطية من دون جدوى اقتصادي، فضلا عن ذلك ستحصل الحكومة على ضرائب ورسوم من ارباح وثروة الشركات الاجنبية المستثمرة في هذا القطاع، كما أن حوكمة عملية التعاقد مع الشركات الاجنبية في تطوير وزيادة إنتاج النفط والغاز سوف يدر على الموازنة العامة إيرادات اضافية كبيرة من بيع النفط الخام. ومما سبق تكتمل حلقة الإصلاحات المقترحة (المؤسسية والعملية) الخاصة بحوكمة وإدارة إيرادات ونفقات الموازنة العامة العراقية، **يُنظر مخطط (١٢)**.

(١) علياء كامل الصالح، قطاع النفط والغاز في الخليج نظرة عامة واقليمية، مصدر سبق ذكره، ص٢٧.

مخطط (١٢)

العملية التكاملية للإصلاحات المقترحة



المصدر: من إعداد الباحث

المبحث الرابع:
آليات الإصلاح الضريبي وتفعيل منظومة الحكومة الإلكترونية

أولا: واقع الإيرادات الضريبية في العراق

إن موضوعة الضريبة من الموضوعات الحساسة والمعقدة في العراق؛ وذلك يعود لما لهذا النوع من الإيراد من انعكاسات على جميع القطاعات، خاصة تلك التي تمس المواطنين بشكل مباشر، إذ لا يتم فرض الضرائب بهدف تحقيق إيرادات مالية للموازنة العامة للدولة فحسب، بل تتعدى ذلك لتشمل تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية، بل وسياسية[1]، وبالرغم من ذلك لم تتناول الحكومات العراقية في برامجها الإصلاحية المختلفة موضوعة الضرائب بشكل جدي، بل جاءت معظم هذه البرامج خاليه تماماً من مناقشة المشاكل وطرح الحلول الخاصة بموضوعة الضرائب[*].

والحقيقة أنّ الضريبة هي كأداة متضمنة وتدخل في الآليات الإصلاحية المقترحة كافة في هذه الدراسة، حيث أن اعمال المجلس الأعلى

---

(١) محمد السيد راضي، ومصطفى حسني السيد، المالية العامة، (الاسكندرية: دار التعليم الجامعي، ٢٠١٧)، ص٨٩.

(*) يُنظر في ذلك: خطة التنمية الوطنية (٢٠١٠ ـ ٢٠١٤)، وخطة التنمية الوطنية (٢٠١٣ ـ ٢٠١٧)، وخطة التنمية الوطنية المقدمة من قبل وزارة التخطيط (٢٠١٨ ـ ٢٠٢٢)، وكذلك خطة العراق للتنمية المستدامة التي قدمتها الحكومة عام ٢٠١٩، وأخرها الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي والمالي المقدمة من قبل حكومة الطوارئ ٢٠٢٠.

للتنمية المقترح والمسؤول عن تهيئة وتنفيذ المشاريع والبنى التحتية سينتج لنا إيراداً ضريبيا على المدى الطويل، كما أن عملية الشراكة بين القطاعين العام والخاص سوف يؤدي إلى زيادة نسبة الضريبة على الدخل والأرباح، وكذلك الحال بالنسبة لأرباح الصندوق السيادي، وثروة وأرباح تنمية وتطوير قطاع الطاقة، أما النظام الضريبي في العراق فيُعد من اقدم الأنظمة على مستوى الدول العربية، بل والمنطقة، حيث صدر أول قانون للضريبة عام ١٩٢٧[١]، ويُقسم هيكل النظام الضريبي في العراق حاليا إلى ضرائب مباشرة وضرائب غير مباشرة، وتشمل الضرائب المباشرة الضريبة على الدخل ورأس المال، أما الضرائب الغير مباشرة فتشمل الضريبة الجمركية والضرائب على الإنتاج[٢]، يُنظر المخطط (١٣).

تُعد الإيرادات الضريبية من أهم واكبر مصادر الإيرادات العامة للموازنة في جميع الدول باستثناء بعض الدول ذات الموارد الطبيعية الوفيرة، خاصة الدول النفطية وعلى رأسها دول الخليج العربي، والعراق وليبيا، ولا تعزى تلك الأهمية للإيرادات الضريبية إلى كبر حجمها إذا ما قورنت بغيرها من مصادر الإيرادات فقط، بل لكونها تُعد من أهم أدوات السياسة المالية التي تستخدمها الحكومات للتأثير على النشاط الاقتصادي وتوجيهه نحو تحقيق جملة من الأهداف الاجتماعية والاقتصادية[٣].

---

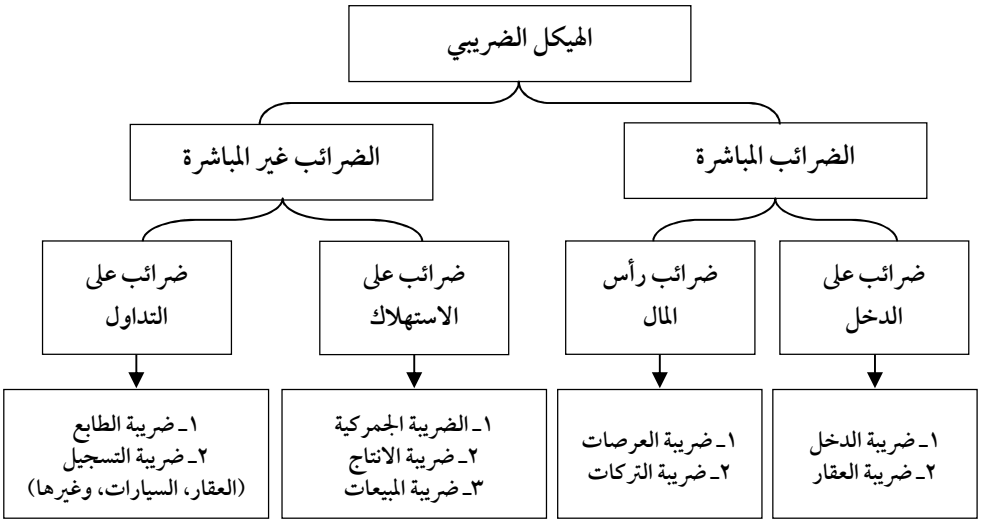
(١) جمهورية العراق ـ وزارة المالية، تأريخ نشوء الهيئة العامة للضرائب. متوفر على الرابط:
https://tax.mof.gov.iq/PageViewer.aspx?id=147

(٢) مظهر محمد صالح، الاستدامة المالية العراقية ومصفوفة القيود الريبية، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١)، ص٥.

(٣) صباح صابر محمد خوشناو، الموازنة العامة في العراق: دراسة تحليلية مع اشارة إلى اقليم كردستان، مصدر سبق ذكره، ص١٤٢.

مخطط (١٣)

هيكل النظام الضريبي في العراق



المصدر: عدي سالم علي، وسراء سالم داؤد، ضريبة القيمة المضافة وإمكأنية تطبيقها في النظام الضريبي العراقي، (العراق: مجلة تنمية الرافدين، المجلد ٣٧، العدد ١١٨، ٢٠١٨)، ص٤٩.

وعند تحليل مصادر الإيرادات للموازنة العامة في العراق نجد الأمر مختلف تماماً، حيث أن الإيرادات الضريبية لا تساهم إلا بنسبة قليلة جداً من إجمالي الإيرادات العامة، فخلال العقد الاخير بلغ المتوسط التراكمي لمساهمة الإيرادات الضريبية نحو (٤,٥٪) من إجمالي إيرادات الموازنة العامة[١]، **وكما هو موضح في جدول (٢٤).**

(١) للمزيد ينظر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي للأعوام ٢٠١٠ ـ ٢٠٢٠، مصدر سبق ذكره.

جدول (٢٤)
الإيرادات الضريبية ونسبة مساهمتها في إيرادات الموازنة العراقية للأعوام ٢٠١٦ ـ ٢٠٢٠

السنوات / الإيرادات	٢٠١٦ (مليار دينار)	٢٠١٧ (مليار دينار)	٢٠١٨ (مليار دينار)	٢٠١٩ (مليار دينار)	٢٠٢٠ (مليار دينار)
إجمالي إيرادات الموازنة	٥٤.٤٠٩,٢	٧٧.٣٣٥,٩	١٠٦.٥٩٦,٨	١٠٧.٥٦٧,٠	٦٣.١٩٩,٧
إجمالي الإيرادات الضريبية	٣.٨٦١,٨	٦.٣٨٢,٨	٥.٦٤٩,٨	٤.٠١٤,٥	٤.٧١٨,٢
نسبة مساهمة الإيرادات الضريبية في الموازنة	٧,١	٨,٢	٥,٣	٣,٧	٧,٤

المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والبحوث، ٢٠١٦ ـ ٢٠٢٠)، صفحات متفرقة.

إذ يلحظ من الجدول المساهمة المنخفضة للإيرادات الضريبية كأحدى المصادر الإيراديه للموازنة العامة العراقية، حيث لم تسهم في افضل أحوالها بأكثر من (٨,٢٪) من إجمالي الإيرادات العامة، وإذا ما تم مقارنة مستوى الإيرادات الضريبية في العراق مع الدول النفطية الأخرى، مثل دول مجلس التعاون الخليجي، سنجد أن نسبة مساهمة الضرائب في الموازنة العامة في العراق هي أقل بكثير مقارنة مع مساهمة الضرائب في هذه الدول باستثناء الكويت، يُنظر جدول (٢٥).

جدول (٢٥)
الإيرادات الضريبية لأهم الدول الريعية ونسبتها من الإيرادات الكلية والناتج المحلي الإجمالي للأعوام (٢٠١٩ ـ ٢٠٢٠)

نماذج من الدول العربية	الإيرادات الضريبية ٢٠١٩ (مليون دولار)	النسبة من الإيرادات الكلية٪	النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي٪	الإيرادات الضريبية ٢٠٢٠ (مليون دولار)	النسبة من الإيرادات الكلية٪	النسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي٪
السعودية	٥٠،١٣٣	٢٠،٧	٦,٣	٦٠،٣٦٩	٢٩,٠	٨,٦
الكويت	١،٨١٥	٢,٧	١,٣	١،٧٤٢	٣,١	١,٦
قطر	٨،٣٥٢	١٤,٧	٤,٦	٦،٦٩١	١٤,٦	٤,٥
ليبيا	٨٨٨	٢,٢	٢,٠	٣٦٨	٢,٥	١,٧
البحرين	١،٠٧١	١٤,٠	٢,٨	٩٥٥	١٦,٨	٢,٨
عُمان	٤،٨٩٧	١٨,١	٦,٤	١،٤٣٠	٦,٥	٢,٢
العراق	٣،٣٩٦	٣,٧	١,٧	٣،٩١٦	٧,٥	٢,٥
نماذج من الدول الغير العربية ريعية						
الاردن	٦،٥٤٦	٦٤,٤	١٥,٠	٦،٩٩٤	٧٠,٦	١٦,٠
المغرب	٢٤،٧٦٦	٨٦,٢	٢٠,٧	٢٣،٠٨٨	٨٨,٦	٢٠,١
تونس	٩،٨٤٠	٨٩,٨	٢٥,٤	٩،٦٥٧	٨٨,٦	٢٤,٦
لبنان	٨،٨٦٦	٨٣,٨	١٦,٢	٦،٦١١	٧٤,٤	٣٥,٣
مصر	٤١،٩٣٢	٧٤,٣	١٣,٨	٤٦،١٤٣	٦٦,٠	١٢,٧

المصادر: الامانة العامة للجامعة العربية، التقرير الاقتصادي العربي الموحـدة، (ابـو ظبـي: ٢٠٢١)، ملحق (٣/٦)، ص٣٥٦.

ويعزو مجموع الباحثين والخبراء في الشأن المالي ضعف الإيرادات الضريبية في العراق إلى مجموعة من الأسباب، يمكن حصرها بالنقاط الآتية[١]:-

١ - الفساد الإداري والمالي المستشري في اغلب مؤسسات الدولة بسبب ضعف الجهاز الرقابي.

٢ - ضعف مرونة الأنظمة الضريبية وجمودها، أي أنها لا تستجيب للتغيرات الحاصلة في النشاط الاقتصادي مما يجعلها قاصرة عن تحقيق أهدافها.

٣ - ضعف كفاءة الإدارة الضريبية مقارنة بالدول النفطية الأخرى، مما نتج عنه عدم القدرة على الوصول إلى معظم الأوعية الضريبية وتخلف اساليب الحصر والربط وضعف الوعي الضريبي.

٤ - التهرب الضريبي الناتج عن انعدام الثقة بين الحكومة والمكلفين بالضرائب؛ وذلك يعزى إلى اعتقاد المواطن بعدم تقديم الحكومة اي خدمات تستحق دفع الضرائب.

٥ - ضخامة الإيرادات الريعية، التي استطاعت أن تحجم دور الضرائب

(١) يُنظر في ذلك كلٌّ من: وزارة المالية، تقييم أداء الهيئة العامة للضرائب، (جمهورية العراق: قسم الاحصاء والأبحاث، ٢٠١٠). كذلك: مروه ضياء ابراهيم، وخوله حسين حمدان، الخصخصة والنظام الضريبي في العراق، (العراق: مجلة الادارة واقتصاد، المجلد الثاني، العدد ٧. ٢٠١١)، ص١٨٢. ايضا ينظر: علي عبد الكاظم دعدوش، تأثير التكنولوجيا المالية على اقتصاد الظل في العراق وإمكانية تعزيز النمو الحقيقي المستدام: تجارب دولية مختارة، (سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢)، ص٦ - ٧. وأيضا مظهر محمد صالح، مدخل في الاقتصاد السياسي: الدولة الريعية من المركزية الاقتصادية إلى ديمقراطية السوق، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠ - ٢٥.

كإيرادات مالية للموازنة.

٦ ـ ضعف التنظيم الاقتصادي في دمج الاقتصاد غير المنظم (اقتصاد الظل) بالاقتصاد المنظم (الحكومي).

٧ ـ اتباع اسلوب قديم ومتخلف في تحصيل الإيرادات الضريبية.

ثانيا: الآليات الإصلاحية المقترحة لزيادة الإيرادات الضريبية

مما سبق، يتضح أن الإيرادات الضريبية في العراق تعاني من مشاكل مركبة بعضها مؤسساتي وتشريعي، وبعضها فني وعملي، وفي الحقيقة عند الاطلاع على النظم القانونية المُنظمة للضريبة المباشرة (ضريبة الدخل، والعقار، والعرصات والتركات) في العراق سوف نجد أنها لا تعاني من عجز أو خلل تشريعي وتنظيمي، وكل ما يمكن أن يسجل عليها من سلبيات هو في عملية التطبيق التقليدية والقديمة في تحديد الأوعية الضريبية وعملية جبايتها[١]، وهذا ما يفسره ارتفاع إيراداتها النسبي إلى نحو (٦٥٪) من إجمالي الإيرادات الضريبية، مقابل نحو (٣٥٪) للإيرادات الضريبية الغير مباشرة[٢].

وعلى وفق ذلك تكمُن الفلسفة الإصلاحية لزيادة الإيرادات الضريبية في إصلاح منظومة الإدارة الضريبية وإعادة النظر في القوانين المنظمة للضريبة غير المباشرة (ضريبة الجمارك، والإنتاج والمبيعات) وتبني نظام

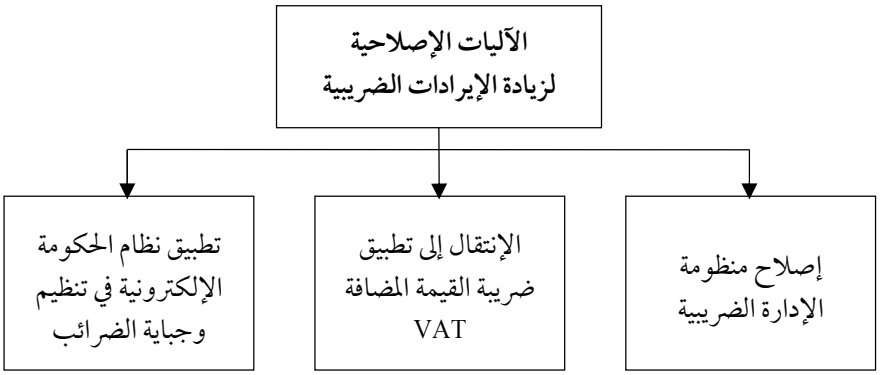
(١) يُنظر: وزارة المالية ـ الهيئة العامة للضرائب، القوانين الضريبية. متوفر على الرابط:
https://tax.mof.gov.iq/PageViewer.aspx?id=142

(٢) ينظر في ذلك: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي للأعوام ٢٠٠٨ ـ ٢٠٢٠، مصدر سبق ذكره. صفحات متفرقة.

الحكومة الإلكترونية في تنظيم الاجراءات الضريبية وطريقة الجباية، وكما موضح في المخطط الاجرائي (١٤).

مخطط (١٤)

الآليات الإصلاحية المقترحة لزيادة الإيرادات الضريبية في الموازنة العراقية



المصدر: من إعداد الباحث

١ـ إصلاح الإدارة: إن إصلاح النظام الضريبي عملية معقدة تتطلب تغييرات في نواحي عدة، لكن حتى وأن تم إصلاح جميع نقاط الضعف الخاصة بعملية تحصيل الإيرادات الضريبية سوف لن تأتي ثمارها ما لم يتم إصلاح الإدارة المختصة بالشؤون الضريبية، وتعاني الإدارة الضريبية في العراق نوعين من المشاكل؛ الأول نظام العمل التقليدي؛ إذ تقوم بإنجاز اعمالها وتعاملاتها كافة وفق طريقة المستندات والقيود الورقية[١]، والثاني ضعف الكفاءة الإدارية الناتجة عن قلة التخصصات الدقيقة المطلوبة في الإدارة، التي طالما تم التصريح عنها من قبل هيئة الضرائب العامة[٢]، لذا

(١) فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢١)، ص٥٢.

(٢) ينظر: وزارة المالية، تقييم أداء الهيئة العامة للضرائب، مصدر سبق ذكره.

يمكن إصلاح هاتين المشكلتين وفق الأتي: ـ

أ ـ التحول من اسلوب الإداري الورقية إلى اسلوب الإداري الإلكترونية، إذ اصبح لزاما على الدولة العراقية أن تستفيد من مميزات الثورة التكنولوجية والمعلوماتية في إدارة مرافقها العامة، ويمكن أن تطبق هذه التجربة على الإدارة الضريبة كمرحلة أولى وصولا إلى تطبيق الحكومة الإلكترونية التي تعرف على أنها "الحكومة التي تستخدم تكنولوجيا المعلومات والاتصالات في إنجاز الخدمات الحكومية"[١]، حيث اصبحت الخدمات الإلكترونية من أهم البنى التحتية في الوقت الحاضر، وهذا ما عملت على تطويره دول مجلس التعاون الخليجي واستغلاله في تقديم أفضل الخدمات وبأعلى كفاءة ممكنة[٢]، حيث يمكن للعراق أن يستفيد من تجربة هذه الدول.

ب ـ استقطاب وتوظيف عدد من الاشخاص من ذوي التخصصات الدقيقة في الإدارة الضريبية، والتركيز على حملة الشهادات العليا في تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وتوزيع العمل وفق قاعدة الشخص المناسب في المكان المناسب.

إن تطبيق النقطتين أعلاه سوف ينتج لنا تبسيط وتوحيد في الاجراءات وخفض التكلفة وتوفير المعلومات للمكلفين والإداريين مما سيؤدي في المحصلة إلى جودة في الأداء وسرعة في التنفيذ[٣].

---

(١) سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة لدولة: مدخل معاصر، مصدر سبق ذكره، ص٧١.

(٢) للمزيد ينظر: هبة عبد المنعم، وصبري الفران، دراسة حول رقمنة التحصيل الضريبي في الدول العرابية، (ابو ظبي: صندوق النقد العربي، ٢٠٢١).

(٣) علي حسن حسين عبد الله، الاصلاح الضريبي ودوره في تمويل الموازنة العامة في العراق، رسالة ماجستير، (جامعة كركوك، كية القانون والعلوم السياسية، قسم القانون، ٢٠١٧)، ص١٢٢.

٢ـ تطبيق ضريبة القيمة المضافة VAT: تُعد ضريبة القيمة المضافة كما تم تناولها في الفصل الثاني من هذه الدراسة، ضريبة تفرض على كل مرحلة من مراحل الإنتاج وصولا إلى الاستهلاك النهائي، وعلى السلع المستوردة دون المصدرة[١]، أي أن وعائها الضريبي يتمحور حول الضرائب غير المباشرة، وحصرا ضريبة الاستهلاك، ويتميز هذا الاسلوب من الضرائب بالمميزات الآتي[٢]:ـ

أ ـ إنها ضريبة غير مباشرة أي أنها لا تجبى مباشرة من المستهلك، بل تستوفى من المؤسسات الخاضعة لها، التي تعرض السلع والخدمات في كل مرحلة من مراحل التصنيع والتوزيع والاستهلاك، وتحمل هذه المؤسسات الضريبة على المستهلك الأخير في السعر النهائي.

ب ـ تتمتع ضريبة القيمة المضافة بخاصية الخصم الضريبي أي إمكانية تنزيل الضرائب المدفوعة سابقا على السلع المشتراة من مبلغ الضريبة الواجب على مبيعات المكلف.

ج ـ إنها ضريبة حيادية أي لها تأثير مماثل على جميع القطاعات الاقتصادية ولجميع المراحل ونتيجة لذلك فهي لا تسبب تغييرا في اتجاه نفقات أو استهلاك لقطاع دون آخر ومن ثم التأثير في نضوب ذلك القطاع، فضلا عن أنها توزع العبء الضريبي على أكبر عدد ممكن من المواطنين ولا تحصره فقط بالفئة العاملة في المجتمع.

---

(١) ندى هديوة، الضريبة على القيمة المضافة VAT وأثارها الاقتصادية والاجتماعية في سورية، اطروحة دكتوراه، (جامعة دمشق، كلية الادارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠١٨)، ص ١٢٨.

(٢) المصدر نفسه، ص١١٣ وما بعدها.

د ـ تتصف ضريبة VAT بالمرونة ، أي يمكن للسلطة أن تستفيد منها بتطبيقات مرنة جدا على السلع التي لا تريد تشجيعها فترفع قيمة ضريبتها، والعكس بالعكس، في حالة السلع المراد تنشيطها.

ه ـ تقوم بتعبئة الإيرادات المالية واستقرار الاقتصاد الكلي مقارنة مع اساليب الضرائب الأخرى.

وبما أنّ الآليات الإصلاحية الواردة في هذا الدراسة تهدف إلى اعطاء دور اوسع للقطاع الخاص وتنشيط المشاريع الداخلية وإعادة هيكلة القطاع العام بما يؤدي إلى ترشيد نفقات الموازنة، فأن تطبيق ضريبة القيمة المضافة اصبح ضروريا لزيادة الإيرادات وتحفيز القطاع الخاص في العراق. وقد اثبتت التجارب الدولية نجاحها في زيادة الإيرادات الضريبية، عبر حصر الضرائب غير المباشرة بضريبة القيمة المضافة، إذ أن الشروع بتطبيق إتفاقية ضريبة القيمة المضافة في دول مجلس التعاون الخليجي منذُ عام ٢٠١٨، قد زاد من الإيرادات الضريبية بشكل ملحوظ[١]، وكما موضح في الجدول (٢٦).

(١) للمزيد ينظر: مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الاتفاقية الموحدة لضريبة القيمة المضافة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية. (الامانة العامة لمجلس التعاون الخليجي، ٢٠١٦). متوفر على الرابط:

https://zatca.gov.sa/ar/RulesRegulations/Taxes/Documents/VAT%20Final%2030%20Nov%202016(updated).pdf

جدول (٢٦)

الإيرادات الضريبية في دول مجلس التعاون الخليجي قبل وبعد دخول إتفاقية ضريبة القيمة المضافة الموحدة حيز التنفيذ (مليون دولار)

	الإيرادات الضريبية قبل تنفيذ ضريبة القيمة المضافة		سنة تطبيق ضريبة القيمة المضافة	الإيرادات الضريبية بعد تطبيق ضريبة القيمة المضافة	
الدول	٢٠١٦	٢٠١٧	٢٠١٨	٢٠١٩	٢٠٢٠
السعودية	٢٢،١٣٣	٢٥،٩٣٧	٤٤,٢٦٧	٥٨،٦٩١	٦٠،٣٦٠
الامارات	١١،٧٠٩	٤٥،٥٣٥	٥٥،٥٤٨	٦٢،٢٣٠	٥٥،٢٩٢
قطر	٨،٦٨١	٦،٧٢٨	٧،٩٦٧	٨،٣٥٢	٦،٦١٩
الكويت	١،٦١١	١،٨٤٦	٢،٨١٥	١،٨٩٧	١،٧٤٢
البحرين	٢٥٠	٧٦١	٨١٩	١،٠٩٨	٩٥٥
عُمأن	٣،٠٦٤	٣،٤٧٥	٤،٦٢٣	٤،٨٩٧	١،٤٣٠

المصدر: الامانة العامة للجامعة العربية، التقرير الاقتصادي الموحد، (ابو ظبي، ٢٠١٧ ـ ٢٠٢١)، ملحق (٣/٦)، صفحات متفرقة.

يتضح من الجدول أعلاه، وبشكل واضح الزيادة الحاصلة في الإيرادات الضريبية لدول مجلس التعاون الخليجي بعد دخول إتفاقية ضريبة القيمة المضافة حيز التنفيذ عام ٢٠١٨، فيلاحظ الفرق في الإيرادات بين عامي ٢٠١٦ ـ ٢٠١٧، وعامي ٢٠١٨ ـ ٢٠١٩، حيث ارتفعت هذه الإيرادات بنسبة تراكمية نحو (٦٠٪)، قبل أن تعود للانخفاض عام ٢٠٢٠ نتيجة لتداعيات جائحة كورونا.

إن أهمية تطبيق ضريبة القيمة المضافة في العراق ليس لزيادة الإيرادات المالية للموازنة فحسب، بل ستحد أيضا من التهرب الضريبي الحاصلة في عملية الاستيراد عبر المنافذ الحدودية، حيث أن عدم دفع التاجر أو المستورد للضريبة واستلام وصل بذلك في المنافذ الحدودية فسوف يدفعها عند بيع

البضاعة سواء كان البيع للوسطاء أو المستهلكين، وعليه تصبح ضريبة القيمة المضافة واجبة الدفع على القيمة الكلية للمبيعات. ولكي يكتب النجاح لضريبة القيمة المضافة في العراق فيتطلب توفير الآتي[١]:-

- تشريع قانون خاص بضريبة القيمة المضافة يحدد وفقه الوعاء الضريبي، ونسبة الضريبة، والإعفاءات.

- تحديد الجهة المسؤولة عن إدارة هذا الاسلوب.

- التنسيق الجيد بين الهيئة العامة للجمارك وهيئة الضرائب العامة.

٣ - تطبيق نظام الحكومة الإلكترونية في تنظيم وجباية الضرائب: أثرت التحولات الرقمية السريعة التي يشهدها العالم على كافة مناحي الحياة، وأسفرت عن تحقيق مكاسب كبيرة على صعيد الإنتاجية والتنافسية من خلال دورها في إعادة تشكيل طريقة إدارة وأداء العديد من القطاعات الإنتاجية والخدمية، كما انعكست أيضا على آليات عمل وأداء السياسات الاقتصادية الكلية ومن بينها السياسة المالية. وامتداداً لهذه التحولات الرقمية، اتجهت العديد من الحكومات إلى رقمنه للمالية العامة، بما فيهم حكومات الدول المجاورة للعراق، بهدف تطوير آليات أكثر كفاءة لجمع الإيرادات العامة وإنفاقها، واستطاعت بذلك أن تحقق وفورات مالية كبيرة بما يُحقق أهداف السياسة المالية[٢].

أما الحكومات العراقية فلم تستفد إلى الآن من مزايا تكنولوجيا

---

(١) ينظر في ذلك: عدي سالم علي، وسراء سالم داؤد، ضريبة القيمة المضافة وإمكانية تطبيقها في النظام الضريبي العراقي، (العراق: مجلة تنمية الرافدين، المجلد ٣٧، العدد ١١٨، ٢٠١٨)، ص ٥٥ - ٥٦. وأيضا ينظر: ندى هديوة، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٨.

(٢) هبة عبد المنعم، وصبري الفران، مصدر سبق ذكره، ص٥.

المعلومات والاتصالات، إلا بالشيء اليسير، على الرغم من استحداث اقسام في المؤسسات الحكومية مختصة في الحوسبة والاتصالات الإلكترونية، مثال ذلك قسم الحاسبة الإلكترونية في الهيئة العامة للضرائب الذي ينحصر دوره في ربط فروع الهيئة العامة من دون العمل على تطويره ليشمل أتمته لنظام الضرائب بشكل كامل[١]، هذا الاسلوب التقليدي والقديم في إدارة وجباية الضرائب أسهم في فقدان الموازنة العامة العراقية مبالغ مالية كبيرة، فعند تدقيق بيانات الإيرادات الضريبية التخمينية والفعلية نجد أن الإيرادات الضريبية الفعلية هي ما نسبته (٥٠٪) من الإيرادات المخمن تحصيلها في الموازنة السنوية[٢]، هذا وأن دل إنما يدل على أن عملية جباية الضرائب بالطريقة التقليدية، خاصة الضرائب غير المباشرة، قد ساعد على تفشي الفساد الإداري والمالي والتهرب الضريبي.

وتبعا لذلك ينبغي على الحكومة العراقية الاسراع بتبني تطبيق الحكومة الإلكترونية والبدء بتنفيذها في إدارة وجباية الضرائب، ويمكن تحقيق ذلك عبر تطبيق الخطوات التي اتبعتها معظم الدول التي تحولت إلى تطبيق الحكومة الإلكترونية، وهي كالآتية[٣]:-

---

(١) للمزيد ينظر: وزارة المالية، الهيكل الإداري للهيئة العامة للضرائب، ص٢٣ - ٢٥. متوفر على الرابط:

https://tax.mof.gov.iq/PageViewer.aspx?id=102

(٢) ينظر في ذلك: جمهورية العراق، قانون الموازة العامة الاتحادي للأعوام ٢٠١٠ - ٢٠١٩. وأيضا البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي للأعوام ٢٠١٠ - ٢٠١٩، مصادر سبق ذكرها.

(٣) للمزيد ينظر: هبة عبد المنعم، وصبري الفران، مصدر سبق ذكره، ص٧. وأيضا: فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد، مصدر سبق ذكره، ص١٢.

أ ـ وضع الاطار القانوني الداعم للتحول من التحصيل النقدي إلى التحصيل الإلكتروني.

ب ـ إعادة هندسة الإجراءات الضريبية وتبسيطها بما يتلائم مع التحول للنظام الرقمي.

ج ـ تأسيس هيئة اتصالات وطنية تابع للحكومة بالكامل أو بالمشاركة مع شركات القطاع الخاص (شركة زين العراق، او اسيا سيل، او غيرها)، تتولى مهمة إدارة وتحصيل الضرائب الكترونياً، وتصميم بطاقات دفع رقمية خاصة لهذا الغرض.

د ـ بناء قدرات الملاكات البشري وتأهيله بما يتلائم مع الإدارة الرقمية.

ه ـ تثقيف جميع المكلفين بدفع الضريبة على طريقة التسجيل والدفع إلكترونيا.

و ـ حوكمة النظام عبر التنسيق وتوزيع المهام بين الهيئة العامة للضرائب، وهيئة الجمارك، ووزارة المالية وشركات الاتصالات.

وإذا ما تم حوكمة التحول من الدفع النقدي إلى الدفع الإلكتروني بطريقة صحيحة سوف ينعكس هذا على إيرادات الموازنة العراقية بشكل ايجابي؛ وذلك لأن التعامل والدفع إلكترونيا سيتمكن من[1]:ـ

(١) يُنظر في ذلك: علي حسن حسين عبد الله، الاصلاح الضريبي ودوره في تمويل الموازنة العامة في العراق، مصدر سبق ذكره، ص١٢٣. وأيضا: علي عبد الكاظم دعدوش، تأثير التكنولوجيا المالية على اقتصاد الظل في العراق وإمكانية تعزيز النمو الحقيقي المستدام: تجارب دولية مختارة، مصدر سبق ذكره، ص٣. وكذلك: فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد، مصدر سبق ذكره، ص١٢.

- إلغاء التعامل بالنقد بين الموظف والمكلف بدفع الضريبة الذي عادة ما يكون باب لممارسة الفساد المالي.

- دمج الاقتصاد الغير منظم بالاقتصاد المنظم، عبر تسهيل اجراءات التسجيل ودفع الضريبة، مما يعني ارتفاع نسبة تحصيل الضرائب.

- التمكن من تطبيق ضريبة القيمة المضافة بشكل كفوء.

الفصل السابع:
الخـــيارات المتـــاحة
في منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية
لدعم وتعزيز الإصلاحات المالية
والاقتصادية في العراق

تمهيد:

يشكل التعاون الدولي الاساس الذي تبنى عليه علاقات الدول ومصالحها المشتركة، وتؤدي منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية بشكل خاص دوراً كبيرا في تنمية وتعزيز النشاط الاقتصادي داخل الدولة، فمن خلالها تتصاعد المنافع التي تجنيها الحكومات والشعوب، وعبرها تثبت الدول مكانتها مع الدول الأخرى، ونظراً لأثر العلاقات الاقتصادية في حياة المجتمعات، ودورها في البناء والتنمية، فقد حظيت بإهتمام الدول كافة سواء النامية أو المتطورة؛ وذلك لتعزيز التعاون وفتح افاق جديدة من المصالح المشتركة سواء عبر التعاون مع المنظمات الدولية أو الاندماج في التكتلات الاقتصادية الإقليمية أو التعاون على مستوى الإتفاقات الثنائية.

لكون أن العراق جزء من هذه المنظومة الاقتصادية، فهو يؤثر ويتأثر بها، فإذا كان من الممكن انجاز بعض الإصلاحات المقترحة بجهود داخلية بحتة، فإن القسم الاكبر من الإصلاحات السياسية والاقتصادية والمالية المقترحة يصعب تحقيقها من دون اللجوء إلى دعم منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية والتعاون معها سواء في ظل المنظمات الدولية او الإقليمية أو على مستوى التعاون الثنائي، لذا ينبغي على العراق الإفادة من المميزات والدعم الذي تقدمه منظومة العلاقات الدولية، والتي كانت تفتقر إليها الخطط الإصلاحية كافة التي تبنتها الحكومات العراقية المتعاقبة[*]، بل

(*) لم تتبنى البرامج الاصلاحية للحكومات المتعاقبة أي سياسات او خارطة عمل للتعاون الدولي في =

بعضها أساء استخدام الدعم المقدم لها.

وعلى وفق ذلك تم تقسيم هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث تناولت أبرز الخيارات والمنافع المتاحة للعراق في منظومة العلاقات الاقتصادية الدولية لتعزيز ودعم إصلاحات الموازنة، واختيار افضل الاساليب المتاحة التي ينبغي على العراق ان يتبناها لدعم منظومة الإصلاحات السياسية والاقتصادية والمالية المقترحة.

= دعم مجموعة الاصلاحات الموضوعة قيد التنفيذ، لذا فشلت معظم هذه البرامج عن تطبيق برامجها الاصلاحية. ينظر في ذلك: خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣ ـ ٢٠١٧)، وخطة التنمية الوطنية (٢٠١٨ ـ ٢٠٢٢)، وكذلك خطة العراق للتنمية المستدامة التي قدمتها الحكومة عام ٢٠١٩، وايضا الورقة البيضاء للإصلاح الاقتصادي والمالي ٢٠٢٠، مصادر سبق ذكرها.

المبحث الأول:
المنظمات الاقتصادية الدولية
ودورها في دعم الإصلاحات الاقتصادية والمالية في العراق

أولا: الخيارات الإصلاحية المتاحة في ظل المنظمات الاقتصادية الدولية

كان أُفول الحرب العالمية الثانية إيذانا بتأسيس مجموعة من المنظمات الدولية السياسة والاقتصادية، وذلك يعزى لما شهده العالم من حروب وأزمات اقتصادية ومالية، لكن أبرز هذه المنظمات حاليا والتي تتحكم بقواعد النظام العالمي، هي: مؤسسة البنك الدولي، وصندوق النقد الدولي، ومنظمة الدول المصدرة للبترول (أوبك)، إذ توفر هذه المنظمات الدولية مجموعة من الخيارات لدعم الدول بصورة عامة، وينقسم هذا الدعم إلى مجموعتين[1]:ـ

ـ **المجموعة الأولى:** تقديم الدعم المالي؛ إذ تقوم هذه المنظمات بتوفير التمويل المالي للدولة التي تعاني من قصور في التمويل أو عجز في موازنتها العامة، ويكون الدعم اما عبر القروض أو عبر المساعدات والمنح المالية.

ـ **المجموعة الثانية:** تقديم الدعم الفني؛ حيث تقدم هذه المنظمات الدولية

---

(١) صلاح نوري عبد الحسين، التحول الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣: دراسة في تأثير المؤسسات المالية الدولية، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية العلوم السياسة، قسم النظم السياسية، ٢٠١٩)، ص ٨٦ ـ ٨٧.

مساعدات فنية للدول، وتكون هذه المساعدات اما على شكل برامج تدريبية او تقديم استشارات في مواضيع مختلفة أهمها السياسات الاقتصادية والمالية، أو مساعدات تكنولوجية.

وتستهدف هذه المنظمات بصورة عامة من تقديم الدعم المالي والمساعدات الفنية إلى نشر وتعزيز الحكم الرشيد في جميع دول العالم، وذلك عبر حث الدول على تفعيل مبدأ المساءلة والشفافية والمشاركة، ويتضح ذلك بشكل جلي من خلال الاشتراطات التي يضعها كلٌّ من صندوق النقد والبنك الدوليين على الدول الطالبة للدعم المالي والفني، حيث يجب على الدولة المستفيدة من عملية الدعم أن تقوم بتنفيذ بعض الإجراءات قبل تقديم الدعم لها بشكل كامل، ويمكن إجمال هذه الاشتراطات بالنقاط الآتي[1]:-

١- **على مستوى السياسة الاقتصادي:** يجب على الدولة الطالبة للدعم أن تقوم بمجموعة من الإصلاحات الاقتصادية على المستوى الكلي، والتي تشتمل على تصحيح الاختلالات في ميزان المدفوعات، وتقليل الفجوة بين العرض والطلب الكليين، وتبني نظام السوق وخصخصة القطاع العام، وتحرير التجارة الدولية.

٢- **على مستوى السياسة المالية:** يطلب من الدولة المستفيدة من المساعدات أن تقوم بمجموعة من الإصلاحات في السياسة المالية والنقدية والتي تشتمل على:-

أ - تخفيض عجز الموازنة العامة، عبر تخفيض الانفاق العام، ورفع

(١) صلاح نوري عبد الحسين، مصدر سبق ذكره، ص١٠٢ - ١١٠.

الدعم الحكومي لبعض القطاعات.

ب ـ توسيع القاعدة الضريبية، وإلغاء بعض الامتيازات الضريبية.

ج ـ تخفيض سعر صرف العملة المحلية، ورفع اسعار بعض السلع الاساسية.

د ـ تشجيع الادخار المحلي، عبر رفع اسعار الفائدة.

ه ـ الاحتفاظ بالحد الأدنى من الاحتياطات الدولية.

٣ ـ **على مستوى الإدارة العامة:** عزت المنظمات الاقتصادية الدولية فشل تحقيق الشروط الاقتصادية والمالية في معظم الدول التي تم دعمها مالياً وفنياً إلى عوامل سياسية، وضعف في مستوى الإدارة العامة، لذا اتجهت هذه المنظمات لوضع شروط سياسية لتقديم الدعم جنبا إلى جنب مع الشروط الاقتصادية[١]، حيث اشتملت هذه الشروط على[٢]:

أ ـ إنشاء قواعد ومؤسسات توفر إطار يمكن التنبؤ به وشفاف للإدارة العامة يمكنه من تقديم المسؤولين للمحاسبة.

ب ـ التوجه نحو المشاركة السياسية، ودعم الديمقراطية.

ج ـ شفافية في المعلومات، وسهولة الوصول إليها من قبل الجهات الرقابية الدولية والمجتمعية كافة.

د ـ تحقيق سيادة القانون، والسيطرة على الفساد.

وبالرغم من السلبيات التي تكتنف هذه الاشتراطات على الدولة الطالبة للدعم، إلا أنها تُعدّ وسائل ضغط على الحكومات لتصحيح

---

(١) عصام عبد الشافي، بين المشروطية السياسية والحكم الرشيد، (مصر: سلسلة اصدارات المعهد المصري للدراسات، دراسات سياسية، ٢٠١)، ص٥.

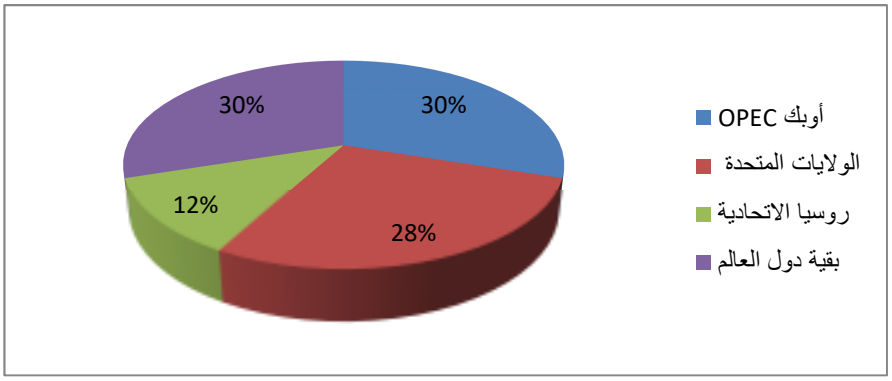
(2) Daniel Kaufmann and others, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, (Brookings Institution, September, 2010), p.p. 3 ـ 4.

اوضاعها الاقتصادية والمالية، وتُعد بالنهاية عملية نجاح أو فشل الدعم المالية والفني المقدمة من قبل المنظمات الاقتصادية الدولية ما هي إلى عملية مرتبطة بنجاح أو فشل الإدارة العامة للدولة في استغلال وتوجيه هذا الدعم، وذلك يعود إلى حد بعيد إلى كفاءة الحكومة ونوع الاسلوب المستخدم في إدارة السياسات الاقتصادية والمالية داخل الدولة، وقد انضم العراق إلى كلٌّ من صندوق النقد والبنك الدوليين في عام ١٩٤٥[١].

أما على صعيد منظمة الدول المصدر للبترول (OPEC) والتي تُعد أكبر تجمع للمنتجين والمصدرين للنفط في العالم، حيث بلغت حصة أوبك في سوق النفط العالمية عام ١٩٨٥ نحو (٦٠٪)، ولكن تراجعت هذه الحصة بشك تدريجي بعد إنشاء الوكالة الدولية للطاقة وظهور منتجين جدد، حتى وصلت إلى نحو (٣٠٪) عام ٢٠٢١، يُنظر الشكل (١٣).

شكل (١٣)

حصة منظمة أوبك من السوق العالمية للنفط



Source: OPEC, Monthly Bulletin of the Oil Market, (Final Name ـ Austria: August 11, 2022), p. p. 37, 48.

(١) صلاح نوري عبد الحسين، مصدر سبق ذكره، ص، ص ١٤٧، ١٥٦.

إلا إن فكرة إنشاء منظمة أوبك تُعد من الافكار العبقرية وقتذاك بحسب مجموعة من الآراء، والتي يتفق معها الباحث، وذلك يعزى للاعتبارات الآتية[١]:ـ

١ ـ أدى تأسيس منظمة أوبك إلى سيطرة اعضاء المنظمة على مصدر ثروتها الرئيس، ألا وهو النفطية بعد أن كانت محتكراً من قبل شركات الدول الكبرى.

٢ ـ اعطاء تأسيس المنظمة حياة جديدة للتقارب والتعاون فيما بين الدول النامية وخلق لديها قوة المساومة ضد الدول المتقدمة.

٣ ـ كما أدى تأسيس منظمة أوبك إلى زيادة الإيرادات المالية بشكل كبير للدول الاعضاء بعدما كانت تذهب معظمها إلى الشركات النفطية المحتكرة.

٤ ـ منع تأسيس المنظمة كتكتل خاص بالدول المنتجة للنفط دخول هذه الدول بحروب اسعار، مما منحها مرونة عالية في إدارة إحتياطاتها النفطية.

٥ ـ استطاعت الدول النفطية بتأسيسها منظمة أوبك أن تحافظ على أمنها المالي، مقابل أمن الطاقة للدول المستهلكة، خاصة الدول الرأسمالية.

٦ ـ منح تأسيس منظمة أوبك مرونة عالية للدول المنتجة للنفط في التحكم بأسعار السوق النفطية.

---

(١) حيدر ظاهر محمد القره لوسي، سياسة المنظمات الدولية النفطية وانعكاساتها على سوق النفط العالمي مع اشارة إلى العراق، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠٢٢)، ص٥٨ ـ ٥٩. وكذلك ينظر: كلناز سعيدي، المصالح الوطنية ومكانة منظمة أوبك الحالية في العالم، (سلسلة اصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط، ٢٠١٩)، ص٤ ـ ٥.

وقد كان العراق أحد المؤسسين الخمسة لمنظمة الدول المصدرة للبترول (OPEC)، التي تأسست عام ١٩٦٠ في مؤتمر بغداد[١]. ونظراً إلى أن الإيرادات المتأتية من بيع النفط تُعدّ المصدر الرئيس لجميع اعضاء هذه المنظمة يكمُن التعاون والدعم في ظل منظمة أوبك عبر التنسيق في سياسات إنتاج النفط وعملية التصدير عبر نظام الحصص الشهرية لتصدير النفط والذي تُدعم من خلالهُ الدول الاعضاء بعضها البعض لتطوير إنتاجها وزيادة كمية حصتها من التصدير.

ثانيا: آليات التعاون المقترحة لدعم إصلاحات الموازنة في ظل المنظمات الاقتصادية الدولية

بعيدا عن تأريخ التعاون بين العراق والمنظمات الاقتصادية الدولية، وما قد يحمله من اسهاب قد يذهب بنا بعيدا عن أصل الموضوع، فقد انقطعت هذه العلاقة خلال عقد التسعينيات بسبب قرار مجلس الأمن الدولي بفرض الحصار على العراق عام ١٩٩١، لكن شكل التغيير الذي حصل بعد عام ٢٠٠٣، فرصة للعراق بالعودة إلى المجتمع الدولي واستعادة دوره والبحث عن مكانته، وبالمقابل اندفع المجتمع الدولي متمثلا بالدول والمنظمات بتقديم برامج الدعم المالي والفني في الجوانب السياسية والاقتصادية والاجتماعية كافة[٢]، وكان لمنظمتي صندوق النقد والبنك الدوليين الدور البارز في

(1) Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC Statute, (Vienna _ Austria: OPEC Secretariat, 2021), p.1.

(٢) دهام محمد العزاوي، برامج التعاون الدولي في العراق ومعوقات التنمية، (العراق: مجلة بيت الحكمة، دراسات اقتصادية، العدد ٤٣، ٢٠٢٠)، ص٩٥.

دعم العراق، فضلا عن منظمة أوبك (OPEC)، إذ تمكن هذه المنظمات الثلاث من إعادة دمجه الاقتصاد العراقي مرة أخرى بالمنظومة الدولية، وبالرغم من ذلك كان تعامل العراق مع هذه المنظمات متخبط وذي مستوى ضعيف، مما أدى إلى ضياع فرص كبيرة في عملية إصلاح السياسات المالية والاقتصادية. وتبعا لذلك ينبغي إعادة النظر بطبيعة العلاقة مع هذه المنظمات، وبما يحقق أكبر قدر من الفائدة الاقتصادية والمالية للعراق، وذلك على وفق الآتي:-

١-منظمتي صندوق النقد والبنك الدوليين: ألزمت الظروف الاقتصادية والمالية التي واجهت العراق بعد عام ٢٠٠٣ اللجوء إلى منظمتي صندوق النقد والبنك الدوليين، بكونهما المتحكميّن بالسياسات المالية على المستوى الدولي، ولقد قدم كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي دعما كبير للعراق، فعلى المستوى المالي عمل صندوق النقد الدولي كضامن أو وسيط للعراق لجدولة وتصفية مديونيته المتراكمة والتي قدرت بنحو (١٣١) مليار دولار حتى عام ٢٠٠٣، حيث ساهم صندوق النقد بإعادة جدولة معظم هذه الديون، فضلا عن شطب جزء منها خاص الديون العائدة إلى (دول نادي باريس(*))[1]، كما عمل الصندوق منذُ عام ٢٠٠٤ على تقديم الدعم المالي للعراق عبر المساعدات ومنح القروض في إطار (إتفاقية المساعدات لما

(*) نادي باريس: هو مجموعة غير رسمية تتكون من عشرين دولة تعد من أكبر اقتصادات العالم، وتقوم بتقديم الخدمات المالية للدولة الدائنة. المصدر: عمار فوزي المياحي، التشريع العراقي وأثره في واقع الاقتصادي التنموي الراهن، (العراق: مجلة العلوم القانونية، العدد ١، ٢٠٢٠)، ص١٠٠.

(1) Simon Hinrichsen, Tracing Iraqi Sovereign Debt Through Defaults and Restructuring, (London: LSE, No: 304, 2019), p. p.1,26.

بعد النزعات EPCA، وإتفاقية الاستعداد الائتماني SPA)[*]، إذ حصل العراق على (٢٩٧،١٠) مليون وحدة حقوق سحب خاصة بموجب الإتفاقية الأولى عام ٢٠٠٤، وأما بموجب إتفاقيات الاستعداد الائتماني التي بدأت عام ٢٠٠٥، فقد حصل العراق على قرض يساوي (٤٧٥،٣٦) مليون وحدة سحب، بما قيمته نحو (٦٦٥) مليون دولار[١]، وكما حصل العراق على قرض (٥،٣٤) مليار دولار من صندوق النقد لمواجهة ضعف الإيرادات بعد عام ٢٠١٥، والشروع بإجراءات إصلاحية في الجانب المالي والاقتصادي دعما لتعزيز الوضع المالي للعراق على المستوى الدولي[٢]. اما بخصوص البنك الدولي فقد قام منذُ بدا التغيير عام ٢٠٠٣، وبالتعاون مع المؤسسات الدولية بدراسة وتقييم حجم الاحتياجات المالية للعراق، وتبعا لذلك شرع البنك الدولي عام ٢٠٠٤ بتأسيس صندوق إعادة الاعمار الدولي الخاص بالعراق، وذلك من أجل مساعدة الدول والجهات المانحة في توجيه مواردهم، وقام البنك الدولي بإدارة صندوق ائتمان العراق (TF) لغاية عام ٢٠١٤[٣]، وتكفل البنك الدولي ايضاً بتقديم التمويل الخاص للعراق،

(*) اتفاقية (EPCA) هو عبارة عن برنامج مسنود من قبل صندوق النقد الدولي لتقديم المساعدات الطارئة لمرحلة ما بعد الصراعات لتخفيف قابلية الاخطار على الدولة، أما اتفاقية (SPA) هي عبارة عن اتفاقيات تقوم بها الدولة مع صندوق النقد الدولية لتوفير تمويل قصر الاجل مع ضمان قروض واسعه يمكن استخدامها بصورة وقائية، مقابل اجراء الحكومة بعملية تصحيحية على اقتصادها على المستوى الكلي. ينظر: صلاح نوري عبد الحسين، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٠ ـ ١٥٢.

(١) عبد الناصر قادر رضا، أبعاد وانعكاسات التمويل الدولي على اقتصاديات الدول النامية ـ تجارب مختارة ـ مع اشارة للعراق، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠٢٠)، ص١٧٢.

(٢) ريان كروكر، تقرير مجموعة عمل مستقبل العراق، (المجلس الاطلنطي، ٢٠١٧)، ص١٠.

(٣) صلاح نوري عبد الحسين، مصدر سبق ذكره، ص ١٥٦.

وذلك عبر تقديم قروض ميسرة، إذ ارتفعت القروض المقدمة من البنك الدولي للعراق من (٢٥٠) مليون دولار عام ٢٠١٠ إلى (١,٤٨٥) مليار دولار عام ٢٠١٧[١]، وأخرها قرض بقيمة (١,٢) مليار دولار عام ٢٠٢١، لسد العجز الحاصل في الموازنة ومعالجة أثار الأزمة الصحية (كوفيد١٩) التي اجتاحت العام[٢].

أما على مستوى الدعم الفني، فقد عمل كلٌّ من صندوق النقد والبنك الدوليين بشكل وثيق على برامج الإصلاحات الاقتصادية والمالية داخل العراق، وذلك عبر تنظيم ورش عمل، حيث أنشأت المؤسستان عددا من المهام المشتركة، فضلا عن اقامة الدورات التدريبية للموظفين الاكاديميين والمدنيين، إذ تناولت هذه الدورات مواضيع محددة منها الإدارة المالية العامة، وإدارة العوائد النفطية ومناخ الاستثمار والإشراف المصرفي وغيرها ولا توجد اختلافات في وجهات النظر بين المؤسستين حول قضايا السياسة، حيث تتفق المنظمتين بشكل كبير حول برامج الإصلاحات الاقتصادية الواجبة في العراق[٣].

وعلى الرغم من الدور الكبير الذي قدمته منظمتي صندوق النقد والبنك الدوليين للعراق، وأهمية الدعم المالي المقدم من قبل هاتين المنظمتين بعد عملية التغيير ٢٠٠٣، إلا أنهُ ينبغي عدم الإفراط بطلب المزيد من

(١) البنك الدولي، مجموعة البنك الدولي، التقرير السنوي، (واشنطن، ٢٠١٧)، ص٧٧.

(٢) جمهورية العراق، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١، مصدر سبق ذكره، ص١٠.

(٣) رغد حسين علي، واحمد صبيح عطية، الأهداف التنموية للإصلاح الضريبي في العراق ودور المؤسسات المالية الدولية في تفعيلها، (العراق: مجلة الكوت للاقتصاد والعلوم الادارية، المجلد ١٢، العدد ٣٦، ٢٠٢٠)، ص ٤٤.

القروض، وذلك يعزى لسببين؛ الأول ـ خطورة المشروطية في منح المزيد من القروض والتي لا تخلو من غايات سياسية، مما قد يضع البلد تحت ضغوطات خارجية، والسبب الثاني ـ يكمُن في الفوائد التي تدفع على هذه القروض، والتي تزداد بشكل تصاعدي مع كل تأخير بفترات السداد، مما يمثل عبئا على الأجيال القادمة. هذا لا يعني بأي شكل من الأشكال تقليل تعامل العراق مع هاتين المنظمتين، بل على العكس من ذلك ينبغي على العراق توثيق العلاقة مع منظمتي صندوق النقد والبنك الدوليين، لكن وفق آلية جديدة تعتمد على الامثلية في دعم الإصلاحات المقترحة في هذه الدراسة، عبر تحديد مجالات وسقوف التعاون مع هاتين المنظمتين، وعلى وفق الآتي: ـ

أ ـ زيادة التعاون بالمجال الفني، وطلب المساعدة من هاتين المنظمتين في دعم الإصلاحات الاقتصادية والمالية، عبر تقديم الاستشارات، والمشاركة في الخبرات، خاصة فيما يخص عملية أتمتة الإيرادات الضريبية وتطبيق الحكومة الإلكترونية، فضلا عن دعم شفافية الموازنة العامة وحكم القانون.

ب ـ تحديد عملية الاقتراض حصراً لسد العجز الحاصل في الموازنة الاستثمارية، على اعتبار أن الصندوق السيادي للعراق سوف يتكفل بسد العجز الحاصل في الموازنة الجارية، وإذا كان العجز في الموازنة الجارية يفوق النسبة المخصصة في الصندوق لتحقيق استقرار الموازنة، فعندها يمكن اللجوء إلى الاقتراض من منظمتي صندوق النقدي والبنك الدوليين، بعد نفاذ جميع الخيارات المتاحة لسد العجز الحاصل.

ج ـ توثيق التعاون في مجال إدارة المساعدات والمنح الدولية، وذلك نظراً إلى أن العراق يعاني من مشكلة بنيوية، ألا وهي تعدد الجهات الحكومية المعنية بتنفيذ برامج المساعدات الدولية، وعدم وجود جهة محددة تتولى التباحث والتفاوض مع الدول المانحة لاستلام المنح المالية والمساعدات الفنية وتوظيفها بما يخدم خطة الإصلاح الوطنية، مما افقد هذه المساعدات جدوها الاقتصادي[١]. وتبعا لذلك وبعد الشروع بتأسيس المجلس الاعلى للتنمية والإعمار المقترح، يمكن اعتمادهُ كجهة مسؤولة عن استلام وإدارة المنح والمساعدات الدولية وبإشراف مباشر من قبل صندوق النقد الدولي أو البنك الدولي، على غرار صندوق الإصلاح والتعافي وإعادة إعمار العراق المؤسس من قبل البنك الدولي والحكومة العراقية عام ٢٠١٨، وبتمويل كلٌّ من كندا، والمانيا، والسويد، والمملكة المتحدة[٢].

٢ ـ منظمة أوبك (OPEC): تعد منظمة أوبك العراق من الدول ذات المكانة المهمة داخل التجمع، وذلك يعود لما يمتلكه العراق من إمكانيات نفطية كبيرة، كما يُعد العراق عضويته في منظمة أوبك عامل قوة لمكانته الإقليمية والدولية، حيث تكمُن قوة ومكانة منظمة أوبك على

(١) دهام محمد العزاوي، برامج التعاون الدولي في العراق ومعوقات التنمية، مصدر سبق ذكره، ص ١٠٢.

(٢) للمزيد يُنظر: البنك الدولي، مجموعة البنك الدولي، صندوق الاصلاح والتعافي وإعادة إعمار العراق (I3RF): تقرير الانجاز السنوي للصندوق الائتماني المقدم إلى الشركات التنموية، (العراق ـ بغداد: ٢٠٢٢). متوفر على الرابط:

https://documents1.worldbank.org/curated/en/576771645715123591/pdf/Iraq_Reform_Recovery_and_Reconstruction_Fund_I3RF_Trust_Fund_Annual_Progress_Report_to_Development_Partners_2021.pdf

المستوى العالمي ليس بما تمتلكهُ من احتياطات نفطية كبيره التي تبلغ نحو (٨٠٪) من إجمالي الاحتياطي العالمي فحسب[١]، بل وبما تملكهُ من سياسات وقرارات جمعية بين اعضاءه، حيث تستطيع من خلالها توافر الأمن المالي لاعضائها كافة التي تعتمد موازناتها وبشكل كبير على الإيرادات النفطية[٢]، وأبرز السياسات التي تعتمدها منظمة أوبك للتحكم في اسعار النفط عالميا هي تحديد مستوى الإنتاج، عبر تقسيم الإنتاج وفق سقف محدد على جميع الدول الاعضاء، وليس هناك معيار واحد لتوزيع حصص الإنتاج، بل تعتمد المنظمة على مجموعتين من المؤشرات المعيارية؛ إذ تعتمد المجموعة الأولى على حجم الاحتياطي المؤكد دخل البلد، والطاقة الإنتاجية، ومستوى الاستهلاك المحلي، وتكلفة إنتاج النفط، أما المجوعة الثانية فتعتمد على عدد سكان الدولة، ودرجة الإعتماد على الصادرات النفطية، ومستوى الدين الخارجي[٣]، والحقيقة عند تحليل بيانات الإنتاج وفق هذه المعايير سنجد أن هناك عدم عدالة في توزيع الحصص الإنتاجية، وكما هو موضح في جدول (٢٧).

---

(1) Organization of the Petroleum Exporting Countries, Annual Statistical Bulletin 2022. look at the link: https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm

(٢) صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي، (واشنطن: ٢٠٢٠)، ص١١٠.

(٣) فاضل العقابي، كيفية احتساب نظام الحصص للدول الاعضاء في منظمة الأوبك، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية، موقع مؤسسة النور للثقافة والإعلام، (تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٩/٨). متوفر على الرابط:

http://www.alnoor.se/article.asp?id=28356

الجدول (٢٧)

حصص الإنتاج داخل منظمة أوبك وفقا للمعايير الرئيسة عام ٢٠٢٠

الدول	عدد السكان (مليون نسمة)	النسبة من سكان أوبك	الاحتياطي المؤكد (مليار برميل)	النسبة من إحتياطيات أوبك	نسبة اعتماد الدولة على الإيرادات الريعي	الحصة الحالية من إنتاج أوبك	النسبة المفترضة وفق المعايير
السعودية	٣٤	٦,٨	٢٥٨	٢١٪	٥٢٪	٤١٪	٢٨٪
العراق	٣٩	٧,٨	١٤٥	١٢٪	٨٧٪	١٧٪	٢٠٪
الامارات	٩,٥	١,٨	٩٧	٨٪	٣٩٪	١١٪	١٠٪
الكويت	٤,٥	٠,٩	١٠١	٨٪	٨٩٪	١٠٪	٩٪

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على:

١ ـ OPEC, Annul Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2020), P.P.10 ـ 13.

٢ ـ الأمانة العامة للجامعة العربية، التقرير الاقتصادي العربي الموحدة، (أبو ظبي: ٢٠٢١)، ملحق (٣/٦)، ص ٣٥٦.

وإذا ما حللنا بيانات الجدول أعلاه المستنده إلى احصاءات منظمة أوبك عام ٢٠٢٠ وأسقطناها حسابيا على أهم ثلاث معايير لتوزيع الحصص وهما (عدد السكان، ونسبة الاحتياطي المؤكد، ودرجة اعتماد الدولة على الإيرادات الريعية)، سنحصل على الفرق بين حصة العراق الحالية والحصة الحقيقية من إجمالي إنتاج أوبك، وعلى وفق الحقائق الآتية[1]:ـ

ـ تستحوذ السعودية على (٤١٪) من حصة إنتاج أوبك، بالرغم من أن

(1) OPEC, Annul Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2020), P.P.10 ـ 13.

عدد سكانها يمثل أقل من (٦,٨٪) من إجمالي سكان المنظمة، بينما يبلغ عدد سكان العراق (٧,٨٪) من إجمالي سكان المنظمة، مع حصة إنتاج (١٧٪)، أي بفارق (٢٤) نقطة لصالح السعودية من حيث الإنتاج، بينما يكون الفارق نقطة واحدة لصالح العراق من حيث عدد السكان.

- يقدر الاحتياطي المؤكد من النفط في السعودية نحو (٢٥٨) مليار برميل، وهو يشكل نحو (٢١٪) من إجمالي احتياطي أوبك، بينما بلغ احتياطي العراق وفق احصاءات أوبك(*) (١٤٥) مليار برميل، مشكل في ذلك نحو (١٢٪) من إجمالي احتياطيات أوبك، أي بفارق (٩) نقاط لصالح السعودية.

- يعتمد العراق في إيراداتهُ العامة بشكل رئيس على الريع النفطي وبنسبة (٨٧٪)، فيما تشكل الإيرادات النفطية نسبة (٥٢٪) من إجمالي الإيرادات العامة في السعودية، أي بفارق (٣٥) نقطة لصالح العراق.

وتبعا لذلك، وعند جمع نقاط العراق وفق المعايير الرئيسة أعلاه، سنجد إن حصة العراق الإنتاجية في منظمة أوبك ينبغي أن تكون (٢٠٪)(**) وليس (١٧٪). وعلى وفق ذلك، ونظراً إلى حاجة العراق الملحة للتمويل السريع لدعم الخطط الإصلاحية الاقتصادية والمالية، ينبغي على العراق إعادة التفاوض مع منظمة أوبك وعلى رأسها المملكة العربية السعودية على الحصة الإنتاجية للعراق، على أن يكون ذلك بعد العمل على تحقيق زيادة

(*) تؤكد مجموعة من الاحصاءات الرسمية على ان احتياطي العراق المؤكد من النفط الخام هو أكثر من (١٤٨) مليار برميل مع بداية عام ٢٠٢١. يُنظر في ذلك: منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول (الأوابك)، التقرير الاحصائي السنوي، (الكويت: ٢٠٢١)، ص٨.

(**) حصل جمع معيار عدد السكان (٧,٨) مع نسبة الاحتياطي المؤكد (١٢) =(٢٠).

في الطاقة الإنتاجية لتصل إلى (٦) مليون برميل يوميا وفقاً للأنموذج الإصلاحي المقترح في هذه الدراسة، او أي نموذج عملي يمكن عبره تحقيق زيادات فعلية في الطاقة الإنتاجية للنفط داخل العراق.

المبحث الثاني:
التكتلات والمنظمات الإقليمية
ودورها في دعم الإصلاحات الاقتصادية والمالية في العراق

أولا: الخيارات الإصلاحية المتاحة في ظل التكتلات والمنظمات الإقليمية

أزادت أهمية المنظمات والتكتلات الاقتصادية على المستوى الإقليمي في الربع الأخير من القرن العشرين، حيث اتجهت الدول النامية والمتقدمة على حدٍ سواء إلى تكوين وإنشاء تكتلات ومنظمات إقليمية متخصصة وشاملة؛ إذ تم إنشاء بعض التكتلات للتعاون في جانب واحد مثل التعاون التجاري، ومن أمثلة ذلك، منظمة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA)[1]. فيما تم إنشاء مجموعة من المنظمات الإقليمية للتنسيق وللتعاون في مجالات عدة سياسية واقتصادية واجتماعية، وخير مثال على ذلك، هو الاتحاد الأوروبي[2]. والحقيقة، إن الشروع في تأسيس تكتل أو منظمة على المستوى الإقليمي بين الدول المتقاربة جغرافياً والمتشابه ثقافياً وسياسياً ليس مهم بمستوى المنظمات الدولية فحسب، بل هو أهم من ذلك، لما يوفره هذا التكتل من مزايا كبيرة تمكن هذه الدول من التعاون

---

(١) more see: North American Free Trade Agreement. Look at the link:
https://www.italaw.com/sites/default/files/laws/italaw6187%2814%29.pdf

(٢) للمزيد ينُظر: مخلد عبيد المبيضين، الاتحاد الأوروبي كظاهرة إقليمية متميزة، (المملكة الاردنية الهاشمية: الأكاديميون للنشر والتوزيع، ٢٠١٢).

سياسياً واقتصادياً واجتماعياً بشكل أكثر كفاءة وأكثر انسيابية انطلاقاً من الإيمان بمبدأ المصير المشتركة لهذه الدول، ويمكن تبيان ذلك عبر تناول أبرز الفوائد المالية والفنية التي تقدمها التكتلات والمنظمات الاقتصادية الإقليمية للدولة العضو، وعلى وفق النقاط الآتية:ـ

١ـ **الحد من الفساد الإداري والمالي:** إن من أكبر التحديات التي تواجه الدولة في تحقيق برامجها الإصلاحية على الصعيد الاقتصادي والمالي هي ظاهرة الفساد الإداري والمالي، إذ يتعذر على أي دولة مهما كان تصنيفها أن تحقق إصلاحات فعلية من دون البدء بالسيطرة على ظاهرة الفساد الإداري والمالي، لذا أخذت هذه الظاهرة حيزاً كبيراً من اهتمام المنظمات والتكتلات الاقتصادية الدولية والإقليمية، وتبعا لذلك، تشترط عملية نجاح المنظمة أو التكتل الاقتصادي على المستوى الإقليمي العمل المشترك على الحد من ظاهرة الفساد بين اعضائه، والحقيقة هذا ما عملت عليه المجموعة الأوروبية قبل أن تنتقل إلى مرحلة الاتحاد الأوروبي، حيث قامت دول الاتحاد الأوروبي بالتعاون في مجال مكافحة الفساد الإداري والمالي داخل الدول الاعضاء، ومن ثم، تم وضعت مجموعة من الشروط على الدولة الطالبة للانضمام، وأهمها[١]:

أ ـ العمل على تحقيق الاستقرار في مؤسسات الدولة.

ب ـ إستقلال المؤسسة القضائية عن السلطة التنفيذية.

ج ـ مكافحة الفساد والرشوة في اجهزة الدولة.

وتبعا لذلك تقوم المفوضية الأوروبية، الذراع التنفيذي للاتحاد

(١) more see: EU, Regulation (EU) 2021/1529 of The european parliament and of the council, (Official Journal of the European Union, L. 330/2, 2021).

الأوروبي، كل عامين بإصدار جملة من التدابير لمواجهة ظاهرة الفساد داخل دول الاتحاد الأوروبي، وبالتعاون مع الدول الاعضاء[١].

٢ ـ تنسيق وتنمية التجارية: أحدى أهم الفوائد التي تقدمها التكتلات والمنظمات الاقتصادية على المستوى الإقليمي هو تنسيق السياسات التجارية بين الدول الأعضاء، مما يدفع باتجاه تنمية وزيادة التجارة بين دول الإقليم الجغرافي، ومن ثم، التمكن في الحد من الصدمات الخارجية، وما لهذه الصدمات من آثار سلبية تقع على سيادة الدولة وقراراتها الاستراتيجية. وعلى وفق ذلك، تُعد تنسيق السياسات التجارية أحدى الأهداف الرئيسة والبارزة التي تقف وراء الشروع في تأسيس تكتل اقتصادي على المستوى الإقليمي، وهذا ما دفع كل من الولايات المتحدة، وكندا، والمكسيك إلى تأسيس منظمة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA)، التي تقدم الآن مجموعة من الفوائد التجارية والمالية لأطرافها، يمكن إيجازها بالآتي[٢]:

أ ـ تنشيط التجارة بين دول الإقليم، إذ تم إحلال المنتجات الإقليمية محل المنتجات المستوردة من خارج الإقليم، مثل قيام الولايات المتحدة باستيراد بعض المنتجات الزراعية من المكسيك بعد ما كانت تستوردها من امريكا الجنوبية.

ب ـ تحقيق زيادة في الناتج المحلي الإجمالي، يُنظر الشكل (١٤).

---

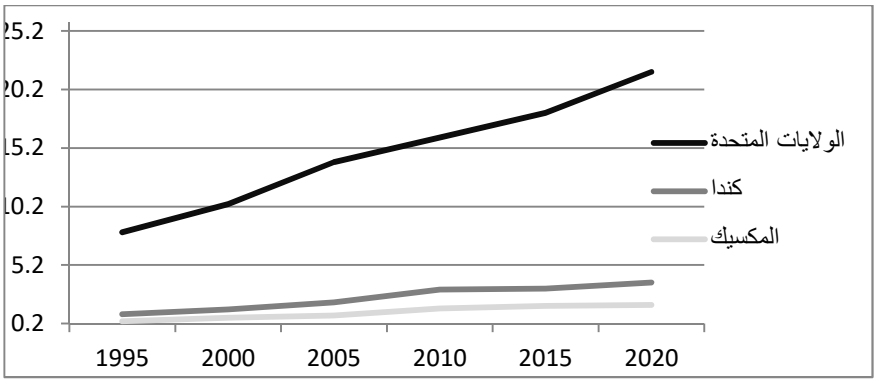
(١) Valentina pop, EU to monitor anti ـ corruption measures in member states, (Brussels, 6 JUN 2011). look at the link: https://euobserver.com/rule ـ of ـ law/32444

(٢) رميدي عبد الوهاب، منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA)، (الجزائر: مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، المجلد ١٠، العدد ٢، ٢٠٠٦)، ص ١٧١ ـ ١٧٢.

ج ـ تنشيط عملية الاستثمار بين هذه الدول، وعلى وفق الميزة النسبية لكل دولة، مما نتج عنه زيادة في الطاقة الإنتاجية وتقليل نسبة البطالة في دول النافتا.

د ـ زيادة القوة التفاوضية للإقليم مع المنظمات الدولية والتكتلات الإقليمية الأخرى.

الشكل (١٤)
إجمالي الناتج المحلي في دول منظمة الـ NAFTA للأعوام ١٩٩٥ ـ ٢٠٢٠
(تريليون دولار)



المصدر: البنك الدولي، قاعدة البيانات المفتوحة، ٢٠٢١. متوفر على الرابط:
https://data.albankaldawli.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?view=chart&locations=US_MX_CA

٣ ـ تعزيز الشفافية والمساءلة داخل الدولة: تُعد التكتلات والمنظمات الإقليمية الذراع التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة، حيث تلجئ منظمة الأمم المتحدة إلى التكتلات والمنظمات الاقتصادية الإقليمية في تنفيذ برامجها وسياساتها الخاصة بتعزيز الشفافية داخل الدول، وذلك عبر الحث على تفعيل المساءلة والمشاركة ونشر التقارير الاقتصادية والمالية بشكل دوري

كما نصت عليها وبشكل واضح إتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام ٢٠٠٣[١]. لذا تقوم معظم المنظمات والتكتلات الاقتصادية الإقليمية في تقديم العون والمساعدة للدول المنضوية تحت لوائها لتعزيز وترسيخ الشفافية داخل الدولة وبالتعاون مع منظمة الأمم المتحدة، لذلك دائما ما تنص المواثيق المنشئة للتكتلات والمنظمات الإقليمية على ضرورة توفير الظروف المناسبة لتعزيز الشفافية والمساءلة داخل الدول الأعضاء، ومن امثلة ذلك، ميثاق الاتحاد الافريقي حول مكافحة الفساد، التي تنص في النقطة خامساً من المادة ثانيا على التعاون بين الدول الاعضاء لتعزيز الشفافية والمساءلة في إدارة الشؤون العامة للدولة[٢].

٤ـ زيادة التنمية الاقتصادية: يتعذر زيادة وتنويع مصادر الإيرادات الكلية للدولة من دون العمل على تنمية الاقتصاد الوطني، أي أن تنويع مصادر إيرادات الدولة المالية ما هي إلا متغير تابع لمستوى النمو الاقتصادي داخل البلد. ونظراً للإمكانيات الكبيرة التي تحتاجها عملية تنمية الاقتصاد الوطني، فضلا عن المنافسة الشديدة في عملية الإنتاج الزراعي والصناعي والمتاجرة بها على المستوى الدولي، اتجهت بعض الدول التي يجمعها إقليماً جغرافياً واحداً إلى التعاون فيما بينها للنهوض وتنمية اقتصادهما، وذلك عبر تأسيس تكتل اقتصاد إقليمي، ومن أمثلة ذلك، رابطة دول جنوب

---

(١) للمزيد يُنظر: الأمم المتحدة ـ الجمعية العامة، اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣، (الجمعية العامة، قرر ٥٨/٤، ٢١ اكتوبر ٢٠٠٣). متوفر على الرابط:
https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/lb/e19f40580febb9a1f123b7388fd35e47b1a617eca3e6ffec725a83f5fb3ed20f.pdf

(٢) علي حاتم القريشي، العلاقات الاقتصادية الدولية، (بغداد: دار الكتب والوثاق، ٢٠١٤)، ص١٤١.

شرق اسيا، المعروفه اختصاراً باسم (منظمة الآسيان)، إذ شرعت كل من (إندونيسيا، وماليزيا، والفلبين، وسنغافورة، وتايلاند) بتأسيس اتحاد اقتصادي عام ١٩٦٧[١]، وذلك من اجل الوصول إلى تحقيق الأمن الغذائي والطاقوي في هذه الدول، عبر زيادة التعاون وتوزيع المهام في هذين القطاعين، إلا أن التعاون اتسع مع اتساع عدد الاعضاء داخل التكتل حتى وصل عددهم إلى عشرة اعضاء، حيث وسع التكتل من مجالات تعاونه، ليشمل التعاون في مجال الصناعة، والتجارة، ذلك وفق تبني ثلاث سياسات استراتيجية، هما[٢]:

أ ـ التوقيع على إتفاقية موحدة للتجارة.

ب ـ توزيع المشاريع الصناعية بين الدول الاعضاء وفقاً لمبدأ الميزة النسبية.

ج ـ العمل على اقامة مناطق صناعية مشتركة بين الدول الاعضاء.

وكنتيجة لهذا التعاون الاقتصادي بين دول منظمة الآسيان، ارتفع الناتج الإجمالي لهذه الدول بشكل ملفت خلال العقود ألاحقة، إذ نما الاقتصاد الكلي لدول المنظمة مجتمعة بنسبة تراوحت بين (٢,٥ ـ ٧,٥٪) للمدة المحصورة بين عامي (٢٠٠٠ ـ ٢٠١٩)[٣].

٥ ـ مواكبة التطورات على المستوى التقني والتكنولوجي: إن من أهم

---

(١) علي عواد الشرعي، الآسيان وتجربة التعاون الإقليمي دراسة في مقومات التجربة وتحدياتها وإمكانية الاستفادة منها، (الجزائر: مجلة إنسانيات، العدد ٨، ١٩٩٩)، ص ٤.

(٢) علي عواد الشرعي، المصدر السابق نفسه، ص ٦ ـ ٧.

(٣) زينب بوقاعة، دروس مستفادة من تجربة التكامل الاقتصادي لدول رابطة الآسيان، (الجزائر: مجلة الدراسات المالية والمصرفية، المجلد ٧، العدد ١، ٢٠٢١)، ص١١٩.

التحديات التي تواجه الدولة اليوم هي موضوعة التخلف التكنولوجي وعدم مسايرة التطورات العالمية في هذا الخصوص، حيث اضحت التكنولوجيا العامل الخامس من عوامل الإنتاج، لذا عملت الدول، خاصة المتقدمة مع نهاية القرن العشرين ودخول القرن الحادي والعشرين على زيادة الاهتمام بمجال البحث والتطوير التكنولوجي، مما ساعدها على تحقيق طفرات تنموية كبيرة[١]. لذلك وجدت الدول النامية نفسها في تحدً كبير أمام التقدم التكنولوجي السريع في العالم، ونظراً للإمكانيات المتواضعة التي تملكُها هذه الدول عملت وبشكل جدي على اعطاء التعاون في مجال التكنولوجيا والاتصالات أهمية متقدمة في ظل التكتلات والمنظمات الاقتصادية الإقليمية، خاصة في مجال التجارة وطرائق تحصيل الإيرادات العامة، فقد قامت بعض المنظمات الاقتصادية الإقليمية في التعاون على تفعيل الحكومة الإلكترونية بين اعضائها[٢].

ثانيا: آليات التعاون المتاحة لدعم الإصلاحات المقترحة في ظل التكتلات والمنظمات الاقتصادية الإقليمية

يُعد العراق عضواً رئيساً في معظم التكتلات والمنظمات السياسية والاقتصادية المُنشئة على المستوى الإقليمي، ونظراً للمزايا التي توفرها هذه المنظمات والتكتلات الإقليمية، يمُكن للعراق الإفادة من هذه المزايا في دعم وتعزيز الإصلاحات الاقتصادية والمالية المقترحة، حيث توفر هذه

(١) EU, Science, technology and innovation in Europe, (Eurostat: 2013), p.p. 26 ـ 28.

(٢) للمزيد يُنظر: منظمة التجارة الحرة للقارة الأفريقية، دليل نظام المستخدمين العموميين، (إثيوبيا، ٢٠١٩).

التكتلات الإقليمية خيارات عده للتعاون ودعم العراق في تحقيق إصلاحاتهُ الخاصة بتنويع مصادر إيراداتهً العامة والتقليل من الصفة الريعية، وذلك ممكن عبر الإفادة من الإتفاقيات الإقليمية الخاصة بهذا الشأن، وأهمها الآتي:-

١-**الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد:** تعد الإتفاقية العربية لمكافحة الفساد، الإضافة الأحدث إلى مجموعة الصكوك الإقليمية المعنية بمكافحة الفساد، وقعت عليها ٢١ دولة عربية في (٢١ ديسمبر / كانون الأول ٢٠١٠)، وتهدف هذه الإتفاقية إلى تعزيز التدابير الرامية إلى الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه بكل أشكاله، وسائر الجرائم المتّصلة به، وملاحقة مرتكبيها، وتعزيز التعاون العربي على الوقاية من الفساد ومكافحته وكشفه، واسترداد الموجودات، وتعزيز النّزاهة والشفافية والمساءلة وسيادة القانون، وتشجيع الأفراد ومؤسسات المجتمع المدني على المشاركة الفعالة في منع الفساد ومكافحته[١]. وتتكون هذه الإتفاقية من (٣٥) مادة، عرفت المادة الرابعة منها جرائم الفساد هي كل عمل يتضمن الرشوة في الوظائف العمومية والقطاع الخاص والجمعيات والمؤسسات ذات النفع العام، والمتاجرة بالنفوذ، وإساءة استغلال الوظائف العمومية، والإثراء غير المشروع، وإعاقة سير العدالة، واختلاس الممتلكات العامة، والاستيلاء عليها بغير حق[٢].

---

(١) حيدر طالب محمد علي، وأخرون، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، (الأردن: مؤسسة فريدريش ايربت، ٢٠٢١)، ص١١٤.

(٢) جمهورية العراق، قانون تصديق االتفاقية العربية لمكافحة الفساد رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٦٨، ٢٠١٣). ص٩ - ١٠.

وقد صادق مجلس النواب العراقي على انضمام العراق إلى هذه الإتفاقية عام ٢٠١٢[١]. وأما عن آليات التعاون بين الدول الموقعة على هذه الإتفاقية فقد حددت المادة (٣٣) منها على إنشاء مؤتمر للدول الاطراف يعقد دوريا، تحت مظلة جامعة الدول العربية، يكون مختص لتحديد آليات التعاون وفق الآتي[٢]:ـ

أ ـ تيسير تبادل المعلومات بين الدول الأطراف عن نمط الفساد واتجاهاته، وعن الممارسات النّاجحة في منعه ومكافحته، وفي إرجاع العائدات الإجرامية بوسائل منها نشر المعلومات ذات الصلة.

ب ـ التعاون مع المنظمات الدولية والإقليمية، والمنظمات غير الحكومية، خاصة فيما يخص المعلومات والآليات ذات الصلة التي تعدها المنظمات الدولية والإقليمية من أجل مكافحة الفساد ومنعه.

ج ـ استعراض تنفيذ بنود هذه الإتفاقية من جانب الدول الأطراف فيها.

د ـ تقديم توصيات لتحسين هذه الإتفاقية وتحسين تنفيذها.

ه ـ التعاون التقني بين الدول الاطراف فيما يتعلق بتنفيذ هذه الإتفاقية.

٢ـ **المنتدى العربي لاسترداد الأموال:** تم إنشاء هذا المنتدى عام ٢٠١٢ للتعاون العربي من اجل استرداد الاموال وشدد على ضرورة استخدام استراتيجيات افضل، لأن الاعتماد على الطرق التقليدية للتعاون الدولي في مسائل الجنائية غير كافية؛ لذا ضرورة التوصل الى اساليب أكثر ابتكار ومرونة للدول العربية التي تمر بمرحلة انتقالية لتلبية المتطلبات القانونية

(١) ، قانون تصديق االتفاقية العربية لمكافحة الفساد رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢، المصدر السابق، ص٦.
(٢) حيدر طالب محمد علي، وأخرون، مصدر سبق ذكره، ص١٢١.

للدول المطلوب منها إعادة الاموال، فإن جهود الدول تجسدت بتحديث قوانين مكافحة غسل الاموال وتحديث قواعد (اعرف عميلك) وتطبيق اجراءات لتسهيل تتبع متحصلات الجريمة وتجميدها ومصادرتها[١]. وجاء هذا المنتدى أو التكتل الإقليمي كجزء من مشروع أكبر اطلقهُ البنك الدولي بالمشاركة مع مكتب الأمم المتحدة الخاصة بالمخدرات والجريمة، للتعاون في إسترداد الأموال المنهوبة من الدولة[٢]، ويوفر هذا المنتدى منصة للتعاون بين الدول العربية للتمكن من إسترداد الاموال المنهوبة وبالتعاون مع المنظمات الدولية، إذ ناقش المنتدى العربي في جلسته الرابعة المنعقدة في تونس عام ٢٠١٥، مسيرة المنتدى العربي لاسترداد الاموال منذ انطلاقه في ٢٠١٢ بالدوحة والنتائج التي تم التوصل اليها خلال دوراته الثلاث، ومدى استجابة وتعاون الدول في تحقيق أهدافه والتزام الشركاء الدوليين بمبادرة استرداد الأموال التي اطلقتها دول مجموعة الثمانٍ، كما ناقش موضوعة معايير المساعدة القانونية المتبادلة بين الدول العربية والأدوات المبتكرة لاستعادة الاموال المنهوبة بطريقة سريعة[٣]، وهذا ما اعادت تأكيده الدول العربية المشاركة في مؤتمر بغداد الدولي المنعقد في (١٥ ـ ١٦ سبتمبر ٢٠٢١) حول استرداد الأموال المنهوبة، حيث إدراك العراق صعوبة السيطرة

---

(١) اخلاص قاسم السعدي، حنين عامر القرغولي، الشفافية المالية والاستقرار السياسي والاقتصادي للبلدان النامية (مليزيا ـ لبنان ـ العراق)، (المملكة الاردنية الهاشمية: دار أمجد للنشر والتوزيع، ٢٠٢٢)، ص١٦١.

(٢) تقرير المنتدى العربي الثالث لاسترداد الاموال، دليل لدور منظمات المجتمع المدني لاسترداد الأموال، (المملكة المتحدة: ٢٠١٣)، ص٣.

(٣) للمزيد يُنظر: وكالة الانباء القطرية. متوفرة على الرابط:

https://www.qna.org.qa/ar_QA/News_Area/News/2015

على عمليات الفساد المالي بالاعتماد على الجهد الذاتي، وعدم استطاعته إرجاع الممتلكات والمبالغ النقدية المهربة خارج البلد إلا بالتعاون والتنسيق مع الدول الإقليمية والدولية وفق تكتلات او إتفاقيات دولية وإقليمية[١].

٣ ـ المنتدى العربي للتنمية المستدامة (AFSD): وهو عبارة عن تكتل للدول العربية، إذ يجمع هذا التكتل الإقليمي بين الحكومات العربية ومجموعة واسعة من أصحاب المصلحة لمعالجة أولويات التنمية المستدامة من منظور إقليمي، ومناقشة التقدم، ومراجعة التجارب الوطنية، وتعزيز صوت المنطقة في المنظمات والتكتلات الدولية، ويدعو الاتحاد العربي للتنمية المستدامة الدول العربية إلى اتباع نهج شامل وتشاركي لمتابعة ومراجعة أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ الصادرة عن الأمم المتحدة[*]، مما يوافر منصة للحوار بين ممثلي الحكومات والبرلمانيين والأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص والهيئات الحكومية الدولية والإقليمية ومنظمات المجتمع المدني ومعاهد التدقيق والشباب، وتقوم اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا

---

(١) للمزيد يُنظر: مؤتمر بغداد الدولي حول استرداد الأموال المنهوبة: الكيفية الاجراءات الصعوبات والوسائل المتاحة، (بغداد: ١٥ ـ ١٦ ايلول/سبتمبر ٢٠٢١). متوفر على الرابط:
https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session9/CAC_COSP_2021_CRP.4_A.pdf

(*) وهي مجموعة من الاهداف العالمية التي وضعتها منظمة الأمم المتحدة في عام ٢٠١٥، حيث تقوم على السعي لتحقيق (١٧) هدافاً مع مطلع ٢٠٣٠، وتنقسهم هذه الاهداف بين اهداف اجتماعية، من مثل، القضاء على الفقر والجوع في العالمن وأهداف اقتصادية، من مثل، تنمية الموارد الاقتصادية، وأهداف بيئية، من مثل ، تقليل انبعاث الغازات السامة، وأهداف تقنية، من مثل، دعم الابداع والابتكار في مجال التكنولوجيا. للمزيد يُنظر: الأمم المتحدة، لمحة عن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، (منظمة حقوق الإنسان، مكتب المفوض السامي، ٢٠٢٢). متوفر على الرابط:
https://www.ohchr.org/ar/sdgs/about_2030_agenda_sustainable_development

(الإسكوا) التابعة للأمم المتحدة بتنظيم المنتدى العربي للتنمية المستدامة سنوياً، وبالتعاون مع جامعة الدول العربية وكيانات الأمم المتحدة الأخرى العاملة في البلدان العربية[١]، ويقدم هذا التكتل فرصاً واسعة في مجالات التعاون العربي، يمكن تلخيصها بمجموعة من النقاط، والتي سوف نقتصر فيها على المجالات الداعمة لآليات الإصلاح الاقتصادي والمالي في العراق، وهي كالآتي[٢]:-

أ - تنشيط الشراكة بين الدول العربية والمنظمات الاقتصادية الدولية لتحقيق التنمية الاقتصادية المستدامة في الدول العربية؛ وذلك يكون عبر توفير التمويل اللازمة لعملية التنمية العربية، والمساعدة في حشد الموارد الوطنية، وتنظيم الدين العام، ودفع الدول العربية نحو تعزيز التجارة الإقليمية.

ب - التعاون في بناء مؤسسات فعالة وخاضعة للمساءلة وشاملة للجميع على المستويات كافة؛ وذلك عبر تعزيز فصل السلطات، ولاسيما بين السلطة القضائية والسلطتين التشريعية والتنفيذية، وتفعيل الرقابة البرلمانية، من خلال التعجيل بعمليات استعراض الميزانيات والموافقة عليها، وضمان تخصيص الموارد والحصول على المعلومات التي تمكن البرلمانات من العمل بفعالية، و وضع تشريعات للحد من الفساد والمحسوبية، والاستناد إلى الجدارة في المؤسسات والأشغال العامة، و وضع آليات داخلية وخارجية لمراجعة الحسابات والرقابة، وتعزيز دور الاجهزة العليا للرقابة

(١) الأمم المتحدة، المنتدى العربي للتنمية المستدامة: التعافي والمنعة، (بيروت: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب اسيا ESCWA، ٢٠٢٢)، ص١.

(٢) للمزيد يُنظر: الأمم المتحدة، التقرير العربي للتنمية المستدامة ٢٠٢٠، (بيروت: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب اسيا ESCWA، ٢٠٢٠).

المالية العامة والمحاسبة والمجالس الاقتصادية والاجتماعية، فضلا عن استخدام التكنولوجيا لتعزيز الحكومة الإلكترونية، واعتماد نهج تشاركي أكثر فعالية في الحكم، والحد من الفساد.

ج ـ التعاون في التنمية الاقتصادية والاستثمار في البنى التحتية؛ وذلك عبر إعادة الهيكلة الاقتصادية وتنويع الاقتصاد وتعزيز الاستثمارات في القطاعات عبر سد الثغرات بين (الصناعة الاستخراجية والصناعة التحويلية) التي تولد مصادر بديلة للإيرادات، وزيادة قدرة المنطقة على الابتكار، والتحول إلى أنماط أكثر استدامة في الإنتاج والإيراد، والاستفادة من الفرص المتاحة في الصناعة الخضراء، والعمل على ايجاد فرص عمل لائق في القطاع الخاص النظامي من أجل تعزيز الإنتاجية والحد من الطابع غير النظامي، وتعزيز الكفاءة والإنتاجية بما يتماشى مع الاستخدام المستدام للأراضي والمياه والطاقة، وزيادة نقل المعارف والتكنولوجيا من أجل قطاع زراعي وصناعي أكثر استدامة وإنتاجاً.

٤ ـ صندوق النقد العربي: نظراً لحجم الاستثمارات الكبيرة التي تحتاجها عملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول العربية، وما تحتاجه هذه الاستثمارات من تمويل ضخم، قد لا تستطيع الأسواق المالية الدولية التقليدية أن توفره بالأسعار والشروط التي يمكن للدول العربية القبول بها والإفادة منها، ونظراً لانقسام الدول العربية بين دول نفطية ذات فائض مالي، ودول غير نفطية تحتاج إلى التمويل، ظهر هنا صندوق النقد العربي كمؤسسة مالية عربية، حيث تم تأسيس هذا الصندوق عام ١٩٧٦[١]. وقام

(١) مصطفى العبد الله الكفري، اقتصاديات الدول العربية والعمل الاقتصادي العربي المشترك، (سورية: منشورات جامعة دمشق، بلا تاريخ)، ص٢٠٨.

صندوق النقد العربي على أربعة أهداف رئيسة، وهي كالآتي[١]:-

أ - تصحيح الاختلال في موازين مدفوعات الدول الأعضاء والعمل على إزالة القيود على المدفوعات الجارية على المستوى العربي.

ب - إرساء أساليب التعاون النقدي فيما بين الدول العربية والعمل على تهيئة الظروف المؤدية إلى إنشاء عملة عربية موحدة.

ج - تطوير الأسواق المالية العربية وإبداء المشورة حيثما يطلب منه ذلك حول سياسات الاستثمار الخارجي.

د - تعزيز المبادلات التجارية بين الدول الأعضاء.

ولتحقيق الأهداف أعلاه يعتمد الصندوق وسائل متنوعة أهمها: تقديم التسهيلات القصيرة ومتوسطة الأجل للمساهمة في تمويل العجز الكلي في موازين مدفوعات الدول الأعضاء وإصدار الكفالات لصالح الدول الأعضاء المؤهلة لتعزيز قدرتها الإقتراضية لتمويل العجز الكلي في موازين مدفوعاتها، وإجراء مشاورات دورية حول الأوضاع الاقتصادية والسياسات التي تنتهجها تلك الدول والقيام بالدراسات اللازمة للمساهمة في تطوير التعاون والتنسيق بين الدول الأعضاء في المجالين المالي والنقدي والقيام بإدارة أية أموال تعهد إلى الصندوق من قبل دولة أو دول أعضاء لصالح أطراف أخرى بما ينسجم مع أهداف الصندوق[٢]. وتبعا لذلك يمكن للعراق الإفادة من صندوق النقد العربي في دعم وتعزيز إصلاحاته المالية، وفقاً للتعاون في المجالات الآتية:-

---

(١) ميثاق إنشاء صندوق النقد العربي. متوفر على الرابط:
https://www.amf.org.ae/sites/default/files/publications/2022_01/the_silver_jubilee_0.pdf

(٢) ميثاق إنشاء صندوق النقد العربي، المصدر السابق، ص١.

أ ـ التنسيق بين صندوق النقد العربي والصندوق السيادي للعراق في استثمار رأسمال الصندوق السيادي.

ب ـ التعاون مع الصندوق في تطوير اسواق الاوراق المالية في العراق، ودمجها بأسواق المال العربية والعالمية.

ج ـ دعم البيئة الاستثماري في العراق.

٥ ـ **المنتدى العربي للمدن الذكية:** هو أحدى أجهزة منظمة المدن العربية المؤسسة عام ١٩٦٧، والمتخصصة في مجال خدمات تقنية المعلومات والتحول نحو تطبيق الحكومة الإلكتروني والمدن الذكي في الدول العربية، تم تأسيسه في عام ٢٠٠٧ ومقره الحالي مدينة عمان عاصمة المملكة الأردنية الهاشمية[١]. ويسعى المنتدى العربي للمدن الذكية إلى الحوكمة الإلكترونية في البلاد العربية، وذلك عبر الآتي[٢]:ـ

أ ـ المساهمة في رفع جاهزية الدول العربية لتحقيق التحول الإلكتروني والوصول للمدن الذكية.

ب ـ تعزيز الشراكات مع المنظمات العربية والدولية والإقليمية لتنظيم دور العلم والعلوم والتكنولوجيا والابتكار في تحقيق التنمية المستدامة وبالتعاون مع مؤسسات المنظمة الأخرى.

ج ـ بناء مرجعية فنية وعلمية في مجال إدارة تقنية المعلومات والتحول الإلكتروني في الدول العربية.

---

(١) للمزيد يُنظر: منظمة المدن العربية، الموقع الرسمي. متوفر على الرابط:
http://www.arabtowns.org/ContentDetail.aspx?ID=51

(٢) المصدر نفسه.

د ـ نقل التجارب الناجحة في مجال إدارة تقنية المعلومات والتحول الإلكتروني والذكي بين البلدان العربية.

ه ـ توفير الخدمات الاستشارية والمعلومات والمساعدة الفنية في مجال إدارة تقنية المعلومات والتحول الإلكتروني والذكي.

و ـ تفعيل الشراكة مع القطاع الخاص والعام في مجال إدارة تقنية المعلومات والتحول الإلكتروني.

ز ـ توفير خدمات التأهيل والتدريب للملاكات البشرية في مجال تقنية المعلومات والتحول الإلكتروني والذكي والإدارة الحديثة في البلدان العربية.

وتُعدّ تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والحوكمة الإلكترونية أحدى أهداف خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، لذا يقوم اعضاء منتدى المدن العربية المنضوية تحت مظلة جامعة الدول العربية بالتعاون مع اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الإسكوا) في تذليل العقبات التي تواجه تطوير تكنولوجيا المعلومات والاتصالات وصولا لتطبيق الحكومة الإلكترونية في البلدان العربية[1].

(١) للمزيد يُنظر: الأمم المتحدة، مقترح الأجندة الرقمية العربية، (بيروت: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب اسيا ESCWA، ٢٠١٩).

المبحث الثالث:

دور الإتفاقيات الثنائية

في دعم الإصلاحات الاقتصادية والمالية في العراق

تُعد الإتفاقيات الثنائية، خاصة على المستوى الاقتصادي أكثر مرونة للدولة من المنظمات والتكتلات الإقليمية والدولية، ويعزى ذلك لسهولة مثل هكذا إتفاقيات في التطبيق العملي بين الدولتين، فضلا عن تخصصها، وعادة ما تقوم الدولة بعقد إتفاقية مع دولة أخرى للتعاون والتنمية في مجال وأحد فقط. والحقيقة تلجأ الدولة إلى إبرام الإتفاقيات الثنائية في القضايا الخاصة التي لا يمكن معالجتها في إطار التكتلات والمنظمات الإقليمية والدولية، أو للتعاون في مجال مشترك يمس مصلحة الدولتين دون غيرهما. وتقدم الإتفاقيات الاقتصادية الثنائية فوائد كثيرة للدولة، سواء على المستوى المؤسساتي أو المستوى التنموي؛ فيمكن من خلالها تبادل الخبرات والمعلومات بين الدولتين، كما يمكن من خلالها تنمية الاقتصاد الوطني، عبر تنسيق السياسات الاقتصادية والتجارية، ومن ثم زيادة الإيرادات العامة، وذلك يكمُن بتفعيل الميزة النسبة وتقسيم العمل بين الدولتين. وتبعا لذلك ينبغى على العراق التوجه نحو توطيد العلاقات الثنائية عبر إبرام إتفاقيات اقتصادية ثنائية في المجالات الإصلاحية المقترحة سلفا، والتي يتعذر على العراق انجازها بالإمكانات الذاتي، بسبب نقص الخبرة أو التمويل، لذا يمكن تحديد أهم المجالات التي يحتاج العراق في إنجازها

للتعاون الثنائي، وهي كالآتي: ـ

أولا: التعاون على المستوى المؤسساتي

إنّ البطء أو الفشل الذي رافق عملية الإصلاحات الاقتصادية والمالية المنشودة من قبل الحكومات المتعاقبة على العراق بعد عام ٢٠٠٣، يعود الجزء الأكبر منها إلى الضعف في الهيكل المؤسساتي، والتخلف في تطبيق أساليب حديثة في التنظيم والإدارة، ، مما فسح المجال لانتشار الفساد الإداري والمالي في جميع مؤسسات الدولة، والذي نتج عنه في المحصلة هدر كبير للمال العام، وزيادة النفقات العامة وانحسار الإيرادات العامة بالمصدر الريعي، لذا يمكن للعراق الإفادة من الدول ذات التجارب الناجحة في تجاوز مشكلة تخلف الجهاز المؤسساتي، وذلك عبر إبرام اشبه بالإتفاق الثنائي لمساعدة العراق في الحد من الفساد، وعملية الانتقال لتطبيق موازنة البرامج والأداء، وآليات التحول نحو انظمة الجباية الإلكترونية، وعلى وفق النقاط الآتية: ـ

١ ـ **إبرام إتفاق ثنائي لمحاربة الفساد:** اصبح الفساد ظاهرة عامة، وليس هناك دولة على وجه المعمورة خالية تماما من الفساد الإداري والمالي، لكن تتفاوت درجة الفساد من دولة إلى أخرى، إذ تُقسم منظمة الشفافية الدولية وفقا لمعيار مستوى الفساد في القطاع الحكومي الدول إلى ثلاثة اقسام: أكثر فساداً، أكثر نزاهة، وما بينهما، ويصنف العراق وفق هذا المؤشر من الدول الأكثر فساداً، إذ احتل العراق وفق تقرير مدرك الفساد لعام ٢٠٢١ المرتبة (١٥٧) من أصل (١٨٠) دولة[١]، وتبعا لذلك ينبغي على العراق

(١) منظمة الشفافية الدولية، تقرير مؤشر مدرك الفساد لعام ٢٠٢١، (برلين: ٢٠٢١)، ص ٢ ـ ٣. متوفر على الرابط:
https://images.transparencycdn.org/images/CPI_2021_Report_AR.pdf

الإفادة من تجارب الدول العملية والناجحة في آليات الحد من الفساد في القطاع العام، ومن أبرز الدول الآسيوية الرائدة في هذا المجال هما: سنغافورة، وماليزيا؛ إذ اصبحت سنغافورة من الدول الأكثر نزاهة على المستوى الدولي، بعد أن كانت تصنف من الدول الأكثر فساداً في القرن الماضي، وذلك يعود للآليات العملية التي وضعتها للحد من الفساد، ومن أهم الآليات التي وضعتها سنغافورة الآتي[1]:-

أ - وضع قانون مكافحة الفساد، مُردفا بمكتب خاص للتحقيق في قضايا الفساد.

ب - وضع قانون يحظر استخدام الصفة الوظيفية في انجاز المعاملات العامة.

ج - تبسيط القوانين والإجراءات الإدارية داخل مؤسسات الدولة.

كما تُعد ماليزيا من الدول المتطورة في عملية محاربة الفساد في القطاع العام، وتصنف من الدول الأكثر نزاهة في العقد الأخير من القرن الحالي، ويعود ذلك إلى حد بعيد للآليات نفسها التي اتبعتها سنغافورة في الحد من ظاهرة الفساد في القطاع العام، لكن ما يميز التجربة الماليزية في عملية مكافحة الفساد هو عدم استهدافها المؤسسات الحكومية فحسب، بل قام عملها على استهداف بنية المجتمع ايضا، كما عملت ماليزيا على إنشاء اكاديمية خاصة بمكافحة الفساد، تكون مختصة بتدريب العاملين في القطاعين العام والخاص

في ماليزيا ودول الجوار على سياسات مكافحة الفساد ورصده

(١) فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد، مصدر سبق ذكره، ص١٢.

وكيفية إجراء التحقيقات اللازمة بذلك[١]. وعلى وفق ذلك، يمكن للعراق أن يستفاد من تجارب هاتين الدولتين، وذلك عبر إبرام إتفاق مع سنغافورة أو ماليزيا للمساعدة في وضع السياسات العامة الخاصة بمحاربة الفساد، والقيام بتدريب الكوادر العراقية عن كيفية رصد الفساد والتعامل معه.

٢ ـ إتفاق للتعاون في تطبيق موازنة البرامج والأداء: ارتفعت اصوات الباحثين والخبراء في الشأن المالي منذُ عام ٢٠١٠، إلى ضرورة مغادرة الموازنة العامة في العراق نظام موازنة البنود، والتوجه نحو تطبيق اسلوب موازنة البرامج والأداء، وعلى الرغم من إتفاق صناع القرار العراقي مع هذا الطرح، فأن تطبيق اسلوب موازنة البرامج والأداء بقيت فكرة متفق عليها دون تطبيق عملي، ويعود ذلك إلى جملة من الاسباب، أبرزها[٢]:ـ

أ ـ الفساد الإداري والمالي المتغلغل في المؤسسات العامة.

ب ـ التشابك وعدم الوضوح في مسؤوليات وواجبات الوزارات والدوائر الحكومية.

ج ـ عدم الشفافية وصعوبة الوصول للمعلومات ذات الشأن.

---

(١) محمود صافي محمود، الدور التنموي للدولة في مكافحة الفساد "دراسة حالة ماليزيا"، (مصر: مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد ٦، ٢٠٢٠)، ص١٠٥ ـ ١٠٧.

(٢) للمزيد يُنظر: سعود جايد مشكور، وأخرون، استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية بحث تطبيقي في جامعة المثنى ـ العراق، (العراق: مجلة المثنى للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٨، العدد ٣، ٢٠١٨)، ص١٩٣، وأيضا: حوراء احسان خليل السعدي، امكانية تطوير موازنة البرامج والأداء في الوحدات الإدارية الحكومية فقا لإطار مقترح، مصدر سبق ذكره، ص٦٧٤. و كذلك يُنظر: جامعة بغداد ـ كلية الإدارة والاقتصاد، ندوة بعنوان: واقع واتجاه تطوير الموازنة العامة، (قسم المحاسبة، ١١/٥/ ٢٠١٥). متوفر على الرابط: https://coadec.uobaghdad.edu.iq/?p=901

د ـ ضعف كفاءة الكادر الإداري والمحاسبي المطلوب لتطبيق العمليات الإدارية والمحاسبية الخاصة بأسلوب موازنة البرامج ولأداء، خاصة فيما يخص التحاسب على اساس الاستحقاق.

ومن اجل التخلص من التحديات التي تعيق تطبيق موازنة البرامج والأداء في العراق، ولوضعها موضع التنفيذ العملي، يمكن للعراق الإفادة من الدول التي لها تجربة ناجحة في عملية الانتقال من موازنة البنود إلى موازنة البرامج والأداء، ويتوفر لنا في هذا الخصوص تجربتين دوليتين ناجحتين، ألا وهما: تجربة دولة الأمارات العربية المتحدة، وتجربة دولة ماليزيا الاتحادية، إذ قامت الأمارات بخطة لتطوير النظام المالي للدولة منذُ عام ٢٠٠٢، وذلك بالانتقال من موازنة البنود إلى تطبيق موازنة البرامج والأداء، وقد تم تطبيق هذا الأسلوب على أنموذج من الوزارات أهمها (وزارة المالية، و وزارة الصناعة)، ومن ثم، تم تعميمها على باقي وزارات ودوائر الدولة[١]. مكن تطبيق موازنة البرامج والأداء في دولة الأمارات العربية المتحدة من تحقيق تنمية اقتصادية ملحوظة، فضلا عن ترسيخ المبادئ وتهيئة الظروف المؤسسية للانتقال إلى تطبيق اسلوب الموازنة الصفرية عام ٢٠١١ الذي تُعد أكثر الاساليب حداثة[٢].

أما ماليزيا فقد تبنت تطبيق موازنة البرامج والأداء عام ١٩٦٨، باستخدامها كأداة لتنشيط القطاعات الإنتاجية، ولإحلال الإنتاج المحلي

(١) محمد السيد راضي، ومصطفى حسني السيد، المالية العامة، مصدر سبق ذكره، ص٢٠٨.

(٢) للمزيد يُنظر: الإمارات العربية المتحدة، إعداد الميزانية الاتحادية، (وزارة المالية، ٢٠٢٢). متوفر على الرابط:

https://mof.gov.ae/federal_budget_framework_and_process_ar/

محل الواردات، لكن مع نهوض الاقتصاد الماليزي، توسعت الأهداف واتجهت لشحذ كافة الطاقات والتوجه نحو التصدير، وفي ضوء هذه الأهداف الجديدة بدأ تطوير الموازنة بشكل يعكس هذا التحول الاقتصادي اعتبارا من عام ١٩٩٠ على نطاق تجريبي، وذلك عبر تشخيص نقاط الضعف العديدة التي واجهت الحكومة عندما أدخلت نظام موازنات البرامج والأداء (Program Performance Budgeting System) بدءاً من عام ١٩٦٨ وحتى عام ١٩٨٩، وتطويرها بما يتلاءم مع المرحلة الجديدة[١]. ويتلخص اسلوب موازنة البرامج والأداء الماليزي المعدل (MBS-Modified Budgeting System)، في التحول من التركيز على البرامج إلى التركيز على مستوى الأداء، وذلك عبر تدعيم المسؤولية لتتوافق مع تدعيم السلطات وتدعيم دور محاسبة المسؤولين عن الأداء، والتقييم الدوري لبرامج النشاط ولآثارها، حيث يلزم إعداد تقارير متعمقة بتقييم برامج النشاط بصفة دورية ومرة على الأقل كل خمس سنوات، وتكون نتائج هذا التقييم أساسا لمقترحات السياسات الجديدة، فضلا عن تشديد الرقابة على الكليات وتقليل الرقابة على التفصيلات وتخفيضها أو إلغائها إن أمكن بهدف الاقتصاد في الوقت المستغرق في أخذ الموافقات على التفاصيل ومع توفير الحوافز والفرص للمدراء لتبنى الحلول المثلى التي ترتقي بالأداء ولاستخدام المزيج الأمثل من الموارد المتاحة[٢]. وتبعا لذلك، يمكن لهذه الدولتين أن

---

(١) محمد السيد راضي، ومصطفى حسني السيد، مصدر سبق ذكره، ص ٢٠٠.

(٢) محمد راشد الشمري، تقييم قواعد إعداد الموازنات الحكومية بدولة الكويت: دراسة تطبيقية على بيت الزكاة، رسالة ماجستير، (جامعة الشرق الأوسط، كلية الأعمال، قسم الحاسبة، ٢٠١٢)، ص٥٣ ـ ٥٤.

تقوم بمساعدة العراق، عبر تدريب الملاكات الإدارية والمحاسبية على اسلوب موازنة البرامج والأداء، وأهم التحديات التي سوف تواجه تطبيقها في العراق وكيفية تجاوزها ـ

٣ ـ إتفاق التعاون لتطوير نظام أتمتة الإيرادات العامة: إن من أهم المتطلبات المكملة لإصلاح عملية ريعية إيرادات الموازنة العامة في العراق والتوجه نحو زيادة الإيرادات من المصادر الأخرى، هو مغادرة الآليات التقليدية المتبعة في عملية تحصيل الضرائب والرسوم، حيث تشير البيانات المتوفرة إن نحو (٥٠٪) من الإيرادات غير النفطية لا تذهب إلى الخزانة العامة للدولة، بل تذهب مباشرة إلى خزائن شخصية[١]، وعند تتبع إيرادات الضرائب والرسوم المتوقعة والفعلية المثبتة في الموازنة الاتحادية خلال العقد الأخير (٢٠١٠ ـ ٢٠١٩) نجد أنها دائما ما تُثبت إيرادات فعلية أقل بكثير من الإيرادات المتوقعة[٢]، مما يؤكد على حجم الفساد في عملية جباية الإيرادات العامة، ويعود ذلك إلى جملة من الأسباب، أهمها[٣]:ـ

---

(١) شذى خليل، النظام الضريبي في العراق مليارات ضحية الفساد والفوضى، تقرير منشور على شبكة المعلومات الدولية، موقع مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، (تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٩/٢٢). متوفر على الرابط:

https://rawabetcenter.com/archives/131186

(٢) يُنظر في ذلك: جمهورية العراق، قانون الموازنة الاتحادية للسنوات ٢٠١٠ ـ ٢٠١٩، مصدر سبق ذكره. وأيضا: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات ٢٠١٠ ـ ٢٠١٩، مصدر سبق ذكره.

(٣) هيثم علي العنبكي، ومازن هيثم الشيخلي، أتمتة الانظمة الرقابية للحد من التهرب الضريبي في العراق، (العراق: مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١٨، العدد ٣، ٢٠١٦)، ص٢٧٣. وكذلك يُنظر: علي حسن حسين عبد الله، الاصلاح الضريبي ودوره في تمويل الموازنة العامة في العراق، مصدر سبق ذكره، ص١٢٣.

أ ـ ضعف كفاءة الإدارة الضريبية.

ب ـ اعتماد الانظمة التقليدية في احتساب وجباية الضرائب والرقابة عليها، إذ جاء العراق في المرتبة (١٤٣) على مستوى العالم في مؤشر تطبيق الحكومة الإلكترونية الصادر عن منظمة الأمم المتحدة عام ٢٠٢٠[١].

ج ـ البيروقراطية التي تدفع بالمكلف إلى التقاعس عن التسجيل ودفع الضرائب والرسوم الواجبة عليه.

كما تعدّ النقاط أعلاه احدى أهم الوسائل التي يستعين بها الموظفون الفاسدون لممارسة الفساد الإداري والمالي، وعلى وفق ذلك اصبح من الضروري التوجه نحو أتمتة الضرائب والرسوم للحد من ظاهرة تحويل الإيرادات العامة إلى إيرادات خاصة، وزيادة إيرادات الدولة، وهذا ما عملت عليه سنغافورة كأحدى الآليات الإصلاحية، حيث حجمت تعامل الموظفين بالمال (فالموظف لا يرى المال وإنما يرى الارقام فقد)، فجميع الضرائب والرسوم والغرامات في سنغافورة اصبحت تدفع إلكترونيا[٢]. كما قطعت دول مجلس التعاون الخليجي شوط طويل في عملية التحول نحو تطبيق الحكومة الإلكترونية وأتمتة الإيرادات العامة للدولة[٣].

وتبعا لذلك، يمكن للعراق التعاقد مع احدى الشركات العالمية الرائدة بتكنولوجيا المعلومات والاتصالات للمساعدة في بناء وتطوير نظام الدفع الإلكتروني، بعد تأسيس شركة وطنية للاتصالات، إذ توفر

---

(١) الأمم المتحدة، تقرير: مسح الحكومة الإلكترونية لعام ٢٠٢٠، (نيويورك: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠٢٠)، ص٢٨٤.

(٢) فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد، مصدر سبق ذكره، ص١٢.

(٣) تقرير الأمم المتحدة، مسح الحكومة الإلكترونية لعام ٢٠٢٠، مصدر سبق ذكره، ص٥٥ ـ ٥٦.

الشركات العالمية خدمات كثيرة في مجال تطوير البنى التحتية لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات. ويمكن للعراق الاستفادة من تجربة المملكة العربية السعودية في عملية التحول نحو الحكومة الإلكترونية، فهي تجربة عربية ناجحة تستحق المحاكاة[١]، حيث تحتل السعودية المرتبة (٤٣) في مؤشر الحكومة الإلكترونية على مستوى العالم[٢].

ثانيا: على المستوى الاقتصادي والمالي

تؤدي الإتفاقيات الاقتصادية الثنائية دوراً مهماً في نجاح عملية الإصلاحات الاقتصادية والمالية المنشودة داخل الدولة، اما فيما يخص الإصلاحات المقترحة في هذا الدراسة، والتي تستهدف جميعها زيادة إيرادات الموازنة العامة، عبر تنويع مصادر الإيرادات والتقليل من الاعتماد على الإيرادات النفطية، فيمكن أن تؤدي الإتفاقيات الثنائية الاقتصادية والمالية دوراً بارزاً في تسريع نجاحها، وذلك وفقاً للنقاط الآتية:ـ

١ ـ **المناطق الحرة الصناعية والتجارية:** تُعدّ المناطق الحرة، أحدى الآليات الناجحة في تنمية اقتصاد الدولة، ومن ثم، زيادة وتنويع مصادر الدخل القومي، وتُعرف المنطقة الحرة على أنها: (منطقة محدد جغرافيا بحدود واضحة، وتقع داخل حدود الدولة والتي تسمح بدخول الواردات من المواد الأولية دون تعريفة جمركية، بهدف استخدامها في عملية التصنيع وإعادة

---

(١) للمزيد يُنظر: المملكة العربية السعودية، منصة الحومة الإلكترونية (GOV.SA). متوفر على الرابط:

https://www.my.gov.sa/wps/portal/snp/aboutksa/digitaltransformation

(٢) تقرير الأمم المتحدة، مسح الحكومة الإلكترونية لعام ٢٠٢٠، مصدر سبق ذكره، ص٢٨٦.

تصديرها)[١]. وقد اتجهت الدول في الآونة الأخير إلى إنشاء المزيد من المناطق الحرة، حتى بلغت نحو أكثر من (٤٣٠٠) منطقة حرة حول العالم()٢)، يعزى ذلك لما توفر هذه المناطق من فوائد كثيرة، يمكن إجمالها بالآتي[٣]:-

أ - تخفيف القيود الإدارية والجمركية، مما يؤدي إلى تنشيط الحركة التجارية في الداخل والخارج.

ب - إقامة صناعات تصديرية.

ج - تطوير وتدريب الموارد البشرية الوطنية.

د - تحقيق التكامل في المشروعات الوطنية.

ه - خلق فرص عمل جديدة.

و - زيادة موارد الدولة وتخفيف عجز ميزان المدفوعات والموازنة العامة.

ز - الإفادة من التكنولوجيا المتقدمة.

ح - تنمية الموانئ والمطارات وبعض المناطق النائية.

ط - تحقيق التنمية الوطنية الشاملة.

وتبعا لهذه المزايا التي توفرها المناطق الحرة للدولة، فأن العراق على الرغم من موقعة المتميز المحاط بستة دول، لا يملك سوى ثلاث مناطق حرة، واحدة في جنوب العراق (منطقة خور الزبير)، والثانية شمال العراق (المنطقة

(1) United Nations, Free Trade Zone and Port Hinterl and Development, (Bangkok: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2005), p.p. 5 - 6.

(2) World Customs Organization, Practical Guidance on Free Zones, (Brussels: December 2020), p.16.

(٣) سمير عاشور السيد، نشأة وتطور فكرة المناطق الحرة دراسة ميدانية في مدينة بورسعيد، (مصر: مجلة كلية الاداب جامعة بورسعيد، العدد ١٥، ٢٠٢٠)، ص٣٠٠ - ٣٠٢.

الحـرة في نينـوى)، والأخـيرة في شمـال غـرب العـراق (المنطقـة الحـرة في القائم)[١]، لذا ينبغي على العراق الإفادة من موقعة الجغرافي، والتوجه نحو إنشـاء المزيـد مـن المنـاطق الحـرة الصـناعية والتجاريـة، وذلـك عـبر إبـرام إتفاقيـات ثنائيـة مـع كـل مـن (السـعودية، والكويـت، وإيـران، وتركيـا، والأردن، وسـورية) تقضـي بإنشـاء منـاطق حـرة صـناعية وتجاريـة قريبـة مـن المنافذ الحدودية بين العراق وهذه الدول. وينبغي على العراق التركيز عند إنشاء هذه المناطق على تشجيع الصناعات التي يمتلك فيها ميزة نسبية، من مثل، صناعات البتروكيمياويات، والاسمدة، والحديد والصلب، لما تدره هـذه الصـناعات مـن ارباح كـبيرة تحفـز الشـركات الاسـتثمارية الكـبرى للدخول والاستثمار في المنطقة[٢].

٢ـ توسيع شبكة تصدير النفط والغاز: إن الآلية المقترحة في المبحث الأول من هـذا الفصل الهادفة إلى تطوير قطاع النفط والغاز بما يؤدي إلى زيادة الطاقـة الإنتاجيـة للـنفط، واسـتثمار الغـاز للاكتفـاء الـداخلي في المرحلـة الأولى والتوجه نحو التصدير في الأمد الطويل، تصطدم بعائق كبير، ألا وهـو ضـعف شـبكة تصـدير النـفط والغـاز، ونظـراً لاعتمـاد العـراق الشـديد على الإيرادات النفطية فقد أهتم صناع القرار العراقي منذُ البدء في عملية إنتـاج الـنفط بتنويـع منظومـة التصـدير، فقـد كـان العـرق يمتلـك شـبكة

(١) للمزيد يُنظر: وزارة الماليـة، الهيئـة العامـة للمنـاطق الحـرة، (جمهوريـة العـراق، تـاريخ الوصـول ٢٠٢٢/٩/٢٤). متوفر على الرابط:

http://www.mof.gov.iq/pages/ar/GeneralAuthfreeZone.aspx

(٢) عدنان حسين الخياط، ومهدي سهر الجبوري، اقتصاديات الموازنة العامة، ج٢، مصدر سبق ذكره، ص١٥٧.

أنابيب واسعة للتصدير، ويمكن أن نطلق عليها بمنظومة التصدير الثلاثية، نسبة إلى تفرعها غرباً وشمالاً وجنوباً؛ غرباً يتم تصدير النفط العراق عبر ثلاث خطوط من الأنابيب، الأول ـ ممتد من كركوك إلى ميناء طرابلس البناني، والثاني ـ خط محاذي لهُ يمتد من كركوك إلى ميناء حيفا في فسلطين، والأخير ـ خط يمتد من كركوك إلى ميناء بانياس السوري، أما المنظومة الشمالية فهي تحتوي على أنبوبين للتصدير يمتدان من كركوك إلى ميناء جيهان التركي، فيما تعمل المنظومة الجنوبية بنقل النفط من الحقول الجنوبية إلى الخليج العربي، وذلك عبر مد أنوب من حقول النفط الجنوبية إلى موانئ التصدير في السعودية[1]، **كما هو موضح في الجدول (٢٨).**

لكن ما لبث حتى عصفت الخلافات السياسية بين العراق والدول المجاورة، وكنتيجة لهذه الخلافات، فَقدَ العراق جميع شبكات منظومة التصدير الغربية مع بداية الثمانينيات من القرن العشرين، فضلا عن فقدان شبكة التصدير الجنوبية، وذلك عبر قرار الحكومة السعودية بمصادرة أنبوب التصدير خريص ـ ينبع، ومنع تصدير النفط العراقي عبر أنبوب الزبير ـ خريص، المندثر حالياً[2]. وبهذا فَقدَ العراق مع مطلع التسعينيات من القرن العشرين الجزء الأكبر من منظومته التصديرية، وانحسر تصدير النفط العراقي عبر أنبوب كركوك ـ جيهان الذي يعمل حاليا بأقل من

(١) للمزيد يُنظر: كامل علاوي كاظم الفتلاوي، وحسن لطيف الزبيدي، الصناعة النفطية في العراق التحديات والآفاق، مصدر سبق ذكره، ص١٢٣ ـ ١٢٧.

(٢) ثامر عباس الغضبان، منظومة تصدير النفط العراقي ومشروع أنبوب تصدير النفط العراقي عبر الأردن، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢٢)، ص٦ ـ ١٠.

طاقته التصديرية، حيث بلغت الكميات المصدرة عبر هذا الانبوب لشهر أيار ٢٠٢٢ نحو (٣،٠٠٢،١٣٣) برميل، بمعدل يومي (٩٧،٠٠٠) برميل، فيما يتم تصدير المتبقي والذي يشكل نحو (٩٦٪) من إجمالي صادرات النفط اليومية عبر اسطول الناقلات البحرية والبرية[١].

جدول (٢٨)

منظومة شبكة الأنابيب العراقية لتصدير النفط الخام

خط الانبوب	من	إلى	سنة الإنشاء	الطول (كم)	السعة التصديره (برميل/يوم)	الموقف الحالي
حيفا ١	كركوك	حيفا	١٩٣٤	٩٩٢	٤٠٠٠٠	تم إلغاءه
طرابلس ١	كركوك	طرابلس	١٩٣٤	٩٢٨	٤٠٠٠٠	تم إلغاءه
حيفا ٢	كركوك	حيفا	١٩٤٨	٩٩٢	٩٠٠٠٠	تم إلغاءه
طرابلس ٢	كركوك	طرابلس	١٩٤٨	٩٢٨	٩٠٠٠٠	تم إلغاءه
بانياس	كركوك	بانياس	١٩٥٢	٨٨٨	٦٥٠٠٠٠	مُندثر
طرابلس ٣	كركوك	طرابلس	١٩٦٥	٩٢٨	٦٥٠٠٠٠	تم إلغاءه
استراتيجي	الزبير	الفاو	١٩٧٥	٧٣٠	١،٠٠٠٠٠٠	يعمل
التركي ١	كركوك	جيهان	١٩٧٧	١٠٠٥	٧٥٠٠٠٠	يعمل
التركي ٢	كركوك	جيهان	١٩٨٧	١٠٠٥	٧٥٠٠٠٠	يعمل
السعودي مرحلة١	الزبير	خريص	١٩٨٦	٦١٥	٥٠٠٠٠٠	مندثر
السعودي مرحلة٢	خريص	ينبع	١٩٩٠	٩٥٣	١،٦٠٠٠٠٠	مُصادر

المصدر: غانم العناز، خط انبوب العراقي السعودي ـ العملاق النائم، مقال مستل من كتاب

(١) للمزيد يُنظر: شركة تسويق النفط العراقي (سومو).متوفر على الرابط:
https://www.somooil.gov.iq/exports

العراق وصناعة النفط والغاز في القرن العشرين، للباحث نفسه والصادر باللغة الانجليزية عن دار نشر جامعة نوتنكهام البريطانية في عام ٢٠١٢. متوفر على الرابط:
https://www.algardenia.com/maqalat/37530_2018_10_23_19_48_52.html

وتبعا لذلك، تتلخص فكرة ودور التعاون الثنائي في هذه النقطة، عبر ضرورة توسيع وتنويع منافذ تصدير النفط العراقي، لما لها من أهمية في زيادة الإيرادات العامة، وذلك من خلال الآتي:-

أ - إبرام العراق إتفاقيات ثنائية مع السعودية لإعادة تأهيل خط الزبير- خريص، والعمل على إعادة خط خريص - ينبع المصادر من قبل السعودية.

ب - كذلك ينبغى على العراق عقد إتفاق مع الجانب التركي لتأهيل وتطوير الطاقة التصديرية لخط كركوك - جيهان، بما يتناسب مع الطاقة الإنتاجية المستهدفة.

ج - كما يمكن إعادة تأهيل خط كركوك - بانياس، بعد استقرار الأوضاع في سوريا.

د - العمل على إنشاء شبكة خطوط جديدة، عبر إبرام إتفاقات ثنائية مع دو الجوار بعد اخضاعها للدراسة الدقيقة، وتجدر الإشارة هنا إلى أن الحكومة العراقية قد بدأت فعلا بمد أنوب جديد لتصدير النفط يمتد من البصرة إلى ميناء العقبة الأردني كأجراء لتوسيع شبكة تصدير النفط العراقي، لكن يحول حول هذا الأنبوب انتقاد كثيرة، أبرزها: تكلفته المرتفعة التي تقع على عاتق العراق، فضلا عن مروره بمناطق غير المستقرة أمنياً[1]، لذا يمكن الإفادة من هذا الخط بعد إعادة تقييمه بما يخدم

(١) للمزيد يُنظر: مصطفى الناجي، أنبوب البصرة - العقبة، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢).

المصالح المشتركة.

٥ ـ كما ينبغى العمل على إنشاء شبكة أنابيب لتصدير الغاز في الأمد الطويل، تكون محاذية لمنظومة أنابيب تصدير النفط، خاصة المتجهة نحو دول أوروبا.

٣ ـ **التعاون في تطوير البنى التحتية:** تُعدّ البنى التحتية العمود الفقري للدولة، فبدونها يتعذر على الدولة البدء بتطوير قطاعاتها الاقتصادية، ونظراً إلى واقع البنى التحتية في العراق الذي يتسم بالتخلف والضعف، وما تحتاجه عملية تطوير البنى التحتية في العراق من مبالغ ضخمة تصل إلى نحو (١٤٦) مليار دولار[١]، كما تم تناوله بالتفصيل في المطلب الرابع من الفصل الثالث، لذا يمكن أن تحل الإتفاقيات الاقتصادية الثنائية مشكلة التمويل الكبيرة التي تحتاجها عملية تطوير البنى التحتية في العراق من (مطارات، وموانئ، وكهرباء، وطرق وجسور...إلخ)، وذلك عبر اتجاه العراق إلى إبرام إتفاقيات ثنائية في إطار الاستثمار الاجنبي المباشر، سواء مع دولة أو شركات استثمار عالمية، بعد أن يتم بلورة سياسة واضحة آزاء الاستثمارات الأجنبية، بحيث لا تؤثر على شركات الاستثمار الوطنية، وذلك من خلال توجيه الاستثمارات الأجنبية نحو القطاعات والحقول التي يعجز رأس المال الوطني (العام، والخاص، والمختلط) عن تلبيتها[٢]، فهنا يمكن تسليط الضوء على أهم ثلاثة قطاعات للبنى التحتية، يمكن للعراق طرحها للاستثمار الأجنبية، والتي يمكن أن تكون مكملة

(١) البنك الدولي، إعادة الاعمار والاستثمار في العراق، ج٢، مصدر سبق ذكرة ص IV.

(٢) كاظم جواد شبر، نحو استراتيجية واقعية لإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني في العراق، (بغداد: سلسة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان ٨، ٢٠١٦)، ص١٥٠.

ومتكاملة مع المشاريع والاستثمارات الوطنية، وهي كالآتي:-

أ- بناء وتطوير الموانئ والمطارات: تحتاج عملية بناء وتطوير الموانئ والمطارات إلى تمويل ضخم، فضلا عن استخدام التقنيات الحديثة، التي لا تملكها الشركات الوطنية، ويتعذر على الموازنة العامة تمويلها، لذا يمكن للعراق احالتها إلى دولة تمتلك هذه الامكانات أو الشركات الاستثمارية العالمية التي تمتلك التمويل والتقنية الحديثة. والحقيقة توفر الصين فرصة سانحة في هذا المجال، فهي توافر التمويل اللازم، عبر إنشائها مؤسسات مالية مخصصة لهذا الغرض في سعيها لإحياء مبادرة (الحزام والطريق(*))[1].

ب- تطوير قطاع الكهرباء: بالرغم من المبالغ الطائلة التي انفقها العراق على تطوير قطاع الكهرباء بعد عام ٢٠٠٣، والتي تصل إلى أكثر من (٨١) مليار دولار حتى عام ٢٠٢١[2]، فأن قطاع الكهرباء مازال متخلف ويعاني من تحديات كثيرة، لذلك يمكن طرح هذا القطاع للاستثمار الاجنبي عبر التعاقد مع شركة عالمية متخصصة في هذا المجال، على سبيل المثال لا

(*) مبادرة الحزام والطريق: هي مبادرة اطلقتها الحكومة الصينة عام ٢٠١٣، هدفها احياء طريق الحرير القديم الذي كان يربط تجارة الصين بالعالم. للمزيد يُنظر: زرقين أحمد، مبادرة الحزام والطريق الصينية: قراءة استراتيجية، (ألمانيا: المركز الديمقراطي العربي، مجلة قضايا آسيوية، العدد ٣، ٢٠٢٠)، ص ٧٣ - ٧٤.

(١) هديل حربي ذاري، أثر مبادرة الحزام والطريق الصيني على العراق فرص وتحديات، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢)، ص٥.

(٢) منى العربي، ضعف قطاع النفط في العراق، تعريب: مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، (بغداد: ٢٤ نيسان ٢٠٢٢)، ص٣.

الحصر، شركة سيمنس الألمانية[١].

ج ـ بناء منظومة شبكة أنابيب النفط والغاز في الداخل والخارج: إن بناء منظومة أنابيب سواء كانت لنقل النفط والغاز في الداخل، أو لغرض التصدير خارج الحدود دائما ما يتم انجازها من قبل الشركات العالمية، وذلك لما تحتاجه هذه العملية من تمويل ضخم وخبرة وتقنيات حديثة، لذا يوجد الكثير من الشركات العالمية المختصة في هذا الشأن، يمكن للعراق التعاقد معها وفق مبدأ الأقل كلفة والأكثر فائدة.

د ـ إنشاء منظومة من السكك الحديدية: أصبح التفكير ببناء منظومة للسكك الحديدية أكثر الحاحاً في العراق من ذي قبل، ليس لأهميتها في النقل الشخصي فحسب، بل لما تؤديه من دور في تنشيط العمل التجاري، ويمكن للعراق الإفادة في هذا الشأن من تجربة تركيا التي قامت بإنشاء منظومة متطورة من السكك الحديدية بمساعدة الشركات الصينية[٢].

والحقيقة يمكن القول أن تبني هذا الأسلوب في بناء وتطوير البنى التحتية للدولة هو أسلوب متبع في معظم دول العالم سواء النامية أو المتطورة، حيث أن عملية بناء وتطوير البنى التحتية ليست بالعملية السهلة، بل هي عملية تحتاج إلى تمويل ضخم وإدارة حديثة، لا تتوفر حتى في بعض

---

(1) more see: Siemens Energy, Company Presentation, (Munich: August ٢٠٢٢). look at the link:
https://assets.siemens_energy.com/siemens/assets/api/uuid:10c99477_02fb_4df9_a7c9_01b348b1f37b/siemens_energy_company_presentation_en_2022.pdf

(٢) عبد الحسين الهنين، مشاريع توحيد العراق الفرص لن تكون متاحة دائما، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢٢)، ص٣.

الدول المتطورة، فعلى سبيل المثال، تقدر فجوة تمويل البنى التحتية في الولايات المتحدة في قطاع النقل والمياه فقط نحو (٢،٣٥٧) تريليون دولار بين عامي ٢٠١٦ ـ ٢٠٢٥[١].

في ختام كتابنا هذا يُمكن القول: إن الموارد الطبيعية التي تتصف بالنضوب سلاح ذي حدين، وذلك يعتمد على طبيعة إدارة واستخدام هذه الموارد، فقد تظهر هذه الموارد في دولة ذات فكر اقتصادي سليم ونظام مؤسساتي متكامل فتستخدمها كقاعدة أساس للنهوض وتنمية اقتصادها الوطني واستدامة ماليتها، وذلك عبر ما يسمى "بأمثليه باريتو" التي تقتضي تخصيص الفائض أو نسبة معينة من إيرادات هذه الموارد في تطوير وتنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى، وقد تهب الطبيعة الموارد ذاتها إلى دولة ذات نظام مؤسساتي وفكر اقتصاد متخلف لا يساعدها على استغلال هذه الموارد بطريقة تمكنها من تطوير قطاعاتها الاقتصادية وإستدامة ماليتها وإيراداتها، مما تحتم عليها تبذير هذه الموارد والوصول إلى مستقبل يسوده التخلف والفقر والانهيار.

وتُعد كل من هولندا واستراليا براهين دامغة على النوع الثاني من الدول، حيث اكتشفت المعادن النفيسة في استراليا في منتصف القرن التاسع عشر، كما ظهر النفط والغاز في هولندا مع بداية القرن العشرين، وما كان لهذه الدول إلا أن تهجع للراحة والإنفاق الاستهلاكي البذخي والترف على حساب الإنفاق الاستثماري وتنمية القطاعات الاقتصادية المنتجة حتى افاقوا على حقيقة نضوب هذه الموارد بعد استنزافها باستهلاك

---

(١) ديبرا نوبمان، وأخرون، مستقبل التمويل والدعم المالي للبنى التحتية للنقل والمياه في الولايات المتحدة، (كاليفورنيا: مؤسسة راند، ٢٠١٧)، ص٢١.

غير المنتج[١]، مما دعا بالمفكرين الاقتصاديين منذّ ثمانينيات القرن الماضي إلى أن يطلقوا على الدولة التي تتكئ على الإيرادات الريعية (النفطية) بالمرض الهولندي[٢]، واحد أهم هذه الدول هو العراق بسبب اعتماده الشبه كلي على الإيرادات النفطية وعدم توظيف هذه الإيرادات بشكل منتج يوفر له استدامة مالية، فضلا عن دول أخرى لها نفس المشكلة، من مثل، دول مجلس التعاون الخليجي وإيران.

والحقيقة، إن ما يمر به العراق اليوم لا يعزى إلى اصابته بأعراض المرض الهولندي فحسب، بل هناك مضاعفات كبيرة نتجت عن امتلاك العراق للنفط أهمها: التناحر وعدم الاستقرار السياسي، وتخبط السياسات الاقتصادية الداخلية، وضعف الجهاز المؤسساتي في الدولة، والارتباط غير المشروع بين السلطة والثروة، وقطاع عام مترهل وعديم الإنتاجية، فضلا عن ثقافة ووعي اجتماعي منخفض، لذا يواجه عراق اليوم خطراً كبيراً يهدد مستقبلهُ إذا ما استمر بالفكر والآليات نفسها مع حقيقة نضوب البترول مستقبلاً وإمكانية توجه الدول المستهلكة إلى الطاقة النظيفة في المستقبل القريب.

---

(١) عباس كاظم جاسم، الاقتصاد العراقي وتداعيات المرض الهولندي، مقال منشور على موقع جامعة كربلاء، كلية الادارة والاقتصاد، (تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٦/١٣). متوفر على الرابط: http://business.uokerbala.edu.iq/wp/archives/585

(٢) Naoko C. Kojo, Demystifying Dutch Disease, (World Bank Group: Journal of International Commerce, Economics and Policy, Vol. 6, No. 2 , 2015).p.2. look at the link: https://www.worldscientific.com/doi/10.1142/S1793993315500106

قائمة المصادر والمراجع

المراجع والصادر العربية

- القرآن الكريم
- سورة الحجر: الاية/١٩.
- سورة يوسف: أية/٤٧ ـ ٤٩.

أولا: الدساتير والمواثيق الدولية

١ـ دستور جمهورية العراق ٢٠٠٥.

٢ـ دستور جمهورية كينيا لعام ٢٠١٠.

٣ـ دستور جمهورية مصر العربية لعام ٢٠١٤.

٤ـ ميثاق إنشاء صندوق النقد العربي. متوفر على الرابط:

https://www.amf.org.ae/sites/default/files/publications/2022_01/the_ silver _ jubilee_0.pdf

٥ـ ميثاق الأمم المتحدة لمكافحة الفساد ٢٠٠٣، (الجمعية العامة: قرر ٥٨/٤، ٢١ اكتوبر ٢٠٠٣). متوفر على الرابط:

https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/lb/e19f40580febb9a1f123b7388fd35e47b1a617eca3e6ffec725a83f5fb3ed20f.pdf

ثانيا: الكتب

١ـ إبراهيم علي عبد الله و أنور عجارمة، مبادئ المالي العامة، (الأردن: دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، ١٩٩٣).

٢ـ أحمد عبد الرحيم زردق، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر، (مصر: مكتبة القدس، ٢٠٠٩).

٣ـ أخلاص قاسم السعدي، حنين عامر القرغولي، الشفافية المالية والاستقرار السياسي والاقتصادي للبلدان النامية (ماليزيا ـ لبنان ـ العراق)، (المملكة الاردنية الهاشمية: دار أمجد للنشر والتوزيع، ٢٠٢٢).

٤ـ اسامة عبد الرحمن، ويونس البطريق، ميزانية الدولة في المملكة العربية السعودية، (القاهرة: المكتب المصري للطباعة والنشر، ٢٠١٣).

٥ـ أشرف محمد حمامدة، القانون المالي في المملكة العربية السعودية، (المملكة العربية السعودية: مركز البحوث والدراسات، ٢٠١٨).

٦ـ أمين السيد احمد لطفي، نظرية المحاسبة: منظور التوافق الدولي، ج١، (الاسكندرية: الدار الجامعة، ٢٠٠٥).

٧ـ بلال البرغوثي، واخرون، النزاهة والشفافية والمساءلة في مواجهة الفساد، ط٤، (فلسطين ـ القدس: الحقوق محفوظة لائتلاف من أجل النزاهة والمساءلة، ٢٠١٦).

٨ـ بول مايسون، انهيار الاقتصاد العالمي، تعريب: انطوان باسيل، ط٢، (بيروت، شركة المطبوعات للتوزيع والنشر: ٢٠١٢).

٩ـ حازم الببلاوي، دور الدولة في الاقتصاد، (القاهرة: دار الشروق، ١٩٩٨).

١٠ـ حامد عبد المجيد دراز، وسميرة ابراهيم ايوب، المالية العامة، (الاسكندرية: مكتب شباب الجامعة، ١٩٨٤).

١١ـ حسن عبد الكريم سلوم، الأصول النظرية والعملية للمحاسبة الحكومية مع التطبيقات العملية لجمهورية العراق، (بغداد: مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، ٢٠٠١).

١٢ـ حسن كريم، مفهوم الحكم الصالح، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠١٣).

١٣ـ حسن نافعة، الاتحاد الأوروبي والدروس المستفادة عربيا، (بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ٢٠٠٤).

١٤ـ حسني خربوش، وحسين اليحيى، المالية العامة، (الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريد، ٢٠١٣).

١٥ـ حسين بركة الشامي، أزمة العراق رؤية في اشكالية المحاصصة الطائفية، (بغداد: مطبعة دار السلام، ٢٠١٣).

١٦ـ حسين راتب يوسف، عجز الموازنة وعلاجها في الفقه الاسلامي، (عمان: دار النفائس للنشر والتوزيع، ١٩٩٩).

١٧ـ حسين عواضة وعبد الرؤوف قطيش، المالية العامة، (بيروت: دار الخلود، ١٩٩٥).

١٨ـ حسين وحيد عبود العيساوي، الحقوق والحريات الأساسية في الدستور: دارسة مقارنة، (مصر ـ القاهرة: المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية، ٢٠١٨).

١٩ـ حكمت سامي سليمان، نفط العراق، (دمشق: دار اليقظة العربية للتأليف والترجمة والنشر، ١٩٥٨).

٢٠ـ حمد سعيد فرهود، علم المالية العامة، (المملكة العربية السعودية: معهد الإدارة العامة، ١٩٨٢).

٢١ـ حميد بن محمد بن صالح، توازن الموازنة العامة، (عمان: دار النفائس للنشر والتوزيع، ٢٠١٣).

٢٢ـ حيدر طالب محمد علي، وأخرون، مدخل للنزاهة ومكافحة الفساد في التشريعات العراقية والاتفاقيات الدولية، (الإردن: مؤسسة فريدريش ايربت، ٢٠٢١).

٢٣ـ حيدر وهاب عبود، ملحقات الموازنة العامة وأثارها السلبية في الموازنة العامة العراقية، (بغداد: دار المسلة للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٩).

٢٤ـ خالد شحادة الخطيب، واحمد زهير، أسس المالية العامة، ط٣، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٧).

٢٥ـ ديبرا نوبمان، وأخرون، مستقبل التمويل والدعم المالي للبنى التحتية للنقل والمياه في الولايات المتحدة، (كاليفورنيا: مؤسسة راند، ٢٠١٧).

٢٦ـ راشد الشمري، إدارة العمليات المصرفية: مدخل وتطبيقات، (الأردن: دار اليازوري العلمي، ٢٠١٤).

٢٧ـ رأفت البلداوي، وأخرون، بناء الدولة في العراق رؤية سياساتية نحو ديمقراطية مستدامة، (بغداد: مركز المنصة للتنمية المستدامة، ٢٠٢١).

٢٨ـ زكريا محمد بيومي، مبادئ المالية العامة، (القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٧٨).

٢٩ـ زيد العلي، ويوسف عوف، الدستور العراقي تحليل المواد الخلافية الحلول والمقترحات، (عمان: مؤسسة فريدريش ابيرت، ٢٠٢٠).

٣٠ـ سرمد كوكب الجميل، الموازنة العامة للدولة: مدخل معاصر، (المملكة الأردنية الهاشمية: دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، ٢٠١٨).

٣١ـ سعود جايد مشكور العامري، وعقيل حميد جابر، مدخل معاصر في المالية العامة، ط٢، (طبعة الكترونية، ٢٠٢٠).

٣٢ـ سعود جايد مشكور، النظام الحاسبي الموحد، (بغداد: دار الكتب والوثائق، ٢٠١٣).

٣٣ـ سعود جايد مشكور، وأخرون، المحاسبة الحكومية وتطبيقاتها المركزية واللامركزية في العراق، (العراق: مطبعة نيبور، ٢٠١٣)،

٣٤ـ سفيتلانا تساليك، وآنيا شفرين، دليل الصحفي في مجال الطاقة والتنمية، تعريب:راتب شعبو، (نيويورك: معهد المجتمع المنفتح، بلا تاريخ).

٣٥ـ سوزي عدلي ناشد، الوجيز في المالية العامة، (الاسكندرية: دار الجامعة الجديدة للنشر، ٢٠٠٠).

٣٦ـ السيد عبد المولى، المالية العامة، (القاهرة: مطبعة جامعة القاهرة والكتاب الجامعي، ١٩٨٨).

٣٧ـ سيروان عدنان ميرزا، الرقابة المالية على تنفيذ الموازنة العامة في القانون العراقي، (بغداد: مجلس النواب العراقي، ٢٠٠٨).

٣٨ـ شريف رمسيس تكلا، الأسس الحديثة لعلم مالية الدولة، (القاهرة: دار الفكر العربي للطباعة والنشر، ١٩٧٨).

٣٩ـ صباح صابر محمد خوشناو، الموازنة العامة في العراق: دراسة تحليلية مع اشارة إلى اقليم كردستان، (السليمانية، مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٢).

٤٠ـ صلاح الدين حمدي، المالية العامة، (بيروت: منشورات زين الحقوقية، ٢٠١٥).

٤١ـ طالب حسين حافظ، النفط والسياسة في العراق، (بغداد: دار الكتب العلمية، ٢٠١٧).

٤٢ـ طاهر الجنابي، علم المالية العامة والتشريع المالي، (القاهرة: العاتك لصناعة الكتاب، ٢٠٠٨).

٤٣ـ عادل أحمد حشيش ومصطفى رشيد، مقدمة في الاقتصاد العام، (مصر: دار الجامعة الجديدة للنشر، ١٩٩٨).

٤٤ـ عادل أحمد حشيش، أصول المالية العامة، (الاسكندرية: مؤسسة الثقافة الجامعية، ١٩٨٤).

٤٥ـ عادل العلي، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، (المملكة الاردنية الهاشمية: إثراء للنشر والتوزيع، ٢٠٠٨).

٤٦ـ عادل فليح العلي وطلال محمد كداوي، اقتصاديات المالية العامة، (الموصل: دار الكتب، ١٩٨٩).

٤٧ـ عاطف السيد، الادماج الاقتصادي لميزانية الدولة، (القاهرة: معهد التخطيط القومي، ١٩٦٤).

٤٨ـ عاطف لاتي مرزوق، اشكالية التحول الاقتصادي في العراق: مبادئ هادية في الاقتصاد السياسي، ط٣، (بغداد: مركز العراق للدراسات، ٢٠١٥).

٤٩ـ عباس محمد نصر الله، المالية العامة والموازنة العامة، (سورية: مكتبة زين الحقوقية، ٢٠١٥).

٥٠ـ عبد الحسين العنبكي، اقتصاد العراق النفطي، (العراق: مركز العراق للدراسات، ٢٠١٣).

٥١ـ عبد الحميد القاضي، اقتصاديات المالية العامة، (الاسكندرية: دار الجامعات المصرية، ١٩٨٠).

٥٢ـ عبد العال الصكبان، علم المالية العامة، ج١، ط٣، (بغداد: دار الجمهورية، ١٩٦٦).

٥٣ـ عبد العظيم جبر حافظ، مدخل إلى استشراف المستقبل في النظم السياسية، (بغداد: دار الكتب والوثايق، ٢٠١٨).

٥٤ـ عبد الكريم صالح بركات، دراسة في الاقتصاد المالي، (مصر: مؤسسة شباب الجامعة، ١٩٨٣).

٥٥ـ عبد اللطيف قطيش، الموازنة العامة للدولة: دراسة مقارنة، (بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٥).

٥٦ـ عبد الله إبراهيم، الإدارة المالية العامة والمالية الدولية، (عمان: مؤسسة إلوراق للنشر والتوزيع، ٢٠١٤).

٥٧ـ عبد المطلب عبد الحميد، اقتصاديات المالية العامة، (الاسكندرية: الدار الجامعية، ٢٠٠٥).

٥٨ـ عبد الهادي النجار، اقتصاديات النشاط الحكومي، (الكويت: جامعة الكويت، ١٩٨٢).

٥٩ـ ــــــــــــــ، اقتصاديات النشاط الحكومي، ط٣، (مصر: دار الاصدقاء للطباعة والنشر، ٢٠٠٢).

٦٠ـ عبد علي كاظم المعموري، تأريخ الافكار الاقتصادية، (عمان: دار الحامد للنشر والتوزيع، ٢٠١٢).

٦١ـ عدنان الجنابي، الدولة الريعية والدكتاتورية، (بغداد: معهد الدراسات العراقية، ٢٠١٣).

٦٢ـ عدنان حسين الخياط، واخرون، اقتصاديات الموازنة العامة، ج٢، (عمان: دار الايام للنشر والتوزيع، ٢٠١٥).

٦٣ـ عصام بشور، توازن الموازنة العامة، (دمشق: مطبوعات جامعة دمشق، ١٩٨٣).

٦٤ـ علاء الدين جعفر، مرونة النمو القطاعي وإعادة توزيع الاستثمارات في ظل نموذج متعدد البدائل للنمو في الناتج المحلي الاجمالي، (العراق: وزارة التخطيط والتعاون الانمائي ـ قسم الدراسات والبحوث، ٢٠٠٩).

٦٥ـ علي مرزا، اوراق اقتصادية ونفط العالم والعراق، المجلد الأول، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين ـ كتاب الالكتروني، ٢٠٢١).

٦٦ـ ــــــــــــــ، اوراق اقتصادية ونفط العالم والعراق، المجلد الثاني، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين ـ كتاب الالكتروني، ٢٠٢١).

٦٧ـ علي العربي وعبد المعطي عساف، دور الموازنة العامة ومشكلاتها في الدول النامية، (عمان: المنظمة العربية للعلوم الإدارية، ١٩٨٦).

٦٨ـ علي حاتم القريشي، العلاقات الاقتصادية الدولية، (بغداد: دار الكتب والوثاق، ٢٠١٤).

٦٩ـ علي لطفي، ومحمد العدل، اقتصاديات المالية العامة، (القاهرة: مكتبة عين شمس، ١٩٨٦).

٧٠ـ علي لطفي، اقتصاديات المالية العامة، (القاهرة: مكتب عين شمس، ١٩٨٢).

٧١ـ عماد الحرش، المالية العامة، (جمهورية العراق: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، ٢٠١٤).

٧٢ـ عماد عبد اللطيف سالم، دراسات في الاقتصاد العراقي: اتحاد الصناعات والتنمية في العراق، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠٠٢).

٧٣ـ عمرو هشام محمد، مدخل في مدارس الفكر الاقتصادي، (دمشق: دار طلاس، ٢٠٠٩).

٧٤ـ عوض فاضل اسماعيل، نظرية الانفاق الحكومي، (بغداد: دار الكتب والوثائق، ٢٠٠٣).

٧٥ـ عويسي الأمين، النظام الاقتصادي والثقافي والاجتماعي: العلاقة والافرازات، (دار احياء للنشر الرقمي، ٢٠١٤).

٧٦ـ فارس سماح، محاضرات في القانون الإداري، (الجزائر: مطبوعات بيداغوجية، ٢٠١٦).

٧٧ـ فراس البياتي، التحول الديمقراطي في العراق بعد ٩ نيسان ٢٠٠٣، (لبنان ـ بيروت: العارف للنشر والتوزيع، ٢٠١٣).

٧٨ـ فراس طارق مكية، لمحات استراتيجية حول قانون المحكمة الاتحادية العليا في العراق، (تونس: المنظمة العربية للقانون الدستوري، ٢٠١٧).

٧٩ـ ــــــــــــــــ، لمحات استراتيجية في مكافحة الفساد، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢١).

٨٠ـ فلاح حسين ثويني، وخالد شامي ناشور، صناديق الثروة السيادية ودورها التنموي،

(بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٨).

٨١ـ فليح حسن خلف، المالية العامة، (عمان: عالم الكتب الحديثة النشر والتوزيع، ٢٠٠٨).

٨٢ـ فهمي محمود شكري، الموازنة العامة ماضيها وحاضرها ومستقبلها، (بيروت: المؤسسة الجامعة للدراسات والنشر والتوزيع، ١٩٩٠).

٨٣ـ فوزي عطوي، المالية العامة، (بيروت ـ لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٣).

٨٤ـ فيرنون كآم، نظرية المحاسبة، تعريب: رياض العبدلله، (الموصل: دار الكتب للطباعة والنشر، ٢٠٠٠).

٨٥ـ قطب ابراهيم محمد، الموازنة العامة للدولة، (القاهرة: الهيئة المصرية لكتاب، ١٩٧٧)، ص١٠.

٨٦ـ كامل علاوي كاظم الفتلاوي، وحسن لطيف الزبيدي، الصناعة النفطية في العراق التحديات والافاق، (العراق: مركز العراق للدراسات ـ الساقي للطابعة والتوزيع، ٢٠١٥).

٨٧ـ كامل كاظم بشير الكناني، ارجوحة التنمية في العراق بين الماضي وتطلعات المستقبل، (بغداد: دار الدكتور للعلم الإدارية والاقتصادية، ٢٠١٣).

٨٨ـ لنجة صالح حمه طاهر، صناديق الثروة السيادية: دراسة قانونية مقارنة، (بيروت: مركز الرافدين للحوار، ٢٠٢١).

٨٩ـ مايكل أي براون، وأخرون، صعود الصين، ترجمة: مصطفى قاسم، (القاهرة: المركز العربي للترجمة، ٢٠١٠).

٩٠ـ مايكل جيه مازار، وأخرون، فهم النظام الدولي الحالي، (كاليفورونيا، مؤسسة سانتا مونيكا: ٢٠١٦).

٩١ـ مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة: مفهومها... وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، (العراق: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، الجامعة المستنصرية، ١٩٩٩).

٩٢ـ محمد السيد راضي، ومصطفى حسني السيد، المالية العامة، (الاسكندرية: دار التعليم الجامعي، ٢٠١٧).

٩٣ـ محمد الفاتح محمود المغربي، إدارة الموازنة بين النظرية والتطبيق، (عمان: دار الجنان للنشر والتوزيع، ٢٠١٤).

٩٤ـ محمد خالد المهايني، وخالد شحادة الخطيب، المالية العامة، (الجمهورية العربية السورية: منشورات جامعة دمشق، بلا تاريخ).

٩٥ـ محمد خالد المهايني، محاضرات في المالية العامة، (سورية: المعهد الوطني للإدارة، ٢٠١٣).

٩٦ـ محمد خالد المهايني، وأخرون، المحاسبة الحكومية، (مطبعة جامعة دمشق، ٢٠١١).

٩٧ـ محمد خير العكام، المالية العامة، (دمشق: منشورات الجامعة الافتراضية السورية، ٢٠١٨).

٩٨ـ محمد دويدار، مبادئ الاقتصاد السياسي، ج١، (الاسكندرية: مطبعة التوني، ١٩٩٣).

٩٩ـ محمد رشيد الجمال، وعلاء الدين الدميري، المحاسبة الحكومية النسق الفكري وقضايا التطبيق، (الاسكندرية: الدار الجامعية، ٢٠٠٤).

١٠٠ـ محمد طاقة، وهدى العزاوي، اقتصاديات المالية العامة، (عمان: دار المسرة للنشر والتوزيع، ٢٠١٠).

١٠١ـ محمد عبد العزيز المعارك وعلي شفيق، أصول وقواعد الموازنة العامة، (المملكة العربية السعودية: مطبعة جامعة الملك سعود، ٢٠٠٣).

١٠٢ـ محمد عبد الوهاب العزاوي، وعبد السلام محمد خميس، الأزمات المالية، (عمان: دار أثراء للنشر والتوزيع، ٢٠١٠).

١٠٣ـ محمد مطر، التأصيل النظري للممارسات المهنية المحاسبية في مجلات: القياس، العرض، الافصاح، (عمان: دار وائل للنشر، ٢٠٠٤).

١٠٤ـ محمود الشناوي، العراق التائه بين الطائفية والقومية: هذا ما جرى بعد الصدمة والرعب، (القاهرة: هلا للنشر والتوزيع، ٢٠١٢).

١٠٥ـ محمود عمر حماد أبودوح، واخرون، المالية العامة، (الاسكندرية: الدار الجامعة، ٢٠٠٦).

١٠٦ـ مخلد عبيد المبيضين، الاتحاد الأوروبي كظاهرة إقليمية متميزة، (المملكة الاردنية الهاشمية: الأكاديميون للنشر والتوزيع، ٢٠١٢).

١٠٧ـ مصطفى العبد الله الكفري، اقتصاديات الدول العربية والعمل الاقتصادي العربي المشترك، (سورية: منشورات جامعة دمشق، بلا تاريخ).

١٠٨ـ مصطفى حسين عبد الرزاق، المؤسساتية الحديثة ودورها في التنمية، (بغداد: مركز دراسات، ٢٠٢٠).

١٠٩ـ مظهر محمد صالح، الاقتصاد الريعي المركزي ومأزق انفلات السوق: رؤية في المشهد الاقتصادي العراقي الراهن، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٢).

١١٠ـ ــــــــــــــــــ، السياسة النقدية للعراق، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٢).

١١١ـ ــــــــــــــــــ، مدخل في الاقتصاد السياسي للعراق: الدولة الريعية من المركزية الاقتصادية إلى ديمقراطية السوق، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠١٠).

١١٢ـ معتز اسماعيل الصبيحي، صنع القرار السياسي في العراق والديمقراطيات التوافقية، (العراق بغداد: دار الكتب العلمية للطباعة والنشر والتوزيع، ٢٠١٥).

١١٣ـ موريس دوفرجية، مدخل إلى علم السياسة، تعريب: جمال الأتاسي وسامي الدروبي، (دمشق: دار دمشق للنشر والتوزيع، ١٩٨١).

١١٤ـ موفق علي الخليل وأخرون، مبادئ الاقتصاد، (العراق: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ـ هيئة المعاهد الفنية، ١٩٩٠).

١١٥ـ هاشم الجعفري، مبادئ المالية العامة والتشريع المالي، ط٢، (بغداد: مطبعة سلمان الاعظمي، ١٩٦٨).

١١٦ـ هشام الشماع، واخرون، دراسات في الاقتصاد العراقي، (بغداد: بيت الحكمة، ٢٠٠٢).

١١٧ـ هشام محمد صفوت، اقتصاديات المالية العامة، ج٢، ط٢، (بغداد: وزارة التعليم العالي والبحث العلمي، جامعة بغداد، ١٩٨٨).

١١٨ـ هيثم صاحب عجام، المالية العامة دراسة تطبيقية على الاقتصاد الليبي، (بيروت: الهيئة القومية للبحث العلمي، ١٩٩٧).

١١٩ـ يحيى حمود حسن البوعلي، معطيات السياسة النفطية في العراق دروس الماضي وافاق المستقبل، (العراق: مركز العراق للدراسات، ٢٠١٥) ـ

١٢٠ـ ـــــــــــــــــــ، دراسة في الاقتصاد العراقي، (العراق: مركز العراق للدراسات، ٢٠١٢).

١٢١ـ يونس عليان الشوبكي، وأحمد محمد أبو شمالة، المحاسبة الحكومية، (عمان: دار الثقافة للنشر والتوزيع، ٢٠١٢).

ثالثا: الاطاريح والرسائل

أ ـ الاطاريح

١ـ ألاء مصطفى عبد القادر، اسلوب اعداد الموازنة العامة للدولة وفق قانون الإدارة المالية والدين العام: دراسة تحليلية، اطروحة في الدبلوم العالي، (جامعة بغداد، المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية، قسم الدراسات المحاسبية، ٢٠٠٧).

٢ـ حيدر ظاهر محمد القره لوسي، سياسة المنظمات الدولية النفطية وانعكاساتها على سوق النفط العالمي مع اشارة إلى العراق، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠٢٢).

٣ـ ريام علي حسين، صدمة أسعار النفط وانعكاساتها على الاوضاع السياسية والاقتصادية لدول ريعية مختارة: العراق ـ السعودية، أطروحة دكتوراه، (جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، قسم العلاقات الاقتصادية الدولية، ٢٠٢٠).

٤ـ شباب سيهام، تأثير تقلبات اسعار النفط على الموازنة العامة للدولة دراسة قياسية للموازنة العام في الجزائر، اطروحة دكتوراه، (الجزائر: جامعة ابي بكر بلقايد، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، قسم المالية العامة، ٢٠١٩).

٥ـ شلال زهير، افاق اصلاح نظام المحاسبة العمومية الجزائري الخاص بتنفيذ العمليات المالية للدولة، اطروحة دكتوراه، (الجزائر ـ جامعة أحمد بوقرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارة وعلوم التسيير، ٢٠١٤).

٦ـ صلاح نوري عبد الحسين، التحول الديمقراطي في العراق بعد عام ٢٠٠٣: دراسة في تأثير المؤسسات المالية الدولية، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية العلوم

السياسة، قسم النظم السياسية، ٢٠١٩).

٧ـ عبد القادر نايف تايه الكمر، قياس وتحليل أثر المتغيرات النقدية على ميزان المدفوعات العراقي للمدة ٢٠٠٥ ـ ٢٠١٥، اطروحة دكتوراه، (جامعة النهرين، كلية العلوم السياسية، قسم العلاقات الاقتصادية الدولية، ٢٠١٧).

٨ـ عبد الناصر قادر رضا، أبعاد وانعكاسات التمويل الدولي على اقتصاديات الدول النامية ـ تجارب مختارة ـ مع اشارة للعراق، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠٢٠).

٩ـ ندى هديوة، الضريبة على القيمة المضافة VAT وأثارها الاقتصادية والاجتماعية في سورية، اطروحة دكتوراه، (جامعة دمشق، كلية الادارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠١٨).

١٠ـ هناء محمود حميد، النظام الديمقراطي واشكالية الثقافة السياسية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، اطروحة دكتوراه، (جامعة بغداد، كلية العلوم اليساية، قسم النظم السياسية، ٢٠١٥).

ب ـ الرسائل

١ـ إبراهيم فهمي محمد كردية، اطار مقترح لتطبيق موازنة البرامج والأداء لأنشطة وزارة النقل والمواصلات في قطاع غزة، رسالة ماجستير،(الجامعة الاسلامية ـ غزة، كلية التجارة، قسم المحاسبة والتمويل، ٢٠١٤).

٢ـ حمري محمد، معالجة عجز الموازنة العامة للجزائر للمدة ١٩٩٣ ـ ٢٠١٦، رسالة ماجستير، (الجزائر: جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، قسم العلوم التجارية، ٢٠١٨).

٣ـ ساجد سالم موسى مشاري، الموارد الطبيعية الناضبة وأثرها على النمو الاقتصادي: النفط في العراق (حالة دراسية)، رسالة ماجستير، (جامعة القادسية، كلية الادارة والاقتصاد للدراسات العليا، قسم الاقتصاد، ٢٠١٧).

٤ـ سلام كاظم شاني، تحليل العلاقة بين الموازنة العامة الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة ١٩٨٨ ـ ٢٠٠٩، رسالة ماجستير، (جامعة كربلاء، كلية الإدارة والاقتصاد، قسم الاقتصاد، ٢٠١١).

٥ـ الصادق محمد أحمد محمد، دور موازنة البرامج والأداء في تقويم الأداء المالي للوحدات الحكومية جامعة، رسالة ماجستير، (السودان: جامعة النيلين، كلية الدراسات العليا، ٢٠١٩).

٦ـ علي حسن حسين عبد الله، الاصلاح الضريبي ودوره في تمويل الموازنة العامة في العراق، رسالة ماجستير، (جامعة كركوك، كية القانون والعلوم السياسية، قسم القانون، ٢٠١٧).

٧ـ فارس عبد الكريم، التنظيم القانوني للموازنة العامة في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، (الجامعة الاسلامية ـ غزة، كلية الشريعة والقانون، ٢٠١٦).

٨ـ محمد راشد الشمري، تقييم قواعد إعداد الموازنات الحكومية بدولة الكويت: دراسة تطبيقية على بيت الزكاة، رسالة ماجستير، (جامعة الشرق الأوسط، كلية الأعمال، قسم الحاسبة، ٢٠١٢).

٩ـ محمود عبد الله محمود الوشاح، الاطار العام لتقويم وتطوير النظام المحاسبي الحكومي الفلسطيني، رسالة ماجستير، (الجامعة الاسلامية ـ غزة، كلية التجارة، قسم المحاسبة والتمويل، ٢٠٠٨).

١٠ـ مها أحمد حسين الأنباري، تكييف الموازنة الاستثمارية مع تغيرات اسعار النفط: دراسة تطبيقية في العراق، رسالة ماجستير، (جامعة الشرق الأوسط، كلية الأعمال، قسم المحاسبة، ٢٠١٦).

١١ـ نجلاء مهدي شريف، أزمة الحكم في العراق بعد عام ٢٠٠٣، رسالة ماجستير، (جامعة بغداد، كلية العلوم السياسية، قسم النظم السياسية، ٢٠١٢).

١٢ـ واثق علي محي، الصناديق السيادية ودورها في الاقتصاد الكلي لدول مختارة، رسالة ماجستير، (وزارة التعليم العالي والبحث العلمي ـ جامعة كربلاء، كلية الادارة والاقتصاد، ٢٠١٢).

رابعا: التقارير الدولية والمحلية

١ـ اتحاد الصناعات العراقي، المشاكل التي تواجه القطاع الصناعي، (تقرير خاص، ٢٠٢٢).

٢ـ الامانة العامة للجامعة العربية، التقرير الاقتصادي العربي الموحدة، (أبو ظبي:

(٢٠٢١).

٣ـ ـــــــــــــــــــ، التقرير الاقتصادي العربي الموحدة، (أبو ظبي: ٢٠٢٠).

٤ـ الأمم المتحدة، تقرير: مسح الحكومة الإلكترونية لعام ٢٠٢٠، (نيويورك: إدارة الشؤون الاقتصادية والاجتماعية، ٢٠٢٠).

٥ـ ـــــــــــــــــــ، مقترح الأجندة الرقمية العربية، (بيروت: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب اسيا ESCWA، ٢٠١٩).

٦ـ برنامج الأمم المتحدة الأنمائي، تقرير التنمية الانسانية العربية لعام ٢٠٠٢، (المملكة الاردنية الهاشمية: الصندوق العربي للإنماء الاقتصادي والاجتماعي، ٢٠٠٢).

٧ـ البنك الدولي: https://data.albankaldawli.org/country/singapore

٨ـ البنك الدولي، قاعدة البيانات المفتوحة، ٢٠٢٠. متوفر على الرابط:
https://data.albankaldawli.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD

٩ـ ـــــــــــــــــــ، إعادة الاعمار والاستثمار في العراق، ج٢، (واشنطن: ٢٠١٨). متوفر على الرابط:
https://documents1.worldbank.org/curated/en/160691520000589687/pdf/123631_v2_ARABIC_OUO_9_Part_2_Arabic.pdf

١٠ـ ـــــــــــــــــــ، مجموعة البنك الدولي، التقرير السنوي، (واشنطن، ٢٠١٧).

١١ـ ـــــــــــــــــــ، مجموعة البنك الدولي، صندوق الاصلاح والتعافي وإعادة إعمار العراق (I٣RF): تقرير الانجاز السنوي للصندوق الائتماني المقدم إلى الشركات التنموية، (العراق ـ بغداد: ٢٠٢٢). متوفر على الرابط:
https://documents1.worldbank.org/curated/en/576771645715123591/pdf/Iraq_Reform_Recovery_and_Reconstruction_Fund_I3RF_Trust_Fund_Annual_Progress_Report_to_Development_Partners_2021.pdf

١٢ـ البنك المركزي العراق، تقرير الانذار المبكر، (جمهورية العراق، ٢٠٢١).

١٣ـ ـــــــــــــــــــ، آفاق الاقتصاد العراقي، (التقرير السنوي ٢٠٢٠).

١٤ـ ـــــــــــــــــــ، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء والبحوث، ٢٠٢٠).

١٥ـ ـــــــــــــــــــ، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الاحصاء

والبحوث، ٢٠٠٨ ـ ٢٠٢٠).

١٦ـ تامر بدوي، الدولة الريعية في إيران: عائدات النفط النمو والتضخم، (تقرير: مركز الجزيرة للدراسات، ٢٠١٤)،

١٧ـ تقرير المنتدى العربي الثالث لاسترداد الاموال، دليل لدور منظمات المجتمع المدني لاسترداد الأموال، (المملكة المتحدة: ٢٠١٣).

١٨ـ جمهورية العراق ـ وزارة المالية، الدليل المحاسبي والمالي الموحد ٢٠١٣.

١٩ـ جمهورية العراق، الورقة البيضاء، (خلية الطوارئ للإصلاح المالي، ٢٠٢٠).

٢٠ـ جمهورية مصر العربية، البيان المالي للموازنة العامة للدولة ٢٠٢١ ـ ٢٠٢٢، (وزارة المالية، ٢٠٢٢).

٢١ـ جمهورية مصر العربية، دليل موازنة البرامج والأداء، (وزارة المالية ٢٠٢٠).

٢٢ـ ديوان الرقابة المالية، تقويم اداء وزارة النفط للحد من استيراد المشتقات النفطية والخطط الموضوعة لزيادة الانتاج محليًا للسنوات ٢٠١٠ ـ ٢٠١٣، (جمهورية العراق: ٢٠١٧)،

٢٣ـ ريان كروكر، تقرير مجموعة عمل مستقبل العراق، (المجلس الاطلنطي، ٢٠١٧).

٢٤ـ شكري رجب العشماوي، ماهية الصناديق السيادية، (دبي: وزارة المالية ـ قسم الدراسات والسياسات المالية، ٢٠٢٢).

٢٥ـ صندوق النقد الدولي، آفاق الاقتصاد العالمي، (واشنطن: ٢٠٢٠).

٢٦ـ ـــــــــــــــــــ، دليل ميزان المدفوعات ووضع الاستثمار الدولي، ط٦، (واشنطن، ٢٠٠٩).

٢٧ـ الطاقة والتعاون العربي، مؤتمر الطاقة العربي العاشر، (الامارات العربية المتحدة ـ ابو ظبي: ٢٠١٤).

٢٨ـ مالك خصاونة، الاقتصاد الاردني اختلالات وتحديات، (تقرير: مركز الجزيرة للدراسات، ٢٠١٧)

٢٩ـ مجلس التعاون لدول الخليج العربية، الاتفاقية الموحدة لضريبة القيمة المضافة لدول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، (الامانة العامة لمجلس التعاون الخليجي،

٢٠١٦). متوفر على الرابط:

https://zatca.gov.sa/ar/RulesRegulations/Taxes/Documents/VAT%20Final%203%20Nov%202016(updated).pdf

٣٠ـ معيوف امحمد، محاضرات في المالية العامة، (الجزائر: جامعة أمحمد بوقرة بومرداس، كلية العلوم الاقتصادية، قسم التجارية وعلوم التسيير: مطبوعات بيدلغوجية، ٢٠١٧).

٣١ـ منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول (الأوابك)، التقرير الاحصائي السنوي، (الكويت: ٢٠٢٠).

٣٢ـ ـــــــــــــــــــ، التقرير الاحصائي السنوي، (الكويت: ٢٠٢١).

٣٣ـ منظمة التجارة الحرة للقارة الأفريقية، دليل نظام المستخدمين العموميين، (إثيوبيا، ٢٠١٩).

٣٤ـ منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، برنامج التنافس في الشرق الأوسط وشمال افريقيا، (السويد: الوكالة السويدية للتعاون الإنكائي الدولي، ٢٠١٦).

٣٥ـ منظمة الشفافية الدولية، تقرير مؤشر مدرك الفساد لعام ٢٠٢١، (برلين: ٢٠٢١).

٣٦ـ الموازنة الاتحادية لدولة الامارات العربية المتحدة ٢٠٢٠. متوفرة على الرابط:

https://www.mof.gov.ae/ar/opendata/OpenData.pdf

٣٧ـ وزارة التخطيط، التقديرات الاولية للناتج المحلي الاجمالي، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢١).

٣٨ـ ـــــــــــــــــــ، التقديرات الأولية للناتج المحلي الاجمالي لعام ٢٠٢١، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢١).

٣٩ـ ـــــــــــــــــــ، التقديرات الفعلية الاجمالي لتكوين رأس المال الثابت في العراق لسنة ٢٠١٧، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء تقرير ٢٠١٩).

٤٠ـ ـــــــــــــــــــ، التقرير السنوي للإستيرادات لسنة ٢٠٢٠، (الجهاز المركزي للحصاء، ٢٠٢١).

٤١ـ ـــــــــــــــــــ، الدليل السنوي لمنتجات الشركات الوطنية، (جمهورية العراق: ٢٠٢١). متوفر على الرابط:

http://industry.gov.iq/upload/upfile/ar/2539.pdf

٤٢ـ ـــــــــــــــــــــــــــ، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٣ ـ ٢٠١٧، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠١٣).

٤٣ـ ـــــــــــــــــــــــــــ، خطة التنمية الوطنية ٢٠١٨ ـ ٢٠٢٢، (جمهورية العراق: ٢٠١٨).

٤٤ـ ـــــــــــــــــــــــــــ، رؤية العراق للتنمية المستدامة ٢٠٣٠، (جمهورية العراق: ٢٠١٩).

٤٥ـ وزارة الصناعة والمعادن، الاستراتيجية الصناعية في العراق لغاية ٢٠٣٠ وآليات التنفيذ، (جمهورية العراق: ٢٠١٣).

٤٦ـ وزارة المالية، الموازنة العامة لدولة الكويت ٢٠١٩ ـ ٢٠٢٠.

٤٧ـ وزارة المالية، تعليمات تنفيذ الموازنة العامة الاتحادية لعام ٢٠٢١، (جمهورية العراق:٢٠٢١). متوفر على الرابط:

http://www.mof.gov.iq/obs/ar/pages/otherreports.aspx

٤٨ـ وزارة المالية، تقييم أداء الهيئة العامة للضرائب، (جمهورية العراق: قسم الاحصاء والأبحاث، ٢٠١٠).

٤٩ـ وزارة المالية، سبل تنمية مصادر الايرادات العامة في العراق، (دائرة الشؤون الاقتصادية، ٢٠٠٩).

خامسا: الدرسات والدوريات

١ـ أحمد ابريهي علي، مشكلة انحسار الاساس الانتاجي لاقتصاد العراق، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٢ـ أحمد حسن علي، نحو استراتيجية لتطوير السياحة العراقية، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان ٨١، ٢٠١٨).

٣ـ احمد راتب خليفة، وانهار محمد شاكر، الشراكة بين القطاع العام والخاص وتحليل تجربة التنفيذ والتشغيل المشترك لقطاع الموانئ، (جمهورية العراق: وزارة التخطيط، ٢٠١٦).

٤ـ أسراء أحمد واخرون، دليل الموازنة المصرية، (مصر: بيت الحكمة للدراسات الاستراتيجية، ٢٠١٢)..

٥ـ ألاء شمس الله، ودنيا محسن خلف، نظام احصاءات مالية الحكومة GFS ودوره في تطوير النظام المحاسبي الحكومي وتعزيز فاعلية الرقابة في الوحدات الممولة مركزيان (العراق: مجلة الادارة والاقتصاد، العدد ١١٨، ٢٠١٩).

٦ـ أياد شاكر سلطان، و رياز محمد حسين، إمكانية تطبيق موازنة البرامج والأداء ودورها في ترشيد الإنفاق الحكومي دراسة ميدانية في عينة من الدوائر الحكومية في إقليم كوردستان، (العراق: مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ١٥، العدد ٤، ٢٠١٨).

٧ـ براء منذر عبد اللطيف، وبدر حمادة صالح، نحو تعزيز استقلال القضاء العراقي، (العراق: مجلة جامعة تكريت للعلوم القانونية والسياسية، العدد ٢، ٢٠٠٩).

٨ـ ثامر عباس الغضبان، منظومة تصدير النفط العراقي ومشروع أنبوب تصدير النفط العراقي عبر الأردن، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢٢).

٩ـ جمهورية العراق، التعديل الخامس لقانون الشركات العامة رقم (٢٢) لسنة ١٩٩٧، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٧٦، ٢٠١٥).

١٠ـ ــــــــــــــــ، النظام الداخلي لمجلس النواب العراقي، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣٢، ٢٠٠٧).

١١ـ ــــــــــــــــ، أمر سلطة الائتلاف رقم (٣٥) اعادة تشكيل مجلس القضاة، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٨٨٠، ٢٠٠٣).

١٢ـ ــــــــــــــــ، قانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية رقم (٤٩)، المادة (٤)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨١، ٢٠٠٤).

١٣ـ جمهورية العراق، قانون الاحزاب السياسية رقم (٣٦)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٣٨٣، ٢٠١٥).

١٤ـ ــــــــــــــــ، قانون الاحزاب والهيئات السياسية رقم (٩٧)، المادة (٢، و٣)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٤، ٢٠٠٤).

١٥ـ ــــــــــــــــ، قانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٦) المعدل، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٥٠، ٢٠١٩).

١٦ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون الإدارة المالية والدين العامة رقم (٩٥)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٩٨٤، ٢٠٠٤).

١٧ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون الاستثمار رقم (١٣)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٠٣١، ٢٠٠٧).

١٨ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون التعديل الأول لقانون الإدارة المالية الاتحادي رقم (٤)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٧٥، ٢٠٢٠).

١٩ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون الشركات العامة رقم (٢٢)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٦٨٥، ١٩٩٧).

٢٠ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون إلغاء امر سلطة الائتلاف المؤقت المنحل رقم (٥٧) لسنة ٢٠٠٤، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٦٠، ٢٠١٩).

٢١ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون الموازنة العامة الاتحادية رقم (٢٣) للسنة المالية ٢٠٢١، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٢٥، ٢٠٢١).

٢٢ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون الموازنة العامة الموحدة للدولة رقم (١٠٧)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٣٠٨٣، ١٩٨٦).

٢٣ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون النظام الداخلي لمجلس الوزراء رقم (٢) لسنة ٢٠١٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٥٣٣، ٢٠١٩).

٢٤ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون انتخابات مجلس النواب العراقي رقم (٩)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٠٣، ٢٠٢٠).

٢٥ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون تصديق االتفاقية العربية لمكافحة الفساد رقم (٢٢) لسنة ٢٠١٢، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٦٨، ٢٠١٣).

٢٦ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون حماية المنتجات العراقية رقم (١١)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤١٤٧، ٢٠١٠).

٢٧ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون ديوان الرقابة المالية ؤقم (٣١) لسنة ٢٠١١، المادة (٣، و٤)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ٢٠١١).

٢٨ـ ــــــــــــــــــــــ، قانون مجلس النواب وتشكيلاته رقم (١٣)، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٤٩٩، ٢٠١٨)،.

٢٩ـ جمهورية العراق، قانون هيئة النزاهة رقم (٣٠) لسنة ٢٠١١، المادة ٢١/اولا وثانيا وثالثا، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢١٧، ٢٠١١).

٣٠ـ ــــــــــــــــــــ، قانون وزارة التجارة رقم (٣٧) لسنة ٢٠١١، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٢٢٧، ٢٠١٢).

٣١ـ ــــــــــــــــــــ، قانون وزارة التخطيط رقم (١٩) لسنة ٢٠٠٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤١٣٩، ٢٠٠٩).

٣٢ـ حسين احمد دخيل السرحان، امكانية قيادة القطاع الزراعي للشراكة بين القطاعيين العام والخاص في العراق، (العراق: مجلة بيت الحكمة، دراسات اقتصادية، العدد ٤٣، ٢٠٢٠).

٣٣ـ حسين عجلان حسن، تنويع قدرات الاقتصاد العراقي في ظل الهيمنة الريعية الواقع الراهن والحسابات المستقبلية، (العراق: مجلة المنصور، العدد ٢٧، ٢٠١٧).

٣٤ـ حوراء احسان خليل السعدي، امكانية تطوير موازنة البرامج والأداء في الوحدات الإدارية الحكومية فقا لإطار مقترح، (العراق: مجلة مركز دراسات الكوفة، العدد ٥٤، ٢٠١٩).

٣٥ـ حيدر وهاب عبود، صياغة الموازنة العامة، (الجامعة المستنصرية: مجلة الحقوق، مجلد٤، العدد١٨، ٢٠١٢).

٣٦ـ خالد حفظي عبد الامير، ومؤيد جبار حسن، دراسة حالة الاستثمار في العراق بعد عام ٢٠٠٣: المشاكل والحلول، (بغداد: بيت الحكمة، مجلة دراسات اقتصادية، العدد ٤١، ٢٠١٩).

٣٧ـ خالد منه، انهيار اسعار النفط ومحاولات الاصلاح في الدولة الريعية: الجزائر مثالا، (الجزائر: مجلة عمران للعلوم الاجتماعية والانسانية، العدد ١٨، المجلد الخامس، ٢٠١٦).

٣٨ـ دهام محمد العزاوي، برامج التعاون الدولي في العراق ومعوقات التنمية، (العراق: مجلة بيت الحكمة، دراسات اقتصادية، العدد ٤٣، ٢٠٢٠).

٣٩ـ رغد حسين علي، واحمد صبيح عطية، الأهداف التنموية للإصلاح الضريبي في العراق ودور المؤسسات المالية الدولية في تفعيلها، (العراق: مجلة الكوت للاقتصاد والعلوم الادارية، المجلد ١٢، العدد ٣٦، ٢٠٢٠).

٤٠ـ رميدي عبد الوهاب، منطقة التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (NAFTA)، (الجزائر: مجلة علوم الاقتصاد والتسيير والتجارة، المجلد ١٠، العدد ٢، ٢٠٠٦).

٤١ـ زاير بلقاسم، كفاية الاحتياطيات الدولية في الاقتصاد الجزائري، (الجزائر: مجلة اقتصاديات شمال افريقيا، العدد ٧، ٢٠٠٩).

٤٢ـ زرقين أحمد، مبادرة الحزام والطريق الصينية: قراءة استراتيجية، (ألمانيا: المركز الديمقراطي العربي، مجلة قضايا آسيوية، العدد ٣، ٢٠٢٠).

٤٣ـ زيد عبد الوهاب الاعظمي، أزمة النظام السياسي في العراق بعد عام ٢٠٠٣، (انقرة ـ تركيا: مركز دراسات الشرق الأوسط، العدد ١٥٥، ٢٠٢٠).

٤٤ـ زينب بوقاعة، دروس مستفادة من تجربة التكامل الاقتصادي لدول رابطة الآسيان، (الجزائر: مجلة الدراسات المالية والمصرفية، المجلد ٧، العدد ١، ٢٠٢١).

٤٥ـ سعدي ابراهيم، الاتجاهات الحديثة في تطور الموازنة، (بغداد: مجلة المالية، العدد الأول، ١٩٧٠).

٤٦ـ سعود جايد مشكور، وأخرون، استخدام موازنة البرامج والأداء أداة للتخطيط والرقابة في الوحدات الحكومية بحث تطبيقي في جامعة المثنى ـ العراق، (العراق: مجلة المثنى للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد ٨، العدد ٣، ٢٠١٨).

٤٧ـ سمير عاشور السيد، نشأة وتطور فكرة المناطق الحرة دراسة ميدانية في مدينة بورسعيد، (مصر: مجلة كلية الاداب جامعة بورسعيد، العدد ١٥، ٢٠٢٠).

٤٨ـ صادق جعفر كاظم العتابي، أثر الضرائب الجمركية في دعم الموازنة العامة للدولة: دراسة تطبيقية في الهيئة العامة للجمارك العراقية، (العراق: مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية، العدد ٣، المجلد٨، ٢٠١٨).

٤٩ـ صادق علي حسن، السياسة الصناعية في معادلة الاقتصاد العراقي، (سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان ٩، ٢٠١٦).

٥٠ـ عبد الحسين العنبكي، اقتصاديات العراق النفطي، (مركز العراق للدراسات، الساقي للطباعة والتوزيع، ٢٠١٢).

٥١ـ ــــــــــــــــــ، الاستثمار في العراق بين فخين التعقيد والتفريط، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٥٢ـ عبد الحسين الهنين، مشاريع توحيد العراق الفرص لن تكون متاحة دائما، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢٢).

٥٣ـ عدنان الجنابي، كورونا ـ نفط ـ عراق: عودة إلى استراتيجية الحفاظ على السوق، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العرقيين، ٢٠٢٠).

٥٤ـ عدي سالم علي، وسراء سالم داؤد، ضريبة القيمة المضافة وإمكانية تطبيقها في النظام الضريبي العراقي، (العراق: مجلة تنمية الرافدين، المجلد ٣٧، العدد ١١٨، ٢٠١٨).

٥٥ـ عصام عبد الشافي، بين المشروطية السياسية والحكم الرشيد، (مصر: سلسلة اصدارات المعهد المصري للدراسات، دراسات سياسية، ٢٠١).

٥٦ـ علي المولوي، الشركات العراقية المملوكة للدولة: دراسة حالة لإصلاح الانفاق العام، (بغداد: مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان١٨، ٢٠١٨).

٥٧ـ علي عبد الكاظم دعدوش، تأثير التكنولوجيا المالية على اقتصاد الظل في العراق وإمكانية تعزيز النمو الحقيقي المستدام: تجارب دولية مختارة، (سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢).

٥٨ـ علي عواد الشرعي، الآسيان وتجربة التعاون الإقليمي دراسة في مقومات التجربة وتحدياتها وإمكانية الاستفادة منها، (الجزائر: مجلة إنسانيات، العدد ٨، ١٩٩٩).

٥٩ـ علي مرزا، التحول نحو انتاج واستهلاك الطاقات النظيفة في العالم: التبعات المتوقعة وتوجهات الدول المصدرة للنفط، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٦٠ـ علياء كامل الصالح، قطاع النفط والغاز في الخليج نظرة عامة واقليمية، (الكويت: مركز الخليج لسياسات التنمية، ٢٠١٢).

٦١ـ عمار فوزي المياحي، التشريع العراقي وأثره في واقع الاقتصادي التنموي الراهن، (العراق: مجلة العلوم القانونية، العدد ١، ٢٠٢٠).

٦٢ـ عمر ياسين خضير، وعماد مصطفى الشدوح، أثر مؤشرات الحاكمية الرشيدة على الاستثمار الجنبي المباشر في الدول العربية، (الأردن: مجلة المنارة للبحوث والدراسات، المجلد ٢١، العدد ٣، ٢٠١٥).

٦٣ـ غازي عثمان محمود، وجبار أحمد عبد لله، دراسة واقع الموازنة العامة للوحدات الإدارية العامة في اقليم كردستان ـ العراق وطرق تطويرها، (المجلة العراقية للعلوم الإدارية، مجلد ٩، العدد ٣٥، ٢٠١٣).

٦٤ـ فاروق يونس، حوارات في مسائل اقتصادية، (العراق: شبكة الاقتصاديين العراقيين، أوراق في السياسات المالية والضريبية، ٢٠٢٠).

٦٥ـ كارول نخله، مستقبل النفط للعراق: اكتشاف اطار العمل الصحيح، (لندن: جامعة سيري، مركز سيري لاقتصاديات الطاقة، ٢٠٠٨).

٦٦ـ كاظم جواد شبر، نحو استراتيجية واقعية لإعادة هيكلة الاقتصاد الوطني في العراق، (بغداد: سلسة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، حصاد البيان ٨، ٢٠١٦).

٦٧ـ كلناز سعيدي، المصالح الوطنية ومكانة منظمة أوبك الحالية في العالم، (سلسلة اصدارات مركز البيدر للدراسات والتخطيط، ٢٠١٩).

٦٨ـ مازن صاح احمد وأخرون، الدور التنموي للبنك المركزي العراقي المعطيات والاتجاهات، (البنك المركزي العراقي ـ دائرة الإحصاء والأبحاث: مجلة الدراسات النقدية والمالية، عدد خاص، ٢٠١٨).

٦٩ـ مجد صباح عبد الغالي، واحمد جحيور، مستقبل قطاع الطاقة في العراق في ظل استراتيجية الطاقة للمدة ٢٠١٢ ـ ٢٠٣٠، (العراق: مجلة الاقتصادي الخليجي، المجلد ٣٣، العدد ٣٣، ٢٠١٧).

٧٠ـ محمد علي إبراهيم العامري، ونهاد عبد العباس الموسوي، الموازنة الاتحادية النموذجية في ظل موازنة الأداء، (العراق: مجلة دراسات محاسبية ومالية، المجلد ١٣، العدد ٤٢، ٢٠١٨).

٧١ـ محمود صافي محمود، الدور التنموي للدولة في مكافحة الفساد "دراسة حالة ماليزيا"، (مصر: مجلة كلية السياسة والاقتصاد، العدد ٦، ٢٠٢٠).

٧٢ـ مروه ضياء ابراهيم، وخوله حسين حمدان، الخصخصة والنظام الضريبي في العراق، (العراق: مجلة الادارة واقتصاد، المجلد الثاني، العدد ٧. ٢٠١١).

٧٣ـ مصطفى الناجي، أنبوب البصرة ـ العقبة، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢).

٧٤ـ مظهر محمد صالح إدارة مخاطر صندوق الاستقرار، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠١٤).

٧٥ـ ــــــــــــــــــ، استعصاء التكييف المالي واستسهال الركوب المجاني للتكييف النقدي، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٧٦ـ ــــــــــــــــــ، الاستدامة المالية العراقية ومصفوفة القيود الريبية، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٧٧ـ ــــــــــــــــــ، الشراكة بين الدولة والقطاع الخاص، (العراق: سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٧٨ـ ــــــــــــــــــ، جدل الدولة والطبقة في العراق: تطور الرأسمالية من الزبائنية إلى الاغتراب، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٧٩ـ ــــــــــــــــــ، مزاد البنك المركزي العراقي وعمليات السوق المفتوح: الحقيقة التأريخية، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٨٠ـ ــــــــــــــــــ، ملاحظات خاطفة حول الدين العام العراقي لعام ٢٠٢٠، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢٠)،

٨١ـ منى العربي، ضعف قطاع النفط في العراق، تعريب: مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، (بغداد: ٢٤ نيسان ٢٠٢٢).

٨٢ـ منى حسن حجازي، واخرون، اطار مقترح لإعداد الموازنة البيئية في الوحدات الإدارية الحكومية لتحقيق الرقابة المالية وترشيد الانفاق، (مصر: مجلة العلوم البيئية، المجلد ٤٧، ج١، العدد٣، ٢٠١٩).

٨٣ـ موفق عباس شكارة، اصلاح نظام الموازنة: الموازنة العامة المعدة بالأهداف، (العراق: مجلة العلوم الاقتصادية الإدارية، المجلد ١٨، العدد ٦٩، ٢٠١٢).

٨٤ـ نبيل جعفر المرسومي، التحول العالمي من الطاقة الاحفورية إلى الطاقة المتجددة وانعكاساتهُ على العراق، (سلسلة اصدارات شبكة الاقتصاديين العراقيين، ٢٠٢١).

٨٥ـ ــــــــــــــــــ، موازنة العراق الاتحادية لعام ٢٠٢١ جدل الحكومة والبرلمان، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢١).

٨٦ـ هبة عبد المنعم، وصبري الفران، دراسة حول رقمنة التحصيل الضريبي في الدول

العرابية، (ابو ظبي: صندوق النقد العربي، ٢٠٢١).

٨٧ـ هديل حربي ذاري، أثر مبادرة الحزام والطريق الصيني على العراق فرص وتحديات، (بغداد: سلسلة اصدارات مركز البيان للدراسات والتخطيط، ٢٠٢٢).

٨٨ـ هشام مصطفى محمد الجمل، الشراكة بين القطاعين العام والخاص كأداة لتحقيق التنمية المسدامة، (مصر: مجلة كلية الشريعة والقانون ـ جامعة الأزهر، العدد ٤، المجلد ٣١، ٢٠١٦).

٨٩ـ هيثم علي العنبكي، ومازن هيثم الشيخلي، أتمتة الانظمة الرقابية للحد من التهرب الضريبي في العراق، (العراق: مجلة القادسية للعلوم الادارية والاقتصادية، المجلد ١٨، العدد ٣، ٢٠١٦).

٩٠ـ وزارة التخطيط، المنشآت الصناعية الكبرى التراكمي لسنة ٢٠١٩، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠٢٠).

٩١ـ ــــــــــــــــــ، مؤشرات الانذار المبكر، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للإحصاء، ٢٠٢٠).

٩٢ـ وزارة المالية، الحسابات الختامية للدولة العراقية، (ديوان الرقابة المالية، ٢٠٠٤ ـ ٢٠١٣).

سادسا: الانترنيت

١ـ الإمارات العربية المتحدة، إعداد الميزانية الاتحادية، (وزارة المالية، ٢٠٢٢). متوفر على الرابط:

https://mof.gov.ae/federal_budget_framework_and_process_ar/

٢ـ الأمم المتحدة، التقرير العربي للتنمية المستدامة ٢٠٢٠، (بيروت: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب اسيا ESCWA، ٢٠٢٠).

٣ـ الأمم المتحدة، المنتدى العربي للتنمية المستدامة: التعافي والمنعة، (بيروت: اللجنة الاجتماعية والاقتصادية لغرب اسيا ESCWA، ٢٠٢٢).

٤ـ ــــــــــــــــــ، لمحة عن خطة التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، (منظمة حقوق الإنسان، مكتب المفوض السامي، ٢٠٢٢). متوفر على الرابط:

https://www.ohchr.org/ar/sdgs/about _ 2030 _ agenda _ sustainable _ development

٥ـ البنك المركزي العراقي، ميزان المدفوعات العراقي، (قاعدة بيانات ٢٠٠٠ ـ ٢٠٢١). للمزيد ينظر الرابط:

https://cbi.iq/news/view/725

٦ـ ــــــــــــــــــــ، ميزان المدفوعات العراقي، (قاعدة بيانات ٢٠٢٠). للمزيد ينظر الرابط:

https://cbi.iq/news/view/725

٧ـ جامعة بغداد ـ كلية الإدارة والاقتصاد، ندوة بعنوان: واقع واتجاه تطوير الموازنة العامة، (قسم المحاسبة، ١١/٥/ ٢٠١٥). متوفر على الرابط:

https://coadec.uobaghdad.edu.iq/?p=901

٨ـ جريدة الصباح العراقية، (النسخة الالكترونية، العدد ٤٥١١، ٢٠٢٢).

٩ـ جمهورية العراق ـ وزارة المالية، تأريخ نشوء الهيئة العامة للضرائب. متوفر على الرابط:

https://tax.mof.gov.iq/PageViewer.aspx?id=147

١٠ـ جمهورية العراق ـ مجلس القضاء الأعلى، قاعدة التشريعات العراقية. متوفر عى الرابط:

https://iraqld.hjc.iq/LoadLawBook.aspx?SC=041020052353798

١١ـ جمهورية العراق ـ وزارة المالية، دائرة الدين العام. متوفر على الرابط:

http://www.mof.gov.iq/obs/ar/Pages/debtreports.aspx

١٢ـ جهورية العراق ـ وزارة النفط. متوفر على الرابط:

https://oil.gov.iq/?page=1028

١٣ـ دولة قطر، قانون الشراكة بين القطاعين الحكومة والخاص رقم (٢١) لسنة ٢٠٢٠. متوفر على الرابط:

https://www.almeezan.qa/LawView.aspx?opt&LawID=8347&language=ar

١٤ـ شذى خليل، النظام الضريبي في العراق مليارات ضحية الفساد والفوضى، تقرير

منشور على شبكة المعلومات الدولية، موقع مركز الروابط للبحوث والدراسات الاستراتيجية، (تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٩/٢٢). متوفر على الرابط:

https://rawabetcenter.com/archives/131186

١٥ـ شركة تسويق النفط العراقي (سومو).متوفر على الرابط:

https://www.somooil.gov.iq/exports

١٦ـ صديقة باقر عبد الله، الميزان التجاري وتنمية الصادرات غير النفطية، (وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠١٣). متوفر على الرابط:

https://cosit.gov.iq/images/pdf/researches%20ar/36.pdf

١٧ـ عباس كاظم جاسم، الاقتصاد العراقي وتداعيات المرض الهولندي، مقال منشور شبكة المعلومات الدولية، موقع جامعة كربلاء، كلية الادارة والاقتصاد، (تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٦/١٣). متوفر على الرابط:

http://business.uokerbala.edu.iq/wp/archives/585

١٨ـ عدنان حسين الخياط، تجربة مجلس الاعمار في العراق ومكانية الاستفادة منها لاصلاح الاستثمارات الحكومية، (العراق: جامعة كربلاء ـ مركز الدراسات الاستراتيجية، ٢٠٢٠). متوفر على الرابط:

http://kerbalacss.uokerbala.edu.iq/wp/blog

١٩ـ غانم العناز، خط انبوب العراقي السعودي ـ العملاق النائم، مقال مستل من كتاب العراق وصناعة النفط والغاز في القرن العشرين، للباحث نفسه والصادر باللغة الانجليزية عن دار نشر جامعة نوتنكهام البريطانية في عام ٢٠١٢. متوفر على الرابط:

https://www.algardenia.com/maqalat/37530 ـ 2018 ـ 10 ـ 23 ـ 19 ـ 48 ـ 52.html

٢٠ـ فاضل العقابي، كيفية احتساب نظام الحصص للدول الاعضاء في منظمة الأوبك، مقال منشور على شبكة المعلومات الدولية، موقع مؤسسة النور للثقافة والإعلام، (تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٩/٨). متوفر على الرابط:

http://www.alnoor.se/article.asp?id=28356

٢١ـ محمد بن صنيتان، الدولة الريعية مجلس التعاون الخليجي انموذجا، (صحيفة

الشرق الاوسط، العدد ٨٩١٨، ٢٠٠٣). للمزيد ينظر الربط:

https://archive.aawsat.com/leader.asp?section=3&article=179281&issueno=8981#.YEePGG8zbIU

٢٢ـ المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، ندوة بعنوان: عقود التراخيص النفطية ما لها وما عليها، (جامعة النهرين، كلية اقتصاديات الاعمال، ٢٣ آيار ٢٠١٩). متوفر على الرابط: https://iier.org/

٢٣ـ المملكة الاردنية الهاشمية، قانون مشروعات الشراكة بين القطاعين العام والخاص رقم (١٧) لسنة ٢٠٢٠. متوفر على الرابط:

https://www.pppu.gov.jo/Ar/

٢٤ـ المملكة العربية السعودية، منصة الحومة الإلكترونية (GOV.SA). متوفر على الرابط:

https://www.my.gov.sa/wps/portal/snp/aboutksa/digitaltransformation

٢٥ـ منظمة المدن العربية، الموقع الرسمي. متوفر على الرابط:

http://www.arabtowns.org/ContentDetail.aspx?ID=51

٢٦ـ مؤتمر بغداد الدولي حول استرداد الأموال المنهوبة: الكيفية الاجراءات الصعوبات والوسائل المتاحة، (بغداد: ١٥ ـ ١٦ ايلول/سبتمبر ٢٠٢١). متوفر على الرابط:

https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/COSP/session9/CAC ـ COSP ـ 2021 ـ CRP.4_A.pdf

٢٧ـ الموقع الرسمي للحكومة العراقية. متوفر على الرابط:

https://gds.gov.iq/ar/cabinet ـ approves ـ draft ـ law ـ on ـ public ـ private ـ partnership/

٢٨ـ وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، (جمهورية العراق: ٢٠١٥ ـ ٢٠٣٠). للمزيد ينظر الرابط:

http://cosit.gov.iq/ar/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=174&jsn_setmobile=no

٢٩ـ ـــــــــــــــــــ، الجهاز المركزي للإحصاء، (جمهورية العراق: قاعدة

بيانات ٢٠١٨). للمزيد ينظر الرابط:

http://cosit.gov.iq/ar/?option=com_content&view=article&layout=edit&id=1220

٣٠ـ وزارة الزراعة، البيانات الاحصائية للنشاط الزراعي، (جمهورية العراق: قاعدة بيانات ٢٠٢٠). للمزيد ينظر الرابط:

http://zeraa.gov.iq/index.php?name=Pages&op=page&pid=98

٣١ـ وزارة الصناعة والمعادن، دليل المستثمر الصناعي في العراق، (جمهورية العراق: ٢٠١٢). متوفر على الرابط:

https://najafinvestmentcommission.gov.iq.pdf

٣٢ـ وزارة المالية ـ الهيئة العامة للضرائب، القوانين الضريبية. متوفر على الرابط:

https://tax.mof.gov.iq/PageViewer.aspx?id=142

٣٣ـ وزارة المالية، الهيكل الإداري للهيئة العامة للضرائب. متوفر على الرابط:

https://tax.mof.gov.iq/PageViewer.aspx?id=102

٣٤ـ وزارة المالية، الهيئة العامة للمناطق الحرة، (جمهورية العراق، تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٩/٢٤). متوفر على الرابط:

http://www.mof.gov.iq/pages/ar/GeneralAuthfreeZone.aspx

٣٥ـ وزارة المالية، نبذة عن الصندوق العراقي للتنمية الخارجية، (جهورية العراق، تاريخ الوصول ٢٠٢٢/٦/٢٣). متوفر على الرابط:

http://www.mof.gov.iq/pages/ar/AboutFund.aspx

٣٦ـ وكالة الانباء العراقية ٢٠٢٢/٥/٢٥. متوفر على الرابط:

https://www.ina.iq/156822 _ _ 90 _.html

٣٧ـ وكالة الانباء القطرية. متوفرة على الرابط:

https://www.qna.org.qa/ar _ QA/News _ Area/News/2015

foreign sources

First: books

1 ـ Abdul Hafeez Shaikh, Budget Manual ـ Federal Government, first edition, (government of pakistan, 2019).

2 ـ Jae K. Shim and Joel G. Siegel, Budgeting Basics, Second Edition ,(John Wiley & Sons, Inc. U.S.A: 2005).

3 ـ Maurice Obstfeld, Economics Concepts Explained, (International Monetary Fund, 2017).

4 ـ William, Alan, Public Finance and Budgetary Policy,(London: ١٩٦٣).

Second: University thesis

1 ـ Paul ZAI, Public Budgets, (Conf. univ. dr. Dan lazar and univ. dr. Adrian inceu, 2012).

Third: Reports

1 ـ EU, Regulation (EU) 2021/1529 ،f The european parliament and of the council, (Official Journal of the European Union, L. 330/2, 2021).

2 ـ EU, Science, technology and innovation in Europe, (Eurostat: 2013).

3 ـ Eurostat, European commission, Data of Eurostat,

4 ـ International Monetary Fund, Public ـ Private Partnerships, (Washington: Fiscal Affairs Department, 12 March 2004).

5 ـ International Working Group of Sovereign Wealth Funds, Sovereign Wealth Funds Generally Accepted Principles and Practices " Santiago Principles, (IWF: October 2008).

6 ـ OPEC, Annul Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2015).

7 ـ OPEC, Annul Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2020).

8 ـ OPEC, Annul Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: 2021).

9 ـ OPEC, Monthly Bulletin of the Oil Market, (Final Name ـ Austria: August 11, 2022).

10 ـ Organization of the Petroleum Exporting Countries, (Vienna: Annual Statistical, 56 th edition, 2021).

11 ـ Organization of the Petroleum Exporting Countries, Annual Statistical Bulletin 2022.

12 ـ Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC Statute, (Vienna ـ Austria: OPEC Secretariat, 2021).

13 ـ Transparency International, Corruption Perceptions Indicators 2020, (Berlin, 2020).

14 ـ United Nations, Free Trade Zone and Port Hinterl and Development, (Bangkok: Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, 2005).

15 ـ World Customs Organization, Practical Guidance on Free Zones, (Brussels: December 2020).

Fourth: Research and periodicals

1 ـ Andrea Beretta Zanoni, Genesis of the Entity Theory: an Analysis of the Scientific Context in U.S, 2004.

2 ـ Blundell ـ Wignall, Yu ـ Wei Hu, Juan Yermo, Sovereign Wealth and Pension Fund Issues, (OECD Working Papers on Insurance, France: 2008).

3 ـ Daniel Kaufmann and others, The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues, (Brookings Institution, September, 2010).

4 _ James Seward, Mustafa Ulukan, Sovereign Wealth Funds in East Asia, (World Bank Group:2014).

5 _ Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi, The Worldwide Governance Indicators: Methodology, and Analytical Issues, (World Bank, 2016 _ 2020).

6 _ María Peña Mateos, Manuel Muñiz, sovereign wealth funds 2021: Changes and challenges accelerated by the Covid _ 19 Pandemic, (If SWF: 2021).

7 _ Matthew Gray, A Theory of "Late Rentierism" in the Arab States of the Gulf, (Qatar: Center for International and Regional Studies, 2011).

8 _ Naoko C. Kojo, Demystifying Dutch Disease, (World Bank Group: Journal of International Commerce, Economics and Policy, Vol. 6, No. 2 , 2015).

9 _ Simon Hinrichsen, Tracing Iraqi Sovereign Debt Through Defaults and Restructuring, (London: LSE, No: 304, 2019).

Fifth: Internet

1 _ Alan Carter, International Tax Dialogue, (joint initiative between: EC, IDB, IMF, OECD, 2013). look at the link:

https://www.oecd.org/tax/tax _ global/ITD _ publication _ decade _ sharing _ experiences.pdf

2 _ Global fire power (GFP), Proven Oil Reserves by Country , (classification: 2021). Look at the link:

https://www.globalfirepower.com/proven _ oil _ reserves _ by _ country.php

3 _ International Energy Agency, World Energy Balances: A View on the Middle East.: look at the link:

https://www.iea.org/reports/world _ energy _ balances _ overview/middle _ east

4 _ Marc Robinson, program classification for performance _ Based Budget: How to structure budget to enable the use of evidence,(Washington: world

bank, 2013). Look at the link:

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle

5 ـ North American Free Trade Agreement. Look at the link:

https://www.italaw.com/sites/default/files/laws/italaw6187%2814%29.pdf

6 ـ Siemens Energy, Company Presentation, (Munich: August 2022). look at the link:

https://assets.siemens ـ energy.com/siemens/assets/api/uuid:10c99477 ـ 02fb ـ 4df9 ـ a7c9 ـ 01b348b1f37b/siemens ـ energy ـ company ـ presentation ـ en ـ 2022.pdf

7 ـ The World Bank, Corruption and development, (Bank staff report, 1998). look at the link:

https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11545/multi_page.pdf?sequence=1&isAllowed=y

8 ـ Valentina pop, EU to monitor anti ـ corruption measures in member states, (Brussels, 6 JUN 2011). look at the link:

https://euobserver.com/rule ـ of ـ law/32444

الملاحق

ملحق (١)
نموذج للتبويب الوظيفي الإجمالي المقترح للموازنة العراقية في ظل أسلوب البرامج والأداء

الرمز	البنود الرئيسة / الانشطة الوظيفية	الرواتب وتعويضات الموظفين	المستلزمات الخدمية والسلعية	صيانة الموجودات	المنح والإعانات	الالتزامات الخارجية	الرعاية اجتماعية	النفقات الرأسمالية	اجمالي نفقات الموازنة الحالية	اجمالي نفقات السنة السابقة
١	قطاع الخدمات العامة	٢٠٠,٠٠٠	٤٩,٠٠٠		٢,٠٠٠	٣,٠٠٠			٢٥٦,٠٠٠	٢٥٣,٠٠٠
١٠١	مجلس النواب									
١٠٢	الهيئة الوطنية للمساءلة والعدالة									
١٠٣	هيئة دعاوى الملكية									
١٠٤	ديوان الرقابة المالي									
١٠٥	هيئة النزاهة									
١٠٦	مفوضية حقوق الانسان									
١٠٧	مجلس الخدمة الاتحادي									
١٠٨	رئاسة المهورية									
١٠٩	أمانة مجلس الوزراء									
١٠١٠	رئاسة مجلس الوزراء									
٢	شؤون الطاقة والمعادن	٩٠٠,٠٠٠	٦٠,٠٠٠	٣٠,٠٠٠	٣,٠٠٠	١,٠٠٠		١٠٠,٠٠٠	١,٠٩٤,٠٠٠	١,٠٧٠,٠٠٠
٢٠١	وزارة النفط									
٢٠٢	وزارة الكهرباء									
٢٠٣	مستحقات الشركات النفطية									
٢٠٤	وزارة الصناعة									
٣	الإدارات المحلية	٣٠٠,٠٠٠	٢٧,٠٠٠	٧,٠٠٠	٢,٠٠٠	٩,٠٠٠		٣,٠٠٠	٣٥١,٠٠٠	٣٢٢,٠٠٠
٣٠١	مجالس المحافظات									
٣٠٢	اقليم كردستان									
٤	شؤون الأمن العام والدفاع	٣٠٠,٠٠٠	٣٢,٠٠٠	٨,٠٠٠	٤,٠٠٠	٨,٠٠٠		٥,٠٠٠	٣٦٠,٠٠٠	٣٦٠,٠٠٠
٤٠١	وزارة الدفاع									
٤٠٢	وزارة الداخلية									

٤٠٣ ٤٠٤ ٤٠٥ ...	وزارة العدل مجلس الأمن الوطني جهاز المخابرات الوطني ...إلخ								
٥	شؤون الاقتصاد والأمن الغذائي	١٥٠,٠٠٠	١١,٠٠٠	٢,٠٠٠	٦,٠٠٠			٣,٠٠٠	١٧٤,٠٠٠	١٨٥,٠٠٠
٥٠١ ٥٠٢ ٥٠٣ ٥٠٤ ٥٠٥ ٥٠٦	وزارة التخطيط وزارة الزراعة وزارة الموارد المائية وزارة التجارة وزارة النقل والاتصالات الشركات العامة								
٦	شؤون الصحة والبيئة	٢٥٠,٠٠٠	١٤,٠٠٠		٩,٠٠٠	٦,٠٠٠		٦,٠٠٠	٢٩٠,٠٠٠	٢٧٠,٠٠٠
٦٠١	وزارة الصحة والبيئة									
٧	قطاع التعليم	٤٠٠,٠٠٠	٤٥,٠٠٠	٥,٠٠٠	٥,٠٠٠	٤,٠٠٠		٤,٠٠٠	٤٦٨,٠٠٠	٤٦٨,٠٠٠
٧٠١ ٧٠٢ ٧٠٣ ٧٠٤ ٧٠٥	وزارة التعليم وزارة التربية المجمع العلمي كلية الإمام الصادق ...إلخ								
٨	الحماية الاجتماعية	١٠٠,٠٠٠	٢٣,٠٠٠	٤,٠٠٠	٣,٠٠٠		١٠٠,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢٣٤,٠٠٠	٢٢٠,٠٠٠
٨٠١ ٨٠٢ ٨٠٣ ٨٠٤ ٨٠٥ ٨٠٦	وزارة العمل والشؤون الاجتماعية وزارة الاعمار والاسكان شبكة الحماية الاجتماعية وزارة الهجرة والمهجرين ..إلخ								
٩	الشباب والثقافة والشؤون الدينية	٢٠٠,٠٠٠	٣٦,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢٫٠٠٠			٣,٠٠٠	٢٤٥,٠٠٠	٢٣٠,٠٠٠

٩٠١ ٩٠٢ ٩٠٣ ٩٠٤ ٩٠٥ ٩٠٦	وزارة الثقافة والآثار الشباب والرياضة ديون الوقف الشيعي الوقف السني بيت الحكمة ...إلخ								
١٠	خدمات الدين العام والنفقات الحاكمة	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
١٠٠١ ١٠٠٢ ١٠٠٣	وزارة المالية مستحقات الديون الخارجية مستحقات الديون الداخلية								
١١	المجلس الأعلى للتنمية	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠	٠
المجموع العام		٢,٨٠٠,٠٠٠	٣٠٠,٠٠٠	٥٥,٠٠٠	٣٦,٠٠٠	٣١,٠٠٠	١٠٠,٠٠	١٢٦,٠٠٠	٣,٩٦٣,٠٠٠	٣,٣٧٨,٠٠٠
النسبة من الناتج المحلي الإجمالي		٪١٣	٪١٢	٪٣	٪١	٪٢	٪٩	٪١٥	٪٥٥	٪٥٠

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على :

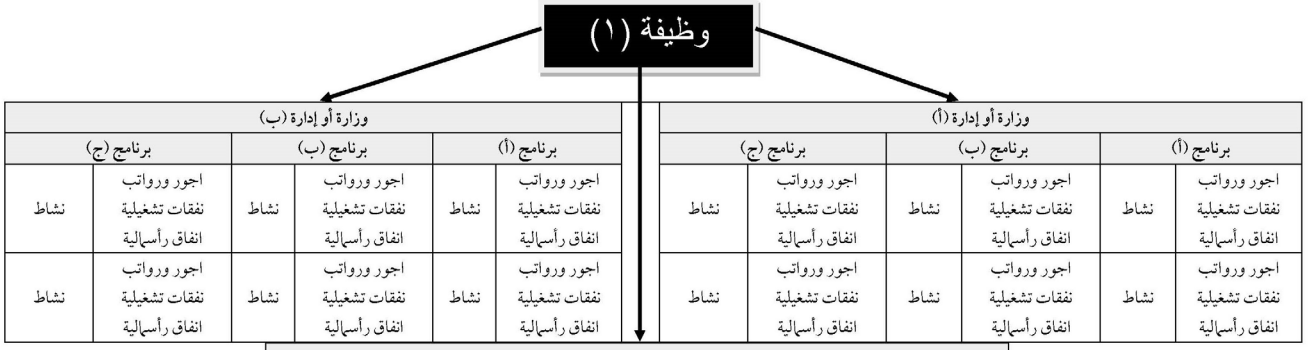
١- جمهورية العراق، الموازنة العامة للسنة المالية ٢٠١٩، (جريدة الوقائع العراقية، العدد ٤٦٢٥، ٢٠٢١). الجدول (و).

٢- جمهورية مصر العربية، الموازنة العامة للدولة: المصروفات بالتقسيم الوظيفي والصورة الإجمالية، (وزارة المالية: ٢٠٢٠) . متوفر على الموقع الآتي :

https://www.mof.gov.eg/ar/archive/stateGeneralBudget/5fd9d731f0a7ba0007ee0ce7/%D8%A7%D9%84%D8%A8%D9%8A%D8%A7%D9%86%D8%A7%D8%AA%20%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%A7%D9%84%D9%8A%D8%A9

ملحق (٢ – أ)

الصورة الإجمالية لعملية تبويب موازنة البرامج والأداء



المصدر: فريد احمد عبد الحافظ، إطار مقترح لإعداد وتطبيق موازنة البرامج والأداء في فلسطين، رسالة ماجستير، (الجامعة الاسلامية-غزة، كلية التجارة، قسم المحاسبة والتمويل، ٢٠٠٦)، ص٧٦.

ملحق (٢ – ب)
طريقة تقسيم البرامج إلى أنشطة ووحدات أداء

البرنامج الرئيس : تطوير الجامعات الحكومية		تكلفة الوحدة	السنة الأول	السنة الثانية	السنة الثالثة	السنة الرابعة
البرنامج الفرعي : استحداث تخصصات			١٥,٠٠٠	١٣,٤٠٠	١٣,٥٥٠	١٢,٢٠٠
النشاط ١	**إدارة تشغيل التخصص**		٣,٠٠٠	٤,٥٠٠	٥,٢٥٠	٦,٠٠٠
وحدة الأداء	عدد الطلاب	٢٠٠	٢٠٠	٣٠٠	٤٠٠	٥٠٠
	عدد الأساتذة		٢٠	٣٠	٣٥	٤٠
	التكلفة : اجور ورواتب	١٥٠	٣,٠٠٠	٤,٥٠٠	٥,٢٥٠	٦,٠٠٠
النشاط ٢	**بناء فصول دراسية**		٥,٠٠٠	٢,٥٠٠	٢,٥٠٠	١,٠٠٠
وحدة الأداء	عدد اليد العاملين		١٠٠	٥٠	٥٠	٢٠
	مستلزمات بناء		٢,٥٠٠	١,٢٥٠	١,٢٥٠	٥٠٠
	التكلفة : أجور	٢٥	٥,٠٠٠	٢,٥٠٠	٢,٥٠٠	١,٠٠٠
النشاط ٣	**إدارة عامة**		٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠
وحدة الأداء	عدد الموظفين		٢٠	٢٠	٢٠	٢٠
	التكلفة : رواتب وأجور	١٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠
النشاط ٤	**إدارة مركزية**		٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠
وحدة الأداء	عدد الموظفين		١٠	١٠	١٠	١٠
	التكلفة : اجور ورواتب	٢٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠	٢,٠٠٠
النشاط ٥	**تأهيل الكادر الوظيفي**		٣,٠٠٠	٢,٤٠٠	١,٨٠٠	١,٢٠٠
وحدة الأداء	عدد الدورات		١٠	٨	٦	٤
	التكلفة : أجور	٣٠٠	٣,٠٠٠	٢,٤٠٠	١,٨٠٠	١,٢٠٠
المخرجات	رفد سوق العمل		–	–	–	–

المصدر: من إعداد الباحث بتصرف، وبالاعتماد على جمهورية مصر العربية، دليل موازنة البرامج والأداء، (وزارة المالية، ٢٠٢٠)، ص٦٢.

ملحق (٣)

عدد المشاريع الصناعية الصغيرة والمتوسطة المتوقفة عن العمل في العراق لغاية ٢٠٢٢

احصائية جميع المشاريع المسجلة في إتحاد الصناعات العراقي

المحافظة	عدد المشاريع
نينوى	٣٠٧٠
كركوك	٨٨٥
ديالى	١٦٧٤
الانبار	١٥١٣
بغداد	٢٩٠٤٥
بابل	٢٣٠٥
كربلاء	٢٣٧١
واسط	٢١٦١
صلاح الدين	٦١٠
النجف	٤٣٨٧
الديوانية	١٤٢٧
المثنى	٢٠٩٧
ذي قار	١٢٥٢
ميسان	٥٣٥
البصرة	٣٣٦٥
المجموع	٥٦٦٩٧

اتحاد الصناعات العراقي الصادرة

عدد المشاريع العاملة = ١٦٣٦٧ مشروع

عدد العمال يتراوح ما بين (٢ - ٥٠) عامل او اكثر وحسب حجم المشروع

ملحق (٤)

طبيعة العلاقة بين نمو التخصيصات الاستثمارية في الموازنة العامة ونسبة الإيرادات الريعية بعد عام ٢٠٠٣

السنوات	معدل التصدير (مليون برميل/ يوم)	متوسط سعر النفط (دولار/ برميل)	إجمالي الانفاق (مليار دينار)	النفقات الاستثمارية	نسبة النمو
٢٠٠٣	٠,٣٨	٢٧	٤,٩٠١,٩	١,٢٧٠,٨	-
٢٠٠٤	١,٤	٣٤	٣١,٥٢١,٤	١٧,٩١٢,٤	١٣٠٩,٥
٢٠٠٥	١,٣	٥٣	٣٠,٨٣١,١	١٦,١٤٧,٧	-٩,٨
٢٠٠٦	١,٤	٥٥	٣٨,٨٠٦,٥	٦,٠٢٧,٥	-٦٢,٧
٢٠٠٧	١,٦	٦٥	٣٩,٣٠٨,٣	٦,٥٨٨,٥	٩,٣
٢٠٠٨	١,٨	٩٠	٦٧,٢٧٧,١	١٤,٩٧٦,٠	١٢٧,٣
٢٠٠٩	١,٩	٥٩	٥٥,٥٨٩,٧	٩,٦٤٨,٦	-٣٥,٦
٢٠١٠	١,٩	٧٦	٧٠,١٣٤,٢	١٥,٥٥٣,٣	٦١,٢
٢٠١١	١,٩	١٠٣	٧٨,٧٥٧,٦	١٧,٨٣٢,١	١٤,٧
٢٠١٢	١,٩	١٠٧	١٠٥,١٣٩,٥	٢٩,٣٥٠,٩	٦٤,٦
٢٠١٣	٢,٤	١٠٣	١١٩,١٢٧,٥	٤٠,٣٨٠,٧	٣٧,٥
٢٠١٤	٢,٥	٩٤	١١٢,١٨١,١	٣٥,٤٣٩,٤	-١٢,٢
٢٠١٥	٣,٠	٤٤	٧٠,٣٩٧,٥	١٨,٥٦٤,٧	-٤٧,٦
٢٠١٦	٣,٣	٣٦	٥٢,٣٠٣,١	١٥,٩٤٦,٧	-١٤,١
٢٠١٧	٣,٣	٤٩	٧٥,٤٩٠,١	١٦,٤٦٤,٤	٣,٢
٢٠١٨	٤,٠	٦٥	٨٠,٨٧٣,٢	١٣,٨٢٠,٣	-١٦,٠
٢٠١٩	٤,٠	٦٠	١١١,٧٢٣,٦	٢٤,٤٢٢,٦	٧٦,٧
٢٠٢٠	٣,٥	٤٠	٧٦,٠٨٢,٤	٣,٢٠٨,٩	-٨٦,٨

المصدر: إعداد الباحث، وبالاعتماد على :-

١. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، (دائرة الإحصاء والأبحاث، ٢٠٠٨-٢٠٢١).
٢. OPEC, Annual Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: ٢٠١٣-٢٠٢٠).

ملحق (٥) الصناديق السيادية للدول العربية وأعضاء منظمتي الأوبك والأوابك لعام ٢٠٢١

١٣	العضوية	اسم الصندوق	سنة التأسيس	مصدر التمويل	قيمة الأصل (مليار دولار)
الأمارات	أبك + أوابك	هيئة أبوظبي للاستثمار	١٩٧٦	النفط	٨٢٩
		مؤسسة دبي للاستثمار	٢٠٠٦	النفط	٣٠٢،١٦
		شركة مبادلة للاستثمار	٢٠٠٢	النفط	٢٤٢،٣٥
		هيئة الإمارات للاستثمار	٢٠٠٧	النفط	٨٦
		شركة القابضة للاستثمار	٢٠١٨	غير نفطية	١١٠
		شركة دبي العالمية	٢٠٠٦	النفط	٣٧،٣٤
		شركة دبي القابضة	١٩٩٧	غير نفطية	٣٥،٣٩
السعودية	أبك + أوابك	صندوق الاستثمارات العامة	١٩٧١	النفط	٥٠٠
		مؤسسة النقد العربي السعودي	١٩٥٢	النفط	٤٥٥
الكويت	أبك + أوابك	هيئة الاستثمار الكويتية	١٩٥٣	النفط	٦٩٢
		مؤسسة الخليج للاستثمار	١٩٨٢	النفط	٣،٥٤
ليبيا	أبك + أوابك	هيئة الاستثمار الليبية	٢٠٠٦	النفط	٦٨،٤٠
نيجيريا	أوبك	هيئة الاستثمار السيادية	٢٠١١	النفط	٢،٧١
إيران	أوبك	صندوق التنمية الوطنية	٢٠١١	النفط	٢١
الغابون	أوبك	صندوق الجابون للاستثمارات	١٩٩٨	na	٠،٠٢
انغولا	أوبك	الصندوق السيادي لأنغولا	٢٠١٢	النفط	٢،٨٩
الكونغو	أوبك	صندوق استقرار إيرادات الميزانية وحماية للأجيال القادمة	٢٠٠٥	*na	٠،٠٠٢
غينيا الاستوائية	أوبك	صندوق الأجيال القادمة	٢٠٠٢	na	٠،٠٨
فنزويلا	أوبك	صندوق استقرار الاقتصاد الكلي	١٩٩٨	غير نفطي	٠،٠٠٣
البحرين	أوابك	شركة ممتلكات البحرين	٢٠٠٦	غير نفطي	١٧،٦٧
		صندوق اجيال المستقبل	٢٠٠٦	النفط	٠،٧٣
مصر	أوابك	الصندوق السيادي لمصر	٢٠١٨	غير نفطي	٠،٢٨
قطر	أوابك	هيئة قطر للاستثمار	٢٠٠٥	النفط	٤٤٥
عُمان	غير عضو	هيئة الاستثمار العمانية	٢٠٢٠	النفط والغاز	٤٢،٦٢
فلسطين	غير عضو	صندوق الاستثمار الفلسطيني	٢٠٠٣	غير نفطي	٠،٩٣
موريتانيا	غير عضو	الصندوق الوطني للمحروقات	٢٠٠٩	النفط والغاز	٠،٠٩
جنوب السودان	غير عضو	صندوق استقرار عائدات النفط	٢٠٠٨	النفط	na
جيبوتي	غير عضو	صندوق جيبوتي السيادي	٢٠٢٠	غير نفطي	na
المغرب	غير عضو	صندوق إثمار الموارد	٢٠١١	غير نفطي	٢،٩١

المصدر : إعداد الباحث بالاعتماد على :

١. المعهد الدولي للصناديق السيادية تقرير ٢٠٢١ . متوفر على الرابط:
https://documents١.worldbank.org/curated/en/٣٥٦٣٦١٤٦٨٢٤٨٠٧٦٢٩٧/pdf/٩٢٩٣٢٠WP٠P١٤٨٤٠sion٠١٠٠١٧٠١٤٠final.pdf

٢. بيانات حكومية تجميعية لجميع الصناديق، ينظر الموقع الرسمي لجميع الصناديق

*Na : غير متوافر

محلق (٦) الطاقة الإنتاجية للنفط الخام في العراق ونسبة التصدير اليومية

السنوات	احتياطي النفط المؤكد (مليار برميل)	الطاقة الانتاجية (مليون برميل/ يوم)	المعدل اليومي للتصدير (مليون برميل/ يوم)	حصة العراق التصديرية في أوبك (مليون برميل/ يوم)	نسبة الخسارة المالية
٢٠٠٠	١١٢.٥	٢.٦	٢.٠	na	na
٢٠٠١	١١٥.٠	٢.٥	٢.٠	na	na
٢٠٠٢	١١٥.٠	٢.٢	١.٦	na	na
٢٠٠٣	١١٥.٠	١.٥	١.٠	دون قيد	٪١٠٠
٢٠٠٤	١١٥.٠	١.٩	١.٥	دون قيد	٪١٠٠
٢٠٠٥	١١٥.٠	١.٨	١.٤	دون قيد	٪١٠٠
٢٠٠٦	١١٥.٠	١.٩	١.٥	دون قيد	٪١٠٠
٢٠٠٧	١١٥.٠	٢.٠	١.٦	دون قيد	٪١٠٠
٢٠٠٨	١١٥.٠	٢.٢	١.٨	دون قيد	٪١٠٠
٢٠٠٩	١٤٣.١	٢.٣	١.٩	دون قيد	٪١٠٠
٢٠١٠	١٤٢.٢	٢.٣	١.٨	دون قيد	٪١٠٠
٢٠١١	١٤١.٤	٢.٦	٢.١	دون قيد	٪١٠٠
٢٠١٢	١٤٣.١	٢.٩	٢.٤	دون قيد	٪١٠٠
٢٠١٣	١٤٣.١	٢.٩	٢.٣	دون قيد	٪١٠٠
٢٠١٤	١٤٣.١	٣.٢	٢.٥	دون قيد	٪١٠٠
٢٠١٥	١٤٣.١	٣.٧	٣.٠	دون قيد	٪١٠٠
٢٠١٦	١٤٨.٤	٤.١	٣.٣	٤.٣	٪٢٣
٢٠١٧	١٤٧.٢	٤.٢	٣.٣	٤.٣	٪٢٣
٢٠١٨	١٤٨.٤	٤.٢	٣.٥	٤.٥	٪٢٣
٢٠١٩	١٤٨.٤	٤.٥	٣.٩	٤.٥	٪١٤
٢٠٢٠	١٤٨.٤	٣.٩	٣.٤	٤.٤	٪٢٣

المصدر : إعداد الباحث وبالاعتماد على :

١. وزارة التخطيط، المجموعة الاحصائية السنوية ٢٠٢٠-٢٠٢١، (جمهورية العراق: الجهاز المركزي للاحصاء، ٢٠٢١). متوفر على الرابط :

https://www.cosit.gov.iq/documents/AAS٢٠٢١/١٨.pdf

٢. OPEC, Annul Statistical Bulletin, (Vienna, Austria: ٢٠٢١), P.P.١٢-١٣.

٣. منظمة الاقطار العربية المصدرة للبترول (الأوابك)، التقرير الاحصائي السنوي، (الكويت: ٢٠٠٣-٢٠٢١).