The Administration & Economic College Journal
For Economics & Administration & Financial Studies
Vol.14,N4, P P15-35
ISSN PRINT 2312-7813
ISSN ONLINE 2313-1012
مجلة كلية الإدارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والإدارية والمالية
المجلد ١٤، العدد٤كانون الاول ٢٠٢٢ ص ص ١٥-٣٥

Determinants of economic diversification and how to achieve it and take the zero budget as an alternative to balancing items in the Iraqi economy

*محددات التنويع الاقتصادي وكيفية تحقيقه واتخاذ الموازنة الصفرية كبديل عن موازنة البنود في الاقتصاد العراقي

**قمر ماجد الغرابي **أ.د.عقيل حميد الحلو

Abstract

This study proceeds from the role played by alternative revenues in providing support to the federal budget in light of the shocks that global markets are exposed to affecting the reality of the Iraqi economy. : Is there a possibility to find new outlets to diversify the structure of public revenues in Iraq? The need to develop correct development plans and seek to implement those plans, to find revenue outlets to support the federal budget, and direct part of the revenues generated from the sale of oil towards supporting various economic sectors, the adoption of a zero-based budget As an alternative to balancing items, this will give Iraq the opportunity to cancel or reduce allocations for lagging and stalled projects

*بحث مستل .

*جامعة المثنى – كلية الادارة والاقتصاد.

المستخلص :تنطلق هذه الدراسة من الدور الذي تلعبه الإيرادات البديلة في تقديم الدعم للموازنة الاتحادية في ظل ما تتعرض له الأسواق العالمية من صدمات تؤثر على واقع الاقتصاد العراقي، وقد تمثلت مشكلة الدراسة في تحليل العلاقة الجدلية بين ايجاد منافذ لتنويع الايرادات وأثرها على الموازنة الاتحادية والاجابة على التساؤلات التالية: هل هناك امكانية لايجاد منافذ جديدة لتنويع هيكل الايرادات العامة في العراق؟، ضرورة وضع خطط تنموية صحيحة والسعي الى تنفيذ تلك الخطط، لإيجاد منافذ للإيرادات لدعم الموازنة الاتحادية، وتوجيه جزء من الايرادات المتحققة من بيع النفط نحو دعم القطاعات الاقتصادية المختلفة، اعتماد الموازنة الصفرية كبديل لموازنة البنود وذلك سيمنح العراق فرصة الغاء او تخفيض التخصيصات عن المشاريع المتلكئة والمتوقفة .

المقدمة : تختلف الدول في طريقة تحصيل الايرادات، فمنها ما يعتمد على الايرادات المتحققة من ريع الموارد الطبيعية بشكل رئيس كالدول النامية، ومنها ما يعتمد على الدخل المتولد من القطاع الخدمي والسياحي ومنها ما يعتمد على الاستثمارات المالية، نتيجة غياب التخطيط السليم، لذا سعت الحكومات المتلاحقة خلال العقدين الماضيين الى ايجاد منافذ جديدة لتنويع مصادر الدخل القومي، وقد اعدت وزارة التخطيط مسودات كثيرة لتطوير الاقتصاد العراقي، الا انها كانت حبرا على ورق، لذا فان الدراسة تنصب على تحليل سلوك هيكل الايرادات خلال العقديين الماضيين واثرها على مكونات الموازنة الاتحادية، وطرق تحفيز القطاعات الاقتصادية، بالاعتماد على البيانات المتاحة من المصادر الرسمية والدراسات والبحوث.

أولاً: أهمية الدراسة Study Important- يكتسب الموضوع أهميته من الآتي:

- يعد ايجاد منافذ لتنويع مصادر الإيرادات البديلة من أكثر المواضيع اثارة للجدل في الوقت الراهن لتلافي تراجع الايرادات المتحققة من مورد اقتصادي معين، كما انها الوسيلة الأساس التي يمكن من خلالها تحقيق الاستقرار الاقتصادي والتصدي للصدمات الداخلية والخارجية.
- أن إمكانية ايجاد منافذ جديدة للإيرادات البديلة لكي تكون مصدر داعم للموازنة الاتحادية لا يمكن ان يتم الا عن طريق تحليل مختلف المؤشرات الاقتصادية لغرض ربط المعوقات بأسبابها الحقيقية.
- اغناء حقل المعرفة والبحث العلمي بالأساليب والمقترحات التي من شأنها أن تعطي لصناع القرار أنموذجا لأهمية تنويع مصادر الايرادات.

ثانياّ: مشكلة الدراسة Study Problem - تتمثل مشكلة الدراسة في تحليل العلاقة الجدلية بين ايجاد منافذ لتنويع الايرادات وأثرها على الموازنة الاتحادية لذا صيغت مشكلة الدراسة للإجابة على التساؤلات الأتية:

١. هل هناك امكانية لإيجاد منافذ جديدة لتنويع هيكل الايرادات العامة في العراق؟
٢. ما نسبة مساهمة الايرادات غير النفطية من هيكل الايرادات العامة؟

ثالثاً: هدف الدراسة Study Target

- تحليل واقع الايرادات غير النفطية وسبل تعزيزها من اجل دعم الموازنة الاتحادية.
- امكانية تبني الدولة لسياسات اقتصادية لأنعاش القطاعات الاقتصادية (الصناعية، الزراعية، السياحية، الضرائب، المنافذ الحدودية ... الخ).

رابعاّ: فرضية الدراسة Study Hypothesis -تقوم الدراسة على فرضية اساسية مفادها (يمتلك العراق مقومات عديدة وموارد مالية كثيرة كان من الممكن ان تسهم في دعم الموازنة الاتحادية الا ان سوء الادارة والتوزيع وغياب التخطيط الصحيح عمق الاعتماد على الايرادات المتحققة من تصدير النفط مما جعل العراق عرضة لتقلبات اسواق النفط العالمية، وعليه فان مصادر الايرادات الغير نفطية كثيرة ممكن ان تعزز كفاءة هيكل الايرادات العامة شريطة ان تدعم الحكومة القطاعات البديلة الرئيسة وان يجري تطبيق القوانين والانظمة بشكل صحيح ووضع خطط تنموية لزيادة فاعلية القطاعات الاقتصادية الرئيسة)

خامساً: حدود الدراسة Study Limits

- الحدود المكانية: تحليل مؤشرات الاقتصاد العراقي للمدة (٢٠٠٥-٢٠٣٠).
- الحدود الزمانية: اشتملت الحدود الزمانية على تحليل واقع هيكل الايرادات العامة لغاية ٢٠٣٠

المبحث الاول : محددات التنويع الاقتصادي وكيفية تحقيقه

المطلب الأول: التأصيل النظري لمحددات التنويع الاقتصادي :للتنويع الاقتصادي دوراً هاماً في نمو وتطور الاقتصاد الا انه يبقى مرتبطاً بعدد من المتغيرات التي لها تأثير كبير في نسبه نجاحه او فشله وفي هذا الإطار، يوضح تقرير اللجنة الاقتصادية بالأمم المتحدة الخاص بالتنويع بعض المتغيرات التي تؤثر على عمليه التنويع الاقتصادي وهي: (البعاج،٢٠١٧)

١- العوامل المادية: (الاستثمار وراس المال البشري).

٢- السياسات الاقتصادية: كسياسات (المالية، التجارية، الصناعية) من خلال تأثيرها على تعزيز القاعدة الصناعية.

٣- متغيرات الاقتصاد الكلي: المتمثلة ب (سعر الصرف، التضخم، التوازنات الخارجية ...الخ)

٤- المتغيرات المؤسسية: المتمثلة ب (الحكومة، البيئة الاستثمارية، الوضع الأمني).

٥- الوصول الى الأسواق: مستوى الانفتاح على التجارة وراس المال القضاء على الحواجز الجمركية وغير الجمركية وإمكانية الحصول على التمويل.

كما ان محددات التنويع تتحدد بعوامل داخليه وخارجية وهذه العوامل هي: (Shehabi,2019:17-19)

أ- العوامل الداخلية (المتغيرات الداخلية) وتشمل:

- العوامل الهيكلية:-
- الصناعات القائمة. - رأس المال الحالي.
- السكان، في الوقت الحاضر والتنبؤ بعدد السكان في المستقبل.
- رأس المال البشري، والمهارات. - جودة المؤسسات. - التعليم. - الهيكل المالي.
- إنتاجية الشركات (الهيكلية الجزئية).
- مواكبة التكنلوجيا وتطويرها: تطوير التكنلوجيا، بالذات التكنلوجيا المصممة خصيصاً لاحتياجات القوى العاملة الماهرة.
- البنية التحتية:
- المطارات والموانئ. - البنية التحتية للطرق.
- الموارد المتواجدة:
- الموقع الجغرافي. - القوى العاملة التي يمكن توفيرها واتاحتها في المستقبل.
- الموارد الطبيعية. - إمكانية نقل التكنلوجيا. - المستوى الكافي لتحقيق وفورات الحجم.
- الحكم الرشيد والسياسات القائمة:
- المنافسة. - صقل مهارات العمالة ورفع مستوياتها. - حقوق الملكية الفكرية.
- السياسات الإنتاجية. - التنسيق.- التدابير التعويضية.

ب _ العوامل الخارجية (المتغيرات الخارجية):

- اصلاح سياسة جانب الطلب: على سبيل المثال، سياسات الضرائب والاعانات.
- اصلاح سياسة جانب الطلب:

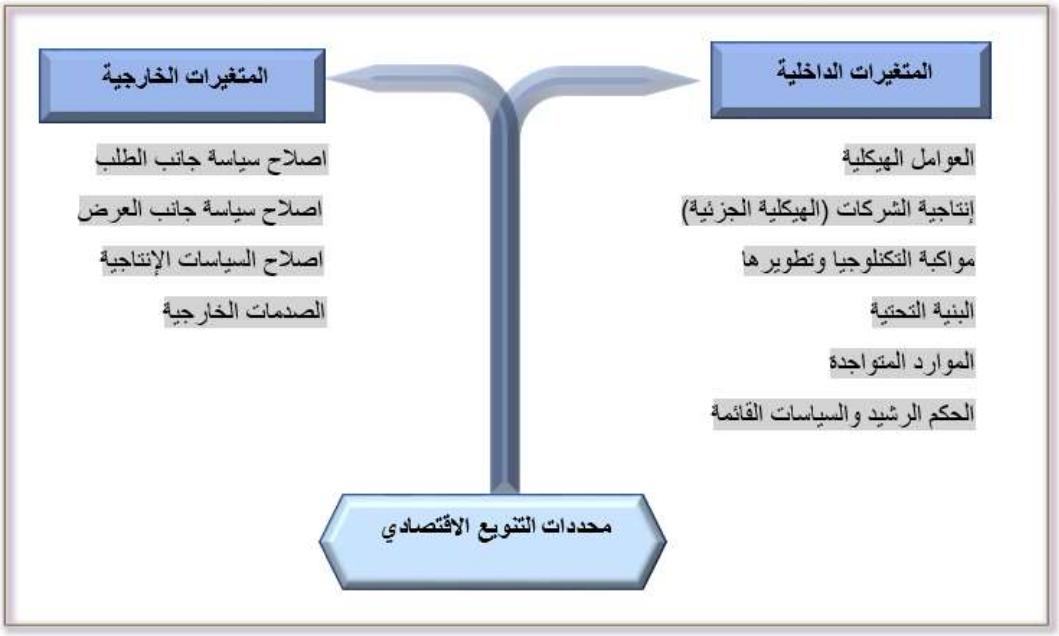
- مثال على ذلك، اصلاح نظام التعليم.
- تطوير المهارات العمالية وأعاده تأهيل الفئات الضعيفة منهم.

- اصلاح السياسات الإنتاجية:

- إصلاحات تعزز المنافسة. - إصلاحات تعزز الإنتاجية. -حقوق الملكية الفكرية.

- الصدمات الخارجية: وتتمثل بالحروب، الازمات المالية، التغيرات المناخية، انخفاض أسعار الموارد وما الى ذلك

الشكل (٢) محددات التنويع الاقتصادي



المصدر: من إعداد الباحث إستناداً لما ورد أعلاه.

المطلب الثاني: كيفية تحقيق التنويع الاقتصادي - تشير الادبيات الاقتصادية الى ان سياسة التنويع الاقتصادي تأخذ وقتًا طويلا، اذ تتطلب تخطيط استراتيجي طويل الأمد، وكذلك العمل بسياسة اقتصادية تتناغم مع وضع البلد الاقتصادي مثل مراعاة انخفاض الموارد، واستخدام الأساليب والأدوات التي تمكن الحكومات من تقييم الإنجازات المتحققة مقابل الأهداف الموضوعة (Ferreira,2009:20).

لذا يمكن ايجاز بعض الطرق الى تؤدي الى التنويع الاقتصادي حسب الاتي: (Jolo, Ari, Koç,2022:11):

١- يتوجب على البلدان الغنية بالموارد ان تزيد تدريجياً الاهتمام بتكوين راس المال الاجمالي لديها، لتتمكن من الوصول الى درجه متقدمة يسهل معها التنويع الاقتصادي، اي بمعنى اخر يجب ان تعيد تهيئة البنية التحتية (كالمطارات والموانئ والسكك الحديدية والطرق السريعة... الخ) وكذلك التركيز على تحسين المرافق التعليمية والتدريبية، ويرجع ذلك اولاً: الى ان النقل يسهل انتشار المنتجات المحلية في الخارج مما يزيد من تنوع الصادرات وبالتالي التنوع الاقتصادي، وثانياً توجد ادلة قوية على ان التعليم يحسن التنويع الاقتصادي بشكل كبير، لذلك تتطلب تلك البلدان استثمارات كبيرة في المرافق التعليمية والتي هي ايضا تقع ضمن تكوين راس المال الإجمالي.

٢- يعد التطور المالي من اهم المتغيرات الاقتصادية الإيجابية ولأكثرها تأثيراً، لذلك يجب ان تسعى البلدان الغنية بالموارد الطبيعية ان تطور انظمتها التمويلية، عن طريق استحداث وتحسين (الادوات المالية) لدعم المستثمرين المحليين من خلال تعبئه راس المال المحلي وكذلك دعم للقطاع الخاص من قبل البنوك لزياده تكوين الأموال، ويجدر الإشارة الى ان البلدان الغنية بالموارد لكي تحقق التنويع الاقتصادي يجب عليها ان تحافظ على الشفافية والمسائلة والإدارة بشكل صحيح.

٣- وضع عدد من الشروط المسبقة للاستثمار الاجنبي المباشر، اذ يقلل الاستثمار الاجنبي المباشر وصافي التدفقات الداخلة من التنوع الاقتصادي في البلدان ذات الموارد الطبيعية، وذلك لان الشركات النفط والتعدين الكبرى تستثمر بكثافة في تلك البلدان، لذلك فان هذا النوع من الاستثمار الاجنبي المباشر يعمق اعتماد البلدان الغنية على الاعتماد على الموارد الطبيعية فقط ويبعدها عن الصادرات والتنوع الاقتصادي.

٤- التعليم هو العامل الذي له التأثير الإيجابي الأكبر من بين جميع المتغيرات الاقتصادية والهيكلية الأخرى، لذلك قد يكون التعليم جذابا وعاملا رئيسا للبلدان الغنية بالموارد لتنويع اقتصادها من اقتصاد قائم على الموارد الى اقتصاد قائم على المعرفة، ولكن يحب أولاً: ان تلجأ تلك البلدان الى اعادة تصميم مناهجها للتركيز عن المدارس الثانوية المهنية المتخصصة والمختصة وفقا لاحتياجاتها والتي توفر المهارات والقدرات جنبا الى جنب مع التعليم والتدريب، ثانياً: سيكون لخريجي تلك المدارس المهنية خبرة عالية وخلفية صناعية، لذا يجب على البلدان الغنية بالموارد توجيهها ودعمها اما نحو التعليم الجامعي ذي الصلة لزيادة قوه العمل او ليصبحوا رواد اعمال في القطاعات ذات الأولية.

المبحث الثاني : طبيعة سياسة التنويع الاقتصادي والية دعم هيكل الايرادات العامة للاقتصاد العراقي

المطلب الاول: الاقتصاد العراقي (نظرة تاريخية) - يعتمد الاقتصاد العراقي على الايرادات الريعية، اعتمادا شبه مطلق، في ظل تراجع انشطة القطاعات الاخرى سواء اكانت انتاجية ام خدمية، نتيجة عدم مرونة الجهاز الانتاجي، ربما يتنافى هذا الامر مع حقيقة اقتصاد السوق الذي يقتضي ان يكون النشاط الخاص هو مصدر الفائض الاقتصادي.

ان هذا الاعتماد شبه المطلق على ريع الموارد الطبيعية، جعل الدولة تنظر الى ايرادات النفط بوصفها ريعا خارجيا مكتسبا، وكأنه هبة خارجية مستمرة ومنتظمة، ولا يتولد من العمليات الانتاجية الداخلية للاقتصاد الوطني، في ظل انعدام الترابطات الانتاجية بين انتاج النفط وبين قطاعات الاقتصاد الوطني الاخرى. لذلك فان الاقتصاد العراقي يعتمد كليا على ايرادات من الارصدة الاجنبية الناتجة عن بيع النفط وبنسبة تتجاوز(٩٧%) لدعم الموازنة العامة. ان استمرار هيمنة قطاع النفط على الاقتصاد العراقي تفسر سبب استمرار الحاجة الى الدور المركزي للدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية على الرغم من التوجهات الليبرالية، وهو ما يؤدي الى مزيد من مركزية الدولة (محمد،٤:٢٠١١)، وكلما ضعف دور القطاع الخاص، ارتفع العبء على النفقات الحكومية، لذا يقود هذا الامر الى تقوية الحلقة المفرغة بين اعتماد الدولة الكبير على الايرادات النفطية واعتماد المواطنين الكبير على الدولة، لذا سنتعرض الى نبذة تاريخية عن الاقتصاد العراقي في الحقبات السابقة حسب الاتي:

اولا: التأسيس لبناء الدولة (١٩٢١-١٩٥٢) -ان ايدولوجية الاقتصاد العراقي خلال تلك الفترة اتسمت بخصائص مهمة، فقد صنف العراق من البلدان الزراعية، اذ يعتمد على الانتاج الزراعي بالدرجة الاولى، اذ استحوذ القطاع الزراعي على النسبة الاكبر من التخصيصات الاستثمارية، يليه قطاع النقل والمواصلات والصناعة، ثم ظهر النفط كمساعد في دفع عملية التنمية. لذا تميزت الصناعات بكثافة عنصر العمل، نتيجة لانخفاض الاجور والاعتماد على العمل البدائي، فضلا عن نقص التمويل وضيق السوق المحلية عدا انتاج الطاقة الكهربائية. وقد استهدف النشاط الاقتصادي العراقي السوق المحلية بالأساس وتصدير الفائض، واستأثر القطاع الخاص الانشطة الاقتصادية بينما استأثرت الدولة بملكية المؤسسات ذات النفع العام كالري والبزل والطرق والمواصلات والكهرباء فضلا عن الثروات الطبيعية، وقد مثل القطاع الخاص كبار المزارعين والتجار والمقاولين وارباب العمل، وكان للاستثمار الاجنبي دور في التجارة والصناعة الاستخراجية (هاشم واخرون،42-1972:41).

وخلال الحكم الملكي تم تأسيس مجلس الاعمار الذي اهتم بإعادة بناء وتطوير القطاعات الاقتصادية في البلد عام ١٩٥٠ والذي كان بتوجيه من البنك الدولي مقابل قروض تعطى

للعراق، لذا تم اعتماد نمط نمو غير متوازن اذ تضمنت بعثة البنك الدولي التابعة للأمم المتحدة، الى اعطاء اهمية استثنائية للاستثمار في البنى التحتية، فضلا عن استهداف تلك الاستثمارات الى المحافظات التي تتوفر فيها مواد اولية وايدي عاملة رخيصة وسوق تصريف؛ لذا تركزت هذه الاستثمارات في مراكز الحضر لمحافظات البصرة وبغداد والموصل وكركوك (حسن،١٩٦٥:٢٩).

احتلت الصادرات الزراعية دورا اساسيا للنشاط الاقتصادي، لذا اعتمدت خزينة الدولة عليها، فضلا عن الضريبة المفروضة على الدخل والملكية الزراعية والتي عدت موردا اساسيا في الموازنة العامة للدولة .ومن الناحية السياسية كان لملاك الاراضي دورا مهما في الحياة السياسية من خلال عضوية البرلمان وكذلك في الصراع الدائر بين اعضاء الطبقة السياسية. وعلى الرغم من تنامي الحركة الصناعية منذ ثلاثينات القرن الماضي من خلال صناعات النسيج والزيوت النباتية ومواد الانشاء، غير ان هذه الصناعات كانت حديثة النشأة واغلب انتاجها كان موجها للاستهلاك الداخلي . وبذلك لم تساهم بشكل ملموس في رفد الميزانية العامة او في توليد عوائد العملة الاجنبية والاستخدام .وربما كان ذلك أحد الاسباب لغياب دور يذكر للصناعيين في الحياة السياسية مقارنة بأصحاب الاراضي (ميرزا،٢٠١٣:٢).

اما القطاع النفطي، فتشير الادبيات الاقتصادية الى ان النفط اكتشفت عام ١٩٢٧، وحصلت شركة نفط العراق المتعددة الجنسيات على ثلاثة امتيازات من الحكومة العراقية، غطت العراق بشكل كلي، وكان كل من شركة (برتش بتروليوم) وشركة (شل بتروليوم) وشركة (كاميني رو ستفول بتروليوم) وشركة (اكسل موبيل) شركاء لشركة نفط العراق (IPC) في استخراج واستثمار النفط العراقي، تلك الامتيازات النفطية حققت ايرادات نفطية للحكومة العراقية، الا ان تلك الايرادات لا تتناسب مع الايرادات والارباح المتحققة للشركات الاحتكارية التي حصلت على حقوق الامتياز لاستخراج النفط العراقي في حينها، مما دفع الحكومة آنذاك لوضع خطط مرحلية لدعم مشاريع وقطاعات حكومية وقطاعات معينة وبشكل جزئي (شندي،٢٠١٥:١٩)، ومع ان عوائد النفط اخذت تساهم في تمويل الموازنة العامة التي بلغت بشكل كلي (٣٤٤،٧٥٠) دينار منذ بداية ثلاثينيات القرن الماضي ١٩٣٤ كانت بداية الانتاج والتصدير) ولكن هذه العوائد كانت قليلة في ذلك الحين، اذ شكلت نحو(١٢%) عام١٩٥٠. (شندي،2015:258-259)، كان الهدف الرئيس من برامج التنمية في الاقتصاد العراقي خلال الحكم الملكي توظيف العائدات النفطية لتحقيق جملة من الاهداف المتمثلة بإقامة نوع من التكامل بين القطاعين الزراعي والنفطي، مع ذلك فان عائدات النفط المتواضعة لم تسهم في تنمية القطاعات المنتجة في

الاقتصاد العراقي، بل اسهمت في تخلف بنية القطاعات الاقتصادية الاخرى، وخاصة قطاع الزراعة والصناعة والتجارة الداخلية وتشويه هيكل التجارة الخارجية (الزبيري،٢٠١٣:٦٨)،لان قطاع النفط ظل معزولا عن قطاعات الاقتصاد الاخرى وقرار خارجي فضلا عن عوائده كانت ضئيلة مثل قطاع الزراعة خلال هذه الحقبة من ثم فان التكامل بينه وبين القطاعات لم يخلق الهدف المطلوب بل بالعكس اصبح عائقا في مسار التنمية والاقتصاد العراقي، ولا سيما للدور الكبير للقطاع الخاص آنذاك.

ثانيا: النهوض بالاقتصاد العراقي (١٩٥٢-١٩٧٢) - اتسمت هذه المرحلة، بعد زيادة الريع النفطي في بداية الخمسينيات إثر اتفاقية مناصفة الارباح[*] اللجوء الى نموذج تنموي يحمي الدولة من عواصف الريع الخارجي المتدفق. فقد كان لمجلس الاعمار تجربة رائدة في المنطقة، بحيث خصص (٧٠%) من ايرادات النفط للبنى التحتية، و(٣٠%) فقط من ايرادات النفط للموازنة العامة التشغيلية للحكومة، لكن ثورة تموز ١٩٥٨ اطاحت بهذا الانموذج (الجنابي،٢٠١٦:٢٧).

وعندما بدا مجلس الاعمار عمله نهاية سنة ١٩٥٠، انشئ خمسة دوائر هي دائرة الري والنقل والصناعة والزراعة والاسكان، وقد كان للمجلس ميزانية مفصلة والتي تكونت من كامل العوائد النفطية، ولكن نظرا لزيادة العوائد النفطية نتيجة الاتفاق مع الشركات لمناصفة الارباح في سنة ١٩٥٢، وحاجة ميزانية الحكومة الاعتيادية الى المزيد من التخصيصات نتيجة زيادة النفقات العامة الجارية فقد خفضت نسبة العوائد النفطية المخصصة لمجلس الاعمار الى (٧٠%) سنة ١٩٥٢، لتنخفض النسبة بعد ذلك الى (٥٠%) في سنة ١٩٥٩، نظراً للتوسع في نفقات الحكومة الاعتيادية (شندي،٢٠١٥:٢٢)، لذا شكلت جملة من العوامل على رفع القدرة الانتاجية وزيادة العوائد خلال (١٩٥٠-١٩٥٢) هي:

١- تسوية المشاكل المعلقة مع مجموعة الشركات المكونة لشركة نفط العراق، وبموجب هذه التسوية قامت الشركة بوضع برنامج لزيادة انتاج النفط تنفيذا لرغبة شركة النفط الفرنسية بالذات التشغيل الجزئي لخط الانابيب الشمالي الذي ابتدأ عام ١٩٤٦ فقد عوض عن خط الانابيب عبر فلسطين الذي توقف بسبب الحرب.

[*] في ٣ شباط ١٩٥٢ ابرمت الحكومة العراقية اتفاقا جديدا مع شركات النفط الاجنبية العاملة في البلاد، تم بموجبه وضع مبدا جديد لاحتساب مدفوعات الشركات للحكومة يسمى مناصفة الارباح بين الطرفين، اي مقاسمة الارباح بين الحكومة والشركات فقط في النفط.

٢- اكتشاف حقول جديدة ساعدت على زيادة انتاج النفط مثل حقل الزبير والرميلة، وكذلك ربط حقل عين زاله وربطه بخط انابيب تم انجازه عام ١٩٥٢.

ثالثا: سيادة نمط التنمية الريعية (١٩٧٣-١٩٨٠) - ان من اهم الملامح التي تميز بها الاقتصاد العراقي في هذه المرحلة هو الاعتماد على مبدا التخطيط الاقتصادي القومي الشامل والتطبيق الاشتراكي كنوع من انواع مركزية الدولة، واعتمد التمويل الناتج عن ما يرصد من موارد النفط لأغراض التنمية بوصفها الادخار الوطني العام. كما ان ما يميز هذه المرحلة هو زيادة الايرادات النفطية نتيجة لارتفاع اسعار النفط العالمية للأعوام(١٩٧٣-١٩٧٤) واقترانها مع عملية التأميم ١٩٧٢، والتي ادت الى هيمنة القطاع النفطي وايراداته في الاقتصاد العراقي، الا ان الزيادة الكبيرة في الايرادات النفطية، وبما لها من تأثير ايجابي على الاقتصاد العراقي، كان لها انعكاسات سلبية تمثلت بالتوسع في الانفاق وعدم التقييد، وبالنتيجة التحول الى مفهوم الدولة الريعية، فضلا عن ان الزيادة في الاعتماد على الريع النفطي كمصدر رئيس للدخل والايرادات العامة ادى الى تقليص اعتماد الدولة على مصادر الايرادات الاخرى، وايضا جعل الاقتصاد العراقي عرضة للصدمات الخارجية المرتبطة بسوق النفط، وكذلك تجاهل دور القطاع الخاص ومدخراته في دعم وتمويل التنمية، كما ان زيادة الايرادات النفطية الناجمة عن الارتفاع في اسعار النفط ادت الى زيادة التخصيصات المقدرة للخطة مما ادى الى تشوه الهيكل القطاعي ومن ثم زيادة احتمالات الاختلال الهيكلي للاقتصاد العراقي (سالم،١٨١:٢٠١١).

اما دور القطاع الخاص، فقد اتجهت الحكومة لاستراتيجية التصنيع والاستثمار في الصناعات عالية التكنولوجيا مثل (تصفية النفط والصناعة البتروكيمياوية والحديد الصلب والى الصناعات الاستخراجية في مجالات الغاز والنفط والفوسفات والكبريت، في حين وضعت الاستراتيجية للقطاع الخاص للسوق المحلية، واكبت هذه التوجهات السياسية جملة من الاجراءات والقوانين التشجيعية للقطاع الصناعي الخاص، تضمنت تسهيلات ومواد اولية رخيصة وخاصة بعد تقديم الاعفاءات الضريبية (نتيجة زيادة الايرادات العامة للدولة من النفط). وهذا يوضح ان الدولة اخذ دورها بالتزايد في الحياة الاقتصادية، وقد تجلى ذلك بهيمنة الانفاق العام على جميع الفعاليات الاقتصادية، وقد جرى توسيع الخدمات التعليمية والصحية وتنامي قطاع الادارة الحكومية بمختلف اختصاصاتها، حتى اصبحت هذه الادارة تتسم بدرجة عالية من المركزية، فزاد تركيز الدولة على توسيع قاعدة القطاع العام وزيادة فاعليته من خلال انشاء عدد كبير من المؤسسات العامة داخل الاقتصاد، من ثم فرض القطاع العام السيطرة شبه الكاملة على الفروع الرئيسة والثانوية للاقتصاد (شندي،٢٨:٢٠١٥).

ادت التوظيفات الى خسائر كبيرة في الموارد النفطية المالية، على الرغم من ان الانفاق الكبير على تلك المجالات الا ان ثمار ذلك التوسع الكبير لم تؤدي الى زيادة كبيرة في الناتج المحلي الاجمالي باستثناء قطاع النفط ، اذ زادت مشاركته في تكوين الدخل، اذ بلغت مساهمة النفط في الناتج المحلي الاجمالي عام ١٩٧٣ (٣٦,٤٩%)، لترتفع نسبة مساهمة القطاع النفطي الى (٣٨,٤٣%)عام ١٩٨٠ (وزارة المالية،٢٠١١).

رابعا: ازمة الاقتصاد العراقي (١٩٨٠-٢٠٠٣)، وتقسم هذه المرحلة الى قسمين:

المرحلة الاولى (١٩٨٠-١٩٩٠) - بعد التطورات التي شهدها الاقتصاد العراقي على الصعيد الاقتصادي والاجتماعي، خلال الحقبة السابقة وما تحقق من فوائض مالية كبيرة، شرعت الحكومة نحو تنفيذ خطة خمسية جديدة(١٩٨٠-١٩٨٥) لتحفيز المؤشرات الاقتصادية والاجتماعية بخطوات عريضة الى الامام وتخرج العراق من مرحلة الدول النامية، الا ان اندلاع الحرب العراقية – الايرانية نهاية عام ١٩٨٠ ادت الى عسكرة المجتمع وتحويل الانفاق لدعم الحرب (شندي،٤٠:٢٠١٥).

مع نهاية الحرب، حصل تحول في السياسة الحكومية اتجاه القطاع الخاص، فقد تبنت الحكومة سلسلة من الاجراءات التي شجعت القطاع الخاص لزيادة اسهامه في دفع عجلة التنمية الاقتصادية، ومن بين تلك الاجراءات تشجيع الاستثمارات، وتبني برامج التحرر الاقتصادي والخصخصة، ولكن بشكل مشوه، اذ تم بيع مزارع الحكومة ومصانع القطاع العام التي اصبحت تشكل عبئا على الموازنة العامة للدولة الى القطاع الخاص، لكن المستفيدين كانوا ذوي سلطة، فضلا عن ذلك قامت الحكمة بتقليص الدعم المقدم لمؤسسات القطاع العام. ان محاولة الاصلاح الاقتصادي لم تستطع التأثير في رفع نسبة اسهام القطاعات الاخرى في الناتج المحلي الاجمالي، لأنها اتسمت بانها جزئية واقتصرت على قطاعات معينة دون ان تخضع لبرنامج شامل للإصلاح الاقتصادي. فضلا عن ذلك شكل القطاع النفطي مساهمة كبيرة في هيكل الناتج المحلي الاجمالي اذ شكل نحو (٥٧%) (النصراوي،٢٥:١٩٩٥).

المرحلة الثانية (١٩٩٠-٢٠٠٣)- ترتب على العراق ديون خارجية كبيرة خلال حرب الخليج الأولى، وحرب الكويت نتيجة التعويضات التي فرضت والتي يوضحها الجدول التالي:

جدول (٣): اجمالي الديون على العراق وفقا للدائنين للمدة (١٩٩١-٢٠٠٣)

الدائن	الدين المستحق (مليار دولار)	نسبة الدين من الGDP %

نادي باريس	٣٩	١٣٩
الكويت	٥٣	١٨٩
الاتحاد السوفيتي وحلفاؤه	١٧	٦٠
التعويضات	٣٢	١١٤
الدين التجاري	٢٠	٧٠
اجمالي الدين بدون تعويضات	١٢٨	٤٥٨
اجمالي الالتزامات	١٦٠	٥٧٣

المصدر: سايمن هنريكسن، ترجمة: علي الحارس، مسيرة الدين السيادي العراقي من التخلف عن السداد واعادة الهيكلة، ط١. مركز الرافدين للحوار، النجف الاشرف، العراق، ٢٠١٩، ص٥٢

اما القطاع النفطي فقد توقفت صادرات النفط العراقية كجزء من العقوبات الدولية المفروضة لذا لجأت الحكومة الى سياسة التمويل بالعجز عن طريق الاصدار النقدي الجديد، اي التمويل عن طريق البنك المركزي، ثم لاحقا سمح للعراق بتصدير جزء بسيط تحت برنامج النفط مقابل الغذاء(oil for food) ليطرأ بعض التحسن في اداء الانشطة الاقتصادية مما جعل معدل النمو يرتفع عام ٢٠٠٠ ليبلغ (٢١,٢%) (محمد،٢٤٢:٢٠١٣).

جدول (٤): اسهام النفط والقطاعات الاقتصادية في الناتج المحلي الاجمالي (٢٠٠٣-٢٠٢٠) لسنة الاساس ٢٠٠٧=١٠٠

السنة	الناتج المحلي الاجمالي مليون دينار اسعار ثابتة	نمو الناتج المحلي الاجمالي%	اسهام القطاع النفطي%	اسهام القطاعات الاخرى%
٢٠٠٣	29,58	-	٦٩،٣	٣٠،٧
٢٠٠٤	53,23	79.9	٦٢،٣	٣٧،٧
٢٠٠٥	73,53	38.1	٧٩،١	٢٠،٩
٢٠٠٦	95,58	30.0	٨٢،٣	١٧،٧
٢٠٠٧	111,45	16.6	٨١،٣	١٨،٧

٢٠٠٨	157,02	40.9	٧٩،٠	٢١
٢٠٠٩	130,64	-16.8	٧٩،٧	٢٠،٣
٢٠١٠	162,06	24.1	٨١،٠	١٩
٢٠١١	217,32	34.1	٧٢،١	٢٧،٩
٢٠١٢	254,22	17.0	٦٩،٧	٣٠،٣
٢٠١٣	273,58	7.6	٦٣،٥	٣٦،٥
٢٠١٤	266,33	-2.7	٥٢،٢٧	٤٧،٧٣
٢٠١٥	194,68	-26.9	٥٨،٨٨	٤١،١٢
٢٠١٦	196,92	1.2	٦٤،٣٦	٣٥،٦٤
٢٠١٧	225,72	14.6	٦٣،٩٦	٣٦،٠٤
٢٠١٨	251,06	11.2	٦٣،٦٦	٣٦،٣٤
٢٠١٩	225,20	-10.3	٦٧,٦٣	٣٢,٣٧
٢٠٢٠	197,38	-12.7	٦٦,١	٣٣,٩

المصدر: من إعداد الباحث بالاعتماد على وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، التقديرات الفصلية والاجمالية للناتج المحلية الإجمالي لسنوات متفرقة.

من بيانات الجدول (٤) يتضح ان الناتج المحلي بلغ (29,585) مليار دينار عام ٢٠٠٣، ليشهد ارتفاعا ملحوظا اذ بلغ (157,02) مليار دينار وبمعدل نمو بلغ (٤٠،٩%) عام ٢٠٠٨، ليتراجع عام ٢٠٠٩ نتيجة تأثير الازمة العالمية، ثم واصل الناتج المحلي الاجمالي الارتفاع ليصل الى (273,58) مليار دينار وبمعدل نمو (٧،٦%) عام ٢٠١٣، وخلال السنوات الثلاث اللاحقة تراجع اجمالي الناتج ليسجل (196,92) مليار دينار عام ٢٠١٦ وبمعدل نمو بلغ (١،٢%) وذلك بسبب تأثير الحرب على الارهاب وسيطرة المجاميع الارهابية على ثلث مناطق العراق، ثم تذبذبت قيم الناتج لتصل الى (197,38) مليار دينار عام ٢٠٢٠ وبمعدل نمو سالب بلغ (١٢،٧-%) وذلك بسبب تأثير جائحة كورونا والتوقف شبه التام الذي لحق اسواق النفط العالمية، وبالنظر الى اسهام النفط والقطاعات الاقتصادية الاخرى في تكوين الناتج المحلي الاجمالي، نلاحظ استحواذ القطاع النفطي على النسب الاكبر، فقد سجل نسبة مساهمة (٦٩،٣%) في حين سجلت القطاعات الاخرى (٣٠،٧%) عام ٢٠٠٣، لترتفع نسبة مساهمة

القطاع النفطي الى (٨٢،٣%) وهي اعلى نسبة خلال مدة البحث مع تراجع نسبة مساهمة القطاعات الاخرى الى (١٧,٧%) عام ٢٠٠٦، وفي السنوات اللاحقة وكنتيجة لسياسات الدعم الحكومي للقطاعات الاقتصادية تراجعت نسبة مساهمة القطاع النفطي الى (٦٦,١%) مع ارتفاع نسبة مساهمة القطاعات الاخرى الى (٣٣,٩%) عام ٢٠٢٠، على الرغم من الدعم الحكومي للقطاعات الاقتصادية الا انه مازال دون المطلوب، اذ مازال القطاع النفطي يستحوذ على النسبة الاكبر، لقد ادى الاعتماد المفرط على الصادرات النفطية، الى زيادة حدة التشوهات في بنية الاقتصاد العراقي، على حساب القطاعات الاقتصادية الاخرى وفعاليات الاقتصاد من جهة، وعدم التنوع في الانتاج وعدم قدرته على اشباع الطلب المحلي المتزايد، لذا عوض بالاعتماد على السلع الاجنبية مما ادى الى ارتفاع حدة العجز في ميزان المدفوعات العراقي، لاسيما في الميزان الخدمي*. منذ عام ٢٠٠٥، قامت الحكومة العراقية بتطوير استراتيجيات التنمية الوطنية محاكاة لأرثها التخطيطي لمدة خمسين عاما، اذ وضعت مجموعة من الخطط التفصيلية الشاملة، فضلا عن ذلك حصلت الحكومة على مقترحات عدة تخص التنمية الوطنية من قبل المنظمات الدولية مثل صندوق النقد الدولي والوكالة الامريكية للتنمية الدولية. فوضعت اول خطة عام(٢٠٠٥-٢٠٠٧) تضمنت تطوير الصناعة النفطية واعادة تأهيلها. والتأكيد على التحولات الهيكلية للاقتصاد من خلال اقتصاد متنوع، وتفعيل دور القطاع الخاص من خلال تبسيط الاجراءات الحكومية على صعيد الاعمال، فضلا عن خصخصة المنشاة المملوكة للدولة، واعادة تأهيل المصارف الحكومية (الياسري،٢٠١٧:٧٩)، والجدول الاتي يوضح اهداف الخطط التنموية التي تبناها العراق من(٢٠٠٥-٢٠٢٢).

*لمزيد من الاطلاع مراجعة هيكل ميزان المدفوعات العراقي للسنوات ٢٠٠٣-٢٠٢٠ متاح على الموقع الرسمي للبنك المركزي العراقي.

جدول(٥): خطط التنمية الوطنية بعد عام ٢٠٠٣: الاهداف الكمية

الخطة	GDP الفعلي ترليون دينار	GDP المستهدف ترليون دينار	معدل النمو المستهدف%	معدل نمو القطاعات المستهدف من GDP%	
				النفطية	غير النفطية
٢٠٠٥-٢٠٠٧	١٥٠٠٠٠	٣١٧٠٠٠	١٧	١٤,٦	٤٠
٢٠١٠-٢٠١٤	٢٦٩٩٠٤,١	٤٨٥١٠٦,١		١٦,١	٩,٢
٢٠١٣-٢٠١٧	٢٦٤٩٥٠,١	٤٤٥٣٨٣,٢	٩,٣٨	١٨,٧	٧,٥

٢٠١٨-٢٠٢٢	٢٢٣٥٨٥,٨	٢٩٢٤٦٣,٨	٧	٧,٥	٦,١

الجدول من عمل الباحث بالاعتماد على: جمهورية العراق، وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية، لسنوات متفرقة.

وعلى الرغم من ان الخطط الحكومية العراقية استهدفت العديد من المبادرات في قطاعات الاقتصاد المختلفة، الا ان الجهود الحكومية في تحقيق الاهداف الموضوعة بشكل حقيقي هي جهود غير متوازنة، اذ لم تستطيع الحكومة تحقيق الهدف الرئيس المتمثل في تنويع الاقتصاد العراقي وجعله اقتصاد متنوع ذي قاعدة انتاجية واسعة ولا سيما في قطاعي الصناعة والزراعة وكذلك الخدمات، والتخلص من الاعتماد على النفط وما يصاحبه من تقلبات واسعة تعرض الاقتصاد العراقي الى الانحراف عن مساره المرسوم، وهذا الهدف هو واحد من اهداف عدة لم تبذل جهود كافية لتحقيقها، ويبدو ان الخطط السابقة قد عملت على تحديد التحديات العامة التي يوجهها الاقتصاد العراقي وتقديم اهداف عامة للتعامل مع تلك التحديات، فضلا عن عبارات عامة حول افضل الوسائل لتحقيق هذه الاهداف، فجميع تلك الرؤى لم تتحقق بشكل متوازن تجعل الخطة اعتبارية ومنفذة.

وقد ترتب على كل ذلك ضعف قدرة الحكومة على توسيع استثماراتها في راس المال المادي والبشري، بل شمل كل الجوانب البشرية والاجتماعية فالتركة الثقيلة تحتاج سياسات تنموية بجهود حقيقية تعمل على التخلص من تلك الاثار

المبحث الثالث: لموازنة الصفرية كبديل عن موازنة البنود

تنطلق فكرة الموازنة الصفرية من مبدأ وجوب أجراء المراجعة وتقييم شاملين لجميع البرامج والمشاريع التي تنفذها الأجهزة الحكومية، وتتطلب أن يقدم المدير الإداري المبررات ، والدراسات التي تدعم برامجه القديمة وكأنها برامج جديدة ، مبتدئا" من نقطة الصفر. (عصفور،٢٥٢:٢٠٠٨)

وفي سنة ١٩٦٧ عرف مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في الدنمارك على أنها " أسلوب يفترض عدم وجود آية خدمة أو نفقات في بداية السنة المالية مع الآخذ في نظر الاعتبار أكثر الطرق كفاءة وفاعلية للحصول على مجموعة من المخرجات بأدنى تكلفة ممكنة. (حمة، لطيف، ٢٠١٢:٣٦)

ولا يعني الأساس الصفري انه عند أعداد الموازنة سوف تبدأ من الصفر وإنما يقصد به التخطيط الدقيق والمنظم لكل عمل أداري وذلك يتطلب أعادة النظر بجميع المشاريع التي تنفذ لأجراء عملية استبعاد أو إضافة إلى تلك البرامج والمشاريع سواء كانت جديدة ام برامج ومشاريع قائمة من قبل، وفي ضوء الموازنة الصفرية فان المشاريع والبرامج لا يعاد تقييمها عن طريق الكلف فحسب بل أيضا" عن طريق كفاءتها وفاعليتها ومدى صلتها بالأهداف طويلة الأجل المتوقعة فهذه الموازنة تعمل على تحقيق كل من الفعالية والكفاءة.

اولاً: مزايا وعيوب تطبيق الموازنة الصفرية

- مزايا الموازنة الصفرية، وتتمثل بالآتي: (الجنابي،٣٠٦:٢٠٠٧)

١. تساوي بين البرامج الجديدة والقديمة من حيث التقييم والتمويل.
٢. رفع مستوى الكفاءة والفاعلية في الأجهزة الحكومية بشكل عام وتحقيق الأهداف المحددة وتنمية المهارات البشرية، وتبادل الآراء بين الأفراد .
٣. توزيع الموارد بحسب الأسبقية والأهمية .
٤. تستطيع الربط بين التكاليف والعوائد لكل برنامج ونشاط مما يساعد على التقسيم الدقيق لها.
٥. زيادة الرقابة والاشراف على صرف الاموال وتنفيذها وايقاف تخصيصات المؤسسات المتلكئة والغير منتجة.

- عيوب الموازنة الصفرية، وتتمثل بالآتي: (الخطيب وآخرون،٦٠:٢٠٠٣)

١- عدم جدية أسلوب المشاركة لعدم توفر البيانات الكافية والمعايير الضرورية عن البرامج الحكومية .

٢- عدم الرغبة في التعاون والتضارب بين الوحدات القرارية، لصعوبة اخضاع بعض البرامج لمتطلبات الموازنة الصفرية لأنها ذات طابع اجتماعي وتخضع لاعتبارات سياسية واجتماعية.

٣- صعوبة توفير عدد كبير من المدراء الأكفاء الذين لا يترددون في اتخاذ القرارات المهمة ولديهم القدرة على تسليط الضوء على الأنشطة الأساسية في دوائرهم .

٤- زيادة الوقت المصروف والعبء المبذول في الأعوام الأولى لأعداد الموازنة ، مقارنة مع ما يبذل في السنتين التي تم فيها تطبيق الموازنة التقليدية .

ثانياً: معوقات تطبيق الموازنة الصفرية في العراق -

وتشمل المعوقات التالية: (هادي،١٨٨:٢٠١٤)

١- المعوقات الادارية

أ-صعوبة تطبيقها في المرافق العامة من خلال جمع المعلومات والتحليل والتخطيط والمراقبة وعدم دقة الاقتراحات التي تضعها الادارة لأعداد الموازنة.

ب- المتغيرات التي تعتمدها الادارة على الاقتراحات لوحدات القرار مما يسبب ارباكاً في فروض التخطيط والتنسيق بين الانشطة المختلفة.

ت- يصاحب تطبيق الموازنة الصفرية تعقيدات وتكاليف عالية تؤدي الى العزوف عن تطبيقها مجددا وفي مرافق اخرى كما ان ذلك يؤثر على النظرة الايجابية لها فتصبح اداة سلبية تؤدي الى العزوف عن تطبيقها.

ث- ان تطبيق الموازنة الصفرية يحتاج الى خبرات وكفاءات عالية سواء كان ذلك للقيادات العليا متخذة القرار او للقيادات الدنيا الى تتولى تطبيقها.

ج-ان اعداد الموازنة الصفرية يحتاج الى وقت طويل لا سيما في السنة الاولى اذ ان الموازنة التقليدية لا تحتاج الى الوقت في الاعداد.

٢- المعوقات القانونية

أ-عدم وجود تشريع خاص بالموازنة الصفرية على الرغم من اختلاف طريقة اصدارها ومراحلها ومقوماتها التي تختلف عن انواع الموازنات الاخرى إذ ان عدم وجود تشريع خاص بها من شأنه ان يعطل اصدار الموازنة.

ب- عدم وجود التعليمات المالية اللازمة لتنفيذ الموازنة الصفرية اذ تنفيذ الموازنة الصفرية يحتاج الى التعليمات اللازمة لذلك.

ت-عدم تحديد المرافق العامة والمنشآت العامة التي سوف يتم تطبيق الموازنة الصفرية وفق نظام قانوني خاص بها.

٣-المعوقات المتعلقة بالصياغة والترتيب -بالنظر الى الحجم المناسب للمجموعات الخاصة بالقرار الذي يفي بمتطلبات التحليل اللازم ينتج لدى المنشأة عدد كبير من مجموعات القرار التي يجب ترتيبها، وتنمو مشكلة هذا الكم الهائل من مجموعات القرار بدرجة كبيرة كلما كبر حجم المنشأة، وتصبح مشكلة الترتيب اكثر صعوبة خصوصاً امام الادارة العليا، والتي تقوم بأجراء راسة لعلمية الترتيب لمجموعات القرار من ادارات المنشأة المختلفة وتتمثل الصعوبات بالآتي:

أ- صعوبة تحديد التكلفة والعائد في بعض الحالات.

ب- تقييم الوظائف او المهام غير المتشابهة.

ت- يواجه المديرين صعوبة في تحديد الانشطة.

ث- تحديد الطرف الذي سيقوم بعملية الترتيب.

ثالثاً: مقومات نجاح الموازنة الصفرية في العراق- وتشمل المقومات التالية: (عبد،٨:٢٠٠٧)

١- المقومات الادارية

أ-دراسة الاوضاع الادارية والمالية للمرافق العامة وذلك من خلال الدراسة المتقنة للشركات العامة والوزارات وبيان هيكلها والاسلوب الذ تتبه في ادارة المرافق الخاص لها وامكانية تقليص النفقات والغاء بعض الانشطة الغير ضرورية.

ب- تحديد الاهداف ذات الامد الطويل: ان الموازنة الصفرية تقوم على اساس الاهداف الطويلة الامد الى ان يوازي انواع الموازنات الاخرى وقد تكون اقل نفقات وجهد في المستقبل.

ت-الايجابية والتقييم المالي للموازنة الصفرية: ويعني التعامل بإيجابية مع الاساس الصفري سواء كان ذلك من المديرين والقيادات العليا او الموظفين الوسيطين والعاملين على وحدات القرار في الموازنة الصفرية.

٢- النظام المتكامل للمعلومات والبيانات

أ-تهيئة الموظفين العاملين ذي القدرة والكفاءة من خلال التدريب الجيد والدورات المكثفة من خلال اعداد برنامج تدريبي دقيق وشامل وتقييم كفاءة المساعدات والتسهيلات التي يحتاجها المتدربين للوصول الى اعلى مراحل الادارة العلمية في ادارة الموازنة الصفرية.

ب-النظام المتكامل للمعلومات والبيانات اذ لا بد من توفير بيانات متكاملة عن مصروفات التشغيل والمصروفات الادارية والنظم المحاسبية ونظم التخطيط والرقابة المالية كما ممن من قياس الاداء بطريقة سليمة واتخاذ القرارات الصائبة.

ت-التقييم الدوري لمراحل الانجاز لابد من اجراء تقييم دوري والذي من خلاله يتم معرفة الصعوبات والمعوقات ومناطق الضعف والقوة وذلك لغرض تجاوزها وهل يتم الاستقرار على نفس الخطوات ام يتم تبديلها الى اجراءات وخطوات اخرى وصولا الى التقييم النهائي للموازنة الصفرية.

مما سبق يتضح ان الموازنة الصفرية اداة للتخطيط، تطبق تحليل الكلفة والمنفعة للبرامج والوظائف لتحسين تخصيص الموارد في الوحدة الاقتصادية، ويخصص التمويل بناء على ضرورة وكفاءة البرامج على عكس موازنة البنود اذ لا يوجد عنصر يخصص تلقائيا في الموازنة اللاحقة، بل يجري تجميع واعادة تقييم التكاليف ومستوى الخدمات والبرامج واختيار البرامج الاكثر كفاءة.

الاستنتاجات

١- ان مشاكل الاقتصاد العراقي تعود بمجملها الى عدم وجود تخطيط سليم وادارة فعالة للمرحلة مابعد ٢٠٠٣، اذ ان الاعتماد المفرط على الايرادات المتحققة من صادرات النفط شكلت النسبة العظمى من اجمالي الايرادات، والتي كان من المفترض ان يمثل القطاع النفطي القطاع القائد لجذب القطاعات الانتاجية الاخرى.

٢- فشل خطط التنمية الاقتصادية التي سعت الى تنويع منافذ الايرادات العامة، التي اقرتها الحكومات لانها كانت حبرا على ورق ولم تدخل حير التنفيذ بسبب الفساد المالي والاداري.

٣- تراجع ايرادات القطاعات الاقتصادية البديلة الايرادات القطاع النفطي، لاسيما الايرادات المتحققة من الضرائب نتيجة التسويف في تطبيق الوعاء الضريبي بشكل فعلي على المكلفين، لذا انعكس على تراجع تلك الإيرادات.

٤- ان اعتماد العراق على تطبيق موزانة البنود يشجع على هدر الاموال العامة للبلد اذ ان العجز الدائم في الموازنة يعود الى التقدير غير الصحيح للنفقات وبشكل مبالغ به سنة بعد اخرى، على حساب تراجع ايرادات الدولة نتيجة تقلبات اسعار النفط العالمية.

التوصيات

١- ضرورة وضع خطط تنموية صحيحة والسعي الى تنفيذ تلك الخطط، لايجاد منافذ للايرادات لدعم الموازنة الاتحادية.

٢- دعم القطاع الخاص ليساهم في دعم الانشطة الاقتصادية المختلفة ومن ثم زيادة العوائد الناتجة عن الضرائب والايجارات وغيرها.

٣- توجيه جزء من الايرادات المتحققة من بيع النفط نحو دعم القطاعات الاقتصادية المختلفة، لاسيما الفوائض المالية الناتجة عن اختلاف اسعار برميل النفط بين اعداد الموازنة والاسعار الفعلية.

٤- السعي لانشاء صناديق سيادية لاسيما الاستثمار في الاسهم والسندات الدولية لدعم الموازنة الاتحادية بالارباح المتحققة اثناء تراجع اسعار النفط.

٥- اعتماد الموازنة الصفرية كبديل لموازنة البنود وذلك سيمنح العراق فرصة الغاء او تخفيض التخصيصات عن المشاريع المتلكئة والمتوقفة، فضلا عن انه يتيح للاجهزة الرقابية متابعة تنفيذ الاعمال وصرف الاموال بشكل حقيقي لايقاف عملية استنزاف الاموال بمبالغ تقديرية خيالية للحد من الفساد المالي والاداري.

المصادر :

١- البعاج، طاهر جاسب، (٢٠١٧)،" التنويع الاقتصادي والامكانات في العراق"، الحوار المتمدن، المحور- الإدارة والاقتصاد: https://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=548463

٢- الجنابي، طاهر،(٢٠٠٧)،"علم المالية والتشريع المالي"، العراق.

٣- الجنابي، عدنان،(٢٠١٦)،" الخلاص من الدولة الريعية"، الطبعة الاولى، دراسات عراقية، بغداد.

٤- الخطيب، خالد شحادة وشامية، احمد زهير،(٢٠٠٣)،" أسس المالية العامة"، دار وائل للنشر والتوزيع، الأردن.

٥- الزبيدي، حسن لطيف،(٢٠١٣)،" ثلاثية النفط والتنمية والديموقراطية في العراق"، الطبعة الاولى، مطبعة الساقي، مركز العراق للدراسات، العراق.

٦- النصراوي، عباس، (١٩٩٥)،"الاقتصاد العراقي، النفط والتنمية، التدمير الافاق ١٩٥٠-٢٠١٠"، الطبعة الاولى، دار الكنوز الادبية، بيروت.

٧- الياسري، ابراهيم جاسم،(٢٠١٧)،" مصادر التمويل الداخلية والخارجية واثرها على الاقتصاد العراقي"، اطروحة دكتوراه غير منشورة، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة الكوفة.

٨- جمهورية العراق، وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، الشعبة الفنية (٢٠١١).

٩- جواد هاشم واخرون، تقييم النمو الاقتصادي في العراق، الطبعة الثانية، الجزء الاول، وزارة التخطيط، بغداد،(١٩٧٢).

١٠- حسن، محمد سلمان،(١٩٦٥)،" التطور الاقتصادي في العراق"، الجزء الاول، المكتبة العصرية، بيروت.

١١- حمه، لطيف، كاكه، زارا،(٢٠١٢)،" موازنة البرامج والأداء ودورها في تخفيض النفقات العامة للدولة والرقابة عليها" ، بحث مقدم للمعهد العربي للمحاسبين القانونيين، العراق- أربيل.

١٢- سالم، عماد عبد اللطيف،(٢٠١١)،" الدولة والقطاع الخاص في العراق"، الطبعة الاولى، بيت الحكمة، بغداد.

١٣- شندي، أديب قاسم،(٢٠١٥)،" استشراف مستقبل الاقتصاد العراقي"، الطبعة الاولى، واسط، العراق.

١٤- عبد، حيدر عباس،(٢٠٠٧)،"اطار مقترح لتطبيق موازنة الصفرية لتطوير الاداء المالي"، مجلة المثنى للعلوم الاقتصادية، العدد ٤.

١٥- عصفور، محمد شاكر،(٢٠٠٨)،"أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، الأردن- عمان.

١٦- محمد، سحر قاسم،(٢٠١١)،"الاليات الواجب توافرها لانتقال العراق من الاقتصاد المخطط الى اقتصاد السوق"، البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء.

١٧- محمد، عباس علي ،(٢٠١٣)،"الامن والتنمية دراسة حالة العراق"، الطبعة الاولى، مطبعة الساقي، بيروت.

١٨- ميرزا علي، العراق: الواقع والافاق الاقتصادية، ورقة مقدمة للمؤتمر الاول لشبكة الاقتصاديين العراقيين، بيروت، (٢٠١٣)، ان ديونز.

١٩- هادي، سالم عواد،(٢٠١٤)،"استخدام اسلوب الموازنة الصفرية لمواجهة تحديات الموازنة العامة في العراق"، مجلة بغداد للعوم الاقتصادية والادارية، العدد ٤٠.

1- Abdulrahman M. Jolo, Ibrahim Ari, and Muammer Koç,(2022),” Driving Factors of Economic Diversification in Resource-Rich Countries via Panel Data Evidence”, Division of Sustainable Development, College of Science and Engineering, Hamad bin Khalifa University, Qatar Foundation, Doha P.O. Box 5825, Qatar; ajolo@hbku.edu.qa (A.M.J.

2- Ferreira, G.F.C. (2009). "The Expansion and Diversification of the Export Sector and Economic Growth: The Costa Rican Experience". The Department of Agricultural Economic and Agribusiness. Ph.D. Thesis, MBA McNeese State University, Louisiana State University.

3- Shehabi, Manal R,(2019),” Economic Diversification and its Measurement Using Qualitative and Quantitative Tools”, Oxford Institute for Energy Studies.