أدارة المال العام في العراق بين سوء تخصيص الموارد والاستثمار في القطاعين الانتاجي والخدمي

أ. د . عبدالصمد سعدون عبدالله(*) أ.م .د. اخلاص قاسم نافل(**)

المستخلص

لم يكن مؤشر النجاح حالة عابرة في اقتصاد ريعي، بل وضع مختلف حين تشكل الموازنة معظم او كل الناتج المحلي الاجمالي، ذلك ان هكذا اقتصاد يعتمد اعتمادا مطلقا على ما متاح له من الموارد المالية الريعية، ومن اجل تخصيص الأموال المتاحة في استثمارات عدة ضمن القطاعات الانتاجية والخدمية ووفق الخطط البنيوية واستراتيجيات التنمية القطاعية.

وهذا ما يضفي حالة من النمو السنوي التي تعطي قدر من التوظيف عبر تخصيص تلك الموارد في دورة الاقتصاد لتعطي ثمارها مستقبلا... لا ان تكون عبئا كبيرا في هدرها من خلال سوء الادارة والتوظيف ما يجعل الاقتصاد وادارة المال العام في غيبوبة من الفشل الاداري الذي تحتضنه حلقة مجهولة الملامح من الفساد وسوء التخصيص لتلك الموارد ..وهكذا ينطبق الحال على بلد

(*)تدريسي في كلية العلوم السياسية – قسم العلاقات الاقتصادية الدولية.

(**)تدريسيين في كلية العلوم السياسية – قسم العلاقات الاقتصادية الدولية.

كالعراق الغني بالموارد المالية البشرية، حين تهدر امواله وطاقاته وكل ما هو متاح صوب المجهول دون امل في الأفق..

المقدمة

يمثل المال العامُّ الوسيلة الماديّة لقيام الدولة بنشاطها، الى جانب الوسيلة البشرية، وتعود جذور فكرة تمييز المال العامّ عن المال الخاص المملوك للدولة الى الشرائع القانونيّة القديمة، فقد ميّز القانون الرومانيّ بين الاشياءالعامّة التي يستعملها النّاس كافة، وبين الاموال المملوكة للخزانة العامّة، الامر الذي ترتب عليه خضوع الاشياء العامة الى عدة أشياء تمّثلت بعدم جواز التصرّف فيها أو تملكها بالتقادم، ومن ثمَّ انتقل هذا التمييز الى القانون الفرنسيّ القديم، وكان للفقه والقضاء الفرنسيّين أثر بعد صدور القانون المدنيّ الفرنسيّ لعام 1804 في إرساء دعائم التمييز بين المال العامّ والمال الخاصّ المملوك للدولة.

أهمية البحث: تعد أدارة المال العام في العراق حالة غير عادية ومن المشاكل التي لازمت اقتصاده لسنوات عدة، أذ اصبح العراق يبحث عن معونات أقتصادية في الوقت الذي يعد بمثابة منجم للموارد الطبيعية واحتياطي نفطي ضخم، لذا تكمن اهمية البحث في كونه يسلط الضوء على السياسات الخاطئة في ادارة المال العام وسوء تخصيص الموارد في القطاعين الانتاجي والخدمي، واستشراء الفساد المالي والاداري كل ذلك جعل من أدارة المال العام عملية صعبة ومعقدة تشوبها الكثير من التحديات.

هدف البحث: يهدف البحث الى

1- تسليط الضوء على المال العام في العراق وادارته من قبل الحكومات التي تعاقبت علية قبل وبعد عام 2003 وما رافق ذلك من واستثمار هذه

هدر كبير في الاموال وسوء توظيف الاموال المتأتية من العوائد النفطية في تنمية وتطوير القطاعات الانتاجية والخدمية.

2- تحديد نقاط الضعف في اهم القطاعات الإنتاجية والخدمية التي لازمت تراجع الأداء الاقتصادي القومي.

3- تحديد الأموال المستثمرة عبثا دون واقع يثبت استثمارها في اطار التنمية الاقتصادية الموعودة.

مشكلة البحث: تتركز مشكلة البحث على النص الآتي "بالرغم من الامكانيات المالية والمادية الضخمة في العراق، ألا ان توسع منافذ الهدر للمال العام، وسوء توظيف وتخصيص تلك الاموال واستثمارها في محلها ضمن القطاعين الانتاجي والخدمي، وهو ما أنهك الاقتصاد العراقي واصبح تحت رحمة المؤسسات المالية الدولية.

وهو ما يطرح تساؤلات ابرزها:

1- اين استثمرت عوائد النفط وفي اي قطاع انتاجي او خدمي وما هي الإضافات التي حققتها تلك الأموال الى بنية الاقتصاد العراقي؟

2- لماذا لا تزال تلك الاموال دون المستوى المطلوب من حيث تخصيصها وتوزيعها بين القطاعات الاقتصادية، ولا تزال موضع الشك في ادارتها تحت وطأة الفساد المالي والإداري..؟

3- متى تتحقق ارادة المجتمع في توظيف مواردها ضمن استثمار وتوزيع عادلين ضمن القطاعات الاقتصادية الرئيسة، لتحسين المستوى المعيشي والصحي..

فرضية البحث: مفادها "إن سوء إدارة الاقتصاد من حيث التخطيط وتخصيص وإعادة تخصيص الاموال المتاحة كعائدات نفطية واستثمارها او توظيفها في

القطاعين الانتاجي والخدمي، كان سببا رئيسا في هدر الاموال العامة وضياع فرص التنمية الاقتصادية والاجتماعية".

منهجية البحث: ولغرض تحقيق أهداف البحث، وعلى أن هناك سوء أدارة وتوظيف للأموال العامة في العراق، فقد تم استخدام المنهج الاستقرائي والاستنباطي، وبيان أوجة الهدر وسوء الاستثمار في القطاعين الانتاجي والخدمي من خلال استخدام اسلوب التحليل.

هيكلية البحث: تم تقسيم البحث الى ثلاثة محاور رئيسية، تضمن المحور الاول الاطار النظري والمفاهيمي لادارة المال العام من حيث اللغة والاصطلاح والوجهة القانونية، في حين انصب المحور الثاني سوء أدارة المال العام في العراق من حيث التخصيص والاستثمار، أما المحور الثالث فتناول جوهر التخصيصات للقطاعين الانتاجي والخدمي في الموازنة العراقية من حيث النفقات التشغيلية والاستثمارية، وختم البحث بخاتمة واستنتاجات وتوصيات.

المبحث الاول: الاطار النظري–القانوني–المفاهيمي لإدارة المال العام

الأموال العامة: هي أموال تخصص للنفع العام أي لاستعمال الجمهور مباشرة أو لخدمة مرفق عام، فهي بذلك تستهدف غرضا يخالف ذلك الذي يحكم الأموال الخاصة، الأمر الذي استتبع خضوعها لنظام قانوني يغاير ذلك الذي ينظم الأموال الخاصة في القانون المدني، وبذلك يستهدف النظام القانوني للأموال العمومية حمايته عن طريق عدم جواز التصرف فيه أو الحجز عليه أو تملكه بالتقادم.

ومن البديهي أن الدولة والمؤسسات التابعة لها، كي تتمكن من القيام بوظائفها كاملة، لابد من توفرها على الوسائل المادية اللازمة التي تمكنها من اسقاط مشاريعها على أرض الواقع، إذ لابد أن تتاح لها الأموال اللازمة لتدبير مرافقها، لكن في نفس الوقت يتعين إحاطة هذه الأموال بحماية صارمة، وهذا ما

يعرف بحماية المال العام. ومن الوجهة القانونية وبحسب محتوى القانون المقارن والنظر الى التشريعات المقارنة نجد أن مسألة إيجاد تعريف دقيق وشامل حظيت باهتمام أغلبها، فالتشريع الفرنسي يعتريه غياب معيار واضح للمال العام بحيث عمد المشرع إلى البحث عن المعيار المميز للمال العام عن المال الخاص، ولا شك أن البحث في هذا المعيار يجب أن يبدأ بالتشريع، فهل تضمن التشريع الفرنسي معيارا حقيقيا لهذا التمييز؟[1]

في الحقيقة أن التشريع الفرنسي لم يتضمن معيار علميا واضحا يمكن الاعتماد عليه لتمييز الأموال العامة عن الأموال الخاصة، ولم يتضمن هذا التشريع حصرا شاملا لهذه الأموال.

ولذلك وقع على عاتق الفقه والقضاء الفرنسيين عبء محاولة وضع معيارا محدد للأموال العامة تمييزا لها عن الأموال الخاصة، فكان دورهما إذن في هذا الشأن دورا منشئا وخلاقا، والحقيقة أننا لا نكاد نعرف نظريات قانونية اختلفت في ما بينها كتلك التي ساقها أصحابها للبحث عن معيار محدد للتفرقة بين المال العام والمال الخاص المملوك للإدارة، وعلى الرغم من تعدد هذه النظريات وتباينها، إلا أنه يمكن ردها إلى اتجاهات ثلاثة[2]:

الاتجاه الأول: تمثله مدرسة "التوجه الطبيعي" وتشتمل على النظريات التي تربط الصفة العامة للمال بطبيعة المال ذاته.

الاتجاه الثاني: تمثله مدرسة "التوجه التخصيصي" وتضم النظريات التي يرى القائلون بها أن التخصيص للمنفعة العامة هو السمة المميزة للمال العام.

الاتجاه الثالث: يرى أنصاره تأسيس معيار المال العام خارج فكرة التخصيص ووجوب الربط بين الصفة العامة للمال وإرادة المشرع .

ولا يختلف توجهات المشرع العراقي عن تلك التي في جعبة المشرع الفرنسي كون ان القانون العراقي عموما تأسس على منوال القانون الفرنسي من الوجهة التشريعية وليس الفقهية..

لغرض توضيح مفاهيم المال العام بشكل دقيق ومفصل، لابد من التطرق بايجاز لتعريفاته وتقسيماته من خلال وجة نظر مالكة، أذ يمكن أن نميز بين أنواع عدة من خلال ذلك. فالمال (لغة) يعرف (ما ملكته من كل شيء) (واصطلاحا) عرف بأنة (كل شيء نافع للإنسان يصـــح أن يستأثر)"[3].

وفي هذا المجال يمكن تعريفه (أن مدلول المال يصدق على كل حق ذي قيمة مالية، فكما يعدالحق العيني أصليا كان أو تبعيا مالا[4]، وقد عرف القانون المدني العراقي المال بأنة (هو كل حق له قيمة مادية)[5]، فالمال هو حق والحق هو السلطة أو ميزة يخولها القانون للشخص فيكون له بمقتضاه أن يقوم بأعمال معينة أذن المال هو الحق ذو القيمة المالية سواء كان حقا أم عينا أم حقا من الحقوق الأدبية أو الفنية أوالصناعية.

ويعرف المال العام بأنه (المال المملوك للدولة سواء كان مملوكا ملكية عامة تمارس عليه الدولة سلطتها بصفتها صاحبة السلطة العامة، أو مملوكا لها ملكية خاصة ويخضع لقواعد القانون الخاص.

كما عرف بأنه (مجموعة من الأموال التي تعود إلى السلطة العامة) ويمكن أن نعرف المال العام بأنة (مجموعة الأموال المملوكة للدولة أو الأشخاص المعنوية العامة الأخرى)[6].

وعليه يمكن القول أن تعاريف الأموال العامة جميعها تشترط في المال العام أن يكون عائدا للدولة أو للأشخاص المعنوية لكي يعد المال مالاً عاما يعود بالمنفعة العامة..

واجمالاً تعرف الأموال العامة بأنها (الأموال المنقولة والثابتة المملوكةللدولة أو الأشخاص المعنوية العامة والتي تخصص للمنفعة العامة)[7].

ومما سبق يمكن القول أن الاموال العامة هي أموال مخصصة للمنفعة العامة وتخصيصها لهذا الغرض يقتضي أفرادها بأحكام خاصة تكفل حمايتها من كل اعتداء قانوني أو مادي يمكن أن يعطل تحقيق الغرض منهاويضفي المشرع في مختلف دول العالم حماية خاصة للأموال العامة نظرا لكونها تعم لنفع المجتمع كله ويتوقف على حمايتها وصيانتها استمرار عمل المرافق العامة بشكل منتظم لخدمة جمهور المواطني وتعدد صور الحماية فمنها ماورد في القانون المدني ومنها ما تضمنه قانون العقوبات ومنها ما ورد في صلب الدستور وهذا ما تضمنه المشرع العراقي حيث جعل الحماية واجبة على الدولة وأفراد الشعب.

المبحث الثاني: سوء التخصيص والاستثمار في توظيف أدارة المال العام في العراق

أستند العراق بعد عام 2003 في أدارة الحكم فيه على أوامر وتوصيات الحاكم الامريكي السابق (بول بريمر)، وبعض الاقتصاديين اللبراليين الجدد، وسياسات المنظمات الرأسمالية الدولية، وقد أنصب برنامجها على تشجيع التحول نحو اقتصاد السوق الحر، والدور المميز للقطاع الخاص، والاصلاح المالي والاداري للمؤسسات الحكومية على أساس الخصخصة وعلى حساب إضعاف أو إبعاد أداء القطاع الحكومي والتعاوني وحتى التطوعي في عملية التنمية[8].

ومن المعروف ان الاقتصاد العراقي أقتصاد احادي يعتمد على النفط في أدارة قطاعاته، وبالتالي فان زيادة الاعتماد على النفط تؤدي الى مزيد من المشاكل التي تواجه الاقتصاد الكلي وتقف المشكلة الاجتماعية المتمثلة بالبطالة على رأس تلك المشاكل بالإضافة الى التضخم وعجز ميزان المدفوعات

وانخفاض النمو الاقتصادي، تظهر هذه المشاكل نتيجة لسوء توظيف الايرادات النفطية بما يحقق التنويع الاقتصادي المتمثل بتفعيل القطاعات الانتاجية كالقطاع الصناعي التحويلي والزراعي (والسياحي وغيرها، من اجل بناء الوعاء الضريبي، الذي يُزيد من فاعلية تنويع الايرادات العامة [9].

وقد بلغت الايرادات النفطية من الايرادات العامة للمدة (2005–2013) حوالي 97% وهذا يدل اعتماد العراق على النفط، الا انه انخفظت هذه النسبة في عام 2015 لتصل الى 83% والسبب في ذلك انخفاض اسعار النفط هذا ما تسبب في حساب موازنة هذين العامين على اساس 56 دولار للبرميل الواحد وبطاقة تصديرية بلغت نحو (3300) الف برميل يومياً في عام 2015، ونح 45 دولار للبرميل الواحد وتصدير نحو (3600) الف برميل يومياً في عام 2016، الامر الذي جعل من هذه الايرادات منخفظة الى حد لاتستطيع ان تغطي النفقات الاخرى[10].

وفضلا عن ذلك حدوث استنزاف للثروة الوطنية المتمثلة باستغلالة في المشاريع الانتاجية سواء كانت زراعية أم صناعية أم بنى تحتية، ولايقتصر الامر على سوء تخصيص الاموال في المشاريع الانتاجية وانما الى سوء استخراج الثروة النفطية وسوء الاتفاق مع الشركات المنتجة.

الاستنزاف يتجلى في النفقات الجارية عند مقارنتها بالنفقات الاستثمارية التي ينبغي ان تكون مساوية للنفقات الجارية على اقل تقدير، إذ شكلت النفقات الجارية أكثر من نحو (85%) من اجمالي النفقات العامة كمعدل للمدة 2005–2013، لكنها انخفضت هذه النسبة الى نحو (65,5%) في عام 2015 وهذا الانخفاض يعطي انطباع ايجابي على تحسن الاقتصاد العراقي إلا أن هذا التحسن لم يكن بشكل حقيقي، لان هذا الانخفاض يعزى الى انخفاض

اسعار النفط دون الـ 50 دولار للبرميل الواحد من ناحية، وارتفاع نسبتها في عام 2016 إلى نحو (75,68%) من ناحية اخرى[11].

وبالمقابل ان النفقات الاستثمارية التي تعتبر مفتاح التنويع الاقتصادي وخصوصاً في البلدان النفطية ورغم كل هذا فهي لم تشكل إلا 15% من مجمل النفقات العامة كمعدل للمدة 2005–2013. أما في عام 2015 فقد شكلت نحو (34.43%) من اجمالي النفقات العامة، إلا انها لم تستمر بالارتفاع بل انخفضت وشكلت نحو (24.31%) من اجمالي النفقات في 2016 ومع هذا الانخفاض إلا انها افضل من نسبة 15% التي كانت قبل 2013. هذا الارتفاع يعود الى انخفاض حجم النفقات[12]. وفيما يتعلق بموازنة عام 2017، فقد بلغت اكثر من نحو (100) تريليون دينار فقد تم اعتمادها على اساس 35 دولار للبرميل الواحد، وهو اقل بـ 10 دولار للسعر الذي تم اعتماده في موازنة 2016، والبالغ نحو 45 دولار للبرميل الواحد، وبطاقة تصديرية بلغت نحو (3880) الف برميل يومياً وهي اكثر من الطاقة التصديرية لعام 2015 البالغة نحو (3600) الف برميل يومياً، والتي كان من المتوقع ان يصل حجم العجز فيها نحو 30% من حجم الموازنة اي اكثر من 30 تريليون دولار، وذلك بسبب انخفاض اسعار النفط من ناحية وزيادة النفقات العسكرية ومخصصات النازحين من ناحية اخرى[13].

ومن جانب آخر يرى البنك الدولي في تقريره عن الآفاق الاقتصادية للعراق في عام 2017، أنه من المتوقع أن تتحسَّن الآفاق الاقتصادية للعراق إذا ما توفَّرت بيئة أمنية مؤاتيه ، واستمرت جهود ضبط أوضاع المالية العامة، وكان من المنتظر أن يتعافى الاقتصاد غير النفطي نهاية 2017 بعد ثلاثة أعوام من الانكماش، وذلك بفضل تحسُّن الأوضاع الأمنية وزيادة الإنفاق الاستثماري غير النفطي[14] بيد أن التوقعات تشير إلى إن إجمالي الناتج المحلي الحقيقي انكمش بنسبة 3% في 2017 بسبب انخفاض متوقع نسبته 6% في إنتاج النفط، نتيجةً لاتفاق أعضاء منظمة أوبك في نوفمبر/تشرين الثاني 2016 على خفض إنتاج النفط بمعدل 1,2 مليون برميل يومياً. وقد يؤدي انخفاض إنتاج النفط إلى تراجع حجم صادراته بنسبة 5% في عام 2017.

وهذا يعني ان الثروة النفطية بدأت تفقد قيمتها في الموازنة العراقية وليس انتفاء الفائض الذي كانت قد حققته الثروة النفطية ما قبل 2013 فحسب، بل ان الموازنة باتت تعاني من عجز كبير، مما يلزم خطوات مهمة إما نحو زيادة الاقتراض سواء من الدخل ام من الخارج لتغطية هذا العجز أو عن طريق رفع مؤشرات الرسوم الضريبية على القطاعين الانتاجي والخدمي، ولعل الأسوأ من الاقتراض هو سوء توظيف المبالغ المقترضة التي جعلت من الاقتصاد العراقي يعاني من مشكلة تراكم المديونية.

إن هدر الموارد العامة يعتبر ظاهرة تستحق الدراسة وهي ظاهرة قديمة حديثة غير مقبولة، تعبر عن سلوك غير منضبط خاطئ غير حضاري وغير مهني ناجم عن تنشئة اجتماعية وثقافية خاطئة وضعف الرادع الذاتي والموضوعي والحرص، ويمثل شكلا ومضمونا من الاستعداد النفسي في تعبيراته البدائية في الميل نحو هدر الموارد العامة او عدم الحفاظ عليها او حمايتها ، وهو ما يعكس ضعفا أو سوءا في إدارة الموارد العامة، بعيدا عن الإدارة والترشيد في تخصيص الموارد

العامة في غير محلها أو أن يتجاوز ما هو مسموح به، ومقابل حفاظ ذلك تتنامى صفة الحفاظ على المال الخاص على قاعدة المال يعادل الروح، وكأن المال العام ليس له قيمة او روح او حرمة، رغم ان حرمة المال العام هي اشد من حرمة مال اليتيم، وان هدر الوقت العام واهدار المال العام الناجم عن مضايقات العمل هي جريمة انسانية ونمط من العبودية تنتفي معه العدالة وتضج فيه بيئة العمل التي تنتمي الى النزوات الشخصية والحزبية وحب التسلط والتلذذ بمعاناة الآخرين، الامر الذي يحتم على القانون ان يعاقب عليه المقصرين، من اجل خلق بيئة عمل سليمة تتوافق مع مدونة السلوك الوظيفي التي تشكل هذه الممارسات انتهاكا واضحا لمدونة السلوك .

ويتفاقم الوضع سوءا وتزداد الصورة قتامة ، حين نتذكر التوسع الهائل في القطاع الحكومي، إذ تستنزف فقرة رواتب الموظفين ومخصصاتهم قدارا كبيرا من ميزانية الحكومية يتعذر المساس بها لأنها تتعلق بقوت الموظفين وعوائلهم، الامر الذي يحد من قدرة الحكومة على التصرف بمواردها، وقد أعتبر أحد الاقتصاديين مثل هذا الإجراء وبحق من الخطايا الكبرى للحكومة.

وهكذا تم تبديد وإهدار معظم مدخولات البلاد التي زادت على (800) مليار دولار منذ انتظام صادرات العراق النفطية بعد عام 2005[15]، فضلا عن الإهدار المستمر على الاستهلاك غير المبرر، وعلى إنفاق أموال على مشروعات استثمارية خصصت لها أموال تزيد على تكلفتها الحقيقية ولم تكتمل، حتى بعد مرور سنوات من المباشرة، مما يعني ضياع مردودها الانتاجي، يضاف على ذلك الانفاق الكبير على مشروعات إنتاج الكهرباء رغم استمرار معاناة الناس ونقص الكهرباء وعدم انتظامها، كذلك الانفاق المستمر والباهض على أجهزة الجيش ومواجهة الارهاب، فضلا عما تم تسريبه للخارج من خلال مزادات العملات الاجنبية.

فقد خلق كل ذلك عجزا ماليا شديدا دفع بالحكومة للاقتراض حتى لمجرد تسديد النفقات التشغيلية التي لا زالت تثقل من كاهل الموازنة العامة.[16]

وتُعد الإجراءات المتبعة في إعداد وتنفيذ الموازنة تعبيراً عن النظام السياسي والاجتماعي والإداري للدولة، كما أن البحث في بنود الموازنة يظهر نشاط الدولة الاقتصادي وأهدافه، وتبين دراسة الموازنة التأثير المتبادل بين هذه العوامل والاعتبارات المالية للدولة، وتؤكد أهمية الدور الذي تقوم به المالية العامة في الوقت الراهن. وتتكون الموازنة العامة من جانبين هما الإيرادات والنفقات وعلى هذا الأساس فالموازنة هي (التقدير المعتمد للسلطة المالية للدولة والتي تتضمن الإيرادات والنفقات العامة عن مدة مقبلة غالبا ما تكون سنة تحقيقا للأهداف التي يطمح إليها المجتمع) [(17)].

وبالنسبة للعراق فالجدول رقم (1) يوضح مقدار العجز في الموازنة العراقية للمدة (2005–2012).

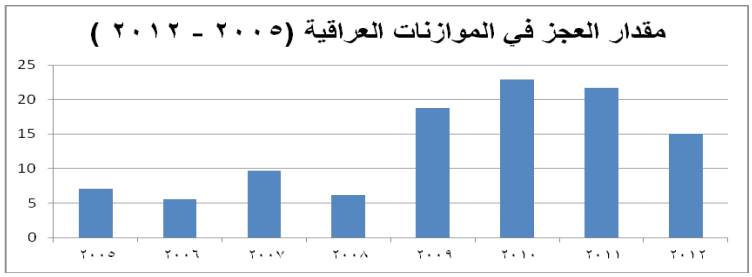
جدول رقم (1) مقدار العجز في الموازنات العراقية للمدة 2012 – 2005))

مليار دولار

السنوات	الايرادات العامة	النفقات العامة	العجز	نسبة العجز للنفقات %
2005	28,96	35,98	7,02	19
2006	45,39	50,96	5,6	11
2007	42,06	51,73	9,7	18,7
2008	80,48	86,68	6,2	7
2009	50,41	69,17	18,76	27
2010	61,74	84,66	22,92	27
2011	80,3	1,2	21,7	21,2
2012	1,2	117	15	12,8

الانتاجي والخدمي

المصدر: الوقائع العراقية قانون الموازنة العامة الفيدرالية للسنوات المالية (2006–2015) باب الدوائر الخدمية الممولة مركزيا، النفقات حسب القطاعات، صفحات متفرقة.



المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على الموازنات للمدة (2005–2012).

من خلال الجدول يمكن أن نلاحظ ان نسبة العجز الى النفقات في الموازنات العراقية قد شهدت تذبذبا خلال المدة المذكورة، اذ شهدت موازنات السنوات 2009 و 2010 اعلى نسبة للعجز (27%) في حين شهدت موازنة سنة 2008 اقل نسبة للعجز في النفقات العامة بالمقارنة، اذ بلغت هذه النسبة (7%) في الواقع ان الانخفاض في العجز للموازنة 2008 يعود بالاساس الى الايرادات الضخمة التي حصل عليها العراق من مبيعات النفط في سنة 2007 بشكل كبير في تلك الفترة الامر الذي خلق فائض كبير في موازنة 2008 والتي سميت (بالموازنة الانفجارية) ونظرا لانها كانت كبيرة من حيث النفقات والإيرادات قياسا بالاعوام السابقة الامر الذي تطلب أن تكون هناك موازنة تكميلية لموازنة 2008، تم من خلالها زيادة التخصيصات لكل القطاعات و دوائر الدولة دون استثناء.

اما فيما يخص ارتفاع عجز الموازنة للاعوام (2009–2010) فان ذلك يعود بشكل اساس الى قصور الايرادات في هذه السنوات على النفقات بشكل كبير بسبب الازمة المالية العالمية وما ادت اليه من انخفاض في اسعار النفط الذي وصل الى سقف الثلاثين دولار مما شكل خفضا كبيرا على الموازنات العراقية التي تعتمد بشكل اساس في ايراداتها على المورد النفطي، ومن هنا فان نسبة

العجز في هاتين الموازنتين ظهرت بشكل كبير ، ومن بين الاسباب الاخرى التي دفعت الى اعتماد هذا العجز الكبير هو حاجة الاقتصاد العراقي و تأقلمه مع مستوى مرتفع من النفقات، وكذلك التوقعات المستمرة بان اسعار النفط سوف ترتفع وبدء هذا الارتفاع مع نهاية عام 2009 [18]، إذ مكّن الخزينة من سداد التزاماتها و دفع القائمين على الموازنة لعام 2010 الى اعتماد نفس نسبة العجز للعام السابق بالاعتماد على توقعات متفائلة حول امكانية تحسين و ارتفاع اسعار النفط فضلا عن توقع استمرار زيادة انتاج النفط في العراق ، وخاصة بعد جولات التراخيص التي منحت امتيازات لبعض الشركات الأجنبية للاستثمار في القطاع النفطي في العراق، و بالتالي توقع ارتفاع الانتاج في النصف الثاني من عام 2010 وعاودت نسبة العجز بالانخفاض للسنوات 2011 – 2012 حيث وصلت في 2012 الى نحو (12.8%) وذلك بسبب التزايد في اسعار النفط الخام والذي تجاوز سقف 100 دولار[19].

أما على مستوى الاقتصاد القطاعي فيمكن بيان مقارنة بين حصة القطاعات المختلفة من النفقات لعامي (2015و 2016) نجد من خلال الجدول رقم (2) نسبة النفقات وحصة كل قطاع من هذه النفقات.

جدول (2) مقارنة حصة الوزارات والقطاعات المختلفة للنفقات بين العامين 2015، 2016

ت	الوزارة او الهيئة	النسبة من النفقات %2015	النسبة من النفقات % 2016	معدل النمو %
1	الرئاسات الثلاثة	1.64	5.74	250
أ–	مجلس النواب	0,54	0.8	48
ب–	رئاسة الجمهورية	0.1	0.14	40
ج–	مجلس الوزراء	1	4.8	380
2–	القطاع الامني	14.3	13.8	3.49

أ–	وزارة الدفاع	6.8	6.7	1.47–
ب–	وزارة الداخلية	7.5	7.1	5.33–
3–	القطاع الزراعي	2.19	1.73	21–
أ–	الزراعة	1.34	0.76	43–
ب–	الموارد المائية	1.65	0.97	41–
4	القطاع الصناعي وزارة الصناعة	0.88	0.77	12.5–
5–	قطاع الخدمات			
أ–	الصحة	9.29	9.34	0.54
ب–	البيئة	5.8	4.87	16–
ج–	البلديات والاشغال	0.027	0.054	08–
د–	العامة	2.2	1.95	11–
هـ–	العدل	0.49	0.41	16–
	النقل	0.77	1.06	37
6–	قطاع التربية والتعليم	11.04	9.13	17–
أ–	التعليم العالي	2.6	2.6	0
ب–	التربية	8.3	6.36	23–
ج–	العلوم والتكنولوجيا	0.14	0.17	21
7–	قطاع الطاقة	13.8	21.28	54
أ–	النفط	5.8	15.54	167
ب–	الكهرباء	8	5.74	28–
8–	قطاع البناء والتشييد	1.2	1.18	1.6–
9–	القطاع المالي	16.8	16.54	1.5–
أ–	المالية			
10–	قطاع التجارة	5.2	4.59	11.7–
11–	التخطيط والقطاعات الاجتماعية و الثقافية	3.53	1.69	52–
أ–	العمل	0.15	0.77	413

ب-	الشباب	0.49	0.39	20-
ج-	الثقافة	2.4	0.28	88-
د-	حقوق الانسان	0.027	0.023	14-
هـ-	المهاجرين	0.22	0.17	19-
و-	التخطيط	0.24	0.055	77-
12-	الهيئات غير مرتبطة	6.39	6.67	4
أ-	بوزارة	0.34	0.15	55-
ب-	المجالس المحلية	5.46	6.06	11
ج-	مجالس المحافظات	0.03	0.021	30-
د-	هيئات الاستثمار	0.02	0.21	950
هـ-	مفوضية الانتخابات	0.03	0.02	33-
و-	المحكمة الجنائية	0.33	0.21	36-
	مجلس القضاء الاعلى			
13-	اقليم كوردستان	12	10.41	13-

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على موازنتي عام 2015 و عام 2016 .

ومن خلال الجدول (3) نلاحظ الآتي :

1- حصل قطاع النفط والطاقة على الترتيب الاول وبنسبة (21.28%) من النفقات الكلية وبمعدل نمو بلغ (54%).

2- حصلت وزارة المالية على المرتبة الثانية في نسبة النفقات في الموازنتين (16.8%) (16.54%) حيث انخفض معدل النمو بنفقاتها الى نمو (1.5%).

3- احتلت الوزارات الامنية المرتبة الثالثة للمخصص لها لعام 2016 وبنسبة بلغت نحو (13,8%) من اجمالي النفقات وبمعدل نمو بلغ نحو (-3,5%) وحازت وزارة الداخلية على الحصة الاكبر في نفقات السنتين.

4- جاء قطاع الخدمات في الترتيب الرابع وبنسبة بلغت نحو (9,34%) من نفقات الموازنة 2016وبمعدل نمو بلغ نحو (0,54%) واحتلت وزارة الصحة

على النسبة الاكبر وبلغت نحو (4,87%) من النفقات الكلية وبمعدل نمو (-16%).

5- جاء قطاع التربية والتعليم العالي بالترتيب الخامس وبنسبة (9,13%) وبمعدل نمو بلغ نحو (-17%) عن عام 2015 وهنا حصلت التربية على النسبة الاكبر وبلغت نحو (6,36%) وبمعدل نمو سلبي متراجع بلغ نحو (-23%) عن عام 2015 .

6- حصلت الهيئات غير المرتبطة بوزارة على المركز السادس وبنسبة (6,67%) من نفقات عام 2013، حيث يلاحظ هنا ارتفاع حصة هذه الهيئات وبمعدل نمو (4%) وهنا يتضح ان مجالس المحافظات (الادارات المحلية) هي الحصة الاكبر من النفقات والتي نمت بمعدل (11%).

7- حصلت وزارة التجارة منفردة على نسبة (4,54%) من النفقات وبمعدل نمو سالب بلغ نحو (-11,7%).

8- حصل القطاع الزراعي (1,73%) من النفقات وبعدل نمو سالب (-21%) ولقد جاء الانخفاض في حصة هذا القطاع في الغالب بسبب عدم تفعيل المشاريع الاستثمارية في هذا القطاع.

9- حصلت القطاعات الاجتماعية والشبابية والثقافية والتخطيط على نسبة (1,64%) من النفقات بمعدل نمو سلبي بلغ نحو (-52%) ، وكانت الحصة الاكبر من النفقات لوزارة العمل والتي بلغت نحو (0.77%)، وبمعدل نمو (413%).

10- حصلت الرئاسات الثلاث على نحو (5,74%) من النفقات وبمعدل نمو (250%) عن موازنة 2015، ويعود السبب في هذا الارتفاع الى التشكيلات الجديدة التي ضمت الى مجلس الوزراء الذي اخذ نسبة (4,8%) وبمعدل نمو (380%) عن عام 2015، ومن الواضح ان ترهل الكادر الاداري في هذه

الانتاجي والخدمي

المؤسسة فضلا عن الامتيازات الخاصة التي يتمتع بها العاملون في هذه المؤسسة وخاصة كون اغلب درجاتها هي درجات خاصة.

11- اعلى نمو في النفقات حققته مفوضية الانتخابات بمعدل نمو بلغ نحو (950%)، تليها وزارة العمل والشؤون الاجتماعية بمعدل نمو (413%)، يليها مجلس الوزراء بمعدل نمو (380%)، ثم الرئاسات الثلاث بعدل نمو (250%)، تليها النفط بمعدل نمو بالنفقات (167%)، ثم قطاع الطاقة بمعدل نمو (54%)، وبعدها وزارة النقل والتي بلغت نحو (37%) وكما موضح في جدول رقم (3).

جدول رقم (3) مقارنة القطاعات المتميزة بمعدلات نمو النفقات للعامين (2015-2016)

القطاعات في الموازنة	نمو الانفاق العام للمدة (2015-2016) %	الملاحظات
مفوضية الانتخابات	950	
العمل والشؤون الاجتماعية	413	زياده اعداد المشمولين وتطور برامج الوزارة لدعم الفئات الهشة في المجتمع
مجلس الوزراء	380	تضخم في الهياكل الادارية المرتبطة وبدرجات خاصة مؤشر سلبي
الرئاسات الثلاث	250	مرتبط بالاول زيادة عدد الهيئات المرتبطة بمجلس الوزراء
النفط	167	تطور عمل الوزارة في بناء وتطوير البنى الارتكازية النفطية فضلا عن دعم المشتقات النفطية وخاصة المرتبطة بقطاع الكهرباء
قطاع الطاقة	54	مرتبط بالنقطة السابقة النمو بالقطاع النفطي
النقل	37	مؤشر ايجابي تطور النقل الجوي والبحري
التخطيط والقطاعات الثقافية والاجتماعية	-52	تراجع النمو نتيجة لزيادة حجم الموازنة
القطاع الزراعي	-21	مؤشر سلبي لانه من القطاعات المنتجة
القطاع الصناعي	-12,5	مؤشر سلبي لايلبي مستوى الطموح لانه من القطاعات المنتجة وتعطل الكثير من المصانع
التربية والتعليم العالي	-17	مؤشر سلبي لحاجة البلد الى الكثير من المشاريع

		الاستثمارية
قطاع الخدمات	0,54	نمو منخفض لا يتلاءم مع تردي الخدمات
الهيئات غير المرتبطة بوزارة	4	نمو غير مبرر تضخم في الهياكل الادارية والدرجات الخاصة
الانفاق الاستثماري الاجمالي	100	حالة ايجابية تدفع باتجاه نمو مستدام
الانفاق التشغيلي الاجمالي	11	حالة سلبية الانفاق يتسرب عن طريق الاستيرادات

المصدر : من عمل الباحث بالاعتماد على الموازنات السابقة .

وزارة المالية ،مديرية الموازنة ، الموازنات العامة (2006–2016).

في الواقع ان كل المؤشرات تشير الى ان هذا العجز كسابقاته سوف يتم تسديده بنفس الطريقة والاسلوب فضلاً عن تأخر الصرف بالموازنات السابقة وإمكانية ارتفاع اسعار النفط بشكل يفوق التوقعات المدفوعة لاغراض الموازنة وإمكانية زيادة الانتاج اكثر من المخمن نظرا لاستمرار عمل عقود جولات التراخيص النفطية مع الشركات الاجنبية.

كما وتعتمد بشكل كبير على موازناتها العامة من اجل دعم عملية التنمية الاقتصادية ودفعها للامام ، ويفترض لكل تنمية اقتصادية ان تكون ممنهجة ضمن خطة غالبا مايطلق عليها خطة التنمية القومية، وفي العراق تم العمل بهذا الاتجاه من خلال خطة التنمية القومية التي قدمتها وزارة التخطيط للاعوام السابقة، فهل كانت الموازنات متسقة مع اهداف هذه الخطة من ناحية الالولويات وحجم الاستثمارات المطلوبة. فعلى سبيل المثال الجدول رقم (4) يوضح مقارنة بين هدف الخطة في حجم الاستثمارات كنسبة الى النفقات في قطاعات مختلفة ومقارنتها مع ماتحقق في موازنة (2016) .

جدول رقم (4)، مقارنة بين نسبة النفقات الاستثمارية المستهدفة في خطة التنمية (2010– 2014) وما تحقق في موازنة 2016 ضمن خطة التنمية (2013–2017) للقطاعات المختلفة

ت	القطاع	نسبة الاستثمارات وفقا لخطة التنمية%	نسبة الاستثمارات وفقا لموازنة 2016%

.1	القطاع الزراعي	9.5	2.4
.2	القطاع الصناعي –النفط –الكهرباء –الصناعات التحويلية	30 15 10 5	45.5 32.6 11 1.8
.3	النقل والاتصالات	9	2.5
.4	المباني والخدمات	17	8
.5	التربية والتعليم العالي	12.5	2.96

المصدر : الباحث بالاعتماد على موازنة (2016) ، وخطة التنمية الوطنية للأعوام (2010– 2014)

يتضح من الجدول الآتي:

1- توفر الوقت الكافي لواضعي الموازنة للاطلاع على خطة التنمية القومية (2010–2014) والتي تم الانتهاء من اعدادها في عام (2010) .

2- توقعت الخطة ان تكون الايرادات العامة للدولة بنحو (90) مليار دولار في عام 2016 في حين ان التوقعات للموازنة تجاوزت هذا الرقم.

3- من اجل الوصول الى هدف نمو يقدر بنحو (9,5%) خلال سنوات الخطة توقعت الخطة زيادة النفقات الاستثمارية بقيمة تتجاوز الـ (20 مليار دولار) خلال هذا العام، لكن الواقع يشير ان النفقات الاستثمارية اخذت فقط نحو(40%) من النفقات الكلية وسجلت (55,1) ترليون دينار وهو مايعادل نحو (45 مليار دولار) وبهذا فاقت النفقات الاستثمارية للموازنة مامخطط له في خطة التنمية القومية.

4- فيما يتعلق بالقطاع الزراعي فان الاستثمارات فيه لم تشكل الا ما نسبته (2,4%) فقط من الاستثمارات الكلية ، وهو مخالف لما حددته الخطة من نمو يصب الى نحو(9,5%) .

5- فاقت نسب نمو الاستثمارات في القطاع الصناعي ما مخطط له حيث تم التخطيط لنسبة استثمارات (30%) في هذا القطاع ولكن واقع موازنة 2016 تشير ان نسبة الانفاق الاستثماري له سجلت نحو (45,5%) من الاستثمارات الكلية وان ذلك يعود الى الحصة الكبيرة من الاستثمارات في قطاع النفط نحو (32,6%)، وتليه قطاع الكهرباء بنسبة (11%) ثم قطاعات الصناعات التحولية بالنسبة الاقل (1,8%).

6- سجلت قطاعات النقل والاتصالات والمباني والخدمات والتربيه والتعليم تراجعا في نسبة الانفاق الاستثماري فيها قياسا بما هو محدد في خطة التنمية القومية .

في الواقع ان كثيراَ مما تم تحديده في خطة التنمية القومية إما تم تجاوزه للامام او تراجع بشكل كبير وهذا يؤشر حقيقه ان الموازنات لازالت بعيده عن الخطة ، إما لان الخطة جاءت قاصرة عن توقع ماموجود فعلا من امكانات أو لانها كانت متفائلة في مجالات اخرى فضلا عن ان الموازنات العراقية لازالت موازنات بنود ولم ترتقي لان تصبح موازنات برامج واداء وهي الموازنات الاقوى للالتزام بالخطة التنموية التي تم وضعها .

عموما فان معدلات النمو بصورة عامة في العراق لازالت تحقق معدلات متقدمة عالميا ولكن المشكلة ان هذا النمو يعتمد على قطاع واحد وهو القطاع النفطي وهو مايعزز ظاهرة الريعية في الاقتصاد العراقي الذي لازال احادي الجانب مع تراجع كبير للقطاعات المنتجة مثل القطاع الصناعي والقطاع الزراعي .

المبحث الثالث/ تخصيصات القطاعين الانتاجي والخدمي

ويعود اعتماد الدولة على الإيرادات أساسا إلى عائدات تصدير النفط الخام. فقد زادت حصة القطاع النفطي في الناتج المحلي الإجمالي للفترة 2010– 2014 ، وكمتوسط بلغت نحو (49,0٪) ، كما هو موضح في الجدول (5).

الانتاجي والخدمي

تساهم هذه الإيرادات في 97,5٪ من الميزانية الفيدرالية. وهذا يؤكد أن الاقتصاد العراقي يعتمد بشكل كامل تقريباً على قطاع النفط لتمويل مشاريعه التنموية والتشغيلية ، ولا يزال عرضة لتقلبات الأسعار والطلب في السوق.

والسؤال الذي من الممكن طرحه في هذا الاطار ..... كيف يمكن أدارة الاستثمارات في القطاعات الانتاجية والخدمية بعد عام 2003 ؟

جدول (5) مؤشرات الناتج المحلي الاجمالي لبعض الانشطة القطاعية للأعوام (2010 – 2014)

القطاع	2010	2011	2013	2013	2014
الزراعة والاسماك	5,00	4,2	4,1	4,00	4,1
النفط الخام	43,0	57,7	52,4	47,0	46,4
الصناعات التحويلية	2,3	1.8	1,7	2,7	2,9
الكهرباء والماء	1,1	1,3	1و 3	1و 5	1,9
البناء والتشييد	3,5	4,9	5,6	8,4	7,8
النقل والمواصلات	11,2	4,9	4,7	5,6	5,8
تجارة الجملة والفنادق	8,6	6,6	6,3	6,6	7,4
المال والتامين والاعمال	9,4	8,5	8,7	8,2	8,9
خدمات التنمية الاجتماعية	15,9	13,1	14,8	16,0	14,8
المجموع بحسب الانشطة	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

المصدر : د. صالح ياسر ، الاقتصاد العراقي محنة الحاضر ورهانات المستقبل : الأزمة –الخطاب البديل " المنشور على موقع الحزب الشيوعي العراقي بتاريخ 13 / تموز / يوليو 2016 ... متاح على الرابط :

http://www.iraqicp.com/index.php/sections/object/45419-2016-07-13-29-06

–وزارة التخطيط–الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات 2010

–التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي لعامي 2012 – 2013

للإجابة على هذا التساؤل لا بد من تقسيم الاقتصاد الى قطاعيين حيويين هما :،

أولاً. القطاعات الانتاجية .

يعد القطاع الانتاجي من القطاعات المهمة في اقتصاد أي دولة وبالنسبة للعراق فقد اتسم بعدة امور:-

1- **لم توجه الاستثمارات في القطاعات الانتاجية وغياب الرؤية الاستراتيجية الواضحة هي السمة الابرز في ذلك ،فضلاً عن غياب وجود مناخاً آمن وبيئة محفزة للاستثمار[20].**

2- **لم يستفاد العراق من القروض التي منحت له في تطوير القطاعات الانتاجية علماً أن العراق قد حصل على قرض في عام 2015 بمبلغ (5,4) مليار دولار بفائدة (1,5%) لغرض خفض العجز وتغيير دور لاستثمار في عملية التنمية .**

3- **لا يزال هناك دور مميز للقطاع الصناعي الحكومي، ويساهم بـ (90%) من اجمالي الانتاج الصناعي، و(3,5%) من الناتج المحلي الاجمالي لعام 2012، وهي نسبة متواضعة للقطاع لا تتناسب مع الموارد المالية وغير المالية الكبيرة المتاحة[10]. وهو بأمس الحاجة الى الانعاش واعادة هيكلية شركاته لتصبح شركات منتجة وزيادة مساهمة الصناعات التحويلية منها في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، التي شكلت (2,9%) لعام 2016[21]، كما في الجدول رقم (6)، وايضا زيادة نسبة تشغيل العمالة في المنظومة الصناعية. ويكون قادرا على المساهمة الفعالة في عملية تنمية مستدامة، تساهم في تغيير البنية الاقتصادية الراهنة والطابع الريعي للاقتصاد الوطني، في الوقت الذي يجري التوجه نحو عملية خصخصة هذا القطاع وفق معيار اقتصادي فقط، ضمن برنامج الاقتصاد الحكومي لسنة 2015، واستراتيجية التنمية الصناعية حتى عام 2030، من دون تأهيله وإعادة هيكليته و/أو الأخذ بنظر الاعتبار البعد الاجتماعي لهذه العملية.**

4- يعتمد الاقتصاد العراقي على سياسة استيراد معظم المواد الاستهلاكية والتنموية. وبسبب ارتفاع أسعارها المتزايد في الاسواق العالمية، تعمل الحكومات العراقية المتعاقبة على دعم الاكثر استهلاكا من بينها من العوائد النفطية الضخمة. واليوم أصبحت إمكانية الدولة اقل في دعم هذه المواد بسبب انخفاض أسعار النفط، الأمر الذي يتطلب ضرورة إعطاء الاولوية للاستثمارات التي تكون مؤثرة في الصناعات الاستهلاكية، لتوفير السلع اللازمة والضرورية للمواطنين.

5- يُعـــد القطاع الزراعي من القطاعات المهمة في الاقتصاد العراقي، باعتباره يوفر الاغذية للسكان، والمواد الأولية النباتية والحيوانية للصناعات العراقية، ومن الممكن ان يؤمن حاجة البلد من المنتوجات الزراعية، ويوفر ايضا الفائض منها للتصدير في المدى المنظور. ويعاني القطاع الزراعي من التخلف والاهمال وضعف الادارة والتنظيم وبدائية أساليب الانتاج وفي الخدمات التسويقية للمنتوجات وأيضا ضعفاً كبيراً في البنى التحتية، وشحة الكفاءات في الاجهزة والمؤسسات الزراعية، انخفاض مستويات الانتاجية، سواء بالنسبة للفرد العامل في القطاع الزراعي، و/أو إنتاجية الدونم الواحد من المحاصيل الزراعية، كذلك تراجع الدعم المادي والمعنوي له من الحكومة، فضلا عن استشراء الفساد الاداري والمالي فيه [22]. هذا بالإضافة الى ضعف مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الاجمالي حتى بلغت (4,1%) في عام 2016، بعدما كانت هذه النسبة تمثل (25%) مطلع الخمسينيات من القرن الماضي. وهذه مساهمة متواضعة تتجلى بدورها في اعتماد العراق على قطاع النفط في تمويل معظم الاستهلاك والاستثمار[23].

6- يشهد العراق أزمة سكن حقيقية، وبخاصة بالنسبة للفئات محدودة الدخل والفقيرة. ورغم حدوث بعض التطور النسبي لهذا القطاع، حيث

ارتفعت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي من (3,5%) عام 2010 الى (7,8%) عام 2016،فحسب تقديرات وزارة التخطيط، فإن العراق لايزال بحاجة الى مليوني وحدة سكنية.

7- لقد تبنَت الهيئة الوطنية للاستثمار في العراق برنامج الاسكان الوطني في عام 2012، لإنجاز مشروع مليون وحدة سكنية في مختلف أرجاء البلاد، على أساس شراكة حقيقية بين المواطن والمصارف الحكومية والمستثمر. ولتنفيذ ذلك، أطلقت الهيئة مشروع مدينة بسماية الجديدة بواقع (100,000) ألف وحدة سكنية لـ (600,000) ألف نسمة. تقع المدينة الى الجنوب الشرقي من مدينة بغداد، وتبعد عنها حوالي (10) كم. وأحيل المشروع الى شركة (هانوا) من كوريا الجنوبية، وبكلفة (7.75) مليار دينار، على ان يتم إنجازه خلال (7) سنوات، اي في عام 2019، بما فيه أعمال التصميم والتطوير. ولكن لم ينجز منها لحد الآن سوى (3.000) وحدة سكنية وتمثل فقط (3%)[24]. وتعرض المشروع الى انتقادات شديدة من قبل المواطنين والمهندسين والمختصين في مجال البناء والاعمار والباحثين الاقتصاديين والاجتماعيين والمصارف الحكومية من حيث: تصاميم السكن كونها قديمة، وكلفتها مرتفعة والتأخير في الانجاز وأسلوب توزيع الوحدات المنجزة، فضلا عن استشراء الفساد الاداري والمالي فيه. مما يتطلب إعادة دراسة هذا المشروع وتقيمه بعناية وشفافية عالية، والإسراع في انجازه بالمدة المحددة.

8- كما أن هناك فوضى كبيرة في مجال الطرق والمواصلات الداخلية والخارجية، ومع تزايد مستمر في عدد السيارات، وسوء تنظيم المرور والشوارع والانفاق والجسور. فضلاً عن عدم تنظيم أمور سيارات الاجرة الداخلية والخارجية من حيث نصب العدادات وتحديد التعريفة ومراقبة إجازات السوق وغيرها.

وكذلك هناك نقص في أماكن وقوف السيارات، ومعظمها أهلية وتعمل بشكل عشوائي بدون مراقبة ولا قانون. وايضا سوء وعدم عناية بصيانة الطرق السريعة وإكمال وإنشاء الطرق الجديدة لربط مراكز المدن فيما بينها وربط العراق مع الدول المجاورة. هذا بالإضافة الى تدني نسبة مساهمة القطاع في الناتج المحلي الاجمالي من (11,2%) في عام 2010 الى (5,8%) عام 2016 أي بلغ نحو (50%).

ثانياً: القطاعات الخدمية:

وفيما يتعلق بالقطاعات الخدمية يمكن التركيز على اهم القطاعات في هذا المجال وهي:

1- قطاع الكهرباء :

طرحت عدة اسئلة حول مصير اصلاح الطاقة الكهربائية في العراق لاسيما بعد اندحار الارهاب الداعشي في مناطق كبيرة وواسعة من شمال وغرب العراق، فكان جوابا شافيا من قبل بعض المحللين في شؤون الطاقة الكهربائية وطرق اصلاحها ومنهم لؤي الخطيب وهاري استبانيان، إذ يركز الباحثان على ان ازمة الطاقة الكهربائية هي ليست وليدة اليوم او حتى قبل دخول داعش الى العراق عندما بلغت الأزمة السياسية والأمنية ذروتها في اطار طائفي ومحاصصي ، بعد ان كانت الانقسامات داخل قبة البرلمان وفي مختلف الهيئات الحكومية قد احبطت كل محاولات وجهود الاصلاح ..رغم ان اصلاح الكهرباء كان يعد بمثابة انعاش شعبي من اجل تعزيز شرعية الحكومة وقبولها في المناطق التي كانت تخضع لسيطرة الارهابيين..[25]

مما سبق يظهر جليا أن هناك ثمّة حاجة إلى استراتيجية شاملة ، تتضمن دوراً موسّعاً للقطاع الخاص، وتعريفات لكهرباء مرشّدة، ومجموعة كبيرة من الحلول التقنية لتحسين الكفاءة الخدمية لذلك القطاع الحيوي.. ويبقى موضوع الاستثمار

في قطاع الطاقة الكهربائية موضع الشك وعدم اليقين قياسا للمكانيات والموال التي رصدت لهذه القطاع الحيوي ..ودون اية حلول ناجعة يمكن ان تعيد هذا القطاع الى اهليته وانتاجيته كما مخطط له ..

ففي 15 حزيران 2014 أعلنت وزارة الكهرباء أبرامها عقدين استثماريين لبناء محطتين لتوليد الكهرباء تصل طاقتيهما إلى (4500) ميجاواط ولم يقدم قبل او بعد اعلان البيان أية دراسة مهنية متوفرة في القطاع العام عن الجدوى الحقيقية لهذين العقدين اللذين ابرما بالتفاوض من دون مناقصة رغم ضخامة الحجم الذي يتوقع ان يكلف قطاع الكهرباء المشترى منهما ما يزيد عن مليار ونصف المليار دولار سنويا ولمدة ثمانية عشرة ونصف السنة ، فضلا عن كلفة الوقود مع العلم ان مقدار الاستثمار الكلي في المحطتين بلغ نحو (3.1) مليار دولار[26].

ويضاف الى ذلك ما يثار من جوانب قانونية في اصول ابرام هذين العقدين والتي لا يمكن تفادي ملاحظتين اضافيتين حول الموضوع وهي :

1- اعتبار وضع الحكومة (وزارة الكهرباء) كمشتري وحيد او الاكبر لما ينتج من الكهرباء هو تطبيق لهدف "تحرير الاقتصاد العراقي من النظام المركزي". وفي الحقيقة ان ذلك الاجراء هو تركيز للنظام المركزي المتبع الان والذي برهن فشله في السنوات الاخيرة [27].

2- في اطار ما نصت عليه المادة 112–الفقرة 2 من دستور العراق من اجراء تقوم به الحكومة الاتحادية وحكومات الاقاليم والمحافظات المنتجة معا برسم السياسات الاستراتيجية اللازمة لتطوير ثروة النفط والغاز بما يحقق اعلى منفعة للشعب العراقي معتمدة بذلك احدث تقنيات مبادئ السوق وتشجيع الاستثمار. وقد عُد ذلك خرقا كبيرا لنص وروح هذا القانون الذي لم يُترجم على ارضية خصبة لتحقيق المراد وهو تجهيز الكهرباء طيلة المدة المتفق عليها ، فضلا عن ان هذا الاتفاق المسبق بان يقوم العراق بتجهيز

النفط والغاز مقابل شراء الكهرباء بأسعار ثابتة لما يقرب العقدين وباتباع احدث التقنيات لمبادئ السوق، يُعد في نفس الوقت عائق كبير لبلوغ هدف روح الدستور فيما يتعلق بموضوع الكهرباء والطاقة طيلة مدة الاتفاق المبرم[28]، وقد كلف العراق مبالغ طائلة، إذ ان ما سيدفعه العراق خلال المدة المبرمة وهي العقدين اكثر من نحو (29 مليار دولار امريكي) الى المستثمرين في المحطتين.. وبالنتيجة فإن هذين العقدين قد وضع العراق وامواله في بوتقة من المصالح الشخصية الغير ملزمة بالتنفيذ من خلال المماطلة وعدم تحقق ارضية الجدوى الفنية والاقتصادية للمشاريع المقترحة في انشاء او حتى اصلاح منظومات الطاقة الكهربائية عموما ، وفضلا عن ذلك وهو الاهم ان كلفة العقدين مبالغ فيها جدا عند مقارنتها مع عقد بين شركة كهرباء سعودية حكومية وشركة كهرباء كورية تقوم الاخيرة بتأسيس محطة كهرباء بنظام الدورة المركبة في منطقة القرية في الساحل الشرقي للبلد وبسعة تبلغ نحو (4000) ميجاواط، وبواقع 18,9 دولار للميجاواط/ ساعة، والتي كلفت الحكومة اجمالا نحو (850 مليون دولار سنويا)، ناهيك عن ان الشركة السعودية هي شركة تجارية وليست خيرية او مساهمة مما يعني انها ستحصل على ارباح من الشركة الكورية المستثمرة.

ولا تزال منظومة الطاقة الكهربائية تشكل معضلة كبيرة في معاناة المواطنين رغم انها تدخل في اطار ادارة المال العام واستراتيجيات خطط التنمية القطاعية لبلد يمتلك من الموارد المالية ما يجعله قادرا على تخصيص الأموال المطلوبة لبناء أو اعادة اصلاح قطاع الطاقة الكهربائية في عموم العراق.

2- قطاع التربية والتعليم: يعاني قطاع التربية والتعليم العالي مشاكل كبيرة إسوة بالقطاعات الخدمية الاخرى. وهناك مؤشرات غير إيجابية باتجاه تطويره

وتطور مدخلاته و/أو مخرجاته. فالبيانات تشير لنا الى وجود نقص كبير في عدد المدارس الابتدائية والمتوسطة والثانوية، ورداءة الابنية وساحات اللعب، وارتفاع نسبة المدارس ذات الدوام المزدوج والثلاثي، ووجود المدارس الطينية التي لا تصلح للعملية التعليمية وخاصة في القرى والارياف. وانخفاض معدل الالتحاق بالمدارس (85%) للذكور و(82%) للإناث. كذلك هناك توجه نحو الإلغاء التدريجي لمجانية التعليم في بعض المراحل الدراسية، في الوقت الذي كان متاحا للجميع. أما في مجال التعليم العالي، فهناك مؤشرات على تزايد التوسع الافقي في عدد الجامعات وخاصة الاهلية منها، باتجاه التطور الكمي على حساب التطور النوعي، مما سبب خللا بين مخرجات النظام التعليمي وحاجة سوق[29].

3- قطاع الصحة : تميز القطاع الصحي في العراق وخاصة في السنوات الاخيرة بالنقص الحاد والتردي المريع في تقديم الخدمات الصحية للمواطنين وبالتحديد المستشفيات الصحية الرسمية. اذ تعاني هذه المؤسسات من نقص كبير في عدد الاسرة والمعدات اللازمة للفحص والتشخيص وإجراء العمليات الجراحية، وشحة الادوية فيها واستيراد الادوية من دول الجوار، وهي ذات نوعية رديئة وقديمة. ومقابل ذلك يلاحظ التزايد المستمر للمستشفيات الاهلية والصيدليات، التي أصبحت عددها يزيد على المستشفيات الرسمية، والتي تتصف بانها تقدم خدمات رديئة وروتينية مقابل أسعار باهظة، ولا يصل إليها إلا حفنة من ذوي الدخول العالية من تجار السوق السوداء والمتنفذين السياسيين والاداريين[30].

الخاتمة

ختاما لما تم ذكرة سابقاً لابد من القول أن الاقتصاد العراقي عانى ولسنوات عدة من هدر في المال العام، فضلاً عن ضعف في التخطيط والتخصيص المناسب

للموارد الاقتصادية وعدم التوازن بين القطاعات الاقتصادية في مجال التخصيص، أذ تم التركيز على القطاعات الخدمية دون الانتاجية أوالبنى التحتية ،فضلاً عن ضعف الاستثمارفي القطاع الانتاجي الامر الذي انعكس على أداء الاقتصاد العراقي بشكل عام وهيكليته، وافرز مشاكل كثيرة أهمها البطالة والتضخم والفقر و...الخ .

وقد وضحت الجداول السابقة أن المال العام في العراق يعاني من هدر كبير بسبب الفساد الذي يعانية قطاعاته الانتاجية والخدمية على حد سواء، الامر الذي دفع الى ضرورة وضع جمله من التوصيات تحاول أن تضع رؤية واضحة لتوظيف وأدارة المال العام في القطاعات الانتاجية والخدمية بشكل يقلل من حالات الفساد الذي يعاني منه الاقتصاد ككل.

التوصيات

من أجل ردم فجوات الاقتصاد العراقي وبالتحديد فيما يتعلق بتخصيصات الموازنة والاستثمار في القطاعات الانتاجية والخدمية فلابد من وضع بعض التوصيات منها:

- **ضرورة انتقال اقتصاد العراق تدريجيا من اقتصاد ريعي احادي الجانب ذو طابع استهلاكي معتمدا بالدرجة الرئيسية على النفط الى اقتصاد متنوع ذو صفة إنتاجية من خلال إعادة الهيكلية الاقتصادية لصالح القطاعات الانتاجية ليكون اقتصاداً منتجاً للقيمة المضافة.**
- **توجيه الاستثمار بالدرجة الرئيسية نحو القطاعات الانتاجية، وخاصة الزراعة والصناعة والتشييد والسياحة والنقل والاتصالات وغيرها، وتأمين البني التحتية والتكنولوجيا الحديثة اللازمة لها، وذلك لتنويع القطاعات الاقتصادية للمشاركة في تكوين الناتج المحلي الاجمالي، والتأمين الدائم لمصادر تمويل الموازنة العامة للدولة من خارج القطاع النفطي.**

- زيادة مساهمة الصناعات التحويلية وخاصة الصناعة الاستهلاكية منها في تكوين الناتج المحلي الاجمالي، بهدف توفير السلع اللازمة والضرورية للمواطنين. وكذلك زيادة نسبة تشغيل العمالة في المنظومة الصناعية.
- إتباع سياسة مالية رشيدة في اعداد الموازنات الاتحادية وفق الاهداف والبرامج تعتمد على قياس كفاءة الاداء والانتاجية، وتحسين آليات متابعة الاداء الاداري والمالي والتنفيذي لمشروعات الموازنة، والتحكم بالموارد المالية المتاحة بشكل عقلاني في خدمة التنمية الوطنية الشاملة.
- التنسيق والعمل المشترك بين الادارات والمؤسسات المسؤولة عن السياسة النقدية، والدور المميز للبنك المركزي لكونه المسؤول الاول عن هذه المهمة. اضافة، طبعا، الى التنسيق بين السياستين المالية والنقدية.

Abstract

The index of success was not a transient state in a rural country; it was a different situation when the budget formed most or all of the GDP. Especially when this economy relies heavily on the financial resources available to allocate rental funds in many investments in the productive and service sectors and in accordance with the structural plans and sectorial development strategies. This is the case, which will inevitably lead to an annual level or growth, which also gives a level of employment through the allocation of those Resources in the economy cycle to bear fruit in the future ...

So as not to be a heavy burden on the national economy as a whole, through mismanagement and employment, making the economy and management of public funds in the loop of administrative failure, Which is embraced by an unknown series of corruption and embezzlement of those resources ..

This is the case of a country like Iraq, rich in human and material resources, when wasting money and energies and all that is available to the unknown without hope on the horizon. .

الهوامش والمصادر

[1]. إن أول ما يصادفنا في هذا الصدد نصوص المادتين الأولى والثانية من "مجموعة دومين الدولة « Code du domaine de l'état » الصادر سنة 1957 تحت رقم 1336 حاول فيها واضعو هذه المجموعة وضع معيار لتعريف المال العام يفرقه عن المال الخاص المملوك للدولة، فنصت المادة الأولى على أنه: "يتكون الدومين القومي من جميع الأموال والحقوق المنقولة والعقارية المملوكة للدولة"، ونصت المادة الثانية على أن "الأموال المشار إليها في المادة السابقة التي لا تقبل الملكية الخاصة بسبب طبيعتها أو بسبب التخصيص المرصود من أجله تعتبر من توابع الدومين العام"، أما ما عداها من أموال فتتكون من "الدومين الخاص" .ينظر مقال" مفهوم المال العام ومعيار تمييزه " على الرابط:http://www.droitarab.com/

[2] . المصدر السابق نفسه .

[3] نقلا عن : أبن منظور ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ،دار بيروت للطباعة والنشر ،بيروت–لبنان ، 1956،ص 935

[4] أبراهيم مصطفى ،أحمد حامد عبد القادر ، محمد علي النجار ، المعجم الوسيط ، الجزء الاول ،دار الدعوة لتأليف والطباعة والنشر ،تركيا ،1989 ص 892

[5] راجع نص المواد (61/ف 1– 65) من القانون المدني العراقي رقم 40 لسنة 1951 .

[6] محمد سعيد فرهود ، النظام القانوني للمال العام في القانون السوري ، مجلة لحقوق ، جامعة الكويت ، الطبعة الثانية ، العدد الثالث ، 1994 ،ص 324.

[7] . محمد سعيد فرهود، مصدر سابق ،ص 322

[8] ابراهيم حربي أبراهيم ، التنمية المستدامة في العراق (مشاكل وحلول) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد الخاص بالمؤتمر العلمي الخامس ، 2014.ص 43

[9] المصدر نفسه ،ص 45.

[10] . يحيى حمد حسن البوعلي ، معطيات السياسة النفطية في العراق (دروس الماضي وآفاق المستقبل) ، مركز العراق للدراسات ، بغداد ، ط 1 ،2015،ص 33.

[11] البنك المركزي العراقي، النشرات الاحصائية السنوية للاعوام (2006–2015) ، المؤشرات المالية ، نفقات الموازنة العامة للدولة ، صفحات متفرقة.

[12] . المصدر نفسه ، ص 11

[13] . عبد الجبار عبود الحلفي ، الاقتصاد العراقي ،(النفط ، الاختلال الهيكلي، البطالة) مركز العراق للدراسات ، بغداد ،ط 3،2015

[14] . يُنظر نهاد الحديثي ومقال " سياسة العراق المالية : حقائق صادمة –ديون وفساد بلا حسابات ختامية " على الرابط http://aliraqnews.com/

[15] . جمال عزيز العاني ثلاثية الفشل الاقتصادي في العراق (الفقر والبطالة والفساد) مجلة حمورابي للدراسات والبحوث الاستراتيجية ، السنة الثالثة ، العدد 9،2014 ، ص 67.

[16] . المصدر نفسة ، ص 68.

[17] . الوقائع العراقية قانون الموازنة العامة الفيدرالية للسنوات المالية (2006–2015) باب الدوائر الخدمية الممولة مركزيا، النفقات حسب القطاعات ، صفحات متفرقة .

[18] . وزارة المالية، مديرية الموازنة، الموازنات العامة للمدة من (2003–2013)

[19]. وزارة المالية، المصدر نفسة.

[2020] . حسن عبد الله ود. صباح قدوري، لماذا لا يؤدي الانفاق الاستثماري دوره في تطوير وتحويل الاقتصاد العراقي، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2016. http://iraqieconomists.net/ar/

[2121]. صالح ياسر ، الاقتصاد العراقي محنة الحاضر ورهانات المستقبل : الأزمة –الخطاب البديل " المنشور على موقع الحزب الشيوعي العراقي بتاريخ 13 / تموز / يوليو 2016 ... متاح على الرابط :

http://www.iraqicp.com/index.php/sections/object/45419-2016-07-13-29-06

[22] . المصدر نفسه

[23] وزارة التخطيط–الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات 2010.

[24] حسن عبد الله و د. صباح قدوري، لماذا لا يؤدي الانفاق الاستثماري دوره في تطوير وتحويل الاقتصاد العراقي ، مصدر سابق ،ص 3.

[25] – للمزيد من التفاصيل ارجع الى مقال " اصلاح قطاع الكهرباء في العراق "على الرابط :

https://www.brookings.edu/ar/research

[26]– يُنظر : عصام الخالصي ، خلفيات اجازات وعقود الاستثمار في كهرباء العراق ، شبكة الاقتصاديين العراقيين على الرابط : http://iraqieconomists.net/ar/2014/07/21

[27]– في 21/12/2010 قدم رئيس الوزراء العراقي آنذاك السيد نوري المالكي مبادئ واسس المنهاج الوزاري لحكومة الشراكة الوطنية التي نصت على فقرات عدة ابرزها تحرير الاقتصاد العراقي من النظام المركزي الى اقتصاد السوق وتشجيع القطاع الخاص وحمايته بأنظمة وقوانين ليكون شريكا قويا في عملية البناء والإعمار .

ينظر : المصدر نفسه .

[28] – وبحسب ما فهم من تفاصيل عقدي الاستثمار في الكهرباء ، حيث تجهز هيئة الاستثمار قطعتي ارض للمحطتين وبعد اكمال الانشاء تقدم وزارة النفط الوقود مجانا لتشغيل المحطتين تكون بعدها وزارة الكهرباء ملزمة بشراء الطاقة من تلك المحطتين بقيمة (32) دولار للميجاواط/ ساعة من الكهرباء المنتج في الوحدات الغازية ذات الدورة البسيطة لفترة قصيرة ، وتطور بعد ذلك الى ما يسمى الوحدات المركبة والتي تستهلك وقودا اقل مما تستهلكه وحدات الدورة البسيطة ، وبذلك يرتفع سعر شراء الوحدة الكهربائية الى (47) دولار للميجاواط / ساعة لبقية مدة العقدين – سبعة عشر عاما ونصف قابلة للتجديد لمدة عام واحد. المصدر نفسه

[29] الوقائع العراقية قانون الموازنة العامة الفدرالية للسنوات المالية (2006–2015)، باب الدوائر الخدمية الممولة مركزياً النفقات حسب القطاعات، صفحات متفرقة.

[30] المصدر نفسه