

مستقبل السياسة المالية في العراق : بين الريعية واللاريعية

الاستاذ الدكتور مازن عيسى الشيخ راضي والمدرس المساعد فرحان محمد حسن

جامعة الكوفة /كلية الإدارة والاقتصاد

المقدمة

إن المعرفة بتفاصيل مسار السياسة المالية في العراق يفضي إلى حقيقة عدم فاعليتها في التصدي للتقلبات الاقتصادية الدورية التي تعرض لها الاقتصاد العراقي ، بفعل ما تعانيه من مشاكل ، يأتي في مقدمتها الاعتماد المطلق في تمويل الموازنة على الربح الخارجي المتأتي من الإيرادات النفطية ، دونما التوجه نحو السعي الجاد لتنويع الهيكل الإيرادي، و ذلك للخروج من طوق التبعية و التقلبات في أسعار النفط في السوق العالمية ، و من جانب آخر، و مما زاد الأمور تعقيداً فأن الجدلية الدائمة حول تقويم أداء السياسة المالية ، كانت على علاقة وثيقة و مستمرة بالتباطؤات الزمنية التي كانت تفصل بين اتخاذ القرار من قبل صناعه في هذه السياسة و بين تحديد الآليات و التشريعات الملائمة للتنفيذ بغية بلوغ الهدف و يعد هذا بعد ذاته تباطؤاً نابعاً من صميم الاقتصاد ، بينما بالإمكان أن يكون التباطؤ خارجياً كما حصل عند أعداد موازنة ٢٠٠٩ التي تسبب في إضفاء ذلك عليها تداعيات الأزمة الاقتصادية العالمية التي مثلت عاملاً خارجياً أعطى بعداً زمنياً للتباطؤ الداخلي لأعداد و إقرار الموازنة المذكورة ، وبالتالي فأن هذا السياق أضفى طابعاً متلكناً لأداء السياسة المالية في العراق .

إن ما تقدم يمثل مسوغاً كافياً يفرض حتمية تبني استراتيجيات مالية فاعلة في المديين القصير و الطويل، وهذا ما سيتم تناوله في هذا الفصل ، وعبر سيناريوهات مستقبلية تأخذ بنظر الاعتبار الاحتمالات كافة و التي من الممكن أن تعمل تلك السياسات في ظلها .

مشكلة البحث

إن السياسة المالية في العراق تعاني منذ أمد بعيد من مشاكل عدة في جانبها الإيرادي والانفاقي، الأمر الذي أفضى إلى عدم فاعليتها التصحيحية والتمويلية مما يتطلب إعادة النظر في المسار العام لها .

فرضية البحث

ينطلق البحث من فرضية مفادها :

لم يتم تبني استراتيجيات مالية تتسم بفاعلية التطبيق على مستوى الاقتصاد العراقي ، الأمر الذي ترتب عليه عدم تحقق الاستخدام الأمثل للريع ، فاستمرت حالة عدم تنوع مصادر الإيرادات العامة منذ بداية نشأة السياسة المالية ولحد الآن من جهة ، وبذلك لم يتم بلوغ مرحلة الرفاهية الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى .

هدف البحث

إن الهدف الأساس الذي تسعى الدراسة لبلوغه يتمثل بتحديد الكيفية التي يتم من خلالها التوصل الى استراتيجية كفوءة يتم اعتمادها بدافع تحقيق الاستغلال الأمثل للمورد الريعي .

هيكلية البحث

يتكون البحث من مبحثين :-

الأول : ضرورات تغيير اتجاهات السياسة المالية في العراق في ظل المسار المستقبلي لمورده النفطي

والثاني : رؤية مستقبلية للسياسة المالية في العراق

وفي النهاية يتوصل البحث الى جملة من الاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الأول

ضرورات تغيير اتجاهات السياسة المالية في العراق في ظل المسار المستقبلي لمورده النفطي

يعد النفط بمثابة الأداة الرئيسة Main Policy Instrument في السياسة المالية في العراق ابتداء و لأمد بعيد، و يتعزز هذا الاتجاه مع استمرار الهيمنة لدور النفط في مستقبل الاقتصاد العراقي، و المسارات المحتملة لاتجاهاته العامة في العقود القادمة . لذا فإن النجاح في تطوير الإنتاج النفطي في العراق نحو طاقات إنتاجية وتصديرية عالية سينصب باتجاه الاستمرار بدعم الموازنة العامة العراقية، على ان يقترن ذلك بالتوجه نحو التنويع الاقتصادي .

إن أي عملية إصلاح أو تغيير في مجال السياسة المالية في العراق، تتطلب تعزيز القدرات المؤسسية للدولة، إلى جانب تطوير أنشطتها الاستخراجية والتنظيمية والتوزيعية ودعم دورها في تنظيم

الاقتصاد على المستوى الكلي و تشجيع مشاركة القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في العمليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية .

إن الاقتصاد العراقي في ظل ظروفه الرعيّة الحالية هو أحوج ما يكون إلى دور اقتصادي فاعل للدولة يمهّد الطريق لإجراء الإصلاحات الضرورية لتلبية متطلبات التحول الاقتصادي، وهذا الدور تتم ترجمته عبر سياسات عدة تعد أذرع مهمة للدولة ، ولعل في مقدماتها السياسة المالية ، التي هي بحاجة إلى إصلاح جذري، و الذي يتطلب باثراً إعادة النظر في مصادر تمويل الميزانية العامة العراقية، والتميز بين أوجه الإيرادات المختلفة. وكما يرى العديد من الاقتصاديين إن إصلاح هذا الجانب يتطلب التحول التدريجي المخطط ، وهذا الأخير يستدعي إعادة النظر ليس في جانب الإيرادات فحسب وإنما في جانب النفقات أيضاً^(١)، التي شهدت باثراً تنامياً حاداً في العراق. لم تؤد السياسة المالية ما عليها في العراق بفعل ما تعانيه من مشاكل جمة (و قد ذكرنا ذلك آنفاً) . هذه المشاكل ولدت ضرورات للتغيير يمكن حصرها ضمن المحاور الأساسية الآتية :-

١- ضرورة تنويع التمويل .

٢- ضرورة التوجه السليم للانفاق العام .

٣- ضرورة تحقيق الاستقرار الاقتصادي .

٤- ضرورة تحقيق العدالة التوزيعية والكفاءة الاقتصادية .

منذ عام ٢٠٠٤ بدأت أسعار النفط تتخذ مساراً تصاعدياً في السوق العالمية فتجاوزت الـ (٤٠) دولاراً ، ثم تجاوزت الـ (٥٠) دولاراً عام ٢٠٠٥ ، لتتجاوز الـ (٦٠) دولاراً عام ٢٠٠٦ ، إلا إن القفزة الكبرى في الأسعار حصلت عام ٢٠٠٨ عندما تجاوز سعر النفط الـ (١٣٠) دولاراً فحققت بذلك أسعار النفط أعلى ارتفاع لها .

وقد تم إرجاع الارتفاعات المتواصلة في أسعار النفط إلى أسباب عدة من بينها تصاعد أسعار الوقود والغذاء في العالم ، و النمو العالمي الاستثنائي خلال المدة (٢٠٠٣-٢٠٠٧) إذ حفز النمو السريع في الاقتصادات الصاعدة والنامية على زيادة الطلب على السلع الأولية^(٢) . و هنالك أسباب أخرى ، من بينها تنامي المشكلات في جانب المعروض في ظل ضعف استجابة العرض والطلب على المدى القصير للزيادات التي سجلتها هذه الأسعار. ومن المعروف إن أسعار السلع الأولية تميل إلى الاستجابة لصدمات الطلب (أو العرض) عندما تكون الطاقة الإنتاجية محدودة. وفي سوق النفط، حقق الاتجاه الصعودي القوي الداعم للأسعار انعكاساً لتباطؤ استجابة الطلب إزاء خلفية من الطاقة الفائضة التي كانت قد بلغت حدودها القصوى عندما بدأ انتعاش الاقتصاد العالمي^(٣) . ثم توالى الارتفاعات بعد ذلك ، ليمتد مسارها العام إلى المستقبل .

وعندما يتعلق الحديث بالنفط العراقي في المستقبل، فإن التقديرات المتعلقة بكمياته المنتجة ، وحجم احتياطيها ، ومدة نفاذه تتباين إلى حد كبير، وتتعدد بتعدد الدراسات المحلية والعالمية المهمة بهذا الأمر .

لقد أظهرت تقديرات منظمة الطاقة الدولية أن حساب المتراكم من أقيام الصادرات النفطية ستتراوح بين (٣٢٨٨) مليار دولار، و (٦٦٤٤) مليار دولار، والنتائج المحلي الإجمالي سيكون بين (٢٨٩) مليار دولار ، و (٦٤٩) مليار دولار لعامي (٢٠٢٠) و (٢٠٣٥) . في ظل احتمال بلوغ سكان العراق في عام (٢٠٣٥) حوالي (٥٨) مليون نسمة ، عندما يكون النمو السكاني بمعدل (٢,٤ %) سنوياً ، لكنه سيبلغ (٦٧) مليون نسمة، عندما يكون النمو السكاني بمعدل (٣ %) سنوياً على وفق الإحصائيات لوزارة التخطيط . و هذا يعني عدم بلوغ خارطة التقدم و الرفاه العالمي، إذ أن متوسط حصة الفرد من الـ (GDP) سيصل إلى حد يتراوح بين (٧٧٦١ - ٩٦٨٦) دولار^(٤).

إن جهوداً مضنية لابد من أن يتحملها الاقتصاد العراقي لتصحيح بنية الإنتاج و التحرك باتجاه مغادرة الحالة الريعية . إذ أن ذلك يتطلب تحقيق كفاءة استثمار متوسطة تجعل نسبة رأس المال للنتائج الحدي (٣ %) ، و نسبة تكوين رأس المال إلى الناتج المحلي الإجمالي (٢٧ %)^(٥) ، و هذا التصور يصطحبه احتمال عدم وجود قيود ميزان المدفوعات على التنمية في العراق ، وبذلك سيكون العراق بعيد عن تلك القيود التي تعانيها الدول الواطنة التصدير. ومن هنا يصبح بالإمكان البدء بتبني إستراتيجية طويلة الأمد للتنمية الإيرادات غير النفطية لتوفير مصادر تمويل إضافية تسهم برفد النفقات الحكومية، ومن ثم يمكن توسيع الخدمات العامة و تلبية متطلبات التنمية البشرية في العراق. وهذا الأمر سيحكمه التركيز على ضرورة تحقق الكفاءة في توجهات السياسة المالية، و على نحو يضمن فاعليتها باتجاه تحقيق الهدف التنموي .

لقد وضعت وزارة النفط العراقية بعد عام ٢٠٠٣ خطاً للأمدين المتوسط والبعيد تهدف إلى زيادة الطاقات الإنتاجية للنفط في العراق للوصول إلى ٦ ملايين برميل يومياً أو بما يتجاوز هذه الكمية. وفي عام ٢٠٠٤ تم السعي لزيادة الإنتاج بمقدار (٤٥٠) ألف برميل يومياً خلال سنتين بكلفة (٤) مليارات دولار ، و في عام ٢٠٠٥ تم استهداف زيادة الإنتاج في عدة حقول نفطية كبيرة وصغيرة^(٦). وكان الهدف المحدد لعام ٢٠٠٧ هو ٣.٥ مليون برميل يومياً^(٧).

إن خطط وزارة النفط في العراق لم تتوقف بل استمرت لتستهدف ، ومن خلال عقود الخدمة بوجه خاص رفع طاقة الإنتاج النفطي إلى حد يفوق الـ (١٢) مليون برميل يومياً بحلول عام (٢٠٢٠) ، شريطة اقتران ذلك بتوجيه الجهود نحو إزالة معوقات الاستثمار بأنواعه . لذا لا يمكن أن نتصور سهولة قدرة الاقتصاد العراقي على بلوغ السقوف الإنتاجية المطلوبة بحكم ما هو متعاقد عليه ، و ذلك نظراً لعدم كفاية البنى التحتية لتحقيق الزيادة المطلوبة من جانب ، و من جانب آخر فأن

هذا الوضع قد يرافقه عدم كفاية الأسواق ، مما يعني المزيد من التحفظ على إمكانية بلوغ طموحات العراق في بلوغ سقف الإنتاج المتعاقد عليها . علماً أن الزيادات المتوقعة في الإنتاج النفطي العراقي يمكن لها أن تأتي بخاصة من حقول : (الرميلة ، القرنة ، الزبير ، و مجنون) ، على الرغم من أنها ستكون متواضعة في ظل استمرار احتمال عدم كفاية البنى التحتية و / أو عدم كفاية الأسواق .

وتتجه تقديرات منظمة الطاقة الدولية إلى أن سعر برميل النفط الخام سيكون (١٢٥) دولاراً عام (٢٠٣٥) بالقوة الشرائية للدولار في عام (٢٠١١)^(٨) . الأمر الذي يعني حصول ارتفاع تدريجي في أسعار المنتجات النفطية . و من هذا المنطلق يصبح (التنويع الاقتصادي) أمر لا بد منه لمواجهة التغيرات المفترضة في أسعار النفط في السوق العالمية ، خصوصاً إذا ما انصب ذلك التنويع باتجاه توسيع البتروكيمياويات و صناعات أخرى تعتمد على الطاقة أو كثيفة الطاقة مثل الأسمدة و الاسمنت . وإن ذلك لا بد أن يكون مصحوباً بتطوير حقول الإنتاج النفطي في العراق لاسيما العملاقة منها .

إن اتجاه السياسة المالية في العراق ، ما زال مرتفعاً بنمو إيرادات النفط التي ازدادت بمعدل نمو سنوي متزايد ، و يفوق معدل نمو الإيرادات غير النفطية . فإيرادات النفط عام (٢٠١٢) نمت بمعدل سنوي قدره (١٢,٩ %) عن إيرادات عام (٢٠١١) ، و في عام (٢٠١٣) نمت بمعدل سنوي قدره (١٧,٦ %) عن مستوى عام ٢٠١٢ ، عند صدور الموازنة العامة لعام ٢٠١٣^(٩) ، و سوف تزداد صادرات النفط إلى (٣,٥ و ٣,٧٥) مليون برميل يومياً لعامي (٢٠١٤) و (٢٠١٥) على التوالي . و كل ذلك سيصاحبه زيادة في مجموع الإيرادات العامة . أما الإنفاق على المستوى القطاعي فقد تأثر بالتقديرات المتوقعة للإيرادات النفطية ، فارتفعت التخصيصات من (١١٧١٢٣) مليار دينار في عام (٢٠١٢) لتبلغ (١٣٨٤٢٥) مليار دينار في عام (٢٠١٣) وزعت بين (٥٥١٠٩) مليار دينار للنفقات الاستثمارية ، و (٨٣٣١٦) مليار دينار للنفقات الجارية ، والجدول (١) يبين ذلك، و سوف ينسحب ذلك التأثير إلى الأعوام القليلة القادمة. إذ ستستمر حركة التخصيصات على المستوى القطاعي بالتزايد متأثرة بالتزايد المتوقع في الإيرادات النفطية . و من الممكن أن يشكل ذلك حالة ايجابية تسجل لصالح الموازنة العامة العراقية ، فيما لو كان هنالك تحسن حقيقي و ليس ظاهري في حجم التخصيصات الاستثمارية الموجهة لتنويع الاقتصاد و تحسين مستوى أدائه العام ، و على نحو يقود إلى تنويع الإيرادات العامة .

الجدول (١) إيرادات و نفقات الموازنة العامة العراقية لعامي ٢٠١٢ و ٢٠١٣ ب (مليارات الدنانير)

النفقات				الإيرادات				السنة
النسبة المئوية من المجموع	النفقات الاستثمارية	النسبة المئوية من المجموع	النفقات التشغيلية	(١) / (٣) %	(٢) / (٣) %	العجز المخطط (٣)	إيرادات النفط (٢)	مجموع الإيرادات (١)
٣٢,٧	٣٨٢٥٠	٦٧,٣	٧٨٨٧٣	١٤,٥	٩٢,٢	١٤٧٩٦	٩٤٣٧٨	١٠٢٣٢٧
٣٩,٨	٥٥١٠٩	٦٠,٢	٨٣٣١٦	١٦	٩٣,١	١٩١٢٨	١١١٠٧٩	١١٩٢٩٧
-	٤٤,١	-	٥,٦	-	-	٢٩,٣	١٧,٧	١٦,٦
نسبة التغير السنوي %								

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد :- وزارة المالية ، التقارير الصادرة عن دائرة الموازنة ، جداول الموازنة المقدمة لمجلس النواب العراقي من وزارة المالية .

المبحث الثاني

رؤية مستقبلية للسياسة المالية في العراق

إن السياسة المالية شأنها شأن أي سياسة أخرى في العراق، قد كانت رهينة لأمرين : الأول القرارات الارتجالية للنخب السياسية التي حكمت العراق. والثاني : السير تحت مظلة العائدات النفطية التي كانت تهنيئ سبل الأمان و النجدة في أسوأ الظروف ضراوة ، خصوصاً تلك التي خلفتها الحروب ، و سوء الإدارة و شيوع الفساد المالي و الإداري في جسد الاقتصاد .

من هنا يجب أن تكون النظرة المستقبلية محاطة بكل ما متوقع لها أن تكون، وكيف ستكون فيمالو تم البقاء على حالة الاعتماد المطلق على المورد الريعي المتدفق ، أو تم التقليل من الاعتماد عليه . لذا تم تقسيم المبحث على النحو الآتي :-

أولاً :- السياسة المالية في ظل سيناريو استثمارية ريعية الدولة

وفي ظل هذا السيناريو لن تنجح السياسة المالية في استخدام الفوائض المالية التي يكونها الربيع النفطي بشكل أمثل، وعلى نحو يخدم الاقتصاد والمجتمع، طالما بقيت تلك الفوائض غير موجهة عن طريق النفقات العامة نحو إقامة الاستثمارات الإنتاجية الجديدة، بل النقيض من ذلك سيستمر تدعيم الاستثمارات غير الإنتاجية التي هدفها فقط ديمومة النمو عند معدلات تسير على نسق واحد . دون بلوغ الطموح في رفع تلك المعدلات. إن ما يعزز هذا الأمر هو الاستمرار في تراجع أداء النظام الضريبي، الذي سيستمر في عدم فاعليته في الحد من أوجه التبديد في الربيع النفطي، أو على الأقل المساهمة في ذلك. وسيعزز من تراجع السياسة المالية في هذا المجال، هو عدم قدرة السياسة الانفاقية

الغري للعلوم الاقتصادية والاجتماعية

على استخدام الفوائض المتحققة من الريع بطريقة مثلى ،وبكفاءة عالية ،وعلى نحو يتجاوز الاستثمار الإنتاجي إلى إمكانية الإنفاق على التنمية.

وضمن هذا المسار ستكون السياسة المالية غير فاعلة في تعبئة الفائض الاقتصادي المتولد من القطاع النفطي، مما يجعلها أكثر بعداً عن تحقيق التنمية في البلد، إذ أنها حتماً ستفشل في تكوين موارد مالية حالية و مستقبلية ضامنة لتحقيق التنمية، وبما يتماشى ويتطابق مع ظروف البلد و أوضاعه، ومع موارده و إمكاناته المتاحة. بل على النقيض من ذلك فإن هنالك تعميقاً لحالة التبيد، التي تسير بالضد من توجهه نحو التحديث بتحقيق التطور التكنولوجي في مجمل قطاعات الاقتصاد المحلي في إطار عملية النمو، لا سيما في القطاعات غير النفطية . و بالتالي سيكون اتجاه السياسة المالية في الأجل القصير امتداد لما هي عليه في الوقت الحاضر.

إن معدلات النمو المتزايدة في النفقات العامة، ستستمر، خصوصاً في ظل الزيادات الكبيرة المتوقعة في الإيرادات الحكومية الرعية خلال السنوات القادمة، مما يهيئ إمكانية توسع الدولة في إيجاد قنوات لتوزيع الريع النفطي في جوانب مختلفة يأتي في مقدمتها زيادة التوظيف الحكومي وزيادة الرواتب والأجور و الإعانات الاجتماعية وإمكانية ابتداع طرق جديدة لتوزيع الريع، فضلاً عن زيادة النفقات الاستهلاكية في قطاع الصحة والتعليم والدفاع والخدمات العامة والخدمات الاجتماعية المختلفة. وستبقى معدلات نمو الناتج المحلي الإجمالي قريبة من نمو النفقات العامة نتيجة النمو المتوقع في العائدات المالية المتزايدة بسبب الارتفاعات المستمرة في مستويات أسعار النفط في السوق العالمية، والتي لا يحتمل انخفاضها في الأجل القصير .

إن الاهتمام الحالي و المتواضع للدولة بالمشروعات التنموية، ومنذ تغير المسار بعد ٢٠٠٣، وتمكنها من مقدراتها المالية النفطية، لا يوحى مطلقاً بحصول تميز في معدلات نمو الأنفاق الاستثماري، ما عدا التركيز على زيادة التخصيصات في تكوين رأس المال الثابت للبنى التحتية، أما بقدر تعلق الأمر بالتوجهات الاستثمارية الأخرى، كإنشاء المباني السكنية والحكومية و تطوير وتحسين القطاعات الأخرى غير النفطية ستستمر في السير بخطى متواضعة، أو ربما تكاد تكون غير محسوسة نظراً لعدم وجود توجه حقيقي لمثل هكذا أنواع من الاستثمارات من قبل الدولة، ما زالت الاعتمادية المطلقة على الريع النفطي في إشباع الاحتياجات المختلفة قائمة، دون التفكير الجاد بتنويع المصادر الإيرادية الأخرى المغذية لجانب النفقات .

مما تقدم نلاحظ إنه في حالة ديمومة عمل السياسة المالية تحت مظلة الريع النفطي، فإن الأنفاق الاستثماري لن يتبع خطى الأنفاق التشغيلي وذلك يعود إلى استمرار التوغل أو التعمق في (الأختلالات الهيكلية)، لعدم النجاح في توجيه الموارد المالية نحو الأنشطة الاقتصادية المنتجة . والتي إن وجدت ستكون محدودة و غير متنوعة ، وصغيرة الحجم ، نظراً لغياب العقلية الاستثمارية

القادرة على تفعيل استخدامات الفوائض المالية بالطريقة المثلى التي تسهم في تحقيق النمو الاقتصادي .

إن عدم الجدية في معالجة القصور في الجهاز الضريبي، يعني المزيد من الضعف فيه من الناحية الفنية و الكفاءة على حد سواء، والأمر الذي سيتحقق معه في الغالب انخفاض في حصيله الإيرادات الضريبية، إذ أن تراكم العوائد النفطية بحد ذاته سيقول من الحافز نحو التعبئة الداخلية للموارد عن طريق الضرائب ويضعف الميل للدخار ويؤدي ذلك بطبيعته إلى ازدياد الاعتماد على عائدات النفط، مما يعني عدم الاستفادة من الضرائب كمورد مستقبلي، على الأقل لممارسة الدور الاسنادي للإيرادات النفطية .

إن بلوغ الاستخدام الكامل للموارد بمساندة السياسة المالية لن يكن مجدياً ، طالما أنها غير قادرة على الإسهام الفاعل في زيادة مرونة الجهاز الإنتاجي، وبالتالي سيبقى جانب العرض الكلي في وضع لا يتيح له دائماً بلوغ الطلب الكلي، ويقوي هذا الرأي أن الدولة الريعية في العراق غير جادة في بحثها عن السبل البديلة لتعويض العجز الذي يعترض الموازنة العامة، والذي لا يمكن مواجهته إلا بالإيرادات النفطية فقط .

أما عنصر عدم التنسيق مع بقية السياسات سيبقى قائم ، مما يجعل السياسة المالية بعيدة كل البعد عن المساهمة الفاعلة في معالجة غالبية المشاكل الاقتصادية الكلية ، خصوصاً المتعلقة بالتضخم و البطالة والتفاوت في توزيع الدخل ، والحد من ظاهرة الفقر الخ . مما يعني غياب التوجه الجاد نحو التوجه لتحقيق الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية لعموم المجتمع العراقي .

ثانياً :- السياسة المالية في ظل سيناريو التنويع

إن الحالة التي يمكن أن يتطور فيها الاقتصاد العراقي، لا يمكن عدها غير واقعية، خصوصاً وإن هنالك رغبات حقيقية لتطوير الاقتصاد انطلقت بعد عام ٢٠٠٣ وما تلاه. ومهما كانت المدة الزمنية المطلوبة لإحداث نقلة نوعية فيه، سواء أكانت في الأمد القصير أم الأمد الطويل فإنها في النهاية ستؤدي إلى نهوض مقبول في مختلف قطاعاته الأمر الذي يتيح إمكانية تحسن نسبة مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، وعلى نحو قد يقترب من مساهمة العوائد النفطية، مما يعني أنه ستكون هنالك إمكانية لازدياد الأهمية النسبية للعوائد المتحققة في بقية القطاعات غير النفطية وسيكون هنالك تقارب مقبول إلى حد ما في نسب المساهمة .

إن الحالة السابقة ستكون لها انعكاساتها الواضحة على نسب المساهمة في تركيبة الإيرادات العامة العراقية ، إذ إن التركيبة الحالية ستتغير حتماً على نحو يقارب التغير الحاصل في هيكل الـ GDP ، إذ مساهمة الإيرادات المتحققة من بقية القطاعات غير النفطية ستسهم بشكل أكبر في

الهيكل الإيرادي ، مقابل تراجع في مساهمة الإيرادات النفطية ، مما يعني المزيد من التراكمات للريع النفطي محققة بذلك فوائد (يمكن استغلالها وفق شروط معينة كالعقلانية و الرشادة و تقليل الهدر و الضياع ، و تطويق الفساد المالي و الإداري الخ) ، يصطحبه المزيد من الانتعاش في بنود الإيرادات العامة التي ستحرر من طوق (الاعتمادية) على المورد الناضب .

لكن في ظل هذا الوضع ما هو التوجه العام الذي سيحكم مسار السياسة المالية في العراق ؟

إن التوجه العام للسياسة المالية في هذا السيناريو سيقترن بالسعي نحو تحقيق الاستخدام الكامل للموارد، وهذا لا يتحقق إلا عن طريق قيام الدولة بالتوسع في جانبي النفقات والإيرادات، وتركيزها على زيادة الإنفاق العام، الذي سينعش بدوره جانبي العرض و الطلب الكليين، مما يهيئ البيئة الملائمة للوصول إلى حالة الاستخدام الكامل، وهذا الدور سيجعل السياسة المالية أكثر فاعلية في تعويض النقص الذي قد يحصل في جانب الطلب الكلي بفعل الانخفاض في حجم الإنفاق الخاص، مما يدفع إلى زيادة الطلب الكلي، وبالشكل الذي يتيح إمكانية تحقق الاستخدام الكامل.

ثالثاً :- السياسة المالية في العراق : سيناريو إصلاحي

١ - المرتكزات الأساسية للانطلاق نحو التغيير :-

نعتقد بان الانطلاق نحو التغيير يتطلب خلق البيئة الملائمة له، وهذا لا يتم إلا عن طريق :-

أولاً :- رفع كفاءة النظام المؤسسي عن طريق تعديل القواعد القانونية الملزمة بقوة الدولة و بما يتناسب مع الواقع الذي تم افتراضه ، وإعادة النظر بالأساليب و الآليات التطبيقية لتلك القواعد .

ثانياً :- ينبغي ان تتلائم الدعوة الى تفعيل دور السياسة المالية بتوافق الشروط التي تلتمح فيها السياستين المالية والنقدية وتنسجما في عملهما صوب تفعيل الانتقال الشامل الى السوق، وان إعادة لُحمة الاستثمار الحقيقي وتشجيع التنمية الاقتصادية بمناخات جديدة .

ثالثاً :- ضمان تحقق الاستقرار الأمني و السياسي، و ذلك للابتعاد عن كل ما يربك أو يعترض أي إجراء يمكن اتخاذه في جانب السياسة المالية و غيرها من السياسات الاقتصادية .

رابعاً :- يجب أن يكون النظام الإداري للدولة العراقية ملماً بمعطيات التغيير وضروراته، ومحيطاً بثقافة نظام السوق بشكل كافٍ وعارفاً بتغيرات البيئة الاقتصادية و السياسية العالمية المعاصرة، ومدرّكاً لتوجهات الإصلاح والتغيير وعلى الأصعدة الدولية و الأنظمة الاقتصادية .

تشكل عملية الإصلاح والتغيير لمسار السياسة المالية جوهر التغيير الجذري لكافة المسارات العشوائية و غير المدروسة التي لم تتوانى هذه السياسة عن اعتمادها ومنذ اجل بعيد ، قد يعود الى تاريخ نشوءها ، والغاية من هذا التغيير خلق انظمة مالية سليمة ومؤثرة في الاداء العام للاقتصاد ،

غايتها تعزيز الاستقرار الاقتصادي على صعيد الاقتصاد الكلي وتحقيق معدلات نمو اقتصادية قابلة للاستدامة وتمكين الاقتصاد المحلي من التكيف مع الصدمات الخارجية. وتتطلب هذه العملية بحد ذاتها اتباع سلسلة من التغيرات تشمل المالية العامة بمجملها، وإصلاح النظام الضريبي، وإصلاح السياسة الانفاقية، وتنويع الإيرادات العامة.

إن الواقع السابق يتطلب أخذ جملة من الأمور العامة بنظر الاعتبار و ذلك لتهيئة الأجواء لإجراء عملية التغيير و الإصلاح ، من بينها الآتي :-

١ - النمو السكاني المتزايد وما يحتاجه من انسجام دائم مع نمو نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي .

٢ - وجود موارد مالية جديدة تسهم في زيادة الإيرادات العامة لتغطية الزيادة الحاصلة في النفقات.

٣ - إجراء تحديثات دائمة في الصناعة للقطاعين العام والخاص لجعلها أكثر تنافسية في الأسواق المحلية و الدولية.

٤ - إجراء تحديثات مستمرة في التشريعات والأنظمة المالية والاقتصادية الداخلية

٥ - تنمية الملاكات البشرية وتطويرها واستقطاب الكفاءات الجديدة.

يمكن للسياسة المالية في العراق و مع استمرارية التدفق الريعي ، أن تمارس دوراً مهماً في تحقيق النمو الاقتصادي ، بدلاً من الدور الهامشي في هذه العملية ، و ذلك من خلال رفع معدلات الاستثمار الخاص وتحسين مستوى كفاءته ، إذ أن ذلك ممكن التحقق من خلال الانتباه إلى إن السياسة المالية تمارس تأثيرها على الاستثمار الخاص عن طريق أدواتها المعروفة بشقيها الإيرادي و الانفاقي ، و كذلك من خلال أسلوب تمويل العجز ، فأوجه الإنفاق الاستثماري العام تؤثر على الاستثمار الخاص ومن ثم على النمو . فإذا ما تم توجيه الاستثمار العام للإنفاق على مشروعات البنى التحتية المادية أو البشرية فإنه يمارس تأثيراً موجباً على الاستثمار الخاص ومن ثم على النمو الاقتصادي برمته ، أما في حالة قيام المشروعات العامة بإنتاج سلع منافسة لما ينتجه القطاع الخاص فإن ذلك يؤدي حتماً إلى منافسة أو مزاحمة القطاع الخاص ، أما عندما يتم اللجوء للضرائب لغرض تمويل الاستثمار العام أو اللجوء للاقتراض من الجهاز المصرفي للتمويل سيؤثر ذلك سلباً على الاستثمار الخاص ومن ثم على النمو لأنه يؤدي إلى ارتفاع التكاليف و تخفيض في الأرباح أو يكون على حساب توفر التمويل اللازم للاستثمار الخاص ، وإن العجز المتزايد في الموازنة سيؤثر بصورة سلبية من خلال تأثيره على الاستثمار الخاص لأنه يؤدي إلى زيادة سعر الفائدة الحقيقي ، و الذي يعني ارتفاع في حجم التكلفة التي سيتحملها المستثمر على حساب أرباحه، فضلاً عن انه يزيد من توقعات ارتفاع العبء الضريبي مستقبلاً .

ومما تجدر الإشارة إليه إن الإيرادات الريعية (النفطية في حالة العراق) هي إيرادات غير مستقرة ، لذا فانه لابد من توجيه الاهتمام إلى الإيرادات الأخرى الثابتة والمستمرة في تمويل الإنفاق العام على المديين المتوسط والطويل ^(١٠). مع التركيز على توظيف الإيرادات الريعية و استثمارها على نحو يغذي الإيرادات الأخرى و في هذا السياق يطرح الباحث التصور الآتي :-

٢ - رؤية مستقبلية نحو التغيير

إن توجيه التخصيصات النفطية ، من الممكن له أن يتم على وفق الرؤية المستقبلية التالية و التي تتبنى في مضمونها العام الجمع بين فكرتي (انشاء صندوق سيادي للثروة) و (تملك المشاريع للقطاع الخاص) نقطة انطلاق نحو مواجهة ريعية الدولة في العراق .

إن عملية تشخيص مستوى التحول في أداء السياسة المالية في العراق بعد تجربة تمتد إلى قرابة قرن من الزمن ، قضت غالبيتها في أحضان دولة ريعية مركزية ، أخذت تتجه نحو آلية السوق ، مع بقاء احتفاظها برصيد الثروة و الناتج المحلي الإجمالي ، و قد أخذت تحيط نفسها بإطار ليبرالي يؤمن باستقلالية الاقتصاد عن النشاط الحكومي . وبدأت الدعوة إلى أقصا الحكومة اقتصادياً على تأدية دور رقابي و إشرافي على مسار النشاط الاقتصادي العام ، الأمر الذي يعني سيادة الأولوية الاستهلاكية على مستوى الموازنة العامة ، و قد ذكرنا آنفاً بان ذلك ظهر بصورة هيمنة النفقات التشغيلية و سيادة الطابع الاستهلاكي الحكومي الذي يتم تمويله من المورد الريعي ، الأمر الذي دفع بالنشاط الخاص للتركيز على النشاط الاستهلاكي و التحصيل السريع للربح ، بعيداً عن المسالك المؤدية إلى تنمية و تطوير الاقتصاد العراقي . لذا بقيت صفة التحصيل الريعي لصيقة بالنظام الاقتصادي السائد في البلد ، و بقي النشاط الخاص يقات على النشاط الريعي الحكومي ، مما أدى إلى تراجع دوره . و بقي معه الخيار الوحيد قائم على الحاجة إلى دور اقتصادي للدولة يسهل الاندماج مع النشاط الخاص في إطار أيديولوجية داعية إلى خلق السوق ، خصوصاً و أن الحاجة قائمة إلى إشراك النشاط الخاص من خلال توطيد العلاقة بين نشاط الدولة الاقتصادي و القطاع الخاص للنهوض بالتنمية. إن الشراكة في الدولة الريعية يمكن عده السبيل الوحيد لبلوغ الغاية التي تتمحور حول تفعيل التحول نحو آلية السوق، و توجيه الريع النفطي و الإيرادات العامة لتصب في قناة الاستثمار و إعادة هيكلة القطاع الخاص عن طريق التشجيع بتوليد كم هائل من المشاريع الاستثمارية مختلفة الأحجام التي ينتظر منها أن تعزز مستقبلاً من الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية ، وعلى نحو يسهم بتقوية فرص التنمية بموارد البلد الريعية ، ويعمق من التوجه الديمقراطي للسوق، و المدعوم بقوة الدولة الريعية ، و بهذا يتم تحقق التضافر التام و المطلوب بين الثروة و القوة معاً و في آن واحد ^(١١).

ان الريع النفطي وموارده المتعاضمة ، طالما أنها تمثل الفائض الاقتصادي المركزي للبلاد في الأمد المنظور فإنه لابد من أن يأخذ باتجاهين متكاملين من الناحية الاستثمارية^(١٢) : الاتجاه الأول : ويتمثل بالموازنة الاستثمارية وتوجهاتها نحو إنتاج السلع العامة **public goods** ونقصد هنا البنية التحتية المادية أو غيرها من البنى التحتية فضلا عن تمكين مناخ الاستثمار والتنمية في القطاع الخاص بما في ذلك توفير الشراكة الإستراتيجية بين اقتصاد السوق واقتصاد الدولة عبر ما يمكن تسميته بخلق السوق الحر الموجه أو المنضبط ورسم الإستراتيجيات اللازمة لذلك فورا وابتعاد الدولة عن إنتاج السلع الخاصة **private goods** التي تتولى إنتاجها العديد من شركات القطاع العام.

والاتجاه الآخر: خلق صندوق ثروة سيادية مؤازر للموازنة العامة لمواجهة حالات الإخفاق في الإيرادات السنوية ومواجهة الانحرافات بين الإيرادات والنفقات العامة ، وبمتوسط رصيد يتم تحديده من فائض الموازنة باستمرار واستثماره مالياً كحقيبة استثمارية سيادية .

إن عدم استقرارية العائدات النفطية يولد عوائق تعترض عمل السياسة المالية في الأمدين القصير والطويل ، الأمر الذي يستدعي المزيد من العقلانية في إدارة الثروة النفطية. فالتقلبات في حجم العائدات النفطية الناجم عن تقلبات أسعار النفط يمثل بحد ذاته مشكلة كبيرة تواجه واضعي السياسة المالية في غالبية الدول النفطية و منها العراق .

ولغرض المواجهة فقد انتهجت غالبية الدول الريعية النفطية ، و بدافع مواجهة التقلبات في أسعار النفط ، اعتماد أحد المسارين ، أو كليهما :-

المسار الأول : توجيه العائدات الريعية إلى تطوير الهياكل و البنى التحتية اللازمة لتطوير قطاعاتها الإنتاجية والخدمية ، ووفق ما يتلائم و ظروفها الخاصة .

المسار الثاني : ادخار جزء من إيراداتها النفطية ثم إعادة استثمارها في الداخل أو الخارج ، كبديل لمواجهة احتمالات نضوب النفط .

إن المسار الأخير يحول الثروة من باطن الأرض إلى سطحها عن طريق تجميعها في صناديق الثروة السيادية.

إن إنشاء صناديق الثروة السيادية **Sovereign Wealth Funds** جاء ليتطابق مع ظروف كل بلد على حدة واهدافها ، وتبعاً لذلك اختلفت المسميات من بلد لآخر ، فهناك دول تطلق عليه صندوق احتياطي الأجيال كما هو الحال في الكويت ، و أخرى تطلق عليه صندوق الاحتياطي الحكومي كما في قطر و عمان ، الخ . كما تختلف الغاية التي يتم من اجلها إنشاء الصندوق

من بلد لآخر ، فقد يكون الدافع تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، أو يكون الدافع تحقيق الادخار المستقبلي ، أو يتم أحيانا الجمع بين الغايتين كما يحصل في المكسيك و النرويج.

إن الدافع الحقيقي من وراء إنشاء الصناديق السيادية هو لمواجهة حالات تراجع الطلب على المورد الطبيعي بفعل إحلال موارد أكثر كفاءة من الدول المستهلكة للمورد الطبيعي ، بالإضافة إلى دوافع أخرى تتعلق بالطاقة الاستيعابية للاقتصاد و إمكانات التنوع التي تعتمد بطبيعتها على حجم الاحتياطي و الإنتاج ، و من ثم حجم العائدات بالنسبة للفرد و حجم الاقتصاد مقارنة بمثيلاتها في دول أخرى . فالدول صغيرة الحجم و قليلة السكان تكون ذات إمكانات التنوع المحدودة يكون لديها الحافز اكبر من غيرها لإنشاء صناديق ادخار العوائد النفطية^(١٣) . إن العوامل السابقة لا يمكن عدّها ثابتة ، فقد تتغير بمرور الزمن بفعل عوامل مختلفة سياسية و اقتصادية و اجتماعية.

أن إنشاء صندوق سيادي في العراق ، من الممكن أن يؤدي إلى ممارسة دور حيوي في اقتصاده ، فيما لو أحسن استخدامه و إدارته ، كما هو الحال في دول متقدمة مثل النرويج ، أو في دول أخرى مثل دول مجلس التعاون الخليجي .

إن الأهمية التي تكمن وراء إنشاء صندوق سيادي في العراق يمكن أن تتضح من خلال :-

- ١- المساعدة في رفع الكفاءة التوزيعية للإيرادات المتحققة من الفائض النفطي.
 - ٢- تعزيز سيولة الأسواق حتى في فترات الضغوط المالية بفعل طابع الاستثمارات بعيدة الأمد.
 - ٣- تسهيل ادخار عائدات الفوائض التي تحققها المالية العامة ثم تحويلها للأجيال القادمة .
 - ٤- السماح بمزيد من التنوع في أصول الحافظة و بزيادة التركيز على العائدات بالمقارنة مع ما يحدث في حال الأصول الاحتياطية التي يديرها البنك المركزي .
- و لكي تحقق عملية إنشاء صندوق سيادي في العراق النجاح في مهامها لابد من الالتزام بمبادئ معينة^(١٤)، أهمها :-

١- الإفصاح عن الإطار القانوني لهيكل الصندوق و آلية عمله .

٢- تحديد الهدف في سياسته العامة.

٣- الكشف عن ترتيبات التمويل و السحب الخاصة به

٤- الفصل بين الطموحات السياسية للحكومة ، و بين مصلحة الاقتصاد.

٥- لابد من توافر إطار حوكمة دقيق يقسم الأدوار و المسؤوليات .

٦- استخدام الأطر المناسبة للاستثمار و إدارة المخاطر .

إن الاستفادة من تجربة النرويج لإنشاء صندوق سيادي في العراق تعد ضرورية بغية تحقيق الاستقرار الاقتصادي ، لكن ما يجب أخذه بالحسبان أن نجاح التجربة في النرويج قد تحقق ضمن شروط و ظروف مغايرة ، مما يعني حتمية إنجاحها في العراق ، و لكن على نحو يجب أن يكون ملائماً لطبيعة الاقتصاد العراقي وخصوصيته بكل ظروفه السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

إن ما يمكن أن يضطلع به الصندوق السيادي في العراق هو عزل الموازنة العامة و الاقتصاد الكلي من التقلبات التي تحصل بين الآونة و الأخرى في أسعار النفط العالمية، وبذلك تقود إلى حالة الاستقرار Stabilization ، و إنها تعمل على حفظ حقوق الأجيال القادمة، إلى جانب كونها مرتكز مهم للشروع بالمشاريع ذات الأولوية الاقتصادية و الاجتماعية ، على طريق تحقيق النجاح في عملية التنمية الاقتصادية.

بعد ذلك و لضمان تحقق الغاية المنشودة ، لابد من القيام و تحت إشراف هيئة عليا بتوزيع نسب متساوية من عوائد الصندوق على شريحة خاصة من المستثمرين. على ان يتم اعتماد منهج تدريجي يطبق عبر مدى زمني لا ينتظر منه أن يكون في الأجل القصير، يتم خلاله توزيع نسبة محددة من عوائد الصندوق السيادي على الشريحة المذكورة ، و التي يجب أن يتم استقطابها عن طريق منحهم هذا الجزء على هيئة قروض، شريطة استثمارها في مشاريع يتم تملكها لهم لاحقاً ، بعد سداد قيمة القرض والفوائد المترتبة عليه، ولا يشترط في هذه الشريحة أن تكون من كبار المستثمرين، بل من جيش العاطلين عن العمل، محققين بذلك عدة غايات منها:- إعادة استثمار المورد النفطي، بطريقة تدر عوائد إضافية بدلاً من التآكل المستمر فيه ، وكذلك التخفيف عن كاهل القطاع العام و الموازنة العامة من تلك التخصيصات التي توجه لتوظيف العديد من العاطلين من العمل بمختلف مستوياتهم العلمية والثقافية ، إلى الدرجة التي يقبل فيها هؤلاء (وفي أحسن الأحوال) في وظائف تجعلهم يرزحون تحت مظلة (البطالة المقنعة) .

ان النجاح في المهمة السابقة يستدعي وجود هيئة عليا تأخذ على عاتقها دراسة الجدوى الاقتصادية للمشاريع الاستثمارية ، و تحددتها على وفق أولويات معينة تتفق مع الحاجة الحقيقية و الطاقة الاستيعابية للاقتصاد العراقي ، كما يقع على عاتقها اختيار نوعية المستثمرين مع إبداء المشورة و الرأي لهم في مجال ممارستهم للنشاط الاستثماري.

إن الغاية الاقتصادية من تشجيع هكذا رؤية كونها مدعومة بحجج النجاح التي ساققتها، وأكدها عدة دراسات اقتصادية و إحصائية، والتي وجدت بأن اتساع حجم و أعداد المشاريع الاستثمارية ، لاسيما الصغيرة منها*، يسهم في الحد من الاختلالات الاقتصادية و الاجتماعية المتمثلة بالبطالة و ارتفاع نسبة الإعالة ، و تدني مشاركة المرأة في الإنتاج و العمل.

و تنني حصة الفرد من الـ (GDP) ، و بالتالي ارتفاع حدة الفقر في المجتمع ، و بالتالي فإن هناك اتفاق بأن هذه المشاريع تسهم بتأمين مصدر دخل للأفراد ، هذا من جانب ، ومن جانب آخر فإن استقدام المستثمر الأجنبي يمكن أن يمهّد لانطلاق مشروعات ضخمة تشكل دعائم أساسية لمستقبل مستقر مع خلق اقتصاد وطني قوي و ضخم^(١٥)، وبالإضافة إلى ذلك فإن هذه المشاريع، لا يمكن الاقتصار عليها، وإنما يمكن التوسع فيها لتشمل المشاريع المتوسطة، وبالطبع فإن غالبيتها قد تقود إلى زيادة حجم الاستثمار الكلي في الاقتصاد العراقي و زيادة معدلات النمو الاقتصادي، والمساهمة في زيادة الصادرات و توفير النقد الأجنبي و تخفيف عجز ميزان المدفوعات، وتقديم الدعم لزيادة الكفاءة الإنتاجية للمشروعات كبيرة الحجم، وما يثبت صحة ذلك هو المساهمة المميزة لمثل هذه المشاريع في الاقتصاد المحلي لمجموعة من دول العالم لاسيما المتقدمة منها، وهذا ما يوضحه الجدول الآتي :-

الجدول (٣٢) / مساهمة المشاريع الصغيرة في الاقتصاد المحلي في البعض من دول العالم لعام ٢٠١١

الدولة	نسبة المساهمة في الصادرات الكلية	الأهمية النسبية للعمالة	نسبة المساهمة في تكوين الـ GDP
الولايات المتحدة الأمريكية	٦٠%	٥٩%	٥٠%
استراليا	٣٢%	٣٠%	٣٣%
ماليزيا	-	-	٥٢%
اليابان	٥٢%	٨٤.٤%	-
ألمانيا	٦٦%	-	-
إيطاليا	٤٧%	-	-
كندا	-	-	٣٤%
مصر	٤٠%	٦٦%	٩٠%

من اعداد الباحث بالاعتماد على :

1. World Economic and Social Trends and Policies in the World Economy, UN, NEW YORK 2011.

إن هذه الرؤية يمكن لها أن تعود بالنفع ليس على المستثمر المحلي فحسب، و إنما بالإمكان أن تعم بفائدتها على عموم الاقتصاد، خصوصاً من ناحية المساهمة في معالجة العديد من المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، وفي مقدماتها معالجة مظاهر الاختلال الهيكلي في الاقتصاد العراقي، لابد من الاستفادة مما يملكه من مزايا تنافسية يتسم بها. إذ إنه إلى جانب توافر النفط ،

هنالك الأراضي الزراعية الخصبة والإمكانات السياحية، التي تهيئ له قاعدة إنتاجية متنوعة تضمن تنمية اقتصادية على المدى الطويل وتخلصه من القيود والمخاطر التي يفرضها الاعتماد الكلي على النفط . فالاهتمام بالمزايا النسبية التي يتمتع بها الاقتصاد العراقي من شأنه أن يخلق ارتباطات قطاعية في الاقتصاد الوطني وفضلا عن ذلك فإن تطوير الحقول المنتجة للنفط والغاز (مع توفر التشريعات الاستثمارية والبنى التحتية) سوف يعمل على تشجيع المستثمرين الأجانب للقدوم والاستثمار في الصناعات المكملة وفي مقدمتها الصناعات البتروكيمياوية والتي تعتمد بالدرجة الأساس على الإنتاج النفطي الكبير. وإن النهوض بالقطاع الزراعي الذي تعد كثير من منتجاته مدخلات لقطاع الصناعة التحويلية كالصناعات الغذائية والنسيجية يتطلب إيجاد فرص استثمارية كبيرة وحل للمشاكل القائمة كتهيئة البنى التحتية من مشاريع بزل أو أرواء حديثة تقلل من نسبة الهدر في المياه المتاحة وكذلك وضع الآليات المناسبة للاستثمار كان يكون تقسيم الأراضي إلى مقاطعات زراعية تختص كل منها بإنتاج محصول معين بما يتلاءم وميزة كل مقاطعة زراعية ، وكذلك العمل على حل مشكلة الملكية ومشكلة تفتت الأراضي إلى قطع صغيرة يصعب الاستثمار فيها وتمنع الاستفادة من وفورات الحجم وإدخال المكننة الحديثة . وللقطاع السياحي أيضا أهمية في الترابط القطاعي ومقدرته الكبيرة في تنوع هيكل الإنتاج . إذ انه يتطلب تحديث صناعة البناء والتشييد والتي تعتمد على منتجات القطاعات الأخرى ، وقدرته على خلق الطلب المتزايد لقطاع الصناعة التحويلية (كالملابس والأغذية والسلع الدينية) وكذلك الخدمات المكملة لهذا القطاع كخدمات النقل والفنادق والمطاعم ومكاتب السفر ووسائل الاتصال . إن لتنوع هيكل الإنتاج تأثيراته في الاقتصاد الوطني .

لقد عانى الاقتصاد العراقي منذ البداية و لحد الآن من عدم فاعلية نظامه الضريبي ، مما يدفع و بالضرورة إلى تغييره، وعلى النحو الذي يجعله أكثر كفاءة ، من خلال التوجه نحو الإصلاحات الشاملة والهيكلية عن طريق توسيع القاعدة للضريبة وترشيد هيكل الفئات الضريبية وإعفاء الخصم الضريبي وتمييز الضرائب المفروضة على الخدمات مع تلك المفروضة على السلع .

وبخصوص توسيع القاعدة الضريبة فبالإمكان خلق أدوات جديدة لتشمل فرض أنواع جديدة من الضرائب مثل الضرائب على السلع والخدمات (كالضريبة على القيمة المضافة) على أصحاب المشاريع التي اكتمل إطارها العام من خلال القروض التي دعا الباحث آنفا إلى تقديمها، ومن خلال أو الضرائب البيئية والتي يكون الغرض الأساسي منها حماية البيئة أو فرض ضرائب على أنشطة القطاعات المختلفة وبعتماد مؤشرات خاصة تظهر نوع النشاط. على إن يقترن ذلك بتحسين الإدارة الضريبية لوجود علاقة قوية فيما بينهما، أي القاعدة الضريبية ومستوى الإدارة الضريبية، مع توافر الإرادة السياسية لإخضاع شرائح المجتمع المشمولة بدفع الضرائب جميعاً، بعيداً عن اعتبارات الوزن السياسي أو النفوذ أو الثروة^(١٦) .

إن الدعوة إلى الإصلاح الضريبي في العراق تستدعي إعادة النظر إلى النظام الضريبي كافة، إذ إن غياب التنسيق والتدرج والمتابعة في الإصلاح يمكن أن يؤدي إلى آثار سلبية تنعكس فيما بعد على مستوى الإيرادات العامة والكفاءة، وهذا ما حصل بالفعل خلال المراحل السابقة التي ابتدأت زمنياً من تاريخ نشوء السياسة المالية في العراق، إذ إن من شأن استقرار النظام الضريبي أن يسهم في جذب الاستثمار الأجنبي و يحفز الاستثمار المحلي .

وضمن السيناريو الذي نحن بصددده ، لا اكتمال متطلبات النجاح لابد من إصلاح النفقات العامة لا عن طريق تقليصها ، و إنما عن طريق توجيهها نحو المجالات التي من شأنها تحقيق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي لعموم المجتمع العراقي، وهذا لا يتم إلا من خلال شمول كلا الانفاقين الجاري و الاستثماري.

إن من بين القضايا المهمة في جانب إصلاح السياسة الانفاقية ، هو العمل على توجيه دعم السلع والخدمات نحو الفئات الفقيرة ، والعمل على تحسين مستوى الخدمات الاجتماعية فضلاً عن الاهتمام بالتنمية البشرية والبنى التحتية الاساسية. و تعزيز نظم الرقابة الإدارية لأغراض تحقيق الرصد الصحيح للموارد المخصصة للإنفاق الجاري غير المنتج .

إن هذه الرؤية تحدد الإجراءات التصحيحية التي تستهدف إبعاد الاقتصاد العراقي عن التقلبات الحاصلة في العائدات النفطية، من خلال العمل على فك الارتباط بين الإنفاق الجاري و العائدات النفطية، وتوجيه تلك العائدات نحو الإنفاق الاستثماري، ورفع معدل الادخار المحلي بشقيه الخاص والحكومي، وبناء الموجودات من النقد الأجنبي بحيث تكون كافية لمواجهة الأزمات . خصوصاً وان العراق يعد من بين الدول التي لم تستطع كبح جماح التوسع في الإنفاق العام في أوقات الارتفاع الكبير في أسعار النفط، وزيادة العوائد النفطية ، وما يترتب على ذلك من صعوبة التراجع وتقليل الإنفاق في إثناء الانخفاض المتحقق في أسعار النفط العالمية و تراجع حجم العائدات النفطية ، مما يؤدي إلى زيادة نسبة العجز و تفشي الضغط التضخمية، الأمر الذي قد يجبر متخذي القرار في بعض الأحيان إلى إلغاء أو تأجيل بعض المشاريع الاستثمارية، بدافع ضغط حجم الإنفاق العام ، مما يعني التراجع في مستوى النشاط الاقتصادي، وانخفاض معدلات النمو و تراجع مستوى التشغيل. لذلك فأن المعالجة المناسبة تتمثل باتخاذ القرار المناسب قبل وقوع الأزمات من خلال العمل على ضمان تراكم الموجودات المالية خلال المراحل الزمنية التي تتحقق فيها الوفرة النفطية، وذلك لضمان حسن أداء السياسة المالية لمهامها خلال مرحلة الأزمة. وبالتالي فأن النجاح في تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المالية، يعد خطوة ضرورية للنجاح في إدارة العملية التنموية في البلد ، من خلال توجيه الصحيح للبرامج و المشاريع التي تخدم العملية برمتها .

وأيضاً تحمل هذه الرؤية بين طياتها جوانب ايجابية، تظهر بخاصة على الموازنة العامة، وبصورة عامة على الاقتصاد العراقي من خلال تأمينها للدور الذي عجزت السياسة المالية عن القيام به و لسنوات عدة مضت، وهي تتمثل بإمكانية تأمين المصادر التي تسهم في تنويع الجانب الايرادي في هيكل الموازنة العامة من خلال التوجه نحو تنمية و تشجيع الأنشطة الإنتاجية المختلفة، ورفع المقدرة الضريبية لشريحة جديدة من المكلفين بها، والتوجيه المنظم و العقلاني للنفقات العامة، والقضاء على حالة عدم الاستقرار في الموازنة العامة. هذا بالإضافة إلى أن هذه الرؤية تمتد بفائدتها لتشمل عموم الاقتصاد من خلال المساهمة في القضاء على بعض المشاكل ، كالمساهمة في التخفيف من البطالة ، والمساهمة في تنويع هيكل الصادرات، مما يشكل مستقبلاً سبباً لمواجهة العجزات في الميزان التجاري و بالتالي مواجهة العجزات في ميزان المدفوعات ، كما يمكن الإسهام و من خلال الرؤية التي يطرحها الباحث في القضاء على مشكلة الفقر في العراق، و تقليل التفاوت في توزيع الدخل و الثروات بين شرائح المجتمع العراقي .

ويمكن ان تتسع ايجابيات هذه الرؤية لتشمل الجانب الاجتماعي ، فبالإمكان ان تحد من مطالبة أفراد المجتمع العراقي و لاسيما العاطلين منهم بالالتحاق بالقطاع الحكومي ، كما أنها تلغي الاعتماد على البطاقة التموينية تدريجياً نظراً لتحسن المستوى المعاشي لغالبية الافراد. و خلاصة القول فان المجتمع في ظل هذه السياسة سيتحول من مجتمع يعاش على الريع إلى مجتمع منتج .

ومن جانب آخر ، فان هكذا إجراء سيجرد تدريجياً الدولة الريعية الجديدة من النزعة السلطوية المستبدة والتي يغذيها في ذلك كونها القابض و المالك الوحيد للثروة ، و في ذلك استبعاد لكل مظاهر الفساد المحيطة بالريع النفطي، و من ثم فإن ذلك سيسهم إلى حد ما في التقليل من هيمنة الدولة على الاقتصاد، ويعطي دور اكبر، و فرص أوفر لتنمية وتعزيز مساهمة القطاع الخاص في استثمار الريع النفطي في المجالات التي لا تفلح فيها الدولة، وعلى نحو يتسم بالكفاءة ، ليحتل القطاع الخاص في النهاية مساحة أوسع في تركيبة الاقتصاد العراقي

الاستنتاجات

وفي نهاية البحث تم التوصل الى عدة استنتاجات ، كان من بينها الاتي :-

١- إن بروز الدولة الريعية في العراق، قد كان محاطاً بالتغيرات و الأحداث غير الطبيعية ، فكانت عملية التأقلم مع الواقع معقدة جداً ، بفعل ظروف البلد الاستثنائية ، لذا كان الاقتصاد يعيش حالة من التخبط و عدم الوضوح في الرؤى و الأهداف و الطموحات و عدم الدقة في السياسات الاقتصادية المتبعة ، كل ذلك كان بفعل فشل الحكومات المتعاقبة بالإدارة السليمة لدولة الريع النفطي في العراق .

٢- لم تحقق الدولة الريعية في العراق نجاحات مميزة في توجيه الريع النفطي ، و على النحو الذي يحقق فائدة كبيرة منه ، إلا بحدود ضيقة ، لا تتعدى في الأعم الغالب، بناء البنى التحتية و انتشار الاقتصاد من مخاطر الانهيار التام، و الأسباب من وراء ذلك تتمثل بسوء التوجيه الناجم عن عدم تبني السياسات و الإستراتيجيات الاقتصادية و التنموية الصائبة، و التداعيات السياسية و العسكرية التي اعترضت المسار التطوري للاقتصاد العراقي، فكانت كلها سبباً وراء امتصاص الريع النفطي .

٣- إن هنالك حالة اقتران بين مهام السياسة المالية و ولادة الريع 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 التخبط في توجهها نحو الطريق الذي يمهدها 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 .

٤- إن التفاعل اللا متكافئ بين مجموعة من المتغيرات الاقتصادية خلال المسار التطوري للاقتصاد العراقي ، قد ولد مشاكل خطيرة واجهت السياسة المالية فيه ، دعمها في ذلك التوجيه غير السليم للموارد المتاحة عبر القنوات الانفاقية المختلفة ، مع الإصرار على الاستنزاف الدائم للريع النفطي بهدف سد الثغرات في الهيكل الإيرادي ، دون أن تكون هذه العملية مصحوبة بمعالجة حقيقية لهذا الواقع الخطير.

٥- منذ النشأة الأولى للسياسة المالية في العراق لم يتم بشكل جدي تبني إستراتيجيات مالية ذات كفاءة عالية ، يتم من خلالها تحقيق الاستغلال الأمثل للريع النفطي ، وعلى نحو يتجه إلى تنويع مصادر الإيرادات العامة ، فبقي الاقتصاد بعيداً عن المستوى الذي يضمن تحقق الرفاهية الاقتصادية و الاجتماعية لعموم أفراد المجتمع .

التوصيات

اما ابرز توصيات البحث فتتمحور حول الاتي :-

١- ضرورة تبني استراتيجيات مالية فاعلة مختلفة الآجال ، يتم تعزيزها بالقدرات المؤسسية للدولة الريعية في العراق ، مع التركيز على تطوير أنشطتها الاستخراجية والتنظيمية والتوزيعية ، ودعم دورها لتكون أكثر فاعلية في تنظيم الاقتصاد على المستوى الكلي ، و ضمن هذه المهمة لابد من تشجيع مشاركة القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني في المساهمة بالعمليات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية.

٢- ضرورة توظيف السياسة المالية بالاتجاه الذي يقوي 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

٣- تفعيل دور السياسة المالية ليتوافق عملها مع الشروط التي تلتحم فيها مع السياسات الأخرى ، لا سيما النقدية منها ، و على نحو يحقق الانسجام في عملها جميعاً صوب تفعيل الانتقال الشامل إلى السوق الحر الموجه المتجانس.

٤- يجب أن يكون النظام الإداري للدولة العراقية ملماً بمعطيات التغيير وضروراته، من حيث ثقافة نظام السوق ، و تغييرات البيئة الاقتصادية و السياسية العالمية المعاصرة ، وتوجهات 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 الريعية لخدمة شعوبها .

٥- ترشيد أو تقييد النفقات العامة ببندوها كافة ، ومحاصرة مسببات الهدر و الضياع المالي، عن طريق اعتماد الوسائل الرقابية و التنظيمية المتاحة .وهذا الإجراء يتطلب تبني جملة من الإجراءات الملائمة والمصاحبة 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.

٦- لابد من التوجه الجاد من السلطتين 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 الريع النفطي.

الفرع للعلوم الاقتصادية والإدارية

المصادر

- ١- علي خليفة الكواري ، نحو إستراتيجية بديلة للتنمية : الملامح العامة لاستراتيجية التنمية في اطار اتحاد اقطار مجلس التعاون و تكاملها مع بقية الاقطار العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الثانية ، بيروت ، ١٩٨٦ .
- ٢- صندوق النقد الدولي، مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي: تحديث لأهم التوقعات في تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، الصندوق، واشنطن، يوليو (تموز) ٢٠٠٨ .
- 3- BP Statistical Review of World Energy : June 2012.
- ٤- أحمد ابراهيم علي ، المسارات المحتملة للنمو في ضوء مستقبل قطاع الطاقة في العراق و العالم، ندوة اقتصاديات الطاقة و النفط ، جامعة بابل ، ٢٠١٣ .
- ٥- جمهورية العراق، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، وثيقة إستراتيجية التنمية الوطنية ٢٠٠٥-٢٠٠٧ .
- 6- Iraq Energy Outlook , World Energy Outlook Special Report , International ,Nov. 2012
- ٦- وزارة المالية ، التقارير الصادرة عن دائرة الموازنة ، جداول الموازنة المقدمة لمجلس النواب العراقي من وزارة المالية.
- 8-Jack Diamond, Duncan Last : “ Budget system Reform in Transitional Economies : The Case of the Former Yugoslav Republics”, IMF, wp/03/247, Washington, December 2003.
- ٩-مظهر محمد صالح ، توصيف النظام الاقتصادي : بين الاكاديمية الكلاسيكية و الماركسية الجديدة و رؤية اكااديمية عراقية معاصرة ، دراسات اقتصادية ، بيت الحكمة ، العدد الاول ، السنة الثالثة ، بغداد ، ٢٠١١ .
- ١٠- ماجد عبد الله المنيع ، صناديق الثروات و دورها في ادارة الفوائض النفطية ، مجلة النفط و التعاون ، المجلد ١٥ ، العدد ١٢٩ ، البصرة ، ٢٠٠٩ .
- ١١- سيفين برينت ، صناديق الثروة السيادية الخليجية في زمن الاضطراب ، مؤسسة كارنيغي الدولي ، ٢٠٠٩ .
- ١٢- محمد عواد الزيادات و محمد عبدالله العوامة، الاستثمار في المشاريع الصغيرة و دوره في الحد من تأثير الازمة المالية في الاردن، بحث منشور في مؤتمر حول:التحديات التي تواجه منظمات الاعمال المعاصرة: الازمة المالية العالمية والآفاق المستقبلية،الجزء الرابع،الطبعة الاولى،مكتبة المجتمع العربي للنشر و التوزيع، عمان ، ٢٠١١ .
- 13- World Economic and Social Trends and Policies in the World Economy, UN, NEW YORK 2011.
- ١٤-كلوديوم لوزر ، مارتن جيرجل : " الطريق الطويل لتحقيق الاستقرار المالي " ، مجلة التمويل والتنمية ، صندوق النقد الدولي، مارس ٢٠٠٠ .

^{١١}:علي خليفة الكواري ، نحو استراتيجية بديلة للتنمية : الملامح العامة لاستراتيجية التنمية في اطار اتحاد اقطار مجلس التعاون و تكاملها مع بقية الاقطار العربية ، مركز دراسات الوحدة العربية ، الطبعة الثانية ، بيروت ، ١٩٨٦ ، ص ٦٢ .

^٢:صندوق النقد الدولي، مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي: تحديث لأهم التوقعات في تقرير آفاق الاقتصاد العالمي، الصندوق، واشنطن، يوليو (تموز) ٢٠٠٨، ص ٥ .

^٣:صندوق النقد الدولي، مستجدات آفاق الاقتصاد العالمي:..... ، مصدر سبق ذكره ، ص ٥ .

BP Statistical Review of World Energy : June 2012.

٤:

^٥: للمزيد انظر : أحمد ابراهيم علي ، المسارات المحتملة للنمو في ضوء مستقبل قطاع الطاقة في العراق و العالم ، ندوة اقتصاديات الطاقة و النفط ، جامعة بابل ، ٢٠١٣ .

^٦: أحمد ابراهيم علي ، المسارات المحتملة للنمو في ضوء مستقبل قطاع الطاقة في العراق و العالم ، مصدر سبق ذكره
^٧: جمهورية العراق ، وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، وثيقة إستراتيجية التنمية الوطنية ٢٠٠٥-٢٠٠٧، ص ٢٠ .

^٨ Iraq Energy Outlook , World Energy Outlook Special Report , International ,Nov.

2012 , p103 :

^٩: أحمد ابراهيم علي ، المسارات المحتملة للنمو في ضوء مستقبل قطاع الطاقة في العراق و العالم ، مصدر سبق ذكره
^{١٠}: Jack Diamond, Duncan Last : “ Budget system Reform in Transitional Economies : The Case of the Former Yugoslav Republics”, IMF, wp/03/247, Washington, December 2003, P.11.

^{١١} للمزيد حول ذلك راجع : مظهر محمد صالح ، توصيف النظام الاقتصادي : بين الأكاديمية الكلاسيكية و الماركسية الجديدة و رؤية أكاديمية عراقية معاصرة ، دراسات اقتصادية ، بيت الحكمة، العدد الاول، السنة الثالثة، بغداد، ٢٠٠١
^{١٢}: مظهر محمد صالح إشكالية الاقتصاد الانتقالي في العراق - استقطاب مالي أم إغتراب اقتصادي ، مصدر سبق ذكره
^{١٣}: ماجد عبد الله المنيع ، صناديق الثروات و دورها في ادارة الفوائض النفطية ، مجلة النفط و التعاون ، المجلد ١٥ ، العدد ١٢٩ ، البصرة ، ٢٠٠٩ ، ص ٣٤ .

^{١٤}: لغرض معرفة المبادئ العامة لادارة الصناديق السيادية انظر :-

سيفين برينت ، صناديق الثروة السيادية الخليجية في زمن الاضطراب ، مؤسسة كارنيغي الدولي ، العدد ٢ ، ٢٠٠٩ .
* تواجه معظم الدول صعوبة في تحديد تعريف موحد لتوصيف و تصنيف المشروعات الصغيرة ، اذ انه وفقاً لأحد الدراسات الصادرة عن معهد ولاية جورجيا (www.buidex.com.sy/boo7) بانته هنالك اكثر من خمسة و خمسون تعريفاً للمشروعات الصغيرة و المتوسطة في خمسة و سبعون دولة ، الا انها عموماً تشير على انها أنشطة اقتصادية يكون فيها الانتاج نمطي و تستخدم فيها الآلة مع تميزها بخطوط الانتاج و محدودية الطاقة الانتاجية و قلة رأس المال و انخفاض عدد العاملين .

^{١٥}: محمد عواد الزيادات و محمد عبدالله العوامة ، الاستثمار في المشاريع الصغيرة و دوره في الحد من تأثير الازمة المالية في الاردن ، بحث منشور في مؤتمر حول : التحديات التي تواجه منظمات الاعمال المعاصرة : الازمة المالية العالمية و الآفاق المستقبلية ، الجزء الرابع ، الطبعة الاولى ، مكتبة المجتمع العربي للنشر و التوزيع ، عمان ، ٢٠١١ ، ص ٧٥ .

^{١٦}: كلوديو لوزر، مارتين جيرجل: "الطريق الطويل لتحقيق الاستقرار المالي"، مجلة التمويل والتنمية، صندوق النقد الدولي، مارس ٢٠٠٠، ص ١١.