واقع السياسة المالية في العراق
(المركز والاقليم)
للمدة (١٩٩١- ٢٠١٢)

The reality of the financial policy in Iraq (center and region) for the period 1991-2012

الأستاذ المساعد الدكتور
خليل إسماعيل إبراهيم
جامعة بغداد – مركز بحوث السوق وحماية المستهلك

Assistant Prof.Dr.Khalil Ismail Ibrahim

Market Research and Consumer Protection Center,
University of Baghdad

الخلاصة

مرت السياسة المالية في العراق بمرحلتين رئيسيتين، هما مرحلة ما قبل التغيير السياسي الذي حصل عام ٢٠٠٣ ومرحلة ما بعد ٢٠٠٣، وفي كلتا المرحلتين كانت هذه السياسة تعاني من ضعف الفاعلية، إذ بينما كانت في مرحلة ما قبل عام ٢٠٠٣ تعاني من مركزية شديدة مما أدت الى ضياع موارد اقتصادية كثيرة في مجالات غير إنتاجية فإن مرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣ هي الأخرى كانت ولا زالت السياسة المالية خلالها تعاني من تعدد وبطء في مراحل اتخاذ القرارات مما كانت له انعكاسات سلبية على مجالات عديدة لعل أهمها تراجع النمو الاقتصادي واتساع البطالة وضياع الموارد الاقتصادية .

Abstract

The Fiscal policy in Iraq was past in two essential period which there, the period before the political changes which take place in 2003, and the period after 2003 in both periods, this policy was suffer from activity weakness, so it was in the period before the year 2003 suffer from strong centralization which lead to lost numerous economic resources in unproductive fields, and then the period after year 2003 also the fiscal policy was and still suffer from numerous and slowness stages to decide decisions which have negative reflections at several fields perhaps the more important fallback the economic development and enlargement unemployment and lost resources.

المقدمة:

للسياسة المالية في أي دولة أثر حيوي ومباشر في جملة متغيرات اقتصادية واجتماعية، لان هذه السياسة من شأنها معالجة او تخفيف اثار ندرة الأموال إذا كانت الدولة تشكو من تلك الندرة كما انها قد تساعد في توظيف الفائض من الأموال في أوجه استثمارية تعود على الدولة والمجتمع بالفوائد المتوخاة، ومن نافلة القول انه لايمكن أن يتحقق ذلك ما لم تكن هناك سياسة مالية سليمة، وفي التاريخ القديم والمعاصر من التجارب ما فيه الكفاية لتأكيد أهمية السياسة المالية في مواجهة المعضلات المالية كما انه من الاهمية بمكان الإشارة إلى أن السياسة المالية ليس بمقدورها منفردة تحقيق نتائج ملموسة ما لم تكن هناك سياسات أخرى مساندة لها، فالسياسة الاقتصادية ينبغي أن ينظر إليها بوصفها كياناً واحداً لا ينفصل بعضه عن بعض والا جاءت النتائج على غير ماهو مرغوب به .

مشكلة البحث: ضعف التنسيق بين السياستين الماليتين للمركز والاقليم وما يترتب عليه من اعاقة للنمو الاقتصادي .

هدف البحث: بيان أوجه الضعف في السياسة المالية للحكومة المركزية وحكومة إقليم كردستان وانعكاسات ذلك على جوانب عديدة منها الموازنة العامة والنمو الاقتصادي .

أهمية البحث: تتمثل هذه الاهمية في محاولة بيان أوجه ضعف التنسيق بين السياستين الماليتين للمركز والاقليم وما يترتب على ذلك من سلبيات .

فرضية البحث: كانت السياسة المالية ولازالت معوقاً لأوجه تقدم متغيرات عديدة لاسيما النمو الاقتصادي .

منهجية البحث: اعتمد البحث طريق الاستنتاج إذ أنه انطلق من فرضية عامة تفيد بتراجع النمو الاقتصادي بسبب غياب السياسة المالية العامة أو ضعفها، ومن ثم محاولة التأكد من النتائج التي تحققت خلال مدة البحث .

الاطار الزمني للبحث: تمتد مدة البحث بين السنوات (١٩٩١- ٢٠١٢)لأجلموازنة فعالية السياسة المالية خلال هذه السنوات .

هيكلية البحث: لأجل الاحاطة بالموضوع فقد تمت معالجة المشكلة من خلال مبحثين .

المبحث الأول
إطار مفاهيمي في مجال السياسة المالية والنمو الاقتصادي

أ- مفهوم السياسة المالية:

ينصرف مفهوم السياسة المالية إلى سياسة الحكومة في تحديد المصادر المختلفة للإيرادات العامة وتحديد الأهمية النسبية لكل من هذه المصادر، هذا من جهة ومن جهة أخرى تحديد الكيفية التي تستخدم بها لتمويل الانفاق الحكومي (الانفاق العام) بحيث تتحقق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة (الأمين، ١٩٨٣ :١٣٥)، وبمعنى آخر السياسة المالية هي الطريق الذي تنتهجه الحكومة في تخطيط الانفاق العام وتدبير وسائل تمويله كما يظهر في الموازنة العامة للدولة (عبد الحميد، ١٩٩٧: ٢٣٩)، كما يمكن القول إنها خطة الحكومة للإنفاق والضرائب من أجل توجيه الطلب الكلي في بعض الاتجاهات المرغوبة (Williams Alan, 2003: 570) ويعبر عنها (ساملسون)

(Paul& William, 1985:905) بأنها برنامج الحكومة فيما يتعلق:

1. بالمشتريات من السلع والخدمات والانفاق على المدفوعات التحويلية .
2. كمية ونسب الضرائب المختلفة

يمكن للحكومة ان تؤثر في الاقتصاد الوطني من خلال أدوات السياسة المالية وهي: (الأمين، ١٩٨٣: ١٤٠).

– الضرائب بكافة انواعها مثل (ضرائب الدخل وضرائب الشركات والرسوم الكمركية والضرائب غير المباشرة).

– الانفاق الحكومي وكيفية توزيعه على النشاطات المختلفة .

– الدين العام

وقد حصلت تطورات في مفهوم السياسة المالية طبقاً للدور الذي تمارسه الحكومة في الحياة الاقتصادية بيد إنها لم تخرج عن كونها استخدام الحكومة للايرادات العامة والنفقات العامة لتحقيق عدد من الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمالية خلال مدة زمنية معينة(الامين: مصدر سابق: ١٤٠).

وعلى الرغم من استمرار المفهوم العام للسياسة المالية إلا أن هناك تغيراً في آليات او أذرع السياسة المالية وهي النفقات العامة والايرادات العامة، بعد استمرار النظرة التقليدية للسياسة المالية إذ هناك تأكيد على ضرورة حيادية السياسة المالية (Fiscal Policy) وأن تكون النفقات العامة والايرادات العامة في حالة توازن مستمر ماعدا فترة الحرب (Colander ,2008:711) إلا أن النظرة الى السياسة المالية قد اخذت بالتغيير اثناء النصف الأول من القرن الماضي في أوربا والولايات المتحدة الامريكية (Colander op. Cit) بعد أن واجهت العديد من الدول الصناعية أزمة الكساد الكبير وحينئذ تصدى

كبار الاقتصاديين مثل (A.C.Pigou) و(F.Knight) و (J.M.Keynes) الذين أثاروا تساؤلات حول مبادى المالية المحايدة وفيما اذا كان ممكناً الخروج من تلك الأزمة اذا ما استمر الاعتقاد السائد بوجوب الاستمرار بحيادية المالية العامة.

ب- اهمية السياسة المالية في توفير الموارد المالية:

للسياسة المالية دور كبير في توفير الموارد المالية لاسيما في البلدان التي لاتتوافر لديها موارد طبيعة كالنفط والغاز، فالبلدان التي لاتتوافر لديها مثل هذه الموارد تلجأ الى استخدام مختلف الوسائل ومنها السياسة المالية إذ يمكن للحكومة في كثير من الحالات زيادة مواردها الاقتصادية خلال زيادة حصيلة الضرائب والرسوم والاقتراض العام من ناحية وتقليص او ترشيد النفقات العامة مما يُمكن الحكومة من توفير الموارد الاقتصادية اللازمة: (الجنابي، ١٩٩٠: ٤٧)

جـ - دور السياسة المالية في حماية الانتاج الوطني:

السياسة المالية وسيلة هامة في حماية الانتاج الوطني، اذ تقوم العديد من الدول في طور النمو بفرض الضرائب الكمركية على السلع المستوردة التي تنافس السلع المحلية وذلك لغرض تشجيعها واعطائها الفرصة الكافية لتسويقها داخل البلد ذاته، ويمكن للسياسة المالية القيام بعمل الكثير للحد من الاغراق السلعي اذ ان الحكومات تفرض الضرائب على انتاج السلع وبيعها وعبورها الحدود (الصكبان، ١٩٦٧ :٢٥٣) وعلى ذلك تكون الضرائب الكمركية وضرائب الانتاج والاحتكارات المالية اهم الوسائل التي تستطيع الحكومة اتخاذها بوصفها تدابيراً مالية لتحقيق أهداف عديدة منها الحصول على الموارد المالية اللازمة وتوفير قدر من الحرية للصناعة الوطنية ومواجهة الاغراق السلعي الذي تتعرض له بعض المنتجات، وربما يتجاوز عمل السياسة المالية مهام الحماية الى مجال الدعم، فتقوم الكثير من الحكوماتباعطاء دعم مناسب لمثل هذه السلع لغرض تمكينها من المنافسة في البلدان الأخرى، وللسياسة المالية دور مهم في الاقتصاد الوطني، لأن الاقتصاد الوطني كثيراً ما تنتابه تقلبات جامحة وهي بحاجة الى وسيلة مناسبة لأجل جعل حركة الاقتصاد الوطني منتظمة، وتعد السياسة المالية من أهم الضوابط في هذا المجال: (Campbell,2005:215)

وفي مجال تحفيز النشاط الاقتصادي تواجه الحكومات ثلاثة خيارات هي:

1. زيادة النفقات الحكومية.
2. تقليل الضرائب.
3. تبني تشكيلة من الخيارين السابقين.

ولتقييم السياسة المالية فيما اذا كان يمكن اختيار سياسة مالية توسيعية(expansionary) أو محايدة (neutral) أو مقيدة (Contractionary) في المدة الزمنية المحددة، لا يمكن بسهولة اختبار

آثار التغيرات في عجز الموازنة أو الفائض لأن هذه التغيرات يفترض أن تعكس التغيرات في عوائد الضرائب التي تصاحب التغيرات في الناتج المحلي الاجمالي(GDP)، لذا فانه لتقييم وضع السياسة المالية هناك حاجة الى: (GDP)(Compbell,2005:220)

- تكييف العجز أو الفائض لازالة التغيرات التلقائية في عوائد الضرائب
- مقارنة أحجام العجز في الميزانية (أو الفوائض) مع مستويات الناتج المحلي الاجمالي الممكن.

د- ادارة الموارد العامة في الدول الاتحادية:

إن التشريع المالي في الدولة يتولى بيان النشاط المالي الذي يتمثل في كيفية حصول الحكومة على ايراداتها وأوجه انفاقها والموازنة بين الايرادات والنفقات، وهذا الأمر ينطبق على الدول البسيطة والمركبة، ولكن الأمر قد يتعقد في حالة الدولة المركبة ومنها الدولة الفيدرالية، ذلك ان هذه الاخيرة قد يتم صنع القرار الاقتصادي فيها على مستويات مختلفة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية، وتختلف الدول الفيدرالية بدرجة كبيرة في اختياراتها بالنسبة لطبيعة الفيدرالية المالية بصورة محددة في كيفية تقسيم الصلاحيات المالية بين المركز والاقاليم. (البصيصي: ٢٠١٣ :١) وتحديد المهام المالية بما يمنع وجود تضارب في هذه المهام، (Conflict of functions) (Musgrave, 1973: 18) .

إن إحدى الميزات العامة لتخصيص السلطات المالية في جميع الانظمة الفيدرالية تقريباً تتمثل بجعل مصادر الايرادات الرئيسة بيد الحكومات الفيدرالية حتى عندما تكون بعض المجالات الضريبية مشتركة مع الحكومات المحلية فان الحكومات الفيدرالية تميل الى السيطرة عليها. (البصيصي ٢٠١٣: ١)

ومن تتبع التشريعات الدستورية في بعض الدول يتضح أن الأمور المالية تكون من اختصاصات السلطة الاتحادية، كما هو في الولايات المتحدة الامريكية إذ نصت الفقرة الثامنة من المادة الاولى من الدستور الامريكي الاتي:

1. فرض الضرائب والرسوم والفوائد والمكوس وجبايتها تكون من اختصاص الكونجرس.
2. اقتراض الاموال لحساب الولايات المتحدة.
3. تنظيم التجارة مع الدول الاجنبية وبين مختلف الولايات.
4. الاستئثار بحق التشريع في جميع القضايا أيا كانت في مقاطعة (لاتزيد مساحتها على عشرة أميال مربعة) .

وفي الدستور الالماني نصت المادة (٧٣) والمادة (١٠٥) على ان :-

1. القوانين المتعلقة بالاقتصاد (المناجم والتعدين، والصناعة، واقتصاد الطاقة، والعمل اليدوي، والحرف، والتجارة، وشؤون البنوك، والأسواق المالية والصحة والتأمين) تكون حصراً للسلطة الاتحادية .
2. بقاء التشريعات في مجال الكمارك والشؤون المالية الحكومية حصراً بيد الاتحاد.

وفي الدستور الاماراتي لعام ١٩٧١ (المعدل ٢٠٠٩) هناك اشارات إلى الأمور المالية ومنها ما نصت عليه المادة(١٢٠) اذ ينفرد الاتحاد بالتشريع والتنفيذ في مجالات عديدة منها:

* مالية الاتحاد والضرائب والرسوم والعوائد الاتحادية.
* القروض العامة الاتحادية.
* الخدمات البريدية والبرقية والهاتفية واللاسلكية.
* النقد.
* أملاك الاتحاد وكل ما يتعلق بها.

وعندما ننظر في الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥ نجده وخلافاً للكثير من الدساتير قام بتوسيع اختصاصات سلطات الاقاليم بشكل كبير وعلى حساب السلطات الاتحادية وهو على خلاف المألوف للدول الاتحادية (الفيدرالية) التي نشأت من دولة بسيطة وموحدة إذ غالباً ما كانت تميل الى تقوية الحكومة المركزية (أو الاتحادية) على حساب الحكومات المحلية، ومن أبرز المسائل التي تظهر فيها هيمنة السلطات المحلية للاقاليم هي:

1. مانصت عليه المادة (١١٥) من الدستور العراقي (٢٠٠٥) والتي حددت اختصاصات الأقاليم إذ إن هذه المادة جعلت الأولوية لقانون الأقاليم في حالة حصول اختلاف بين قانون الحكومة الاتحادية والاقاليم أو المحافظات غير المرتبطة في إقليم.
2. مانصت عليه الفقرة الثانية من المادة (١٢١ـ ثانياً) يحق لسلطة الاقليم تعديل القانون الاتحادي في الاقليم في حالة وجود تناقض أو تعارض بين القانون الاتحادي وقانون الاقليم بخصوص مسألة لاتدخل في الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية.

وعند مراجعة الامور المالية التي عالجها الدستور العراقي لعام (٢٠٠٥) نجد الاختصاصات تتحدد على ثلاث مراتب:

أ . الاختصاصات الحصرية للسلطات الاتحادية وهنا نجد أن الاختصاصات الحصرية هي:

1. رسم السياسة الاقتصادية.
2. تنظيم السياسة التجارية عبر حدود الأقاليم والمحافظات.
3. رسم السياسة المالية والكمركية.

4. رسم السياسة النقدية واصدار العملة.
5. وضع الموازنة العامة.
6. انشاء البنك المركزي وادارته.

ب . الاختصاصات المشتركة بين السلطات الاتحادية وسلطات الاقاليم وهنا نلاحظ أن:

1. المادة (١١) من الدستور نصت على أن النفط والغاز هو ملك كل الشعب العراقي في كل الاقاليم والمحافظات، وأن الواردات توزع بشكل منصف يتناسب مع التوزيع السكاني إن ادارة المواقع الأثرية هو من اختصاص السلطات الاتحادية بالتعاون مع الاقاليم التي توجد فيها .
2. ادارة المواقع الاثرية هو من اختصاص السلطات الاتحادية بالتعاون مع الاقاليم التي توجد فيها .
3. ادارة الكمارك .

هـ- مفهوم النمو الاقتصادي:

ليس من اليسير اعطاء مفهوم محدد للنمو الاقتصادي ؛ لتعدد وجهات النظر حول هذا المفهوم، وهناك شيء من عدم الدقة في فهم النمو الاقتصادي ومفهوم آخر قريب منه هو التنمية الاقتصادية، النمو الاقتصادي يعبر عن معدل زيادة الانتاج أو الدخل الحقيقي في دولة ما خلال فترة زمنية محددة، وهو يعكس التغييرات الكمية في الطاقة الانتاجية ومدى استغلال هذه الطاقة، فكلما ارتفعت نسبة استغلال الطاقة الانتاجية المتاحة في جميع القطاعات الاقتصادية، ازداد معدل النمو الاقتصادي والعكس صحيح . (الأمين، ١٩٨٣: ٢٥٥)، وهناك العديد من النظريات التي اهتمت بالنمو الاقتصادي وفق نماذج محددة وذلك لكون النمو يتأثر بمتغيرات عديدة لذا فان العلماء الذين اهتموا بالنمو يحددون نماذج لغرض التوفيق بين تلك المتغيرات بصورة مبسطة، والنموذج الاقتصادي يعبر عن العلاقات بين المتغيرات الاقتصادية من اجل توضيح العلاقة السببية بين المتغيرات المهمة في العالم الحقيقي للظاهرة بعد حذف التعقيدات غير الملائمة (النجفي والقريشي، ١٩٨٨: ٥١). وهناك العديد من النماذج او النظريات التي تهتم بالنمو الاقتصادي وهي (المصدر نفسه: ٥٦).

- النماذج أو النظريات الكلاسيكية (ادم سمث، ريكاردو، مالثس).
- النموذج الماركسي .
- النماذج أو النظريات الكنزية (كينز، هارود، دومار).
- نموذج أو نظرية النمو الاقتصادي للمدرسة الكلاسيكية الحديثة (مارشال، وليم ستانلي، جيفونز، كلارك، وآخرون).

وبصدد التفرقة بين النمو الاقتصادي والتنمية الاقتصادية يرى بعض الاقتصاديين ان التنمية مرادفة للنمو (أو النهضة). (فرجاني،١٩٨٤ :٤١) وان الفارق الاساس بينهما هو أن التنمية جهد قصدي بينما النمو هو طور مجتمعي ينشا في مجتمع ما نتيجة تفاعل ظروف موضوعية تلقائية، أما (كندلبرجر) فيرى أن النمو الاقتصادي يعني مزيداً من الانتاج وان التنمية الاقتصادية تتضمن مزيداً من الانتاج وتغييرات فنية (Technical) وترتيبات مؤسسية (institutional Arrangement) وتغيرات هيكلية (Structural Changes) في المنتجات وفي تخصيص المستخدمات (Kindleberger,1965:P) ومما لاشك فيه أنه ينبغي تحقيق ثلاثة تطورات في الاقل كي يمكن تحقيق النمو الاقتصادي أو التنمية الاقتصادية وهي (ابراهيم،١٩٩٠: ١٤).

1. ارتفاع حقيقي في متوسط دخل الفرد.
2. تغييرات هيكلية ايجابية في الاقتصاد الوطني.
3. استقلال الاستثمار عن التمويل الاجنبي.

لا يمكن القول بان الاقتصاد القومي قد دخل مرحلة التنمية الاقتصادية إلا اذا أصبحت التنمية الاقتصادية نمطاً (Norm) طبيعياً لهذا المجتمع، بمعنى ان تتكون في داخل المجتمع تلك القوى القادرة على اجتياز العقبات كافة وعلى دفع الاقتصاد القومي نحو النمو والتقدم (محي الدين، ١٩٧٥: ٢١١).

ويحضى متوسط دخل الفرد بأهمية كبيرة من بين مؤشرات تحقق النمو الاقتصادي إذ يشير البعض (آدم، ٢٠١٤: ١) الى أن هناك ثلاثة معايير رئيسة لقياس التنمية الاقتصادية هي:

- معايير الدخل .
- المعايير الاجتماعية .
- المعايير الهيكلية .

وأن معايير الدخل تشتمل على معايير فرعية منها :

- معيار الدخل القومي الكلي .
- معيار الدخل القومي الكلي المتوقع .
- معيار متوسط الدخل والذي يعد من أكثر المعايير استخداماً وأكثرها صدقاً عند قياس التقدم الاقتصادي في معظم دول العالم على الرغم من ان هناك مشاكل تواجه الباحث في الدول النامية في الحصول على ارقام صحيحة تمثل الدخل الحقيقي للفرد ومن بين هذه المشاكل (آدم، مصدر سبق ذكره: ٢) .
- ان احصاءات السكان والدخول غير متكاملة وغير دقيقة .

– وكذلك فإن عقد المقارنة بين الدول المختلفة أمر مشكوك في صحته ودقته نظراً لاختلاف الاسس والطرق التي يحسب على اساسها . ويقاس النمو الاقتصادي مبدئياً باستخدام ما يسمى بمعدل النمو البسيط ويمكن الحصول عليه من المعادلة الاتية: (آدم، سبق ذكره: ٤)

الدخل الحقيقي في الفترة الحالية – الدخل الحقيقي في الفترة السابقة × ١٠٠

الدخل الحقيقي في الفترة السابقة

فإذا فرضنا ان متوسط الدخل الحقيقي للفرد في بلد ما كان ٥٠٠ دولار عام ١٩٨٥ وارتفع الى ٦٠٠ دولار عام ١٩٨٦ فإن معدل النمو سيساوي ٢٠% . الا ان هذا المعدل يصلح فقط لقياس النمو في الدخل الحقيقي بين فترتين زمنيتين متتاليتين ولا يصلح لقياس متوسط النمو المركب، ويورد سنجر (آدم، مصدر سبق ذكره: ٥) المعادلة الاتية والتي وصل اليها بمساعدة الاعمال التي قام بها في هذا الصدد غيره من الاقتصاديين مثل هكس وهارود –دومار، للوصول الى معدل النمو السنوي لدخل الفرد .

$$D = SP- R$$

حيث

D: معدل النمو السنوي لدخل الفرد .

S: معدل الادخار الصافي.

P: انتاجية رأس المال

R: معدل نمو السكان السنوي .

المبحث الثاني

تطورات السياسة المالية في العراق خلال المدة (١٩٩١- ٢٠١٢)

تمهيد: ان البحث في القضايا المالية كان ولايزال من الموضوعات المعقدة التي تواجه الباحث وذلك لسببين اساسيين هما:

- سبب سياسي يتمثل في التوجيهات نحو عدم الافصاح عن الوضع المالي، وكأن ذلك مسألة شخصية إذ يرغب صاحب الاموال في عدم اطلاع الآخرين عن وضعه المالي وخططه المستقبلية، في حين ان المالية العامة هي ملك لجميع الأفراد، ويفترض أن يكون من حقهم معرفة حجم الأموال المتاحة للبلد والخطط أو البرامج التي تدار بموجبها تلك الأموال.
- سبب فني وهو عدم توافر البيانات والاحصاءات الخاصة بالأموال العامة من ضرائب ورسوم والدين العام بشكل كامل ومفصل، فوزارة المالية . الدائرة الاقتصادية لايتوفر لديها إلا النزر اليسير من هذه البيانات مع ملاحظة انها غير قادرة على معرفة أو توفير إيرادات الكمارك مع انها قناة مهمة من قنوات الأموال العامة.

- فضلاً عن ان إقليم كردستان ومنذ أمد بعيد كان وضع الاموال العامة فيه مغيباً تماما عن وزارة المالية (الاتحادية) كما ان هيئات اقليم كردستان مثل وزارة التخطيط او هيئة إحصاءات كردستان لاتنشر الإحصائيات الخاصة بالاموال العامة مما عقد الوضع امام من يبحث في الشؤون المالية العامة ومنها السياسة المالية.

ولأجل الالمام باطراف الموضوع فقد قسم على النقاط الآتية:

1. السياسة المالية والنمو الاقتصادي خلال المدة (١٩٩١– ٢٠٠٢).(ماعدا اقليم كردستان)
2. السياسة المالية والنمو الاقتصادي خلال المدة (٢٠٠٣– ٢٠١٢).(ماعدا اقليم كردستان)
3. السياسة المالية والنمو الاقتصادي في اقليم كردستان خلال المدة (١٩٩١ – ٢٠١٢).
4. السياسة المالية والنمو الاقتصادي في ظل العلاقة بين المركز والاقليم خلال المدة (١٩٩١-٢٠١٢).

١- السياسة المالية خلال المدة (١٩٩١- ٢٠٠٢):

يمكن للمتتبع لوضع السياسة المالية خلال هذه المدة ان يلاحظ امرين يكادا يكونان واضحان للعيان .

– ففي بداية هذه المدة واجهة الحكومة وضعاً صعباً إذ كان هناك أثر واضح لأجراءات الحصار الاقتصادي وما آلت اليه الاوضاع الدولية في فرض الحصار ومن ثم انخفاض الصادرات العراقية التي تتكون اغلبها من الصادرات النفطية مما انعكس سلباً على الايرادات المالية .

– ونتيجة الحصار وانخفاض الصادرات النفطية فإن الحكومة كانت مضطرة الى الاعتماد المتزايد على الايرادات الداخلية واهمها ايرادات الضرائب التي تزايدت خلال هذه المدة إذ ازدادت من(٦٨٨) مليون دينار عام ١٩٩١ الى (٣٨٧٤٤٢) مليون دينار عام ٢٠٠١ الا انها شهدت تراجعاً عام ٢٠٠٢ إذ وصلت الى (١٨٨٥١٨) مليون دينار، ربما كان ذلك من العوامل المهمة التي دفعت الحكومة الى اعتماد سياسة التمويل بالتضخم إذ اتجهت الحكومة نحو زيادة الكتلة النقدية أي اصدار نقد جديد دون غطاء لتمويل العجز في الموازنة مما أدى الى تصاعد معدلات التضخم الاقتصادي خلال المدة المذكورة إذ ارتفع معدل التضخم السنوي من ١٨٦,٣% عام ١٩٩١ الى ٣٥١,٤% عام ١٩٩٥ . (الصبيحي، ٢٠٠٤: ٣٢)

ولم يكن جانب الانفاق الذي تضمنته السياسة المالية بافضل حال من الايرادات العامة إذ ركزت الحكومة انفاقها على مجالات غير انتاجية في الغالب الاعم مثل تأمين مفردات البطاقة التموينية ومستلزمات الدفاع والانفاق على المزيد من القصور الرئاسية، وإذا ما تتبعنا تطورات نصيب الفرد من الدخل القومي

باعتباره مؤشراً مقبولاً بصورة عامة لقياس النمو الاقتصادي نجد ان متوسط دخل الفرد في العراق خلال المدة (١٩٩١– ٢٠٠٢) قد تطور فإذا ما امعنا النظر في جدول (١)

جدول (١)

الدخل القومي بالاسعار الجارية ومتوسط نصيب الفرد

للسنوات ١٩٩١ – ٢٠١٢

السنة	الدخل القومي (مليون دينار)	متوسط نصيب الفرد(دينار)
.1991	١٨٧٤٤,٦	١٠١٧,٧
.1992	٥١٩٧٨	٢٨٢١,٥
.1993	٩٩٢٤٢,٦	٥٠٩٥,٥
.1994	٦٢٦٩٢٠,٩	٣١٣٣٥,١
.1995	٢٠٢٠٠٦٩,٤	٩٨٣٦٧,٢
.1996	٢٢٧٨٢٠٥,٢	١٠٧٨٤٩,١
.1997	٢٩٢٩٠٠٧,٣	١٣٢٨٩٥
.1998	١٤٥٢١٤٠٥,٢	٦٣٩٢٣١
.1999	٢٩٢٢٩٠٩٩,٢	١٢٤٨٩٤٧
.2000	٤٢٠٥٦٧٥٠,١	١٧٤٦١٠٨
.2001	٣٤٤٧٨٧١٠,٦	١٣٨٩٥٤٢
.2002	٣٥٥٤١٤٠١,٤	١٣٩٠٢٣٧
.2003	٢٥٧٢٨٧٤٨,٦	٧٩٦٧٩٤
.2004	٤٦٩٢٣٣١٥,٧	١٧٢٨٩٣٦
.2005	٦٥٧٩٨٥٦٦,٨	٢٣٥٣٠٥٨
.2006	٨٥٤٣١٥٣٨,٨	٢٩٢٦٣٣٩
.2007	١٠٠٢٧١٠٩٣,٣	٣٣٧٨١٦٨,٨
.2008	١٤٧٦٤١٢٥٤	٤٨٢٨٣٤٨,٩
.2009	١٢٠٤٢٨٤١٠,٧	٣٨٠٣٢٦٦,٨
.2010	١٥١٤١٦١٠١,٤	٤٦٦٠٣٩٤,٩
.2011	١٩٩٠٦٠٣٣٩,٦	٥٩٧٠٨٢٢,٣
.2012	٢٢٥٢٧٢٨٠٠	٦٥٨٥٥٠٠

المصدر:

السنوات: ١٩٩١ – ١٩٩٢ المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٩٤، ص١٨٧.

١٩٩٣– ١٩٩٧ المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٩٧، ص١٩٥.

١٩٩٨ – ٢٠٠٣ المجموعة الاحصائية السنوية ٢٠٠٤، ص١١٨.

٢٠٠٤–٢٠٠٥ المجموعة الاحصائية السنوية ٢٠١٠ – ٢٠١١، ص ٤٨٣.

٢٠٠٦– ٢٠١١ المجموعة الاحصائية السنوية٢٠١٢– ٢٠١٣، الباب (١٤) ص٢.

٢٠١٢ العراق أرقام ومؤشرات ٢٠١٤ .

يتضح من الجدول(١) ان نصيب الفرد من الدخل القومي قد شهد تزايداً مضطرباً خلال المدة ١٩٩١ – ٢٠٠٢ ما عدا عامي ٢٠٠١ – ٢٠٠٢ ومن الواضح ان هذا الانخفاض كان بسبب تأزم

العلاقة بين العراق والعديد من الدول الاخرى لاسيما دول الخليج والدول التي اصطفت مع الولايات المتحدة الامريكية في حرب عام ١٩٩١، غير ان واقع حال الكثير من المواطنين يشير الى تراجع متوسط دخل الفرد فالباحث وعلى الرغم مما ورد في جدول (١) من تزايد متواصل لمتوسط دخل الفرد يمكن له تثبيت بعض الملاحظات على متوسط دخل الفرد في الدول النامية ومنها العراق .

1. ان اهم ملاحظة تثبت في هذا المجال ان هذا المتوسط يميل الى التسطيح أي انه يساوي بين الافراد ولا يبين الفروقات في الدخول التي تنتج عن سوء التوزيع .
2. أنه لا يأخذ بعين الاعتبار المكونات الاخرى المتممه للدخل كما توضحها مؤشرات التنمية البشرية (Humen development index) مثل المستويات التعليمية والحالة الصحية وغيرها فهذه المكونات عندما توضع مع بعضها يصبح من السهل الاعتماد عليها لمقارنة الحالة التنموية للبلدان ولمعرفة تحسن (أو تدهور) نوعية الحياة فيها عبر الزمن وقد وضح تقرير التنمية البشرية لعام ١٩٩٠ ان معدل الامية في السعودية اعلى منه في سيرلانكا مع ان معدل الدخل الفردي في السعودية يبلغ (١٦) ضعف معدل الدخل الفردي في سيرلانكا ويورد الحائز على جائزة نوبل في الاقتصاد امارتايا سن في احدى دراساته جدولاً احصائياً يبين الفكرة نفسها عن العلاقة بين معدل الاعمار المتوقع عند الولادة من جهة ومتوسط الدخل الفردي من جهة اخرى وضح فيه ان متوسط الدخل الفردي في الصين يساوي (٣١٠) دولار وان متوسط الحياة المتوقع (٦٩) سنة في حين ان متوسط الدخل الفردي في عُمان(٦٧٣٠) دولار في حين ان متوسط الحياة المتوقع (٥٤) سنة وقد علق امارتايا سن على هذه المفارقة التي تنعكس عن العلاقة العكسية الظاهرة ما بين متوسط الاعمار ومتوسط الدخل الفردي في هذه المجموعة من البلدان بقوله: انه قد يكون بلد ما غنياً جداً بالمقايس الاقتصادية التقليدية أي بمقياس قيمة السلع المنتجة للفرد الواحد ولكنه قد يبقى بالرغم من ذلك فقيراً جداً بمقياس ما انجزه بنوعية الحياة (الباحث أ.ع، ٢٠١٢ :٣) . وإذا كان هذا الباحث قد خرج باستنتاجه آنف الذكر بمقارنة دول تقوم بتقديم خدمات تعليمية وصحية نتمنى نحن في العراق الحصول عليها فما هو استنتاجه إذا ما قارن متوسط الدخل الفردي في العراق الوارد في الجدول (١) مع نوعية الحياة التي حصل عليها المواطنون في العراق ٢٠٠١-٢٠٠٢، حيث التخبط الواضح في جوانب عديدة ومنها السياسة المالية خلال هذه السنوات العجاف التي شهدت حرب عام ١٩٩١ ففي حين كان ترتيب العراق في تقرير التنمية البشرية (٧٦) حين انطلق حساب دليل التنمية البشرية عام ١٩٩٠ ثم تراجع الى (٩١) عام ١٩٩١ ثم الى الترتيب (١٠٠) عام ١٩٩٤ ثم الى (١٢٦) عام ٢٠٠٠ (وزارة التخطيط، ٢٠١٤: ٢١) .

٢- السياسة المالية خلال المدة (٢٠٠٣- ٢٠١٢) :

تؤكد الأبحاث حول السياسة المالية خلال المدة التي ابتدأت منذ عام ٢٠٠٣ ولغاية عام ٢٠١٢ إن تنظيم الموازنة العامة في العراق لازال بدائياً إذ يتم توزيع الأموال فيها على أساس البنود ولا يتم ربطها بالحاجة إلى تنمية القطاعات الاقتصادية التي يكون عندها اعداد الموازنة يعتمد على تقييم البرامج والمشروعات (القائمة والجديدة) بطريقة منتظمة وعلى أساس (التكلفة– العائد، التكلفة – الفاعلية)(حسين، ٢٠١٣: ١٠) .

خلال هذه المدة بدأت الموارد المالية للحكومة في التزايد مما انعكس ايجاباً على قدرتها في زيادة النفقات العامة بيد ان زيادة النفقات العامة انعكست سلباً على النمو الاقتصادي وذلك نتيجة:

أ. الخراب الكبير الذي اصاب الكثير من البنى التحتية .

ب. زيادة الاستيرادات بعد رفع القيود عن الاستيراد بسبب صدور قانون بريمر رقم(٣٨) لسنة ٢٠٠٣ والمسمى بـ (ضريبة اعادة الاعمار) إذ فرضت ضريبة اعادة الاعمار على البضائع بنسبة ٥% من قيمة البضائع الخاضعة للضريبة وقد وردت اعفاءات كثيرة بموجب المادة (٢) من القانون المذكور تخص جهات مستفيدة وسلع كثيرة مما أدى الى منافسة شديدة للمنتجات المحلية قاد ذلك الى توقف الكثير من المنتجين المحليين واشاعة البطالة، والواقع انها لم تكن ضريبة لأعمار العراق وانما بوابه لتخريب الاقتصاد العراقي، فعلى الرغم من تزايد المصروفات الفعلية للمشروعات الاستثمارية للوزارات وللجهات غير المرتبطة بوزارة والتي يمكن ملاحظتها من البرامج الاستثمارية الحكومية المتتابعة خلال هذه المدة فإن الاقتصاد العراقي لا يزال يعاني من بطالة خانقة وان السياسة المالية لم تستطع الوصول الى غاياتها الاقتصادية المعلنة واهمها (وزارة التخطيط، ٢٠٠٩: ١) .

* تنويع موارد الموازنة .
* اعادة النظر بالهيكل الانفاقي للموازنة العامة للدولة بما يعزز الطابع الانتاجي .
* ترشيد الانفاق وتجنب الضغوط التضخمية .
* تحسين مستوى الخدمات وتوفير فرص عمل للمواطنين .

وعلى الرغم من تحقق بعض التغيير في الهيكل الانفاقي إذ حصل انخفاض في نسبة النفقات الجارية وزيادة نسبة النفقات الاستثمارية كما يتضح من الجدول (٢) .

جدول (٢)

تغييرات نسب النفقات الجارية والاستثمارية الى اجمالي الموازنة العامة لعامي ٢٠٠٥، ٢٠١٢

العام	النفقات الجارية %(*)	النفقات الاستثمارية %

٢٠٠٥	٩٧	٢١
٢٠١٢	٦٨,٣	٣١,٧

المصدر: قانون الموازنة لعامي ٢٠٠٥، ٢٠١٢

* النسب من عمل الباحث

إلا أن زيادة حصة النفقات الاستثمارية لم تنعكس ايجاباً وبشكل واضح على النمو الاقتصادي ويمكن استنتاج ذلك من خلال (وزارة التخطيط، ٢٠١٣: ٢١) :-

- ان القطاع الصناعي الذي حظي باعلى حصة من التخصيصات الاستثمارية المخططة اذ انها ازدادت من (٤٥٧٧٤٠٤) مليون دينار عام ٢٠٠٩ الى (٨٣١٢٠٧٢,٤) مليون دينار عام ٢٠١٠ والى (١٣٧٣١٢٤٦,٨) مليون دينار عام ٢٠١١ الا ان نسبة الصرف المالي انخفضت من (٩٦,٩%) عام ٢٠٠٩ الى (٩٣,٥%) عام ٢٠١٠ الى (٩١,١%) عام ٢٠١١ والى (٨٠,٣%) عام ٢٠١٢ (وزارة التخطيط، ٢٠١٣: ٤٥)
- اما قطاع المباني والخدمات الذي يلي القطاع الصناعي من حيث الأهمية فقد ارتفع اجمالي التخصيصات لهذا القطاع من (٢٨٥٩٣٩٢) مليون دينار عام ٢٠٠٩ الى (٦٧٨٩٨٤٥٢,٦) مليون دينار عام (٢٠١٠) والى (٤٦٠٩٠٢٣,٦) مليون دينار عام ٢٠١١ الا ان نسبة كفاءة التنفيذ المالي انخفضت من (٧٥,٧%) عام ٢٠٠٩ الى (٦٩,٣%) عام ٢٠١٠ الى (٥٩,١%) عام ٢٠١١.
- وعلى الرغم من ارتفاع اجمالي تكوين رأس المال الثابت حسب الانشطة الاقتصادية بالاسعار الثابتة لعام ٢٠٠٧ للعامين ٢٠١١ و ٢٠١٢ الا ان اهم قطاعين وهما الزراعة والصناعة التحويلية شهدا تراجع تكوين رأس المال الثابت فيهما بنسبة ٣٩% و٤٢% إذ كان تكوين رأس المال الثابت في الزراعة والغابات والصيد وصيد الاسماك سنة ٢٠١١ (٥٧٠٤٩٨) مليون دينار وانخفض الى (٣٤٧٤٦٣) مليون دينار عام ٢٠١٢ . اما الصناعة التحويلية فقد كان تكوين رأس المال الثابت (١٩٣٢٣٦٤) مليون دينار عام ٢٠١١ وانخفض الى (١١٠٨٨١٥) مليون دينار عام ٢٠١٢ (وزارة التخطيط، ٢٠١٤: ٨) .

واما القطاع الزراعي الذي شهد ارتفاع التخصيصات الاستثمارية اذ ازدادت من (١٠٩٨٢٥٥) مليون دينار عام ٢٠٠٩ الى (٠, ١٦٣٣٢٣٣) مليون دينار عام ٢٠١٠ والى (٢٣١٠٦٧٢,٤) مليون دينار عام ٢٠١١ إلا أن نسبة كفاءة التنفيذ المالي قد انخفضت بشكل كبير من (٨٣%) عام ٢٠٠٩ الى (٥٢,٩%)) عام ٢٠١٠ إلا أن، عادت لترتفع الى (٦١,٦%) عام ٢٠١١ (وزارة التخطيط ٢٠١٣: ٢١) .

- كما لم يتم ربط المبالغ المخصصة لتنمية المحافظات مع نسبة السكان لعدم القيام بالتعداد السكاني وإن كان الباحث لا يميل الى جعل التخصيصات المالية مرتبطة مع نسبة السكان وانما يفترض مع حاجات النمو الاقتصادي القائمة على التخطيط أو البرامج إذ ان الانفاق يفترض ان يتم استناداً لحاجات النمو الاقتصادي والاجتماعي ومراعات المحافظات والمناطق التي هي بحاجة الى الانفاق أكثر من غيرها .

٣- السياسة المالية في إقليم كردستان خلال المدة (١٩٩١ – ٢٠١٢)

في البدء ينبغي التنويه بصعوبات البحث في مجال السياسة المالية في إقليم كردستان لأن الجهات المسؤولة لم تنشر المؤشرات الخاصة بالوضع المالي إذ لم يطلع المواطنون الا في العامين الاخيرين على الموازنة بشقيها الجاري والاستثماري (قادر، ٢٠٠٩: ٢٥).

وحسب علم الباحث المتواضع ان جميع النشرات الصادرة عن هيئة احصاء كردستان أو وزارة التخطيط في إقليم كردستان خالية من أية اشارة للوضع المالي في الاقليم.

لقد مر الاقتصاد في الاقليم بظروف سيئة جداً في مدة التسعينيات للأسباب الآتية: (علي، ٢٠١٤: ٧) .

١- وجود حصارين على الإقليم.

أ- حصار دولي على العراق والذي أثر بدوره على الإقليم، إذ ان عدم تصدير النفط اثر على العراق بصورة عامة ومنها المحافظات الشمالية .

ب- حصار الحكومة المركزية (قبل عام ٢٠٠٣) على المحافظات الشمالية (اربيل – دهوك – السليمانية) التي سميت في الوقت الحاضر إقليم كردستان.

٢- الحرب الداخلية في الإقليم التي استمرت خلال المدة (تشرين الاول ١٩٩٤ – لغاية ايلول ١٩٩٨) الا ان بعض التحسن قد طرأ على اقتصاديات إقليم كردستان كما هو الحال في سائر مناطق العراق بعد تنفيذ قرار مجلس الأمن ٩٨٦ (النفط مقابل الغذاء والدواء)لا سيما في مجال توفير السلع الغذائية والدوائية .

أما بعد تغيير النظام السياسي عام ٢٠٠٣ فقد تم تخصيص ١٧% من اجمالي الموازنة العامة للاقليم، وهكذا بدأت تتطور موارد الاقليم كما يتضح من الجدول (٣) .

جدول(٣) اجمالي الايرادات والنفقات الاتحادية وحصة اقليم كردستان
من اجمالي النفقات العامة خلال المدة (٢٠٠٥- ٢٠١٢)

مليون دينار

السنة	اجمالي الايرادات العامة(١)	اجمالي النفقات العامة(٢)	حصة اقليم كردستان من النفقات العامة(٣)	٤: ٣ /٢ %(*)
.2005	٢٨٩٥٨٦٠٨	٣٥٩٨١١٦٨	٣٧٤٩١٧٥	١٠,٤
.2006	٤٥٣٩٢٣٠٤	٥٠٩٦٣١٦١,٣٩٢	٤٢٧٣٨٦٣,٦	٨,٤
.2007	٤٢٠٦٤٥٣٠,٢٦٧	٥١٧٢٧٤٦٨	٥٩٨٢٣٥٦	١١,٦
.2008	٥٠٧٧٥٠٨١,١٩٣	٥٩٨٦١٩٧٣,٥٤٨	٦٥٨٠٧٨٤,٧	١١
.2009	٥٠٤٠٨٢١٥,٨٣٩	٦٩١٦٥٥٢٣,٨٣٥	٨٢٨٣١٧٢	١٢
.2010	٦١٧٣٥٣١٢,٥٠٠	٨٤٦٥٧٤٦٧,٥٥٦	١٠٦٠٨٨٨٣,٩	١٢,٥
.2011	٨٠٩٣٤٧٩٠,٥٠٠	٩٦٦٦٢٧٦٦,٧٠٠	١١١٧٩٤٦٧,٨	١١,٦
.2012	١٠٢٣٢٦٨٩٨	١١٧١٢٢٩٣٠,١٥٠	١٢٦٠٤٩٥٠,٧	١٠,٨

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الوقائع العراقية للاعوام(٢٠٠٥- ٢٠١٢)

(*) النسب من عمل الباحث .

ملاحظة: يتم احتساب حصة اقليم كردستان كما يأتي :

١- يتم تثبيت اجمالي النفقات العامة الاتحادية .

٢- يتم طرح (النفقات السيادية + النفقات الحاكمة+ اجمالي تخصيصات مشاريع تنمية الاقاليم واعمار المحافظات) من اجمالي النفقات العامة الاتحادية .

٣- يضرب حاصل الفقرة(٢) × ١٧% فتكون النتيجة حصة اقليم كردستان .

٤- يضاف الى الفقرة(٣) حصة اقليم كردستان عن تنمية الاقاليم فتكون النتيجة هي:
إجمالي حصة اقليم كردستان (الوقائع العراقية، العدد ٤١١٧ لسنة ٢٠٠٩: ص١٨).

ويتضح من الجدول (٣) ان نسبة الاقليم من النفقات الاتحادية تقع بين (٨,٤% و ١٢,٥%) في حين ان النسبة المقررة هي ١٧% وذلك يعود الى ان نسبة ١٧% لا تحتسب من اجمالي النفقات وانما من النفقات الصافية والتي هي حصيلة (اجمالي النفقات العامة مطروح منها النفقات السيادية والنفقات الحاكمة(*) وهناك الكثير من المأخذ والانتقادات على الكثير من البنود التي تتضمنها النفقات السيادية والنفقات الحاكمة إذ ان بعضها يبدو عالي جداً مما له انعكاسات سلبية كثيرة على الحالة الاجتماعية إذ

(*) النفقات السيادية: تعني نفقات الرئاسات الثلاث ووزارات الداخلية والدفاع والخارجية وتشتمل على بنود كثيرة .(انظر الموازنة العامة ٢٠١١- المادة (١٤) ثالثاً) اما النفقات الحاكمة فهي تشتمل على بنود كثيرة اهمها نفقات البطاقة التموينية، نفقات الانتخابات، نفقات استيراد الطاقة الكهربائية، نفقات دعاوى نزعات الملكية، نفقات استيراد الوقود لمحطات توليد الطاقة الكهربائية، الادوية، دعم شراء محصولي الحنطة والشلب، هيئة الحج والعمرة (انظر: الموازنة العامة ٢٠١١- المادة (١٤) اولاً) .

تراجع مستوى المعيشة في العراق للغالبية العظمى من العراقيين حيث بلغت نسبة الفقر بين خمس وربع سكان العراق (٢٢,٩%). (البنك الدولي، ٢٠١٠: ٩) كما ان تزايد هذه النفقات أدت الى تراجع الموارد المالية الممكن توظيفها بهدف خلق فرص عمل مما يعكس تضارب في وظائف السياسة المالية في العراق بصورة عامة وفي اقليم كردستان بصورة خاصة إذ ان الاقليم يعتمد على الموازنة الاتحادية بنسبة تصل الى ٩٨% ومع ذلك هناك بذخ في المصروفات وتوسع في استيراد السلع الكمالية (حبيب، www.gulan-media-com) والنفقات الاستهلاكية في اقليم كردستان اكبر بكثير من النسبة المخصصة لهذا القطاع (حركة التغيير، ٢٠١٣: ٣)

يتسم إقليم كردستان مثل سائر الاقتصادات الريعية بالاعتماد على الريع النفطي إذ تشكل ايرادات النفط العنصر الرئيس في ايرادات الحكومة العراقية اللازمة للانفاق العام لذا يتم تخصيص نسبة ١٧% من اجمالي الموازنة العامة وفق الصيغة المشار اليها وهذه النسبة تشكل اكثر من ٩٨% من ايرادات الاقليم (علي، مصدر سبق ذكره:٧).

وهناك معالم ضعف في الواقع الاقتصادي لاقليم كردستان من أهمها .

- انكشافه على الخارج وقد ازدادت حدة هذا الانكشاف بعد ٢٠٠٣/٤/٩ . إذ ان السياسة التجارية المتبعة في الاقليم جعلت السوق المحلي مفتوحاً امام سيل البضائع الاجنبية الى الحد الذي لا يستطيع معه الانتاج المحلي ان ينهض من جديد .(علي، مصدر سبق ذكره،٩)
- اختلال بنية هذا الاقتصاد واعتماده على موارد النفط الخام اذ بينما كانت الزراعة في السابق تساهم مساهمة مهمة في تكوين الدخل القومي للاقليم كما هو الحال في سائر انحاء العراق، فان الزراعة لم تعد تمارس ذلك الدور بسبب اهمال القطاع الزراعي والمشاكل التي تواجهه ومنها نقص المكننة والتركيز على استيراد السلع الزراعية في حين ان القطاع الزراعي ما زال يعد المصدر الرئيس للدخل والعمل وذلك نظراً الى (سماقه بي، ٢٠٠٦: ١٣٧):-

أ. وفرة المصادر المائية ومنها الامطار والمياه السطحية والجوفية .

ب. وفرة الثروة الحيوانية والدواجن .

ج. كما ان هناك (٢١٩) الف أسرة تعمل بالزراعة ويبلغ حجم الاسرة (٧) اشخاص ومعنى ذلك ان ثلث سكان الاقليم البالغ (٤,٤) مليون نسمة (المجموعة الاحصائية ٢٠١٢ – ٢٠١٣: الباب الثاني) يعتمدون على القطاع الزراعي في نشاطهم الاقتصادي .

– ان تخلف وتشوه بنية الاقتصاد في الاقليم ادى الى نشوه متناغم في البنية الاجتماعية ووجود المزيد من الذين يمارسون اعمالاً هامشية .

– وجود بطاله مكشوفة واسعة، وحين بذلت بعض الجهود لامتصاصها انعكس الأمر في نشوء بطالة مقنعة كبيرة جداً تتراوح بين ٥٠–٦٠% من القوى العاملة في أجهزة الدولة وفي أجهزة الحزبين الرئيسين الحاكمين وبعض القوى الأخرى (حبيب– www.gilgamish.org.) .

– ان القطاع الصناعي يشكو من صعوبات عديدة من أهمها الادارة المركزية في الاقليم والتقييدات الكثيرة وضعف الصلاحيات واساءة استخدامها مما يزيد من تكاليف الانتاج إذ ان مساهمة القطاع الصناعي في الناتج المحلي خلال المدة(٢٠٠٤– ٢٠٠٨) لم تزد عن ٢,٦% (علي، مصدر سبق ذكره: ٨) على الرغم من الارتفاع النسبي لحجم الاستثمارات في هذا القطاع اذ انها شكلت ما نسبته ١٢,١١% من اجمالي الاستثمارات، هذا فضلاً عن غياب سياسة الحماية للمنتج المحلي (القيسي –www.lalitthad.com)

٤- السياسة المالية في ظل العلاقة بين المركز والإقليم خلال المدة (١٩٩١ – ٢٠١٢)

ان الحديث عن السياسة المالية والنمو الاقتصادي في ظل العلاقة بين المركز والاقليم خلال المدة المشار إليها ليس معزولاً عن وضع النظام السياسي في العراق وطبيعة علاقاته السياسية مع الدول المجاورة والدول الاخرى، وان وضع العراق يمثل حالة فريدة كونه دولة غنية بالموارد الا انها هشة ومتأثرة بالصراعات والارهاب والتجزئة التي اصابته منذ عام ١٩٩١ حين شن التحالف الدولي حربه على العراق (البنك الدولي، ب.ت: ١١) إذ أنه في واقع الحال من الصعوبة بمكان التحدث عن سياسة مالية في بلد شمولي مثل العراق خلال مرحلة (١٩٩١– ٢٠٠٣) فصلاحيات رئيس النظام كانت واسعة جداً (الجزائري، ٢٠٠٦: ٢١٢) فكانت هناك قرارات مالية تتخذ من رئيس النظام واذا كان النظام قد استطاع الحفاظ على معظم البنى التحتية طوال سنوات الحرب مع ايران، فان هدف الحلفاء من الحرب الثانية أي حرب عام ١٩٩١ لم تقتصر على أخراج الجيش العراقي من الكويت، بل أن الولايات المتحدة استخدمت النظام الدولي الجديد والذي نتج عن خروج الاتحاد السوفيتي السابق وانفراد الولايات المتحدة في قيادة العالم وحاولت تجربة مخزونها من السلاح الجديد بأعلى استخدام ممكن وجعل العراق مثالاً تحذيراً لأي بلد أو قوة تفكر بخرق نظام القطب الواحد لتنفيذ تهديد جيمس بيكر وزير خارجية الولايات المتحدة في عهد الرئيس جورج بوش بـ(اعادة العراق الى ما قبل العهد الصناعي) .

وقد جاء في التقرير السنوي لمؤسسة ضمان الاستثمار التابعة للجامعة العربية ان الأضرار والخسائر التي تحملها العراق خلال الحرب مع ايران بلغت حوالي (١٥٠) مليار دولار في حين كلفت حرب ١٩٩١ العراق خسائر تقدر ب (٢٠٠) مليار دولار وأن العراق الذي لم تكن لديه تقريباً أية ديون قبل الحرب مع إيران بلغ حجم مديونيته في نهاية عام ١٩٩٤ حوالي (٩٠) مليار دولار تزيد خدماتها

السنوية على ٣,٤ مليار وأنه في حالة رفع الحصار والسماح بتصدير النفط فانه سيحتاج الى (٣٠) عاماً على الاقل للعودة الى عام ١٩٨١ (الجزائري، ٢٠٠٦: ٢٢٣) وعلى الرغم من أن مثل هذه المعلومات والبيانات عن الوضع المالي والتنموي في العراق تبدو مؤلمة الا انها تبدو للباحث متفائلة إذ يكاد يكون قد انتهى ثلث هذه المدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) والوضع المالي والتنموي يسير من سيء الى أسوء اذ ان هناك فساد يؤدي الى تأخير وسوء تنفيذ في إعادة الاعمار حتى ان الدكتور رينو ليندارز (ReinoudLeenders) وهو الذي كتب تقرير عن أعاده الأعمار في العراق لمجموعة الأزمات الدولية جاء فيه (لا يسعنا أن نخمن فقط كم اختفى في الجيوب الخاصة واني لأخشى حقاً أن إعادة أعمار العراق ستكون من اكبر فضائح الفساد في التاريخ) (قيردار، ٢٠١٠: ١٣٠)

وقد مرت مدة ليست بالقليلة وهي المدة من ٢٠٠٣ – ٢٠١٢ ولم يتم إعادة النظر بالكثير من المشاريع الزراعية والصناعية المتوقفة عن العمل لأجل مساهمتها في زيادة الناتج المحلي من جهة وتوفير فرص عمل للايدي العاملة، وهناك المزيد من الدمار قد أصاب البنى التحتية وحصول تجزئة اقتصادية إجتماعية شديدة حتى أصبحت مدينه بغداد مدينة للحدود الداخلية تشكلها الجدران العازلة ونقاط السيطرة ومناطق لا يمكن الوصول اليها في حين ان الشرط الأساسي للنمو هو التكامل الداخلي (البنك الدولي، ب . ت: ٢٢) .

- كانت التجزئة قد بدأت عام ١٩٩١ حين تفاقمت التطورات السياسية بين الحكومة المركزية والمحافظات الشمالية (أربيل والسليمانية ودهوك) التي عرفت فيما بعد باقليم كردستان واتجهت نحو القطيعة فكانت العلاقات المالية تنظم في إطار قرار النفط مقابل الغذاء إذ تستقطع نسبة (١٣ %) من إيرادات النفط لأجل تغطية مستلزمات الغذاء والدواء في اقليم كردستان (ar.wikipedia-org)
- وخلال المدة (٢٠٠٣-٢٠١٢) حصل تحسين في العلاقات بين المركز والاقليم بيد أنه لا زالت هناك بعض الاشكالات وأهمها:-

أ- عدم وجود اتفاق حول حصة اقليم كردستان من الموازنة العامة والبالغة ١٧ % لأن هذه النسبة لم تحدد على أساس راسخ إذ انه بغياب التعداد السكاني العام والتعقيدات التي تواجهه ظلت هذه النسبة محل سجال بين المركز والاقليم .

ب-كذلك هناك مشكله حول تصدير النفط من حقول إقليم كردستان إذ انه لم تصل الى الخزينة المركزية أية ايرادات والاقليم يتسلم سنوياً حصته من الموازنة وان الاقليم يصدر ما يشكل (٨,٦%) من اجمالي الصادرات النفطية العراقية (حركة التغيير، ٢٠١٣: ٨)، مما ولد مشكلات الى حد أن وزاره المالية الاتحادية أوقفت الانفاق على البنود المختلفة في اقليم كردستان ومنها رواتب الموظفين، ثم يعاد صرفها مره أخرى .

ج- ومن المشكلات الاخرى هو عدم الإفصاح عن ايرادات الضرائب والرسوم وايرادات المنشآت العامة في الإقليم في نشرات وزارة التخطيط للاقليم في حين انها موارد سيادية يفترض أن ترفد الخزينة الاتحادية لكي يمكن اعادة تخصيصها الى الوزارات والقطاعات التي هي بحاجه إليها .

د-كما ان هناك معضلة ظاهرها تجاري وباطنها مالي تتمثل في عدم وجود وحدة موقف في المنافذ الحدودية لا سيما تلك الموجودة في إقليم كردستان، إذ أن هذه المنافذ كما يشاع تحرص على استحصال المزيد من الضرائب الكمركية، من دون الالتفات الى المتطلبات الفنية التي تحددها الأجهزة المشرفة على التقييس والسيطرة النوعية مما ساهم في اغراق السوق العراقية بأنواع عديدة من السلع التي تفتقر إلى تلك المتطلبات مما كان له تأثير سلبي على الانتاج المحلي .

- يمكن اعتبار البطاقة التموينية أحد أدوات السياسة المالية في تحسين الوضع المعاشي للمواطنين، الا انه وجه لبرنامج البطاقة التموينية سلبيات اهمها (وزارة التخطيط، ٢٠٠٦: ١٩٠) .
- كونه يساوي بين الغني والفقير
- كونه ذو انعكاس سلبي على الناتج المحلي والنمو الاقتصادي لأن اغلب مفرداته مستوردة مما ينعكس سلباً على الناتج المحلي، كما ان هذا البرنامج يعاني من أخفاقات عديدة تقلل من أهميته في تحسين الوضع المعاشي للمواطنين وذلك :

أ- لردائة المواد التي يشتمل عليها في كثير من الاحيان

ب- عدم وصول بعض المواد للمواطنين .

ج- إن الاستمرار في تنفيذ هذا البرنامج بالصيغة المعتمدة حالياً سوف يكون بدون شك على حساب الخدمات الصحية والتعليمية .

بيد انه يتم تعويض الحصة المنخفضة نسبياً من البطاقة التموينية في اقليم كردستان بالحصص المرتفعة نسبياً للرواتب التقاعدية ودخل راس المال (البنك الدولي: ب . ت: ٢٢٧) .

الاستنتاجات والتوصيات

اولا – الاستنتاجات:

1. يبدو ان هناك ضعف في استيعاب لمفهوم السياسة المالية العامة لاسيما لمرحلة ما بعد عام ٢٠٠٣، ربما كان هذا التعامي عن هذا المفهوم ناتج عن نظرة ضيقة لتحقيق اهداف بعيدة عن المصلحة العامة للبلد .
2. إن الاخفاقات التي مني به البلد لاسيما بعد عام ٢٠٠٣ ربما يأتي اغلبها من تجاهل دور السياسة المالية وكذلك من التشريعات التي اتخذت بالضد من المصلحة العامة منها قانون بريمر وتبعاته .
3. لم يكن العراق البلد الوحيد الذي تتعايش فيه اعراق ومذاهب متعددة، فهناك من التجارب ما يغني لأتخاذها مثالاً يحتذى به في مجالات عديدة ومنها إدارة الموارد العامة في الدول الاتحادية وإن يفهم الجميع إنه لا مكان في عالم اليوم للكيانات الصغيرة والضعيفة اقتصادياً .
4. إذ كان يعاب علينا إننا في العراق لم نعي مهام السياسة المالية فيما مضى فإنه من الاكثر عيباً ان نتمادى في ذلك ونبقى معتمدين على الايرادات النفطية في رفد الموازنة العامة بالموارد اللازمة .
5. من متابعة السياسة المالية خلال مرحلة البحث يتضح ان هناك تغليب لجانب النفقات الجارية على النفقات الاستثمارية في حين ان المنطق وتجارب الشعوب تتجه في الاتجاه المعاكس أي تغليب النفقات الاستثمارية لأنعكاساتها الايجابية والاقتصادية والاجتماعية .
6. من متابعة السياسة المالية في العراق خلال مرحلة البحث يتضح ان هناك تعتيم سواء في المركز أم في الاقليم على الايرادات العامة والنفقات العامة .
7. إن تأثير السياسة المالية في الاقتصاد العراقي سواء ما يتعلق منها بالسياسة المالية لحكومة المركز والسياسة المالية لحكومة اقليم كردستان كان ولا يزال سلبياً على النمو الاقتصادي.
8. العمل على احكام السيطرة الفاعلة على المنافذ الحدودية لما يحققه من فوائد اقتصادية واجتماعية في المركز والاقليم .

التوصيات :

1. ينبغي اعادة النظر في فهمنا لمفهوم السياسة المالية والابتعاد عن كل نظرة ضيقة لما فيها من بعد عن المصلحة العامة للعراق .
2. من المفروض اعادة النظر بدور السياسة المالية وكذلك التشريعات المالية التي لا تتوافق والمصلحة العامة في النمو الاقتصادي وتوظيف الموارد المتاحة .
3. علينا الاستفادة من تجارب الشعوب الاخرى التي فيها تعدد الاعراق والمذاهب لأجل الاستفادة من جوانب كثيرة ومنها تنظيم الموارد المالية وتوظيفها في الجوانب التي تخدم الجميع .
4. حري بنا الاستفادة من اخطاءنا الماضية ومنها ماهو متعلق بالسياسة المالية وتجاوزها وإن لا نصر على تلك الاخطاء .
5. لأجل تحقيق نتائج ايجابية اقتصادية واجتماعية فإنه ينبغي اعادة النظر بتخصيصات النفقات العامة وذلك بترجيح نسبي وتدريجي مهم للنفقات الاستثمارية.
6. بما أن الموارد المالية هي ملك للجميع فإنه ينبغي الابتعاد عن التعتيم المالي واطلاع الجمهور لاسيما المختصين منهم على تلك الموارد والسياسات المتخذة بشإنها .
7. على الحكومتين (الحكومة المركزية وحكومة اقليم كردستان) مراجعة سياساتها المالية وجعلها في صالح الاهداف الاقتصادية والاجتماعية .
8. الاسراع في تنفيذ الاحصاء السكاني لما يرتبط به من توزيع النفقات العامة على المحافظات واقليم كردستان حسب السكان ولو في المحافظات التي يتوفر فيها استقرار امني وتأجيل المحافظات الاخرى للتقديرات لحين حصول الاستقرار الامني .
9. العمل على رفع نسبة التنفيذ للتخصيصات المالية في القطاعات المختلفة مع ضمان مراقبة مواضع الصرف المالي لتجنب حصول هدر للمال العام .

المصادر

1. إبراهيم، خليل اسماعيل(١٩٩٠) التنمية الاقتصادية والتضخم في مجموعة مختاره من البلدان النامية للمدة (١٩٧٣-١٩٨٥) اطروحة دكتوراه مقدمة الى الجامعة المستنصرية – كلية الادارة والاقتصاد ١٩٩٠م.
2. الباحث أ.ع(٢٠٠٣): تحسن الدخل الفردي لا يعني بالضرورة تحسن نوعية الحياة: تشرين الثاني (نوفمبر)economy-award space-com
3. حبيب، كاظم (٢٠١٦) ما هي طبيعة الازمة الراهنة في اقتصاد اقليم كردستان العراق . (www.gulan-media-com)
4. حبيب، كاظم(٢٠١٣) رؤية أولية للحوار حول الاوضاع الاقتصادية في اقليم كردستان العراق وسبل معالجتها (www.rilgamish.org)
5. حسين، زياد طارق (٢٠١٣) االانتقال من موازنة البنود الى موازنة البرامج والاداء ومحاولة ادماج قضايا النوع الاجتماعي في الموازنة العامة الفيدرالية – وزارة التخطيط – الجهاز المركزي للاحصاء – مركز التدريب والبحوث الاحصائية .
6. آدم، محمد مهدي (٢٠١٤) النمو الاقتصادي والتنمية ووسائل قياسهما – مقياس التنمية Kenanaoline.com
7. الأمين، عبدالوهاب، باشا، زكريا عبدالحميد(١٩٨٣) الاقتصادي الكلي، – دار المعرفة – الكويت ١٩٨٣.
8. البصيصي، صلاح جبير(٢٠١٢)تنظيم الموارد المالية في العراق الفدرالي

www. Fcdrs . com

9. البنك الدولي، ب.ت، الوعد غير المنجز للنفط والنمو – الفقر والادماج والرفاهية في العراق.
10. البنك الدولي (٢٠١٠) مواجهة الفقر في العراق – تقرير تحليلي حول الظروف المعيشية للشعب العراقي (التقرير يمثل فهماً مشتركاً بين الجهاز المركزي للاحصاء وتكنلوجيا المعلومات في العراق وهيأة احصاء كردستان والبنك الدولي للاعمار والتنمية / البنك الدولي .
11. حركة التغيير(٢٠١٢) التقرير التحليلي لمشروع الموازنة المالية للعراق عام ٢٠١٣ وحصة اقليم كردستان – غرفة البحوث الاقتصادية ١٢ / كانون الأول / ٢٠١٢ (www.gorran.Net-Detail)
12. الجزائري، زهير ،(٢٠٠٦)، صناعة قائد – صناعة شعب، ط١، منشورات معهد الدراسات الاستراتيجية، بغداد – بيروت .
13. الجنابي ،طاهر (١٩٩٠) دراسات في المالية العامة – مطابع التعليم العالي
14. الجهاز المركزي للاحصاء– مديرية النشر والعلاقات العامة – العراق – مؤشرات وارقام ٢٠١٤.
15. دستور الامارات العربية المتحدة لعام ١٩٧١ (المعدل ٢٠٠٩)
16. الدستور العراقي لعام ٢٠٠٥.
17. الدستور الأمريكي لعام ١٧٨٩ (المعدل ١٩٩٢) .
18. الدستور الالماني لعام ١٩٤٩ (وتعديلاته لغاية عام ٢٠١٢).
19. سماقة بي، أيوب انور حمد (٢٠٠٦): تحليل علاقة بين البيئة والتنمية الشاملة المستدامة مع اشارة خاصة لحالة محافظة اربيل – رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الادارة والاقتصاد.

20. الصبيحي، علي نبع صايل (٢٠٠٤) التضخم في الاقتصاد العراقي للسنوات (١٩٧٠-٢٠٠٠) والسبل المقترحة للمعالجة- رسالة ماجستير - جامعة الانبار - كلية الادارة والاقتصاد.
21. الصكبان، عبد العال(١٩٦٧) علم المالية - الجزء الاول - الطبعة الثالثة - دار الجمهورية بغداد.
22. الصوري، ماجد (٢٠١٤) السياسة المالية والسياسة النقدية في العراق- جريدة العالم، العدد ٩٨٩- الثلاثاء (١٨) آذار (مارس).
23. عبدالحميد، عبدالمطلب (١٩٩٧) السياسات الاقتصادية، تحليل جزئي وكلي الناشر، مكتبة / زهراء الشرق- القاهرة.
24. علي، فيصل (٢٠١٤) واقع التنوع الاقتصادي في اقليم كردستان العراق- كوردانه الخميس ٢٠ آذار.
25. فرجاني، نادر(١٩٨٤) عن غياب التنمية في الوطن العربي- التنمية العربية الواقع الراهن والمستقبل- مركز دراسات الوحدة العربية - سلسلة كتب المستقبل العربي(٦) الطبعة الاولى- بيروت.
26. قادر، احمد اسماعيل(٢٠٠٩) تحليل تجارب دولية مختاره في الخصخصة مع التركيز على تحليل وتقييم عمليات خصخصة القطاع الصناعي في إقليم كردستان العراق للمدة (١٩٩٧-٢٠٠٨) رسالة ماجستير مقدمة الى كلية الادارة والاقتصاد- جامعة السليمانية .
27. قانون الموازنة العامة للسنوات (٢٠٠٥-٢٠١٢).
28. قيردار, نمير أمين(٢٠١٠) إنقاذ العراق- بناء أمة مُحطمة، الطبعة الأولى- دار الساقي- بيروت، لبنان.
29. القيسي، خالد محمد حسين (٢٠١٣): استراتيجية التنمية الاقتصادية الزراعية المنشودة لاقليم كردستان / العراق، جامعة السليمانية، كلية الادارة والاقتصاد . www.alitthad.com
30. محيي الدين، عمر(١٩٧٥) التخلف والتنمية- دار النهضة العربية للطباعة والنشر- بيروت-.
31. المجموعة الاحصائية السنوية ١٩٩٤، ١٩٩٨ - ١٩٩٩، ٢٠٠٤، ٢٠١٠ - ٢٠١١، ٢٠١٢- ٢٠١٣ .
32. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي(٢٠٠٩) خطة التنمية الوطنية للسنوات (٢٠١٠- ٢٠١٤) بغداد- كانون الاول-.
33. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي (٢٠١٣) خطة التنمية الوطنية (٢٠١٣-٢٠١٧) بغداد-كانون الثاني ٢٠١٣ .
34. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي (٢٠١٤) التقديرات الاولية لأجمالي تكوين رأس المال الثابت في العراق لسنة ٢٠١٣ .
35. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي- الجهاز المركزي للاحصاء وتكنلوجيا المعلومات (٢٠٠٦) خارطة الحرمان ومستويات المعيشة في العراق، الجزء الاول: التقرير التحليلي .
36. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي (٢٠١٢) دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية - الموازنة الاستثمارية والمصروف الفعلي لغاية ٢٠١١/١٢/٣١ (تقرير ختامي) .
37. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي (٢٠١٣) دائرة البرامج الاستثمارية الحكومية - الموازنة الاستثمارية والمصروف الفعلي لغاية ٢٠١٢/١٢/٣١ (تقرير ختامي).
38. Ar- Wikipedia. Org/wiki.

39. Campbel R. connel and stanly L. Brue (2005) Economics , sixteen edition, McGraw- Hill. Irwin
40. David C. Colander: Economics, (2008), 7ed McGraw- Hill companies.
41. Kindleherger p. Charles (1965) Economic development– Hill- kogakusta ltd, second edit.
42. Musgrave, Richard A (1973) Public finance in theory and practice McGraw-Hill book company, printed in the united state of America.
43. Paul A. Samuelson and William D. Nordhaus, 1985 Economics, 12 ed, international student edition.
44. William J. Baumol and Alan S. Blinder, (2003) Economics, principles and policy, 9ed . THOMSON.