



اتجاهات السياسة المالية في العراق في ظل ريعية الدولة

م. د. فرحان محمد حسن الذبحاوي
جامعة الكوفة / كلية الإدارة والاقتصاد

المستخلص

لقد واجهت السياسة المالية في العراق خلال السنوات الماضية مهام غاية في الصعوبة ، تتمحور حول الكيفية التي يمكن من خلالها تحقيق الموائمة بين الأهداف التي تقع من ضمن اختصاصها ، في ظل بيئة سياسية و اقتصادية و اجتماعية تعاني و بصورة مستمرة من تقلبات مختلفة و بفعل عوامل متباينة .

إن المصاعب التي اعترضت مسار السياسة المالية في العراق ، لم تتولد فقط عن ضعف الإدارة المالية ، أو تدني في مستوى و حجم الكفاءات الضرورية للقائدة لمهام السياسة المالية ، بل الأمر يتعدى ذلك إلى الاصطدام بالطبيعة البنوية المعقدة لهيكل الاقتصاد العراقي ، و التي ارتكزت بالأساس على التعايش اللامتكافي بين قطاعين : احدهما متقدم و الآخر متخلف، الأمر الذي خلق معه صعوبة الارتكاز على هيكل اقتصادي متكافئ قادر على توليد فائض اقتصادي ، يمكن إعادة استثماره على نحو يوفر معه الموارد المطلوبة لتأمين متطلبات الموازنة العراقية ، التي ظلت و منذ البداية مرتهنة بتوازنها و تقلباتها ، بالحالة التي يمر بها تدفق المورد الريعي الوحيد إلى البلد .

إن صعوبة المهمة التي تقع على عاتق السياسة المالية ، جعلها تدخل في دائرة التناقض بين تحقيق الكفاءة الاقتصادية و العدالة التوزيعية ، كما إن تركيزها في كثير من الأحيان على الأخيرة ، قد افقدها القدرة على تهيئة القاعدة الرصينة من خلال عنصر الكفاءة لتحقيق الغاية الثانية ، و على نحو يمهّد لبناء نموذج لدولة ريعية تسعى إلى تحقيق الكفاءة و العدالة معاً ، و ذلك لبلوغ مستوى تتناسب فيه عملية توزيع عائدات النفط عبر الموازنة العامة و الرفاهية الاقتصادية و الديمقراطية السياسية في إطار الدولة الريعية المعاصرة .

إن انطلاق مهام السياسة المالية في العراق ، اقترن بولادة الريع النفطي ، و هذا ما جعل آلية عملها محكومة بالمؤثرات الخارجية ، مما أسهم في إعاقتها عن الأداء الصحيح في كثير من الأحيان ، و أضعف من فاعليتها ، و اجبرها على التخبط بين المكنات المحتملة التطبيق . لذا فإن هذا الفصل سيتناول مبحثين الأول تطور السياسة المالية في العراق ، و الثاني مشكلات السياسة المالية في العراق.

Abstract

This study is based on the hypothesis indicating that the absence of the ability to achieve the right balance between the effective role of the Rentier state and the activating role of the market economy has made the financial policy lose its ability to achieve the objectives of efficiency and sustainability in the oil Rentier utility which in turn affected the financial policy effectiveness negatively and made it part of the oil Rent without providing differentiating opportunities.

The Fiscal Political Tendencies in Iraq During the Rentier State. It includes two sections, the first (The development of the Fiscal Policy in Iraq), the second (The Problems of the Fiscal Policy in Iraq).



While the fourth discussed (The Future of the Fiscal Policy in Iraq) it came in two sections, the first of which is (The Need for Changing Fiscal Policy Tendencies in Iraq). The second included (Future View to the Fiscal Policy in Iraq).

مشكلة البحث

ان صعوبة المهمة التي تقع على عاتق السياسة المالية ، جعلها تدخل في دائرة التناقض بين تحقيق الكفاءة الاقتصادية والعدالة التوزيعية ، كما ان تركيزها في كثير من الاحيان على الاخيرة ، قد افقدها القدر على تهينة القاعدة الرصينة من خلال عنصر الكفاءة لتحقيق الغاية الثانية ، وعلى نحو يمهّد لبناء نموذج لدولة ريعية تسعى الى تحقيق الكفاءة والعدالة معاً ، وذلك لبلوغ مستوى تتناسب فيه عملية توزيع عائدات النفط عبر الموازنة العامة والرفاهية الاقتصادية والديمقراطية السياسية في اطار الدولة الريع المعاصرة .

فرضية البحث

السياسة المالية في العراق كانت عاجزة دائماً عن مواجهة التغيرات الطارئة في الايرادات العامة ، وذلك بفعل غياب القدرة على تحقيق التوازن المطلوب بين الدور المؤثر للدولة الريع وتحقيق الاستقرار الاقتصادي .

هدف البحث

ان الاهداف الاساسية التي تسعى الدولة لبلوغها تتمثل بـ تحديد اهم الضرورات الدافعة باتجاه تغيير المسار العام لاداء السياسة المالية في العراق ، في ضوء ما تعانيه هذه السياسة من مشاكل جمة كانت ولا زالت تعترض عملها .

هيكلية البحث

يتكون البحث من مبحثين :-

الأول :- تطور السياسة المالية في العراق

الثاني :- مشكلات السياسة المالية في العراق

وفي النهاية يتوصل البحث الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات

المبحث الأول - تطور السياسة المالية في العراق

إن تناول التطور المرحلي للسياسة المالية في الاقتصاد العراقي ، على أساس إن الامتداد التطوري تتحدد و تتكامل من خلاله الأهداف التي سعت هذه السياسة إلى تحقيقها في ظل العلاقات القائمة بين المتغيرات المتباينة عبر الزمن، والتي ترتبط فعاليتها بفعاليات الاقتصاد برمته 0 وعلى ذلك فان المشاكل التي واجهت السياسة المالية في العراق، كانت نابعة من التفاعل اللامتكافئ بين مجموعة من المتغيرات عبر الزمن و التي تمخض عنها التوجيه غير السليم للموارد المتاحة عبر القنوات الانفاقية المختلفة، وقد كانت هذه العملية مصحوبة باستنزاف دائم للريع النفطي بهدف سد الثغرات في الهيكل الايرادي، دون أن تكون هناك معالجة حقيقية لهذا الواقع الخطير، وبذلك كان يتم تنفيذ السياسة الاقتصادية للدولة من خلال الاعتماد على تلبية متطلبات الموازنة العامة عن طريق التدفق الريعي، فتعطل بذلك التأثير الاقتصادي للموارد غير الريع، التي هي أصلاً تعاني من شحة دائمة بفعل عدم وجود توجه حقيقي لتنميتها، وتبعاً لذلك



انعدمت الاستفادة منها سواءً بصورة مباشرة أم بصورة غير مباشرة من الناحية الاقتصادية، الأمر الذي انعكس برمته على أداء السياسة المالية، فكان ضعيفاً إلى الحد الذي ترتب عليه تواضع فاعليتها في التأثير في مجمل النشاط الاقتصادي.

أولاً: السياسة المالية في العراق حتى السبعينات:

بعد تأسيس الدولة العراقية عام 1921، بدأت في (1) نيسان من العام المذكور مسؤولية حكومة العراق المالية، وقد أدخلت بعد هذا التاريخ النفقات و الإيرادات في حسابات الحكومة العراقية تحت فقرة (الأمانات الخاصة) ضمن حسابات الديون و الإرساليات، وذلك دون أن يؤثر في أبواب الموازنة* (1).

سجلت الموازنة العراقية و منذ الوهلة الأولى عجزاً ، فرض حتمية انطلاق السياسة المالية انطلاقة حقيقية لتمارس مهامها عبر الإجراءات التي تبنتها لمواجهة هذا العجز ، فتم تقليص حجم النفقات ، عن طريق تخفيض حجم رواتب الموظفين. إلا أن ذلك الإجراء لم يكن مجدياً بسبب الأعباء المالية التي كانت تثقل كاهل الحكومة العراقية و الناجمة عن التزامه بدفع حصته من الديون العثمانية ، و تدعيم الاحتياجات الضرورية لحفظ الأمن الداخلي و الدفاع عن البلاد، مما اضطر الحكومة إلى التوسع في إجراءاتها عن طريق الامتناع عن تسديد خدمة الدين العثماني و تقليل الإنفاق على بعض الخدمات العامة و فرض ضريبة الدخل ، و بدء استلام الحكومة العراقية من شركة النفط العراقية ضريبة مقدارها (4) جنيهات ذهب) لكل طن نفطي مصدر، فحققت عبر هذا الإجراء أول نجاح لها خلال السنة المالية (1925 - 1926) فسجلت الموازنة العامة فائضاً قدره (507) ألف دينار (2).

لقد ظهرت فكرة تدخل الحكومة في العملية الاستثمارية واستعمال الموازنة وسيلة للتنمية الاقتصادية وتكوين رؤوس الأموال منذ عام 1927 ، غير انه في عام 1931 نظمت أول موازنة للأعمال العمرانية خصص لتمويل حصة الحكومة من إيرادات النفط وذلك للإنفاق على المشروعات العامة (طرق ، وسائل ري ، وسدود) ، وتُعد الموازنات خلال هذه الفترة - الثلاثينات - عبارة عن مناهج استثمارية عامة وبدائية التنظيم تتراوح مدتها بين ثلاث وخمس سنوات وتحتوي على عدد من المشروعات غير المدروسة يقابلها تخمينات المبالغ اللازمة لتنفيذها (3).

ان الاستمرار بالإجراءات المالية السابقة ، نتج عنه استمرار تحقق فوائض مالية في الموازنة العامة حتى عام (1929) ، إلا أن ذلك الحال لم يدم طويلاً ، بفعل أزمة الكساد الكبير التي ضربت العالم الرأسمالي ، و التي امتدت آثارها إلى مختلف الاقتصادات العالمية ، و منها الاقتصاد العراقي لتخفيض أسعار المنتجات الزراعية فيه ، و التي كانت حينها تمثل المنتجات الرئيسية في صادراته ، إذ معظم الناتج المحلي الإجمالي كان يتولد من قطاع الزراعة (4)، مما انعكس بصورة انخفاض في قيمة تلك الصادرات، فسجلت الموازنة العراقية تبعاً لذلك عجزاً تطلب قيام الدولة باتخاذ تدابير مالية ركزت على جانبي النفقات و الإيرادات، ففي جانب النفقات خفضت الدولة من التخصيصات الموجهة للجيش ، وسرحت عدد من الموظفين . أما جانب الإيرادات فقد تم السعي إلى زيادته عن طريق زيادة رسوم الاستيراد على السلع الكمالية و المكوس على التبغ ، وتشجيع الإنتاج عن طريق تخفيض رسوم الاستيراد عن سلع الإنتاج و تخفيض الضرائب الزراعية ، و قد أصبحت الضريبة على الإنتاج الزراعي بفضل



القانون رقم (83) لعام 1931 و القانون (59) لعام 1933 ضريبة استهلاك غير مباشرة . و أصبحت منتجات الأراضي التي تنتقل إلى الأسواق فقط خاضعة للضريبة ، و بمعدل يختلف باختلاف السنوات ، و لكنه لم يتجاوز الـ (12.5 %) فيما يتعلق بمحاصيل المزارع الرئيسية في البلد ، و بهذا التغيير الضريبي صارت طبقة ملاك الأراضي منذ عام 1931 و حتى نهاية العهد الملكي ، لا تدفع الا ضرائب قليلة جداً ، على اعتبار ان عبء ضريبة الاستهلاك كان يقع بدرجة اكبر على كاهل المستهلك ، من خلال التأثير الذي تحدثه الضريبة في الأسعار ⁽⁵⁾ . أما ضريبة الكمارك و الرسوم غير المباشرة فقد تحول إليها الاهتمام الأساسي لسلطة الضرائب ، اذ ان ضرائب الكمارك كانت تشكل اكثر من ضعف ضرائب الدخل ، وهي تركز على عدد قليل من السلع ، ففي عام 1950 كانت الضريبة على السكر المستورد تشكل حوالي (25 %) من مجموع دخل الكمارك ، و كذلك الحال بالنسبة للمنسوجات و الشاي ، و يتضح من وراء ذلك ان من يقع على كاهله عبء تلك الضرائب كان هم من شريحة السكان الاكثر فقراً⁽⁶⁾ .

وبمرور الوقت و بفعل ظروف الحرب العالمية و الكساد ، كانت الصناعة المحلية تتسم بمحدوديتها بفعل محدودية عدد المصانع الحديثة ، التي بلغ إجمالي عدد العاملين فيها 2000 شخص في نهاية فترة الأربعينيات⁽⁷⁾ . و بالتالي فإن التداعيات المتفاقمة للحرب العالمية و الكساد حينها لم تكن بالقدر الذي يمكن مواجهته بسهولة ، فازدادت الأوضاع المالية في العراق سوءاً ، مما دفع الحكومة إلى تشديد الإجراءات السابقة ، و كانت النتيجة عجزاً صافياً قدره (163) ألف دينار للسنة المالية (1931-1932)⁽⁸⁾ ، إلا أن الشيء المميز في تلك السنة ، إن الحكومة بدأت تقبض من شركة النفط العراقية (IPC) حصتها من استثمار آبار النفط العراقي ، فكانت تلك المبالغ المستلمة من الشركة بمثابة (المنفذ) الذي أنتشل الموازنة العراقية من عجزها الحاد و المستمر ، كما أنها مثلت (المنفذ) الوحيد الذي بدأ يمهّد الطريق فيما بعد لتعزيز حالة (الاعتمادية) على الربيع النفطي في تمويل الإيرادات العامة ، و بذلك ترسخت اللبنة الأولى لبناء الأساس الذي قام عليه المكوّن الرئيس للإيرادات العامة في العراق ممثلاً بالإيرادات النفطية ، و الذي اخذ فيما بعد ينمو بتزايد ملحوظ و بشكل كان يغذي معه دائماً و باستمرار (الاعتمادية) القائمة بين السياسة المالية و الربيع النفطي .

إن الانتعاش بدأ يدب في الموازنة العامة العراقية خلال المدة (1933-1939) بفعل ما سبق، إضافة إلى عوامل أخرى منها التخلص من أعباء الدين العثماني⁽⁹⁾ ، لكن و فيما بعد كان نشوب الحرب العالمية الثانية سبباً مهماً لخلق حالة من التدهور في الوضع المالي أدى إلى عجز جديد في الموازنة العامة ورغم التدابير و الإجراءات * التي تبنتها السياسة المالية و التي حاولت أن تحول دون حدوث ذلك .

لقد تضخمت نفقات الدولة بشكل لم يسبق له مثيل منذ أوائل 1941 بسبب الزيادات المتواصلة في مصروفات الدولة التي تشعبت و تزايدت بفعل التزايد السكاني و حاجات التطور التوسع الإداري * الذي اقتضته ظروف الحرب ، لذا كان الاتساع في الإدارة الحكومية في العراق و زيادة متطلباتها و ضرورات الإصلاح بعد الحرب العالمية عاملاً مهماً عزز من تضخم النفقات العامة ، إضافة إلى ذلك فإن مباشرة



الحركات العسكرية في فلسطين قد اقتضت نفقات إضافية ، فانعكس كل ذلك بصورة (عجز شديد) أصاب الموازنة العامة، استدعى تقليص نفقات الدولة⁽¹⁰⁾.

أما جانب الإيرادات فقد تم مواجهته بالتركيز على زيادة المنابع الإيرادية الرئيسية التي كانت قائمة آنذاك و في مقدمتها زيادة حصيلة الموارد القديمة و فرض ضرائب جديدة ، و استحداث موارد مالية من غير الضرائب ، إلا أن الأهم من بين كل ذلك هو حصول الحكومة على قرض من شركات النفط بموجب الاتفاقية المعقودة في (22 / 3 / 1943) و مقداره (مليون) باون إسترليني، إن هذا الإجراء قد تمخض عنه فائض في الموازنة العامة ، و قد ولد هذا الفائض فكرة تكوين رأس مال احتياطي يخصص للإنفاق على المشاريع الاقتصادية و الخدمات الاجتماعية أولاً ، و لمواجهة حالات الطوارئ ثانياً ، إلا أن تلك الفكرة واجهت الفشل بفعل الإسراف (غير المدروس) في جانب النفقات لتنفيذها ، فانقلب حال الموازنة العامة لتسجل عجزاً من جديد و مما زاد الأمر سوءً انخفاض مدفوعات شركات النفط العراقية⁽¹¹⁾.

اتسمت إجراءات السياسة المالية في العراق بالسلبية خلال هذه المرحلة في مواجهة الظروف الاقتصادية غير المواتية ، و منها حالة التضخم التي سادت البلد خلال الحرب العالمية الثانية الناجم عن تزايد الإنفاق العسكري للجيش الأجنبية ، فأصيب الاقتصاد بحالة تضخم غير معهودة نجم عنها ارتفاع مخيف في الأسعار تجسد بارتفاع الرقم القياسي للأسعار عام 1946 ، فحل التضخم بالاقتصاد العراقي أكثر من أي بلد آخر في الشرق الأوسط بسبب سلبية السياسة المالية⁽¹²⁾.

لقد ازدادت إيرادات العراق النفطية زيادة كبيرة نتيجة تعديل اتفاقيات النفط التي وقعت في (3 / 2 / 1952) ، و على اثر ذلك حصل تطور مهم في سياسة الأعمار والتنمية الاقتصادية، إذ أنشئت هيئة مستقلة أنيط بها مهمة التصرف بهذه الإيرادات في مشاريع اقتصادية مختلفة ، كما اعد مجلس الأعمار ، الذي تأسس بموجب القانون 23 لسنة 1950 بناء على اقتراح تقدم به البنك الدولي للإنماء و الأعمار⁽¹³⁾، منهجاً عاماً لتنمية الإيرادات العامة ، فخصصت له ميزانية تتكون من (70 %) من الإيرادات النفطية لغرض إنفاقها على تكوين رؤوس أموال إنتاجية بغية تطوير الاقتصاد القومي، أما المتبقي فيتكون من تخصيصات مجلس الأمة و من حصيلة القروض الداخلية و الخارجية ، على أن يتم تنفيذ هذا المنهاج للمدة (1951 – 1956) و قد صادق البرلمان العراقي عليه في ربيع 1951⁽¹⁴⁾ ، و قد دعم هذا التوجه توصيات ممثلي الهيئات الدولية على ضرورة استخدام جزء من موارد العراق المالية والقروض الدولية التي تمنح لأغراض الإنماء الزراعي ومحاولة تخفيف حدة التناقض الاجتماعي المتفاحم والصراع الطبقي المتعمق من جهة ، فضلاً عن الضغط المتزايد لمختلف فصائل الحركة الوطنية – بما فيها البرجوازية الوطنية المتوسطة – على الحكومات العراقية المتعاقبة بهدف تطوير الاقتصاد الوطني والاستخدام الأمثل لموارد العراق الاقتصادية⁽¹⁵⁾ ، اتسمت سياسة مجلس الأعمار بالابتعاد عن التنمية الصناعية وتوجيه الجزء الأكبر من الموارد المالية نحو بناء الهياكل الأساسية للاقتصاد الوطني مثل الطرق والجسور والكهرباء والماء ومشاريع البناء والري والبزل واستصلاح الأراضي الزراعية ، غير إن هذا التوجه لقي معارضة شديدة من القوى الوطنية لأنه لا يخدم العملية الاقتصادية لعدم احتوائه على مشاريع



صناعية ضخمة تخدم الاقتصاد والتنمية الاقتصادية في العراق (16). ان مشاريع مجلس الأعمار كان يشوبها انعدام التوازن وقلة التخطيط ، كما ان تنفيذها كان يتم وفق مسار يضمن للشركات الأجنبية المنفذة أرباحاً هائلة على حساب مصلحة البلد ، كذلك لم يكن لمجلس الأعمار سياسة اقتصادية ثابتة وواضحة يعمل ضمن اطارها ، كما انه تبنى مناهج استثمارية شبيهة من حيث التنظيم بالميزانيات العمرانية (17) . إن المشاريع الاستثمارية التي تبناها المجلس لم توظف ضمن خطة اقتصادية شاملة ولم يدرس تأثيرها على عموم الاقتصاد ، هذا الى جانب اقتصار منهج عمل مجلس الأعمار على البرامج الاستثمارية ، دون الاخذ بالاهتمام بالاعتبارات الاخرى كالتخطيط الاجتماعي والثقافي للمجتمع (18) . لكن ما تجدر الإشارة اليه انه خلال هذه المرحلة هيمنت الإيرادات النفطية على إيرادات الموازنة العامة للدولة وبقيت ذات تأثير ملموس على تحسن الوضع الاقتصادي للبلد والأساس في تمويل جميع المشاريع المخطط لها .

ان عدم فاعلية مجلس الأعمار في مجال ادائه للأعمال المناطة به ، قد ترتب عليه و تحديداً بعد عام 1958 ، إلغاء المجلس ليحل محله مجلس التخطيط الاقتصادي ، كما أنشئت وزارة التخطيط والتي كان الغرض منها هو محاولة تجنب أخطاء مجلس الأعمار ، و خلال هذه المرحلة حاولت الحكومة استبعاد النفقات العامة التي لا تبررها المصلحة العامة من جهة وتوفير مزيد من الخدمات لا سيما في مجال زيادة الخدمات التعليمية والصحية وأهداف اجتماعية أخرى ، و مما اسهم بتدعيم هذا الوضع هو التحسن في حجم الموارد المالية في عام 1958 بعد عودة ضخ النفط إلى مستواه الاعتيادي ، و ليس بسبب حصول تحسن في مستوى الادارة المالية للبلد ، اذ ارتفعت الإيرادات النفطية من (3.1) مليون باون إسترليني * عام (1949) إلى (33.1) مليون باون إسترليني عام (1952) واستمرت الإيرادات بالتصاعد وصولاً إلى (79.9) مليون باون إسترليني عام (1958) (19) ، إن زيادة الإيرادات النفطية الناجم عن مناصفة الأرباح مع شركات النفط أو عن طريق توسيع الفعاليات الاقتصادية قد مهد الطريق لتقليل الاعتماد على الضرائب ، و بذلك كانت الدولة قد بدأت في هذه المرحلة تقطف ثمار اتفاقية (مناصفة الأرباح) ، إلا أن ذلك لم يلغي ظاهرة العجز في الميزانية التي تفاقمت بفعل زيادة رواتب الموظفين و تخصيصات غلاء المعيشة و عجز النظام الضريبي . و مما تجدر الإشارة إليه ، انه قد حصل تغير جذري في الاقتصاد العراقي ، و كذلك نظامه ، عما كانا عليه في المرحلة التي أنشأت تقاليد الإدارة المالية العامة و جرت عليها تعديلات عند تأسيس مجلس الأعمار المشار اليه آنفاً ، و استحداث منهج الأعمار الذي سمي فيما بعد (الموازنة الاستثمارية) والتي أصبحت المرجعية الفنية للعمل بشكل مستمر و دائم ،ويمكن النظر إلى نتائج تأميم النفط و تصحيح أسعاره مطلع السبعينات بأنها البداية التي أسست موضوعياً لطلب التغيير والتخلي عن النظام القديم للإدارة المالية (20) .

ويتبين من دراسة تاريخ ميزانيات الأعمال العمرانية بوضوح إن هدفها الحقيقي لم يكن الأعمار والإسراع في تكوين رؤوس الأموال ، بل كان الغرض منها إلى حد بعيد إخفاء التبذير الحكومي وازدياد نفقات الخدمات العامة ، وكانت الحكومة تسحب تدريجياً المبالغ المخصصة للأعمال العمرانية لسد نفقات الاستهلاك الحكومي (نفقات الميزانية الاعتيادية) ، اذ إن دور السياسة المالية في دعم حركة التنمية الاقتصادية في



العراق خلال تلك المرحلة كان معدوماً إلى حد ما ، فالتخصيصات المالية الموجهة لتمويل البنى التحتية استخدمت لتغطية الزيادة المضطردة في نفقات الخدمات العامة و سد العجز الناجم عن ذلك ، و ما يدل على صحة ذلك هو انخفاض النفقات الاستثمارية ، فلم تزداد عن (8 %) من مجموع النفقات العامة ، و لأهمية نسبية من الدخل القومي لم تتجاوز الـ (3 %) ، في الوقت الذي كان يعاني فيه الاقتصاد العراقي من حالة الركود و انخفاض حصة الفرد من الدخل القومي (21) ، و بحلول عام 1963 لم يبق للنظام الضريبي دور يذكر في الادارة الاقتصادية للدولة ، و في اعادة توزيع الدخل و في دعم التكافل الاجتماعي ، و تقوية دوافع المسؤولية في حماية المال العام و مؤسسات الدولة ، و فيما بعد استمر الوضع الضريبي على ما هو عليه .

إن نظرة متفحصة لأوجه الإنفاق الحكومي ولنمط العلاقة القائمة بين الإيرادات العامة وبين التطور السياسي والاقتصادي والاجتماعي و تزايد مساهمة القطاع النفطي في الميزانية العامة (ينظر الجدول 1) خلال هذه المرحلة من القرن العشرين تكشف الدور الخطير للسياسات الاقتصادية والمالية الحكومية التوسعية في نشوء وتهيئة الظروف للازمات التي مر بها الاقتصاد العراقي .

جدول (1) مساهمة القطاع النفطي في الموازنة العامة للدولة للسنوات 1953 – 1968 (مليون دينار)

السنوات	مساهمة القطاع النفطي	الموازنة العامة	نسبة مساهمة القطاع النفطي في الموازنة العامة %
1953	3,2	37,5	8,5
1958	26.1	75.6	34.5
1963	57.2	126.8	45
1968	91.6	220.6	41.5

المصدر : المجموعات الإحصائية السنوية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء بوزارة التخطيط العراقية لسنوات متفرقة .

و بالتالي فإن السياسة المالية المعتمدة حينئذ رافق مسيرتها مأخذين مهمين :-

1- إن تخصيص (70 %) من الإيرادات النفطية لم يتم استهداف زيادته لتدعيم النمو الاقتصادي ، و إنما تم توجيهه لقنوات النفقات التشغيلية دون الاستثمارية .

2- إن النفقات الاستثمارية لم يتم توجيهها وفق أسس علمية مدروسة ، و بالتالي لم تفلح السياسة المالية في توجيه الموارد الاقتصادية بشكل صحيح ينجم عنه توليد قيمة مضافة ، تسهم فيما بعد في إيجاد مصادر جديدة ترفد الإيرادات العامة .

لقد اعتمدت السلطات المالية العراقية و منذ وقت مبكر اعتماد سياسة (التمويل بالعجز) ، إذ إن هذه السياسة كانت تعمل بها غالبية الدول التي تمتلك إمكانيات مالية كافية تستطيع من خلالها تغطية العجز الناشئ عنها ، و العراق كان يمتلك مثل هذه الإمكانيات بفعل ما وفرته له عوائده النفطية ، و كانت درجة النجاح من عدمه مرهونة بعدم اللجوء لهذه السياسة إلا في أضيق الحدود. إن اللجوء للتمويل بالعجز لم يكن سببه الركود الاقتصادي فحسب و إنما التوسع في نطاق الخدمات المقدمة بفعل التزايد السكاني آنذاك والمطالبة الشعبية بذلك .

ان وضع الموازنة العامة العراقية قبل السبعينات ، يمكن متابعته من خلال الجدول الآتي :-



جدول (2) الموازنة العامة العراقية للمدة (1959 - 1969) (مليون دينار)

السنة	النفقات العامة	الإيرادات العامة	العجز	العجز المتراكم
1959	100.2	89.7	10.5	13.7
1960	114.3	103.6	10.7	24.4
1961	119.2	120.7	1.5	22.9
1962	128.4	114.7	13.7	26.6
1963	149.1	126.7	22.3	58.9
1964	180.1	146.1	24.1	93.1
1965	187.5	179.1	8.4	101.5
1966	192.4	158.6	33.8	145.3
1967	205.5	210.4	4.9	130.5
1968	241.9	212.8	29.1	152.1
1969	288.5	260.7	27.8	190.9

المصدر :- سعيد عبود السامرائي ، السياسة المالية في العراق ، الطبعة الأولى ، مطبعة القضاء ، النجف الاشرف ، 1976 ، ص 139.

أن السياسة المالية في العراق لما قبل عقد السبعينات استهدفت توازن الموازنة دون الأخذ بنظر الاعتبار حالتي التوازن الاقتصادي و الاجتماعي فلم يتم استخدام الميزانية للتأثير على إعادة توزيع الموارد الاقتصادية بين مكونات الدخل القومي ، و من ثم لم تستهدف التأثير في مستوى النشاط الاقتصادي ، كما أهملت مبدأ توزيع النفقات بشكل يحقق المنافع الاجتماعية ، و بذلك كانت الموازنة العامة حساباً حكومياً مستقلاً منفصلاً عن واقع الاقتصاد العراقي و مجتمعه ، و قد ترتب على ذلك أن تكون حالات العجز و الفائض المتحققة غير مقصودة كما أنها لم تكن نتيجة لضرورات السياسة المالية الهادفة للسيطرة على عناصر الدخل القومي و التأثير على مستوى النشاط الاقتصادي.

ثانياً: السياسة المالية في العراق لما بعد السبعينات :

يعكس المضمون العام لفلسفة السياسة المالية المعتمدة في الدولة العراقية ما تتبناه من التوجهات الاقتصادية و الاجتماعية و نطاق تأثيراتها التي حاولت دائماً من خلالها مواجهة التغييرات الحاصلة في حجم الطلب الكلي ، في محاولة منها للوصول لحالة الاستقرار الاقتصادي المقوم للضغوط التضخمية أو الانكماشية ، و بما يضمن تحقيق المتطلبات التنموية ، و لهذا السبب كانت دائماً الإجراءات المالية التي اعتمدتها السلطات المختصة خلال المراحل المتعاقبة من تاريخ السياسة المالية تحاول قدر المستطاع مواكبة التغيير في ظروف الاقتصاد العراقي ، إن هذا النسق قد أوجده الوفرة المالية التي هيئها الريع النفطي ، و ليس بفعل وجود حقيقي لإدارة مالية كفوءة .

إن عوائد النفط استأثرت و لا زالت تستأثر بالمساهمة الأكبر في تركيبة تلك الإيرادات ، فمنذ اكتشاف النفط في العراق و إنتاجه وتصديره بشكل تجاري خلال النصف الأول من القرن العشرين ، تمتع اقتصاده بفوائض مالية ضخمة ، لاسيما في عقد السبعينات من القرن المذكور ، إلى درجة أنها قد تجاوزت حدود طاقته الاستيعابية . حيث بلغ معدل نمو الإيرادات العامة خلال عقد السبعينات و بضمنها الإيرادات النفطية (33 %) ، و يمكن أن نرجع ذلك إلى دور الإيرادات النفطية التي ازدادت نسبة



مساهمتها من إجمالي الإيرادات العامة من (40 %) عام 1972 إلى (80 %) عام 1979 أي ما يعادل (72 %) من الإيرادات المخصصة لتمويل الإنفاق الجاري ، فكانت العنصر الأهم في تمويل التنمية في العراق ، من جهة أخرى يلاحظ أن إجمالي الإيراد الضريبي اخذ بالتزايد بشكل تدريجي طوال عقد السبعينات، إذ ارتفع الإيراد الضريبي الكلي من (114) مليون دينار في عام (1970) ليصل إلى (413) مليون دينار في عام (1979)، كما يلاحظ أن الضرائب غير المباشرة كانت حصيلتها تتزايد أيضاً بنسبة اكبر من نسبة زيادة الضرائب المباشرة، ليصل متوسط مساهمة الضرائب غير المباشرة في الإيراد الضريبي الكلي خلال المدة (1970-1979) إلى (77.28%) ذلك لأن الضرائب غير المباشرة في العراق، كما هو حال اغلب الدول النامية، تتصف بسهولة فرضها وجبايتها وخاصة على السلع المستوردة، كما إنها لا تحتاج إلى إدارة ذات كفاءة عالية ، أما الضرائب المباشرة فقد كانت مساهمتها تبلغ (22.6%) من حصيللة الإيرادات الضريبية لذات المدة ، و يعود السبب في انخفاض حصيلتها وبالتالي انخفاض نسبة مساهمتها من إجمالي الإيراد الضريبي إلى أن عقد السبعينات كان يشهد ازدهاراً كبيراً في عملية النمو، إذ تم تنفيذ خطتي تنمية في ذلك العقد، رافق ذلك ارتفاع الإيراد النفطي و منح إعفاءات واستثناءات كان الغاية منها تشجيع الاستثمارات الخاصة الداخلية والخارجية و وفق المنظور الذي كان يؤمن به نظام الحكم آنذاك .

إن السبب في هيمنة الإيرادات النفطية على الإيرادات العامة خلال عقد السبعينات ، هو ارتفاع إيرادات النفط خصوصاً بعد ثورتي الأسعار التي حدثت في العامين (1973-1979) ، و يمكن ملاحظة ذلك من خلال متابعة الجدول (5) في هذه الدراسة ، مما أدى إلى تطورات ملحوظة في الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي ونصيب الفرد منهما، والذي أدى بدوره إلى زيادة استهلاك الأفراد من السلع الأساسية والكمالية من جهة، إضافة إلى ازدهار التجارة الخارجية لتلك السلع بفعل ارتفاع الطلب عليها من جهة أخرى ، لذا يمكن القول أن التذبذب الذي شهدته الإيرادات الضريبية بشقيها المباشر و غير المباشر لم يكن واضح المعالم و السبب الرئيس في ذلك هو التنامي الهائل في الإيرادات النفطية خلال عقد السبعينات بفعل الارتفاع الحاصل في أسعار النفط في السوق النفطية آنذاك ، و الذي غطى على كل العيوب المصاحبة لعمل الجهاز الضريبي في العراق ، فقد غدت هذه الإيرادات (أي النفطية) جانب الإيرادات العامة من الموازنة العامة بشكل امتاز بالغرارة و الاستمرارية .

إن المصدر التمويلي الأساس (أي الإيرادات النفطية) قد تعرض لانتكاسات لم تكن في الحسبان و بشكل لم يسبق له نظير من قبل ، و قد كان ذلك في عقد الثمانينات بسبب ما أنتجته الحرب (العراقية- الإيرانية)، من تدمير للبنى التحتية لقطاع النفط العراقي و بضمنها حقول النفط ومنشآت التصدير ، اضافة الى توقف الاستثمار في الصناعة النفطية ، الامر الذي ادى الى اندثار منشآت و معدات هذه الصناعة ناهيك عن عدم مواكبتها للتقدم التكنولوجي (22) ، و قد كان ذلك يمثل نتيجة طبيعية لتحول الاقتصاد العراقي الى اقتصاد حرب ، وقد ترتب على ذلك انخفاض إيرادات النفط من (26.1) مليار دولار عام (1980) إلى (10.1) مليار دولار عام (1981) ليلقي هذا التراجع في الإيرادات النفطية بظلاله على الأهمية النسبية لقطاع النفط في الناتج المحلي الإجمالي التي انخفضت من الثلثين إلى الثلث



بين عامي (1980) و(1981)⁽²³⁾. و بفعل تلك الظروف فقد توقفت غالبية الخطط التنموية فتوجهت الموارد المالية المتاحة نحو الإنفاق العسكري ، فازدادت النفقات العسكرية في هذه المدة مع حصول تراجع ملحوظ في الناتج المحلي الإجمالي، لتصبح إيرادات النفط مهياً تماماً لتمويل القوى العسكرية ، كل ذلك أفضى في النهاية إلى إنهاء الفائض برمته و انخفض معه خلال النصف الأول من ثمانينات القرن العشرين معدل نمو إجمالي الإيرادات العراقية إلى 17% ، وكان أمام السياسة المالية خيارات لا تخلو من التعقيد بفعل عوامل الضغط على الطلب الكلي الناجم عن الإنفاق الحكومي المتزايد و الذي كان يعمل بحدّة من خلال مضاعف الموازنة الانفاقية ، و من بين تلك الخيارات التجاء العراق إلى الاقتراض الخارجي لتمويل الحرب، فضلاً عن إتباع سياسة اقتصادية استهدفت الإبقاء على مستويات الإنفاق المدني، تجلت هذه السياسة بارتفاع الاستيرادات المدنية إلى (17.3) مليار دولار عام (1982) بعد ان كانت (2.6) مليار دولار عام (1978) ⁽²⁴⁾.

لقد تراجعت الإيرادات الضريبية الكلية بفروعها المباشرة وغير المباشرة خلال المدة (1980-1989) و قد كان ذلك انعكاساً لظروف الحرب التي أثرت سلباً على كل مفاصل الحياة لاسيما الاقتصادية والاجتماعية، فانخفض دخل الفرد العراقي بفعل انخفاض مستويات النمو في الناتج المحلي الإجمالي والدخل القومي، فضلاً عما تم اعتماده من محاولات لتكييف الضرائب مع المتغيرات الحاصلة في البيئة العراقية خلال الحرب، تمثلت باستخدام الإعفاءات أو خفض معدلات الضرائب والرسوم الكمركية أو كليهما معاً لتشجيع الاستثمار الخاص ودعم وتحفيز التنمية الإقليمية، فضلاً عن تشريع قانون ضريبة الدخل رقم 113 لسنة 1982 الذي طُبّق بموجبه إعفاءات واسعة، كان المستفيد الأكبر منها في الغالب أصحاب الدخول المتحققة من الزراعة أكثر من دخول المشاريع الصناعية⁽²⁵⁾. الى جانب ذلك اسهمت التوجهات الإصلاحية في السياسة الاقتصادية التي انتهجتها الحكومة العراقية في نهاية عقد الثمانينات في المدة (1987-1990)، وما تضمنه من قرارات وقوانين ضريبية في توفير فرص عديدة لتقادي المتابعة الضريبية ببسر و سهولة ، فضلاً عن الإعفاءات والتسهيلات التي تضمنتها تلك الإصلاحات للمشاريع الخاصة و التي أسهمت في بشكل أكبر في تقليص الإيرادات الضريبية .

أما عقد التسعينات فقد شهد نمواً ظاهرياً في معدل الإيرادات العامة خلال النصف الأول منه ليصل إلى (97%) ، و ذلك بسبب سياسة الاقتراض التي تبنتها الحكومة من السلطة النقدية لتمويل الإنفاق العام و تعويض العجز الحاصل في الموازنة العامة ، فكانت الزيادة التي اتخذت صفة زيادة نقدية غير حقيقية ناجمة عن تطبيق سياسة التمويل عن طريق التضخم ، فأصبح التمويل بالعجز الاسلوب الوحيد الذي اعتمدته السياسة المالية لمواجهة أزماتها المرحجة في تمويل النفقات العامة ، خصوصاً و إن النظام الضريبي لم يكن قادراً على مواكبة السياسة الانفاقية فلم تكن الإيرادات الضريبية فعالة في أداء دورها ، ليرز ذلك بشكل عجز في الموازنة العامة للدولة وبشكل تصاعدي فقد بلغ (392.5) مليون دينار عام (1981) ليصل الى (5688) مليون دينار في عام (1990) في ظل هذا العجز المتزايد لجأت الحكومة إلى سياسة التمويل بالعجز من خلال الاقتراض من الجهاز المصرفي والذي توسع بدوره في الائتمان بشكل كبير ، ليتزايد عرض النقد بشكل ملحوظ في تلك المدة⁽²⁶⁾. الأمر الذي تمخض عنه حصول



ارتفاع في المستوى العام للأسعار ، فشهدت مدة العقوبات الاقتصادية معدلات من التضخم كبيرة جداً ، خاصة في النصف الأول من عقد التسعينيات⁽²⁷⁾، وتبعاً لذلك تعمقت الفجوة ما بين الإيرادات العامة و النفقات العامة مما ترتب عليه انعدام القيمة الحقيقية لتلك الإيرادات و تعطل دورها الحقيقي في التمويل . و في مختلف الظروف اتجهت الدولة العراقية إلى تقديم السلع العامة ، فازداد الإنفاق العام دون أن يقابل ذلك أي زيادة يعتد بها في جانب الضرائب ، و قد شكل ذلك سمة بارزة لسلوك المالية العامة في العراق ، التي كانت تعاني دائماً من عدم وجود مؤسسات فاعلة و قوية للمحاسبة المالية تدعم فرض الضرائب ، فكانت النتيجة استنزاف دائم للموارد العامة ، و قد شجع السلوك الريعي في الإنفاق العام ظاهرة (الركوب المجاني) ، التي تعبر بشكل صريح عن عجز الحكومة عن تحقيق إسهام بارز و فعال في مجال التحصيل الضريبي مقابل ارتفاع الأفراد من السلع و الخدمات العامة ،

إن اعتماد الاقتصاد العراقي على الإيرادات النفطية بشكل كبير في تغطية النفقات أدت الى تعميق تشوه الهيكل الاقتصادي ، و قد تمخض عن ذلك ظهور الاختلالات الاقتصادية التي تجسدت بتراجع العرض الكلي أمام تصاعد حجم الطلب الكلي، الامر الذي ترتب عليه تصاعد في وتائر التضخم⁽²⁸⁾. و بفعل تلك الظروف فقد استمرت السياسة المالية بالجوء لسياسة التمويل بالعجز التي أصبحت السبيل الرئيسي للسياسة المالية في توفير الموارد المالية لغرض تمويل الأنفاق الحكومي المركزي⁽²⁹⁾ ، (لقد تفاعلت العوامل المتأتية نتيجة الحصار مع بعضها لتصبح سبباً رئيسياً يدفع بالمستوى العام للأسعار (التضخم) نحو الارتفاع السريع والمتواصل بحيث يتحول شكل التضخم في الاقتصاد العراقي من نوع التضخم الزاحف الذي كان سائداً قبل العقوبات إلى النوع الجامح بعدها⁽³⁰⁾. وبهذا كانت الزيادة في الإيرادات العامة ما هي إلا زيادة نقدية غير حقيقية وهذا السبب قد دفع بمعدلات التضخم نحو التصاعد الحزوني.

و خلال النصف الأول من عقد التسعينات بدأ الاتجاه الصعودي للضرائب ، إذ ارتفعت إيرادات الضرائب المباشرة لترتفع نسبة مساهمتها في الحصيلة الضريبية الكلية، إذ سجل عام (1990) نسبة مساهمة للضرائب المباشرة في الحصيلة الكلية للضرائب بلغت (23.4%)، وما لبثت أن ارتفعت حتى وصلت في عام (1993) إلى (40.3%) وهي أعلى نسبة مساهمة حققتها الضرائب المباشرة في إجمالي الحصيلة الضريبية في فترة العقوبات . إن الزيادة التي حدثت في إيرادات الضرائب المباشرة تعود إلى الإصلاحات التي هدفت من خلالها الإدارة الضريبية خلال فترة العقوبات زيادة إيرادات هذا النوع من الضرائب، إذ قامت الإدارة الضريبية بتوسيع عملية المسوحات وبالتالي زيادة الأوعية الضريبية والشرائح الخاضعة للضريبة، فقد ارتفع إجمالي المكلفين بالضريبة من (727.711) فرداً عام 1991 إلى (859.926) فرداً عام 1993 ثم إلى (887.601) فرداً عام (1995)⁽³¹⁾. في حين تراجعت الأهمية النسبية للضرائب غير المباشرة في الضرائب الكلية، بفعل العقوبات الاقتصادية التي أوقفت الضرائب الكمركية بعد عام 1990 والتي تعدّ أهم مكون من مكونات الضرائب غير المباشرة ، و لكن واقع الحال يثبت ان التزايد الحاصل في الضرائب المباشرة يعود و في جزء كبير منه إلى تزايد الناتج المحلي



الإجمالي بالأسعار الجارية ، و ليس بفعل زيادة حصيللة الضرائب ، و الدليل على ذلك هو أنها لم تشكل سوى نسبة متواضعة جداً من الإنفاق العام و الناتج المحلي الإجمالي⁽³²⁾ .

لقد كان من نتائج التضخم الذي ساد الاقتصاد العراقي في مدة العقوبات، أن أصبحت مقاييس الضريبة أو النسب الضريبية لا تتناسب ودخول المكلفين التي تضخمت و بشكل كبير، الأمر الذي دفع السلطات المالية إلى اعتماد إجراءات تصب في إصلاح ضريبي استلزم تغير تلك النسب بشكل يتناسب والارتفاع الحاصل بالأسعار من ناحية ومحاولة حصر أوعية الفئات الاجتماعية ذات الدخل العالية التي لم تظالها يد الضريبة، والتي استثمرت ظروف العقوبات لتكوين ثروتها من ناحية أخرى، إذ قامت إدارة السياسة الضريبية في مسعاها الإصلاحية بتكثيف إجراءات الربط والتحصيل والفحص الضريبي لغرض حصر المجتمع الضريبي، كما قامت باتخاذ مجموعة من الإجراءات القانونية بهدف الحد من التهرب الضريبي إضافة إلى التخفيف من الصعوبات والروتين والقضاء على الطرق الملتوية التي تسهل ظاهرة التهرب الضريبي، فضلاً عن صدور جملة من القرارات والقوانين الضريبية التي تصب في ذات منحى الإصلاح الضريبي⁽³³⁾.

إن ظروف المقاطعة الاقتصادية و ارتهان الاقتصاد العراقي لبرنامج النفط مقابل الغذاء المبرم عام 1996، قد عمقت من مظاهر الاختلال في الموازنة العامة العراقية ، و تبعاً لذلك ازدادت حدة الاختلالات البنوية و تعمقت درجة التفاوت الاقتصادي و الاجتماعي بين السكان ، الامر الذي أفرغ السياسة المالية من محتواها الاقتصادي و الاجتماعي في تحقيق أهداف التنمية الاقتصادية⁽³⁴⁾ و أضعف الى حد كبير من درجة فاعليتها في أداء وظائفها ، خصوصاً مع ضعف الدور الذي أداه النظام الضريبي ، اذ انه فشل تماماً في سد الثغرات التي تركها غياب المورد النفطي ، بالرغم من ان هذا الحال كان سائراً منذ ستينات القرن العشرين إذ اتصف النظام الضريبي بتلاشي دوره في الإدارة الاقتصادية للدولة و في إعادة توزيع الدخل و الثروة و في دعم التكافل الاجتماعي .

والجدول رقم (3) يبين مدى الاتساق بين معدلات نمو الإنفاق العام ومعدلات نمو الأرقام القياسية للأسعار خلال الفترة (1990-2001) فكل المعدلين كانا يسيران في نفس الاتجاه التصاعدي باستثناء سنة 1996 التي سجلت معدلات نمو سالبة وبذلك يتضح لنا إن السياسة المالية المتبعة خلال المدة المشار إليها كانت سبباً رئيساً في تفاقم معدلات التضخم بل إنها كانت من الأسباب الضاغطة على سياسة البنك المركزي العراقي وجعله إدارة تنفيذية لإصدار المزيد من العملات الورقية بفعل التوجه المستمر نحو زيادة الاصدار النقدي لغرض تلبية المتطلبات المتزايدة في الإنفاق العام .



جدول (3) معدلات النمو السنوي للإنفاق العام وللرقم القياسي لأسعار المستهلك للمدة (1990 - 2001)
(100=1988)

السنة	معدل النمو السنوي للإنفاق العام %	الرقم القياسي لأسعار المستهلك	معدل النمو السنوي للرقم القياسي % لأسعار المستهلك
1990	-	161.2	-
1991	20.2	461.9	186.5
1992	،.88	848.8	83.8
1993	109.7	2611.6	207.7
1994	189.2	15461.6	492.1
1995	246.4	69792.1	351.4
1996	21.5-	59020.8	15.4-
1997	11.7	72610.3	،.23
1998	،.52	83335.1	14.8
1999	12.3	93816.2	12.6
2000	45	98486.4	،.5
2001	38.8	114612.5	16.4

المصدر : البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء ولأبحاث المجموعة الإحصائية لسنوات مختارة.
أن المرحلة الريعية للدولة العراقية في بداية انطلاقها ، شهدت تغيرات منتظمة في مكونات الإيرادات العامة : فقد حصل تزايد متواصل بالنسبة للإيرادات النفطية مقابل تناقص نسبة الموارد الأخرى ، بما فيها الضرائب المباشرة و الضرائب غير المباشرة ، و قد تضاعف الريع النفطي ، و تبعه تضاعف في حجم الناتج المحلي الإجمالي ، فأدى هذا الأمر إلى الاستمرار في دفع عجلة الاقتصاد ،
إن تركيبة البنية المالية التي تقوم عليها الدولة الريعية في العراق ، كانت تسير باتجاه تسييس الإنفاق العام و إهمال الدور الذي يمكن تؤديه الضرائب بأنواعها المختلفة ، في الوقت الذي تعزز فيه الطلب السياسي على الريع الذي كان يفي بمتطلبات ديمومة السلطة السياسية و تقوية أركانها ، الأمر الذي أثر في توجهات مناهج التخطيط المالي الذي تبنى المسار التقليدي القائم على العجز المتنامي في الموازنة العامة ، دونما الأخذ بنظر الاعتبار للأولويات التنموية التي تتبناها و تستهدفها السياسات الاقتصادية .

ان السمة العامة للموازنة الاعتيادية وميزانية الخطة الاستثمارية لما بعد 2003 قد تميزت بالارتفاع المتواصل في كلا الجانبين (الإيرادات والنفقات) وان الاتساع في الإنفاق الحكومي الجاري جاء كنتيجة لانتهاج سياسة انفاقية توسعية خاصة في مجالات التنمية البشرية كالتعليم والرعاية الصحية فضلا عن القدرة الشرائية للأفراد العاملين عن طريق زيادة الرواتب وخلق دخول جديدة بإيجاد فرص عمل وامتصاص جزء من البطالة⁽³⁴⁾. و قد كان ذلك لدوافع اقتصادية واجتماعية بالغة الأهمية تصب في النهاية لتنفيذ غاية مهمة و هي رفع المستوى المعيشي للمواطنين.

ان القراءة السابقة تبين لنا ان العقبة الأساسية التي واجهت و لازالت تواجه الدولة العراقية تتمثل في صعوبة تنويع الإيرادات العامة التي تعتبر مهمة لضمان توفير الإيرادات اللازمة لتمويل التنمية في المدين القصير و الطويل ، و ظهرت هذه العقبة بشكل جلي في الهبوط الحاد في الإيرادات النفطية لمدد



متباينة ، بفعل ظروف سياسية و اقتصادية ، محلية و عالمية ، لذلك كان الدور الأصعب و المهمة الأساسية التي يجب ان تتحملها الدولة تتمحور حول ثلاثة قضايا لابد من السعي الحثيث لتفعيلها :

الأولى : توسيع قاعدة الإيرادات غير النفطية ،

الثانية : زيادة فاعلية و تحديث عملية التحصيل للإيرادات من الضرائب و الرسوم ،

الثالثة : تحسين و تطوير قاعدة البيانات للإيرادات غير النفطية ، و ذلك ليتمكن صانعو القرار من بناء رؤية متكاملة حول حجم الإيرادات المتحصلة و المتوقعة على نحو يتسم بالسرعة و الأفضلية ،

من جانب آخر فقد استحوذت النفقات التشغيلية على نسب مرتفعة من اجمالي النفقات العامة ، و ادى هذا الى تواضع نسب استحواذ النفقات الاستثمارية على اجمالي النفقات العامة ، و التي بلغت كمعدل للمدة (2006 – 2010) ما مقداره (19.8 %) من النفقات العامة ، و قد ارتفعت لتبلغ (31.1 %) عام 2011 ، اما فيما يتعلق بالنفقات التشغيلية لعام 2011 شكلت (68.9 %) من النفقات العامة ** ، و يلاحظ من الجدول (4) ان ما يخص من نفقات استثمارية للوزارات المختلفة لا يتناسب مع حجم ما يراد به من دور مهم لتقوم به ، و دورها في تطوير الاقتصاد العراقي ، فعلى سبيل المثال يلاحظ تدني في مستوى نسبة التخصيصات المالية من النفقات الاستثمارية لوزارتي الصناعة و الزراعة ، اذ تبلغ لكل منهما (2.1 %) و (1.07 %) على التوالي ، في حين تبلغ نسبة تخصيصات وزارتي الدفاع و الداخلية من النفقات التشغيلية حوالي (9.9 %) و (10.7 %) و هي مرتفعة اذا ما قورنت بما يماثلها في وزارات الكهرباء و الصناعة و الزراعة ، اذ بلغت (1.8 % ، 1.05 % ، 1.2 %) على التوالي .

جدول (4) حصص التشكيلات الادارية وبعض الوزارات من اجمالي النفقات التشغيلية و الاستثمارية لعام 2011 %

الوزارة أو التشكيل الإداري	حصتها من النفقات التشغيلية	حصتها من النفقات الاستثمارية
مجلس النواب	79.،	013.،
رئاسة الجمهورية	13.،	039.،
مجلس الوزراء	3.5	1.4
وزارة الداخلية	10.7	1.65
وزارة الدفاع	9.9	66.،
وزارة النفط	3.6	23.1
وزارة الكهرباء	1.8	12.4
وزارة الصناعة و المعادن	1.05	2.1
وزارة الزراعة	1.2	1.07

المصدر: الوقائع العراقية ، قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2011، العدد 4180 ، بغداد ، 2011.

ان هنالك جملة من العوامل التي تشكل عناصر ضاغطة على الموازنة العامة ، و تمارس دور مؤثر في تحديد حجم النفقات العامة بشقيها التشغيلي و الاستثماري ، و التي يمكن ان نذكر البعض منها⁽³⁵⁾:-

1- تحتل تخصيصات الرواتب و التقاعد نسبة كبيرة من اجمالي النفقات العامة ، فهي تتراوح بين (12% - 41 %) ، و ذلك بسبب ازدياد اعداد العاملين في القطاع الحكومي ، و شمولهم



- بالزيادات المتتالية بموجب التعديلات التي تضمنها سلم الرواتب الجديد ، ان هذه الزيادة في غالبيتها لا تؤدي الى تحقيق زيادة حقيقية في حجم الانتاجية .
- 2- تستحوذ نفقات اقليم كردستان على ما نسبته (17 %) من اجمالي النفقات العامة ،
- 3- هنالك تناقص واضح في التخصيصات المالية لفقرة دعم و استيراد الوقود (11.2 % - 7.٠ %) و التخصيصات المالية لفقرة البطاقة التموينية (16.8 % - 4.5 %) ، و ذلك بسبب شروط صندوق النقد الدولي .
- 4- الدعم المقدم لشركات القطاع العام يتراوح بين (3.5 % - 4.9 %) .
- 5- التعويضات المقدمة للكويت بموجب قرار مجلس الامن الدولي (1483) ، و البالغة نسبتها (5 %) من عائدات النفط الخام العراقي ، و تشكل نسبة من الموازنة العامة تتراوح بين (3.1 % - 3.9 %) من الموازنة العامة .
- ان الأداء المالي و الاقتصادي للعراق كان مرهوناً بمدى استقرار الإيرادات النفطية ، التي ظلت تواجه ظروفًا سياسية و اقتصادية غاية في القسوة أدت بشكل واضح إلى تقلبات واضحة فيها .
- ولم يكن الأمر احسن حالاً بعد عام 2003 ، وعلى الرغم من السعي الحثيث لرفع كفاءة السياسة الضريبية ، إلا أن الأداء العام لها لم يتحسن . فقد ازدادت الإيرادات العامة بفعل التزايد المستمر في الإيرادات النفطية ، في حين كانت الإيرادات الضريبية تتجه نسبتها نحو الانخفاض من إجمالي الإيرادات العامة ، و هذا الانخفاض يعزى إلى انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي بشكل عام و الذي اثر بطبيعته على حصيلة الموازنة من الإيرادات الضريبية التي لم تتجاوز في أحسن حالاتها الـ 13 % . وبشكل عام يمكن النظر الى الضرائب في العراق بأنها أداة مالية غير فعالة بل إنها ساهمت في انفلات الأسعار منذ التسعينات ، إذ نلاحظ ان نسبتها لم تتجاوز ٩٤ % من إجمالي الإنفاق الجاري في سنة 2004⁽³⁶⁾ فهي لم تغطِ إلا نسبا متواضعة من الإنفاق الجاري. وبذلك فان السياسة الضريبية لم تأخذ دورا فاعلا حقيقيا في معالجة الوضع الاقتصادي في العراق.
- جدول (5) الأهمية النسبية للضرائب في الإيرادات العامة للدولة (1970-2008) بالأسعار الجارية

السنة	نسبة الضرائب المباشرة إلى الإيرادات العامة %	نسبة الضرائب غير المباشرة إلى الإيرادات العامة %	الحصيلة الكلية للضرائب
1970	7.1	21.3	28.4
1975	1.8	9.5	11.2
1980	6.٠	4.2	4.8
1985	2.8	10.9	13.8
1990	2.7	12.2	14.9
1995	11.6	25.3	36.9
2000	13.4	38.4	51.8
2005	5.٠	7.٠	1.2
2006	7.٠	6.٠	1.3
2007	1.1	2.4	3.4
2008	7.٠	1.2	1.9

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على بيانات وزارة المالية ، دائرة الموازنة (-) البيانات غير متوفرة



المبحث الثاني - مشكلات السياسة المالية في العراق

واجهت السياسة المالية في العراق منذ نشأتها الأولى ، و لحد الآن مشاكل عديدة ، غالبيتها لا تخرج عن نطاق المشاكل التي تعاني منها غالبية الدول الريعية ، خصوصاً تلك التي لم تسعى بشكل حثيث لتنويع اقتصاداتها ، و التي يمكن استعراض البعض البسيط منها على سبيل المثال لا الحصر ، و على النحو الآتي :-

أولاً: مشكلة عدم التوكيد المالي

يساهم الريع النفطي في العراق برغد الاقتصاد الوطني بالعوائد المالية إذ يعتمد العراق عليها بشكل شبه شامل في تمويل احتياجاته المالية والتنمية وبهذا يعد الريع النفطي بمثابة العمود الفقري والشران الرئيسي الذي يمدّه بالحياة. لكن بالرغم من ذلك فإن هذا المورد تتصل بتحقيقه مشاكل عدة أبرزها صعوبة التحكم أو التنبؤ بحجم الإيرادات الريعية المتحققة فيه ، إذ أن تقديم تنبؤات صحيحة و مقبولة بالتطورات المحتملة في كميات النفط المنتجة والمصدرة وأسعار النفط الدولية ومقدار عائداته خلال مدة زمنية معينة أمر غاية في الصعوبة . رغم توافر عدد من التنبؤات حول حجم الطلب والعرض المحتملين من النفط، و السبب من وراء ذلك إن المورد النفطي يرتبط بعوامل متشابكة ومتعددة. ففي جانب الطلب يتأثر الطلب على النفط بالتطورات الاقتصادية المحتملة على مستوى جميع دول العالم ، إذ يلعب الانتعاش الاقتصادي أو الركود والتطورات في هيكل الإنتاج والهيكل الصناعي فيها دوراً مهماً في تحديد الطلب المستقبلي على النفط.

إن حالة اليقين من تحقق المورد المالي يعد ضرورة لبناء الخطط الانفاقية ، وبخلافه ستكون حالة تحقق العجز في الموازنة العامة أمر وارد ، إن مشكلة عدم التوكيد المالي وجدت البيئة المناسبة لها في الاقتصاد العراقي كدولة ريعية تعتمد بشكل مطلق على المورد الريعي ، و سببها حالة اللايقين المرتبطة بتقلبات السوق النفطية العالمية سواء من حيث الأسعار أو الطلب والعرض العالميين على النفط ،

إن بناء الخطة المستقبلية لأي سياسة اقتصادية يتطلب توفر موارد مالية فعلية لرصد التخصيصات اللازمة لتنفيذ توجهات هذه السياسة و لضمان تحقق التأثير المطلوب منها سواء على المدى القصير أم المدى البعيد ، إذ أن ذلك يعد من ضرورات النجاح ، لكن بناء الخطة المستقبلية على أساس ما يحتمل توفره من موارد مالية ، يعد أمر فيه الكثير من المجازفة ، خصوصاً إذا ما علمنا بأن الموارد المالية يرتبط توافرها بمورد ريعي ترتفع الارتقاعات و الانخفاضات فيه بظروف و عوامل عدة : محلية و عالمية ، سياسية و اقتصادية و أمنية ... الخ.

إن اعتبارات اللايقين المرتبطة بتدفق المورد الريعي إلى داخل الاقتصاد ، و ما يترتب على ذلك من عدم القدرة على التنبؤ بحجم الإيرادات المتحققة من تصدير النفط العراقي ، هذا الأمر يجعل السياسة المالية تستند إلى مورد مالي لا يمكن التنبؤ بالتغيرات المرتبطة فيه نظراً للأسباب التي ذكرناها آنفاً ، و بالإضافة إلى ما سبق إن حجم الإيرادات الريعية يتأثر بعوامل داخلية منها على سبيل المثال لا الحصر : بفعل الظروف الأمنية غير المواتية ، قد تم تحويل جزء كبير من الإيرادات النفطية إلى نشاطات غير منتجة، فقد ترتب على التكلفة العالية للخدمات الأمنية تحويل جزء كبير من الميزانية المخصصة لإعادة الأعمار إلى الخدمات المذكورة ، حيث خصص لها ما يقدر بـ (4.953) مليار دولار في عام



2005، و بمعدل نمو تجاوز الـ (30%) عن عام 2004، و قد كان ذلك على حساب تخفيض التخصيصات المالية للقطاعات الأخرى. فعلى سبيل المثال انخفضت التخصيصات لقطاع الكهرباء من (5.56) مليار دولار عام 2004، إلى (4.26) مليار دولار عام 2005، وبصورة مشابهة تعرض ميزانية كل من قطاعات الماء والمجاري والخدمات الصحية إلى انخفاض كبير في تخصيصاتها⁽³⁷⁾. و ارتفعت تخصيصات الخدمات الأمنية إلى (7.399) مليار دولار عام 2007، ثم إلى (9.000) مليار دولار عام 2008⁽³⁸⁾.

إن تبوء الإيرادات النفطية مكان الصدارة في هيكل الإيرادات العامة العراقية ، و هي إيرادات (أي الإيرادات النفطية) غير مستقلة ، و إنما تابعة لظروف أخرى داخلية و خارجية تتحكم بحجمها ، يجعل من السياسة المالية فاقدة لاعتبارات قوتها ، و من ثم فهي لا تمتلك الكفاءة و الفاعلية المطلوبة للتأثير في مجمل النشاط الاقتصادي .

ثانياً :- كثافة المتغير الخارجي

تشكل الإيرادات النفطية نسبة تتجاوز الـ (90%) من إجمالي الإيرادات العامة ، و هذا يعني إن بقية الإيرادات تصل نسبة مساهمتها إلى ما يقل عن الـ (10%)⁽³⁹⁾، و هذه الحالة تجسد حقيقة الاعتماد شبه التام على الإيرادات الريعية ، إذ أنها تكون الجزء الأكبر من الإيرادات العامة للدولة . و هذا يجعل السياسة المالية في العراق مرتبهة في أدائها العام و فاعليتها بالتغيرات المرتبطة بتدفقات الإيرادات الريعية إلى داخل الاقتصاد ، فلكي تكون السياسة المالية مرنة و ذات فاعلية فهذا الحال يتطلب تدفق غزير للإيرادات الريعية ، بينما تكون هذه السياسة في وضع حرج عندما تقل التدفقات الريعية ، و الوضع الحرج يتعزز دائماً بفعل التراجع المستمر للأهمية النسبية للإيرادات غير الريعية في الموازنة العامة ، و التي و إن تحسنت فأن تناميها يعد ضئيل جداً ، و لا يمكن له أن يقوم مقام الإيرادات الريعية ، و لا يستطيع أن يؤدي الدور الذي تؤديه .

إن كثافة المتغير الخارجي ممثلة بالريع النفطي ، و احتلالها مركز الصدارة في هيكل الإيرادات العامة ، قد كانت له تأثيراته السلبية على فاعلية و أداء السياسة المالية سواء في أوقات الانتعاش الاقتصادي أم في أوقات الأزمات الاقتصادية ، لكون هذا الوضع كان يعني الارتهان التام للسياسة المالية بظروف و أوضاع خارجية بعيدة كل البعد عن صميم الاقتصاد العراقي ، و هذه الظروف و الأوضاع تمثلت تارة بتقلبات أسعار النفط في السوق العالمية ، أو بالحروب التي خاضها العراق و التي استنزفت موارده النفطية بشكل لم يسبق له نظير في غالبية الدول الريعية ، أو بسبب العقوبات الدولية التي جاءت للاقتصاص من نظام حكم العراق بتخبط لا مسؤول ، أو بفعل الظروف الأمنية غير المواتية و التي كانت تمثل نتاج للظروف السياسية القاسية التي عاشها البلد ، كل تلك الأوضاع مجتمعة أو منفردة ، قد كشفت الغبار عن مشكلة خطيرة كانت و لازالت السياسة المالية تواجهها و هي أنها لم تستطع تنويع مصادرها الإيرادية ، لكي يتاح لها التخفيف من حدة الآثار الخائفة و السلبية التي قد تتعرض لها في حالة شحة المورد الريعي الذي يشكل بحد ذاته عنصراً خارجياً مكثفاً في الهيكل الإيرادي ، لذلك كان هذا الأخير بحاجة دائمة إلى التنويع النابع من داخل الاقتصاد ، و هذا التنويع قد يكون متأني من موارد



ضريبية أو رسوم أو إيرادات القطاع العام أو عوائد استثمارات محلية أو أجنبية مباشرة أو غير مباشرة ، في سبيل التقليل من مخاطر كثافة التغير الخارجي في الموازنة العامة العراقية ، أضف إلى ذلك فإن كثافة هذا المتغير قد غدت و باستمرار حالة (الاعتمادية) على الخارج ، مما زاد و يزيد من خطر (التبعية) التي تفقد قوته و استقلاليتها.

ثالثاً : الوفرة مقابل الندرة

إن عوائد الصادرات النفطية كانت و لا تزال تحتل أهمية كبرى متصلة بديمومة و استمرارية الاقتصاد العراقي ، و قد أسهمت هذه العوائد و لسنوات عدة بالتخفيف من حدة آثار الأزمات الاقتصادية الخطيرة التي تعرض لها الاقتصاد ، و لفترات طويلة دعمت قوة العملة الوطنية مقابل العملات الأجنبية ، ومهما يكن من أمر فإنها تبقى تهيئ إمكانية التوسع المستقبلي للقاعدة الاقتصادية للمجتمع العراقي .

إن للموجودات الأجنبية المتأتية من الإيرادات الريعية (عوائد الصادرات النفطية) أثر واضح على مجمل الاقتصاد العراقي و خصوصاً على سياسته المالية بجانبها الإيرادي و الإنفاقي ، ذلك إن الإيرادات الحكومية المتولدة من حصيلة الصادرات قد كانت و لازالت تتحول بصورة تلقائية إلى زيادة في السيولة المحلية ، خصوصاً عندما تقوم الحكومة باستخدامها لتمويل الإنفاق المحلي، حيث يتم ذلك في صورة إصدار نقدي جديد، وهذا الإصدار للعملة من قبل البنك المركزي العراقي ما هو في حقيقته إلا تنقيد للموجودات الأجنبية، أي إصدار ما يقابلها من نقد و طني لتلبية احتياجات الدولة المالية، وتأخذ العملة المصدرة طريقها إلى التداول من خلال ما تقوم به السلطة من مدفوعات نقدية بصورة أجور ورواتب أو مشتريات من السلع والخدمات.

وبما أن النقود القانونية هي إحدى مكونات عرض النقد، فإن أية زيادة فيها ستفضي إلى زيادة وسائل الدفع داخل الاقتصاد الوطني (40). حيث أن وفرة العملات الأجنبية المستندة إلى الإيرادات الريعية وما حققته من زيادة ودائع الحكومة لدى السلطات النقدية، أدت إلى زيادة قوة مركز الحكومة النقدي، وانعكس هذا الأخير في توسع سياسة الدولة الإنفاقية، وفي هذه المرحلة يقوم البنك المركزي كمجهز للحكومة بإصدار النقود ، بوصفه المحتكر الوحيد لسلطة إصدارها وتسليمها إلى الحكومة لتمويل التوسع في نفقاتها المحلية.

وهكذا فإن زيادة عرض النقد هي انعكاس لتحويل الإيرادات الحكومية بالعملة الأجنبية (المتأتية من الريع النفطي) إلى إنفاق محلي. لكن الإنفاق الحكومي لا يؤثر على حجم المعروض النقدي من خلال عمليات إصدار العملة لتمويل الإنفاق العام فحسب، وإنما أيضاً من خلال ما تفرزه هذه الأخيرة من انعكاسات على القدرة الاقتراضية للمصارف التجارية وبالتالي على عرض النقود (41). هذا التأثير للإنفاق الحكومي على عرض النقود يعتمد بدرجة أساسية على كيفية تصرف مستلمي العوائد بين الإنفاق والادخار، وكذلك على اتجاهات الجزء المدخر بين الاكتناز أو الإيداع لدى المصارف التجارية. إذ أن هذا الأخير يعمل على زيادة الودائع المصرفية وينتج عنه زيادة الاحتياطيات النقدية للمصارف التجارية التي تنفرد دون غيرها من المؤسسات المالية الوسيطة بقدرتها على خلق النقود المصرفية. ونظراً لأن هذه الاحتياطيات النقدية هي الأساس الذي تنطلق منه المصارف التجارية في منح القروض، فإن زيادتها وفر



لذلك المصارف البيئية الملائمة للتوسع المضاعف في خلق الودائع الجارية المشتقة التي تشكل مع النقود القانونية عرض النقود. وهكذا تكون المحصلة النهائية زيادة عرض النقود بمعناه الضيق والواسع. إن التسلسل السابق انطلق من الوفرة في الإيرادات الريعية واستمر متدفقاً عبر قناة الإنفاق العام ليخلق وفرة نقدية في الاقتصاد العراقي ، إلا إن هذه الوفرة كانت تمتصها دائماً عدم مرونة الجهاز الإنتاجي ، و ما آل إليه هذا الأمر من عدم القدرة على توسيع القاعدة الإنتاجية ، و من ثم تحقق حالة عدم تنوع الاقتصاد برمته ، مما يعني شحة دائمة في الموارد الأخرى المتولدة في القطاعات غير النفطية ، و هذا بطبيعة الحال ينسحب تلقائياً على الهيكل الإيرادي الذي يبقى يعاني من شحة مستمرة و ندرة دائمة في الموارد غير الريعية ، مما يعني استمرار خطر تآكل الثروة النفطية ، دونما إن يقابل ذلك استثمار حقيقي لهذه الثروة.

رابعاً : الانكشاف المالي

لقد تزايدت إيرادات النفط التي حصل عليها العراق منذ النصف الثاني من القرن العشرين مما دفع بالحكومات العراقية المتعاقبة منذ بداية الخمسينات و حتى الثمانينات بإنفاق جزء كبير من تلك الإيرادات على البنية التحتية المادية ، و إلى جانب هذه الايجابيات كان لهذه الإيرادات آثاراً خطيرة ، فقد أغنت إيرادات النفط الوفيرة العراق عن الحاجة إلى فرض الضرائب ، و هذا بدوره ألغى حاجة الحكومات إلى الحصول على موافقة الشعب و رضاه ، الأمر الذي أسهم بتغذية النزعة الاستبدادية القائمة على انتهاج سياسات اقتصادية فوضوية أضرت باقتصاد البلد و بشكل خاص منذ عام 1979⁽⁴²⁾، و لازالت آثارها حاضرة لحد الآن . و من بينها تلك التي ألقت بظلالها على مسار السياسة المالية و إجراءاتها التي لم يكن لها أي دور يمكن الإشادة به ، في أغلب المواقف و الأزمات التي مر بها الاقتصاد العراقي ، و بالفعل فقد تولدت مشاكل عدة من بينها ما ذكرناه آنفاً ، و لم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل أسهمت كثافة المتغير الخارجي و احتلالها مركز الثقل في حركة الموازنة العامة للدولة الريعية في العراق ، و في ظل عدم التوكيد المالي و ندرة الموارد المالية غير النفطية في توليد ظاهرة (الانكشاف المالي) على العالم الخارجي ، فمن خلال الإيرادات الريعية يتم سحب آثار الأزمات العالمية عبر السياسة المالية و من ثم يتم نقلها لباقي مفاصل الاقتصاد ، إذ أن الإيرادات الريعية تخضع بشكل كامل إلى تقلبات السوق العالمية ، و تتأثر بالأسعار و الطلب العالميين . فالتحدي الأكبر الذي يواجهه العراق شأنه شأن الدول النفطية هو كيفية إدارة ثروته و احتياطاته النفطية مبتعداً عن الاهتمام بتنويع اقتصاده ⁽⁴³⁾ ، و بناءً على ما سبق كان الأداء المالي تابعاً لمديات استقرار الإيرادات الريعية ، و بغض النظر عن فاعلية التحولات التي يتم اتخاذها للتقليل من حدة استيراد الاضطرابات التي يشهدها الاقتصاد العالمي عبر قناة الإيرادات الريعية ، إلا أن حالة التكيف المالي لمواجهة صدمات العرض الخارجية لم تكن مجدية ، و لم يتم تجنب تأثيراتها على أهداف السياسة المالية التي تنتطع إلى تحقيق الكفاءة الاقتصادية و العدالة التوزيعية و استقرار الأسعار و التنمية الاقتصادية.

أن كل أنواع الاختلالات المذكورة تنعكس في تحديد نمط خاص من العلاقات الاقتصادية الخارجية لاقتصاده انعكست بالنتيجة على وضع ميزان مدفوعاته وما يعانيه من عجز يقف وراءه الخصائص



الهيكلية لتجارته التي تتمثل في تصديره لـ (النفط) باعتباره مادة أولية يتخصص بإنتاجها ، واستيراده لمختلف المنتجات الاستهلاكية والإنتاجية .

ومن جهة أخرى غالباً ما تمثل الدول المتقدمة المستورد الرئيسي لما يصدره من وقود ، الأمر الذي يدمج اقتصاده ومتغيراته الاقتصادية إلى حد كبير بالاقتصادات المتقدمة التي غالباً ما تتعرض إلى تقلبات متكررة ، إذ أن انخفاض الطلب في الدول المتقدمة يعني انخفاض الطلب على السلعة التصديرية التي يمتاز بها العراق ، ومما يزيد الأمر صعوبة هو قلة تنوع منتجاته ، وانخفاض مرونة عرض تلك المنتجات في المدى القصير لمحدودية طاقته الإنتاجية مما يسهل أكثر عملية انتقال الأزمات من الدول الرأسمالية المستوردة إلى داخل الاقتصاد ، شأنه في ذلك شأن بقية الدول النامية المصدرة للمنتجات الأولية⁽⁴⁴⁾. إن البنية الاقتصادية للدول النامية بنية تحفز على انتشار الأزمات بشكل متيسر وذلك لأنها تتسم بكونها بنية اقتصادية تعتمد على منتج أو منتجين من المواد الأولية مع وجود جهاز إنتاجي غير مرن علاوة على الضغوط السكانية التي تتميز بها⁽⁴⁵⁾ ، و بالتالي يمكن القول إن التركيبة البنيوية للاقتصاد العراقي قد حفزت عبر الإيرادات الخارجية و غالبيتها ريعية إلى امتصاص أزمات العالم المقدم ونشرها عبر قناة الإيرادات العامة لتتوغل في صميم الاقتصاد ، على اعتبار إن هذا الاقتصاد يعتمد على منتج واحد و هو النفط ، و إلى جانب جهازه الإنتاجي غير المرن أصبح مستورداً للزومات .

إن كثافة المتغير الخارجي في هيكل الإيرادات العامة العراقية ، قد جعل الاقتصاد العراقي يعاني من ظاهرة (الانكشاف المالي) ، و بالتالي كان الاقتصاد مستورداً لازمات الدول المستوردة للنفط العراقي و غالبيتها من الدول المتقدمة عبر الريع المستلم ، و في ذات الوقت مصدراً لتلك الأزمات عبر القنوات الإيرادية و الانفاقية ، الأمر الذي عمق من الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها أصلاً ، و بذلك أصبح الاقتصاد مرتهاً بفعل هذا الانكشاف لكل حالات التقلبات و الأزمات التي تعصف بالاقتصاد العالمي .

خامساً : مشكلة التحكم بالموارد المالية

يعد توفر الموارد المالية في اقتصاد أي بلد ضرورة ملحة لأغراض عدة ، خصوصاً التنمية منها . و عادة يتم حصول الدولة على هذه الموارد من مصادر داخلية أو خارجية ، ليتم توزيعها فيما بعد في مجال تحقيق التنمية الاقتصادية، وبذلك تمثل الموارد المالية القاعدة الأساسية للانطلاق نحو تلبية الاحتياجات التمويلية لاقتصاد البلد المعني . و التي يعني عدم توفرها عجزاً في الموارد والنقدية اللازمة للوفاء بالاحتياجات التمويلية فتتولد عندئذ مشاكل عدة قد تصيب الاقتصاد .

أما بالنسبة للاقتصاد العراقي ، فلم تلعب موارده المالية الدور الذي كان يجب أن تلعبه في تنميته خصوصاً و إن تلك الموارد تولدت فيه بعيداً عن المصادر التمويلية المعتادة في الدول النامية* باعتباره دولة ريعية ، مما أوقعه فيما بعد في مشاكل عدة من بينها مشكلة المديونية الخائفة و التي كان لها آثاراً اجتماعية وسياسية لا تقل خطورة عن الآثار الاقتصادية . ومن هنا يمكن القول إن عدم وضوح الرؤيا لدى الدولة العراقية ، ينطلق من كيفية استغلال ما هو متاح من موارد مالية (خصوصاً تلك التي وفرها الريع النفطي) وتوظيفه بطريقة مثلى بعد تحديد الأهداف و إعادة ترتيب الأولويات بالنسبة للاستثمارات التي ترغب في تشجيعها ، وتحديد نوع الموارد المالية (محلية أم أجنبية) المطلوبة للاستثمار وذلك لضمان



تحقق و وفرة الموارد المالية بعيداً عن احتمالات النقص الناجم عن حالات الهدر و الضياع و سوء الإدارة.

إن الإدارة المالية في العراق تتسم بعدم قدرتها على تكييف و توجيه الإيرادات العامة و النفقات العامة توجيهاً اقتصادياً و اجتماعياً صحيحاً ، و بعيداً عن كل أوجه الهدر و الضياع في الموارد المالية ، و بما يحقق الانسجام مع أهداف الخطط التنموية ، مما يسجل في النهاية ضعفاً صريحاً في هذه الإدارة ، و يضعها على أبواب مشاكل جمة ، لعل من بينها (صعوبة التحكم بالموارد المالية) ، حتى و إن كانت تلك الموارد متاحة للاقتصاد بفضل المورد النفطي.

إن الحالة السابقة غدت الضعف في الإدارة المالية في العراق ، مما جعلها غير قادرة على تبني منهاج عمل ناجح تتمخض عنه سياسة مالية فاعلة و كفوءة ، و مما أسهم في ذلك استمرار اعتمادها المنهج التقليدي (موازنة البنود) في إعداد الموازنات المالية في العراق ، مما أفقدها الرؤية المستقبلية و التخطيطية البعيدة عن الواقعية عند اختيار أولويات الأهداف ، و تركّز على تلبية الاحتياجات الآنية فقط دون المستقبلية . و بقيت الإيرادات النفطية المصدر الأهم لتمويل الموازنات العامة ، مما جعل (الاجتهادية) حاضرة و (عدم اليقين) وارد في كل مرة كان يتم فيها تقدير الموازنة العراقية ، مما خلق ضغوط انفاقية ولدت باستمرار ضغوطاً تضخمية ، ففتحت الأبواب أمام السياسة المالية للتصل من المسؤولية و إلقاء العبء على كاهل السياسة النقدية التي سجلت نجاحات لا يمكن إنكارها على مستوى الاقتصاد العراقي .

الاستنتاجات

1- إن هنالك حالة اقتران بين مهام السياسة المالية و ولادة الربيع النفطي في العراق، وهذا ما جعل آلية عمل السياسة المذكورة محكومة بالمؤثرات الخارجية، التي كانت بطبيعتها في كثير من الأحيان تسهم في إعاقته عن الأداء الصحيح لمهامها الأساسية ، و جعلها تعاني من حالة متناقضة لم تستطع من خلالها توحيد مسالكها نحو تحقيق أهدافها الأساسية، ممثلة بالكفاءة الاقتصادية و العدالة التوزيعية، الأمر الذي أضعف من فاعليتها و كفاءتها. فكانت النتيجة التخطي في توجيهها نحو الطريق الذي يمهّد لها البناء لنموذج دولة ريعية تسعى إلى تحقيق أهدافها معاً، وبالتالي لم تستطع بلوغ المستوى الذي تتناسب فيه عملية توزيع عائدات النفط عبر الموازنة العامة مع تحقق الرفاهية الاقتصادية و الديمقراطية السياسية .

2- استهدفت السياسة المالية في العراق لمرحلة ما قبل عقد سبعينات القرن العشرين تحقيق حالة (موازنة الميزانية) بعيداً عن الاعتبارات المحققة . لحالتي التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، فلم يتم استخدام الميزانية للتأثير على إعادة توزيع الموارد الاقتصادية بين مكونات الدخل القومي ، وهذا يعني أنها قد ابتعدت كل البعد عن الهدف الاساس ، الا وهو التأثير في مستوى النشاط الاقتصادي ، ما تم اهمال مبدأ توزيع النفقات بكل يحقق المنافع الاجتماعية ، فكانت الموازنة العامة حساباً حكومياً مستقلاً ومنفصلاً عن واقع الاقتصاد ، وبالتالي فهي لم تمثل استجابة حقيقية لضرورات السيطرة على عناصر الدخل القومي والتأثير على مستوى النشاط الاقتصادي .



- 3- لقد حاولت السلطات المختصة خلال المراحل المتعاقبة من تاريخ السياسة المالية في العراق ، اعتماد اجراءات مالية معينة تهيء لها السبيل لمواكبة التغيرات المتلاحقة والمفاجئة في ظروف الاقتصاد ، ان هذا النسق قد اوجدته الوفرة المالية التي هيئها الريع النفطي ، وليس بسبب وجود حقيقي لادارة مالية كفوءة .
- 4- أتاح التركيب البنوي للمالية التي تقوم عليها الدولة الريعية في العراق الفرصة السانحة لتسييس الإنفاق العام ، كما هيأ الظروف لتقليص الدور الذي يمكن أن تؤديه الضرائب بأنواعها المختلفة ، في الوقت الذي كان الريع فيه يفي بمتطلبات ديمومة السلطة السياسية القائمة و يقوي أركانها . الأمر الذي عزز من تبني المسار التقليدي القائم على العجز المتنامي في الموازنة العامة ، بعيداً عن الاعتبارات التنموية ، و قد تم ذلك في ظل غياب (الأسلوب الرشيد) في توجيه قنوات السياسة المالية .
- 5- لقد ارتهن الاداء العام للسياسة المالية لمرحلة ما بعد سبعينات القرن العشرين بتدفقات الريع النفطي ، فتارة تمر بحالة من الانتعاش المالي بفعل الارتفاعات المتحققة من الوفرة الريعية التي غدت بغزارة قناة الإيرادات العامة ، وتارة أخرى ينهكها الانقطاع او التباطؤ في التدفق الريعي .
- 6- ان هنالك انفصال تام هيئته الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي بين الدولة والمجتمع ، وتمثل ذلك الانفصال بهيمنة الدولة وتسلسلها باعتبارها المالك الوحيد والمسيطر على الثروة النفطية وهي التي تمتلك زمام عملية التوزيع ، الامر الذي اغناها عن الاعتماد عن الضرائب . فانقطع الرابط الاساسي بين الضرائب وبناء الدولة وذلك لعدم وفرة الموارد المتأتية من الضرائب .
- 7- واجهت السياسة المالية في العراق منذ نشأتها الأولى ، و لحد الآن مشاكل عديدة ، تشابه المشاكل التي تعاني منها غالبية الدول الريعية التي لم تتجح في تنويع اقتصاداتها .و تتمثل هذه المشاكل بـ :- بعدم التوكيد المالي ، و كثافة المتغير الخارجي ، و الوفرة مقابل الندرة ، و الانكشاف المالي ، و صعوبة التحكم بالموارد المالية.
- 8- ولدت مشاكل السياسة المالية ضرورات تستدعي التغيير يأتي في مقدمتها ضرورة كل من : التخلص التدريجي من الاعتمادية المطلقة لى العائدات النفطية في تمويل الإيرادات والابتعاد عن النمط الانفاقي المشتت للمنافع المتوقعة وفك الارتباط الوثيق والمتزامن بين تزايد النفقات العامة وتزايد العائدات النفطية والتغلب على ضعف الجهاز الضريبي وتقويم التوجيه غير السليم لعائدات النفط والقضاء على عدم تحقق حالات العدالة التوزيعية والكفاءة الاقتصادية وعدم الاستقرار الاقتصادي .

التوصيات

- 1- ضرورة توظيف السياسة المالية بالاتجاه الذي يعزز من إشباع الحاجات الأساسية لعموم أفراد المجتمع العراقي حالياً و في المستقبل ، و يتم ذلك من خلال إعطاء دور جديد لنهج الدولة الريعية في العراق يتبنى فلسفة قائمة على ضرورة تصحيح المسار من خلال توجيه الموارد المالية ،في ظل صياغة مدروسة لتغييرات هيكلية لمجمل الاقتصاد.



- 2- تعزيز الدور الاقتصادي للدولة ، و على نحو يمهّد الطريق لإجراء الإصلاحات الضرورية لتلبية متطلبات التحول الاقتصادي ، و هذا الدور يتم باعتماد سياسات عدة تتبناها الدولة ، و تأتي في مقدمتها السياسة المالية .
- 3- إجراء إصلاح جذري للسياسة المالية في العراق ، و هذا الواقع يتطلب بطبيعته تنويع مصادر تمويل الميزانية العامة العراقية ، و التمييز بين أوجه الإيرادات المختلفة ، و إصلاح هذا الجانب يتطلب التحول التدريجي المخطط ، و هذا الأخير يستدعي إعادة النظر ليس في جانب الإيرادات فحسب و إنما في جانب النفقات أيضا .
- 4- تعديل القواعد القانونية الملزمة بقوة الدولة لغرض رفع كفاءة النظام المؤسسي ، و إعادة النظر بالأساليب و الآليات التطبيقية التقليدية لتلك القواعد ، و التي كان معمول بها منذ سنوات عدة مضت . و هذا يتطلب الاعتماد على كفاءات و خبرات مرموقة قادرة على تحمل المسؤولية ، و تمتاز بالنزاهة و القدرة على مواجهة حالات الفساد و محاربته .
- 5- يجب أن يكون النظام الإداري للدولة العراقية ملماً بمعطيات التغيير و ضروراته ، من حيث ثقافة نظام السوق ، و تغيرات البيئة الاقتصادية و السياسية العالمية المعاصرة ، و توجهات الإصلاح و التغيير على الأصعدة الدولية و الأنظمة الاقتصادية كافة، مع حتمية الاستفادة من التجارب الناجحة لدول ريعية أخرى استطاعت عبر سياستها المالية توظيف مواردها اليعية لخدمة شعوبها .
- 6- ترشيد أو تقييد النفقات العامة ببندوها كافة ، و محاصرة مسببات الهدر و الضياع المالي ، عن طريق اعتماد الوسائل الرقابية و التنظيمية المتاحة . و هذا الإجراء يتطلب تبني جملة من الإجراءات الملائمة و المصاحبة لذلك ، مثل رفع أسعار الخدمات الحكومية ، و بالشكل الذي ينسجم مع تكاليفها النهائية ، و في خطوة مصاحبة أو تالية يتم توجيه الموارد المالية المتاحة نحو دعم القطاعات الأخرى غير النفطية ، بغية رفع نسبة مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الإجمالي ، و بما يضمن و من خلالها الاستمرار بتوفير التخصيصات المطلوبة لدعم الإيرادات العامة.
- 7- لابد من التوجه الجاد من السلطين التشريعية والتنفيذية لإعادة النظر في إعادة هيكلة الموازنة العامة و بناء أولوياتها لمنح النمو والاستقرار الاقتصادي اللذان لهما الدور البارز في توجهات السياسة المالية في العراق . عن طريق تبني جملة من الاستراتيجيات بدافع التأثير في مستوى أداء السياسة المالية ، وتعزيز متطلباتها عن طريق تنويع إيراداتها ، وعلى نحو يجردها من الاعتماد المطلق على الربيع النفطي، مع تحديد شروط النجاح ، مع الحرص على ظهور ذلك كله ايجابياً على الأداء العام للاقتصاد العراقي .



المصادر

أولاً: المصادر العربية

- 1- أحمد بريهي علي ، إعادة بناء الدولة و المالية العامة في العراق : وقائع و آراء ، بحث مقدم الى مؤتمر بيت الحكمة السنوي حول : بناء الدولة ، 18 - 19 كانون الثاني 2012 ، بغداد ، 2012.
- 2- إكرام عبد العزيز، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بيت الحكمة، بغداد، العراق، 2002.
- 3- بحث منشور على الموقع الرسمي لوزارة المالية العراقية ، الدائرة الإحصائية ، دراسة حول تقييم وضع الموازنة العامة للعوام 2006 - 2010 ، تاريخ دخول الموقع : 1 / 11 / 2010 .
- 4- جان ارنست حكيم، السياسة المالية في العراق ، مجلة التجارة، غرفة تجارة بغداد ، الجزء الاول ، اذار، 1962.
- 5- جان ارنست حكيم ، التخطيط الاقتصادي ، مجلة الاقتصادي ، العدد الثاني ، السنة السادسة ، آب 1965.
- 6- جيرالد ماير وروبرت بولدين، التنمية الاقتصادية نظريتها تاريخها سياستها، الجزء الثاني، ترجمة، يوسف عبد الله الصائغ، مؤسسة فرنكلين للطباعة، بيروت، 1964.
- 7- رفعت المحجوب، الطلب الفعلي مع دراسة خاصة بالبلاد الآخذة النمو، دار النهضة العربية، 1971.
- 8- سالم توفيق النجفي، بيئة الاقتصاد العراقي (اشتراكية السوق) (مقاربات اقتصادية لما بعد الحصار)، بحوث ومناقشات المؤتمر العلمي الثالث لقسم الدراسات الاقتصادية، الاقتصاد العراقي ومتغيرات البيئة العربية والدولية، تحرير د. هناء عبد الغفار السامرائي ود. عماد عبد اللطيف سالم، بيت الحكمة، 2002.
- 9- سرمد عباس جواد ، تشخيص عوامل الضغط في الموازنات العامة الحديثة في العراق ، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، 2007.
- 10- سعيد عبود السامرائي ، السياسة المالية في العراق ، الطبعة الأولى ، مطبعة القضاء ، النجف الاشرف ، 1976
- 11- سعدي ابراهيم ، ميزانية الدولة ، الطبعة الاولى ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1957.
- 12- طاهر كنعان ، بعض مسائل التخطيط الاقتصادي في العراق ، مجلة الاقتصادي ، العدد الرابع ، السنة الخامسة ، كانون الأول ، 1964.
- 13- عبد الغفور المعماري، نظرية وتجارب التخطيط الاقتصادي، جامعة الموصل ، العراق، 1993
- 14- عباس النصراني ، "الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية وتوقعات المستقبل 1950-2010" ، دار الكنوز الأدبية ، الطبعة العربية الأولى ، 1995.
- 15- علي وتوت ، الدولة و المجتمع في العراق المعاصر : سوسيولوجيا المؤسسة السياسية في العراق (1921 - 2003) ، الطبعة الاولى ، مركز دراسات المشرق العربي ، بيروت ، 2008
- 16- عماد عبد اللطيف سالم، الدولة والقطاع الخاص في العراق - الأدوار-الوظائف-السياسات، بيت الحكمة، بغداد، العراق، 2001 .



- 17-عمار عبد الجبار و سرمد عباس جواد ، موازنة 2010 : المعوقات و التحديات ، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، 2011
 - كاظم حبيب ، دراسات في التخطيط الاقتصادي ، تقديم : زكي خيري ، بيروت ، 1974
 - 18-كمال البصري، الموازنة الفدرالية المقترحة للعراق لسنة2008: مالها وما عليها، ورقة مقدمة الى المؤتمر الاقتصادي الخليجي في الدوحة، تشرين اول 2007.
 - 19-كمال البصري ، النفط و الاقتصاد العراقي ، ، ندوة التحديات التشريعية و الاستثمارية المحيطة بمسودة قانون النفط و الغاز العراقي ، المركز العراقي للاصلاح الاقتصادي ، 29 / اب / 2007.
 - 20-مظفر حسين جميل ، سياسة العراق التجارية ، بدون سنة .
 - 21-مجلة غرفة تجارة بغداد ، الجزء السابع ، 1948 .
 - 22-محمد علي زيني ، الاقتصاد العراقي : الماضي و الحاضر و خيارات المستقبل ، الطبعة الثالثة ، دار الملاك للفنون و الآداب و النشر ، جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة ، 2009.
 - 23-محمد علي زيني ، قطاع النفط في العراق : سيناريوهات مستقبلية ، المؤتمر السنوي العاشر لمركز الامارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية : قطاع النفط و الغاز في منطقة الخليج : الامكانيات و القيود ، الطبعة الاولى ، أبو ظبي ، 2007.
 - 24-نبيل جعفر عبد الرضا، الاقتصاد العراقي تداعيات الحاضر واتجاهات المستقبل، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، المجلد الخامس، العدد 319، لبنان 2007.
 - نجيب نجم الدين ، مساهمة النفط في الاقتصاد الوطني و اثره في برامج التطور الاقتصادي ، في العراق ، شركة النفط الوطنية العراقية ، مكتب الاعلان و النشر ، بغداد ، 1974.
 - 25-هيرمان فرانسيس ، اسعار النفط و الامن الاقتصادي ، مركز الامارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية : قطاع النفط و الغاز في الخليج العربي : نحو ضمان الامن الاقتصادي ، الطبعة الاولى ، أبو ظبي ، 2007.
 - 26-يوسف الصائغ،اقتصاديات العام العربي(التنمية منذ عام 1945):البلدان الآسيوية،الجزء الأول،المؤسسة العربية للدراسات والنشر،مصر، 1982.
- التقارير
- 27-المجموعات الإحصائية السنوية الصادرة عن الجهاز المركزي للإحصاء بوزارة التخطيط العراقية لسنوات متفرقة .
 - 28-الجهاز المركزي للإحصاء ، المجموعة الإحصائية السنوية لسنوات متفرقة .
 - 29-وزارة المالية ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، ميزانية 2004 ، تشرين الأول ، 2003 .
 - 30-العراقية ، قانون الموازنة العامة الاتحادية لعام 2011، العدد 4180
الوقائع ، بغداد ، 2011
 - 31-وزارة التخطيط و التعاون الإنمائي : الجهاز المركزي للإحصاء و تكنولوجيا المعلومات ، المجموعة الإحصائية السنوية لسنوات متفرقة.



ثانيا: المصادر الانكليزية

- 1- EIU-Quarterly Economic Review of Oil in the M.E, 1979 -
- 2- Richard Goode, Government Finance in Developing Countries, (Washington D.C, Brookings Institution , 1984.-

الهوامش

- * ميزانية العراق خلال هذه المدة كانت تتألف من ميزانيتين رئيسيتين هما الميزانية العامة ، و ميزانية الأعمال العمرانية الرئيسية بالإضافة على عدد من الميزانيات المستقلة مثل ميزانية السكك الحديد ، و ميزانية ميناء الفاو و ميزانية مشروع حفر سد الفاو ،
- 1 : سعيد عبود السامرائي ، السياسة المالية في العراق ، الطبعة الأولى ، مطبعة القضاء ، النجف الاشرف ، 1976 ، ص 44 ،
- 2 المصدر نفسه ، ص 48 ،
- 3: يوسف الصانع، اقتصاديات العام العربي (التنمية منذ عام 1945): البلدان الآسيوية، الجزء الأول، المؤسسة العربية للدراسات والنشر، مصر، 1982، ص 99.
- 4 عباس النصر اوي ، "الاقتصاد العراقي بين دمار التنمية وتوقعات المستقبل 1950-2010" ، دار الكنوز الأدبية ، الطبعة العربية الأولى ، 1995 ، ص 175 .
- 5 علي وتوت ، الدولة و المجتمع في العراق المعاصر : سوسيولوجيا المؤسسة السياسية في العراق (1921 – 2003) ، الطبعة الاولى ، مركز دراسات المشرق العربي ، بيروت ، 2008 ، ص 386 ،
- 6 المصدر نفسه ، ص 387 ،
- 7 عباس النصر اوي ، مصدر سبق ذكره ، ص 176
- 8 المصدر نفسه ، ص 49- 50
- 9 مظفر حسين جميل ، سياسة العراق التجارية ، بدون سنة ، ص 365
- * من هذه الاجراءات فرض قانون ضريبة الطوارئ رقم 7 لسنة 1940 المعدل بقانون رقم 35 لسنة 1940 ،
- * تمثل هذا التوسع بظهور وزارات و دوائر جديدة او توسيع اخرى كانت قائمة و استحداث لجان عمل مثل وزارة الشؤون الاجتماعية ، دائرة انحصار التبغ ، زيادة دوائر الشرطة و المعارف و الشؤون الاجتماعية ، و لجان مراقبة التحويل الخارجي و لجنة الاستيرادات المركزية و مديرية التموين العامة و سكرتارية لجنة التموين العليا و مديرية المنتجات المحلية العامة و وزارة التموين و مديريةية الدفاع الجوي ،
- 10 مجلة غرفة تجارة بغداد ، الجزء السابع ، 1948 ، ص 475 ،
- 11 سعدي ابراهيم ، ميزانية الدولة ، الطبعة الاولى ، مطبعة المعارف ، بغداد ، 1957 ، ص 46 50 ،
- 12 جان ارنست حكيم ، السياسة المالية في العراق ، مجلة التجارة ، غرفة تجارة بغداد ، الجزء الاول ، اذار ، 1962 ، ص 11 ،
- 13 عبد الغفور المعماري، نظرية وتجارب التخطيط الاقتصادي، جامعة الموصل ، العراق، 1993. ص 392 ،
- 14 سعدي ابراهيم ، مصدر سبق ذكره ، ص 49- 50 ،
- 15 : كاظم حبيب ، دراسات في التخطيط الاقتصادي ، تقديم : زكي خيري ، بيروت ، 1974 ، ص 223.
- 16 : كاظم حبيب ، المصدر نفسه ، ص 224 .
- 17 : جان ارنست حكيم ، التخطيط الاقتصادي ، مجلة الاقتصادي ، العدد الثاني ، السنة السادسة ، آب 1965 ، ص 12-13 .
- 18 : طاهر كنعان ، بعض مسائل التخطيط الاقتصادي في العراق ، مجلة الاقتصادي ، العدد الرابع ، السنة الخامسة ، كانون الأول ، 1964 ، ص 55.
- * الباون الاسترليني=واحد دينار عراقي ، فيما يساوي الدينار العراقي 2.8 دولار امريكي في حينه
- 19 EIU-Quarterly Economic Review of Oil in the M.E, 1979 , p 12-20 .
- 20 أحمد بريهي علي ، اعادة بناء الدولة و المالية العامة في العراق : وقائع و اراء ، بحث مقدم الى مؤتمر بيت الحكمة السنوي حول : بناء الدولة ، 18 – 19 كانون الثاني 2012 ، بغداد ، 2012 ، ص 96 ،
- 21 سعيد عبود السامرائي ، مصدر سبق ذكره ، ص 80 ،
- 22 : محمد علي زيني ، الاقتصاد العراقي : الماضي و الحاضر و خيارات المستقبل ، الطبعة الثالثة ، دار الملاك للفنون و الآداب و النشر ، جعفر العصامي للطباعة الفنية الحديثة ، 2009 ، ص 298 ،
- 23: نبيل جعفر عبد الرضا، الاقتصاد العراقي تداعيات الحاضر واتجاهات المستقبل، مجلة العلوم الاقتصادية، جامعة البصرة، المجلد الخامس، العدد 319، لبنان 2007، ص 3.
- 24 : المصدر نفسه ،



- 25 : عماد عبد اللطيف سالم، مصدر سبق ذكره ، ص 202.
- (26): إكرام عبد العزيز، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، بيت الحكمة، بغداد، العراق، 2002، ص 245-246
- (27) : سالم توفيق النجفي، بيئة الاقتصاد العراقي (اشتراكية السوق) (مقاربات اقتصادية لما بعد الحصار)، بحوث ومناقشات المؤتمر العلمي الثالث لقسم الدراسات الاقتصادية، الاقتصاد العراقي ومتغيرات البيئة العربية والدولية، تحرير د. هناء عبد الغفار السامرائي ود. عماد عبد اللطيف سالم، بيت الحكمة، 2002، ص 418.
- (28) إكرام عبد العزيز ، الاختلالات المالية والنقدية للاقتصاد العراقي خلال (1991-1995)، بحوث ومناقشات المؤتمر العلمي الثالث لقسم الدراسات الاقتصادية ، الاقتصاد العراقي ومتغيرات البيئة العربية والدولية، تحرير د. هناء عبد الغفار السامرائي ود. عماد عبد اللطيف سالم، بيت الحكمة، 2002، ص 418.
- (29) خولة سلمان الويس، الاثار الاقتصادية للحصار على التمويل والتضخم والتشغيل مقارنة بعقدي السبعينات والثمانينات، اطروحة دكتوراه غير منشورة مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد، الجامعة المستنصرية، 1998، ص 124
- (*) شهدت سنة 1996 انخفاضا في الاسعار نتج عن الرفع الجزئي للحصار الاقتصادي وذلك عندما تم العمل بمذكرة التفاهم مع الامم المتحدة حيث يتم تصدير النفط مقابل الغذاء والدواء.
- (30) رحمن حسن علي الموسوي، التضخم الاقتصادي في العراق أسباب ومعالجات ، مجلة القادسية للعلوم الإدارية والاقتصادية، المجلد (9)، العدد (1)، 2007، ص 161.
- (31) إكرام عبد العزيز ، الإصلاح المالي بين نهج صندوق النقد الدولي والخيار البديل، مصدر سبق ذكره، ص 268.
- (32) الجهاز المركزي للإحصاء ، المجموعة الإحصائية السنوية لسنوات متفرقة ،
- (33) إكرام عبد العزيز ، الاختلالات المالية والنقدية للاقتصاد ...، مصدر سبق ذكره، ص 485-486.
- (34) وزارة المالية ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي ، ميزانية 2004 ، تشرين الأول ، 2003 ، ص 17.
- ** انظر الجدول (30) في الفصل الرابع ،
- 35 : سرمد عباس جواد ، تشخيص عوامل الضغط في الموازنات العامة الحديثة في العراق ، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، 2007 ، ص 5 - ص 17 ،
- و كذلك : عمار عبد الجبار و سرمد عباس جواد ، موازنة 2010 : المعوقات والتحديات ، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، 2011 ، ص 20 ،
- 36 : البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية ، 2004.
- (37) أونر أوزلو، مصدر سابق، ص 120.
- (38) كمال البصري، الموازنة الفدرالية المقترحة للعراق لسنة 2008: مآلها وما عليها، ورقة مقدمة الى المؤتمر الاقتصادي الخليجي في الدوحة، تشرين اول 2007.
- 39 كمال البصري ، النفط و الاقتصاد العراقي ، ندوة التحديات التشريعية و الاستثمارية المحيطة بمسودة قانون النفط و الغاز العراقي ، المركز العراقي للإصلاح الاقتصادي ، 29 / اب / 2007 ص 8 ،
- 40 Richard Goode, Government Finance in Developing Countries, (Washington D.C, Brookings Institution , 1984) p.267.
- 41 Ibid, p. 269.
- 42 محمد علي زيني ، قطاع النفط في العراق : سيناريوهات مستقبلية ، المؤتمر السنوي العاشر لمركز الامارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية : قطاع النفط و الغاز في منطقة الخليج : الامكانيات و القيود ، الطبعة الاولى ، أبو ظبي ، 2007 ، ص 166 ،
- 43 هيرمان فرانسين ، اسعار النفط و الامن الاقتصادي ، مركز الامارات للدراسات و البحوث الاستراتيجية : قطاع النفط و الغاز في الخليج العربي : نحو ضمان الامن الاقتصادي ، الطبعة الاولى ، أبو ظبي ، 2007 ، ص 70 ،
- (44) للمزيد من التفاصيل حول انتقال الازمات انظر :
- رفعت المحجوب، الطلب الفعلي مع دراسة خاصة بالبلاد الأخذة النمو، دار النهضة العربية، 1971، ص 230.
- 45 : انظر ذلك..
- جيرالد ماير وروبرت بولدين، التنمية الاقتصادية نظريتها تاريخها سياستها، الجزء الثاني، ترجمة، د. يوسف عبد الله الصائغ، مؤسسة فرنكلين للطباعة، بيروت، 1964 ص 17.
- * وتشمل :-
- 2- الاستثمارات الأجنبية (مباشر / غير مباشر)
- 3- عوائد الصادرات.
- 4- الاقتراض (الدين الخارجي/الدين الداخلي).
- 5- المنح والهبات الدولية.