الاقتصاد السياسي لموازنة عام 2019 – الدلالات الفعلية والرهانات الكبرى

د. صالح ياسر

ما زال الشدّ والجذب والكباش السياسي مستمرا حول مشروع موازنة 2019. وتكمن "خصوصية" كل هذا التأخير والشد والجذب في ان مشروع قانون الموازنة هذا تمت احالته من طرف حكومة الدكتور حيدر العبادي، ولكن حلت محلها الان حكومة عادل عبد المهدي التي لا تتطابق بالضرورة مع تقديرات الحكومة السابقة (حكومة العبادي).

وخلال الفترة السابقة حدثت تطورات كثيرة، وهذه التطورات ولدّت وقائع جديدة وعناصر جديدة، وخلقت شروطا جديدة، تسمح لنا بالاستنتاج بأننا **دخلنا مرحلة جديدة في الصراع الدائر حول أفق التغييرات المطلوبة، وطبيعتها، وقواها المحركة وتناقضاتها الملموسة وأشكال تجلي تلك التناقضات بما فيها التناقض الرئيسي والتناقضات الثانوية.**

ومن المؤكد ان **فهم** هذه التناقضات وحركتها وتفاعلاتها وترتيبها ترتيبا صحيحا سيكون قاصرا اذا لم يبدأ من **الاساس الاقتصادي** وما طرأ من **تغيرات** على **مستوى** القوى المنتجة **وطبيعة** علاقات الانتاج وفي بنية الطبقات الاجتماعية والعلاقات فيما بينها بما يمكن من رصد الاصطفافات الجارية على الجبهة الاقتصادية وانعكاساتها على البناء الفوقي في اطار العلاقة المتبادلة والوحدة الجدلية بين المستويين.

لذا فإنه وقبل الدخول في التفاصيل الخاصة بارقام موازنة 2019 ودلالاتها الاقتصادية – الاجتماعية نحتاج الى ان نمر سريعا بالاوضاع الاقتصادية العامة التي تعيشها البلاد.

أولا: المعالم الاساسية للمشهد الاقتصادي الراهن

قبل الحديث عن المعالم الكبرى للمشهد الاقتصادي لا بد من **التوقف** عند القضايا الاقتصادية المثبتة في العديد من الوثائق الرسمية وفي مقدمتها الدستور وفي خطط التنمية خلال الفترة التي تلت 2003 ولغاية الآن وما طُرح من اهداف على الصعيد الاقتصادي لكي يمكن مقارنتها بما تحقق في الواقع.

ففيما يتعلق **بالدستور الدائم** الذي صوت عليه الشعب في 15 تشرين الأول 2005، وفي **الجانب الاقتصادي** منه يمكن تسجيل القضايا التالية:

- المادة (16) منه تشير الى ان **"تكافؤ الفرص حق مكفول لجميع العراقيين، وتكفل الدولة اتخاذ الاجراءات اللازمة لتحقيق ذلك"**.

وفي الفرع الثاني الثاني منه والمتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، فيمكن ملاحظة القضايا التالية:

المادة (22) تشير الى:

"اولاً- العمل حق لكل العراقيين بما يضمن لهم حياة كريمة".

اما المادة (25) فنصت على التالي: **"تكفل الدولة اصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة وبما يضمن استثمار كامل موارده وتنويع مصادره وتشجيع القطاع الخاص وتنميته".**

في حين المادة (26) اشارت الى التالي: **"تكفل الدولة تشجيع الاستثمارات في القطاعات المختلفة".**

اما **خطة التنمية الوطنية 2010-2014** فتنطلق من **جملة من الفرضيات**:

- قدرة الاقتصاد على النهوض وتنفيذ خطة تنموية شاملة ومستدامة.

- التنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة هدف للنمو وأساس لتحقيق الرفاهية لكافة افراد المجتمع وتحسين نوعية حياتهم.

- الانتقال من الادارة المركزية الى الادارة اللامركزية المتمثلة بحالة اقتصاد السوق والمنافسة.

- اعطاء دور اكبر للقطاع الخاص المحلي والاجنبي في تمويل التنمية.

اما **الاهداف الاستراتيجية** لهذه الخطة فهي عديدة من بينها:

- العمل على **زيادة الناتج المحلي** الاجمالي بنسبة 9.38% كمعدل نمو سنوي خلال هذه الخطة.
- العمل على **تنويع الاقتصاد،** الذي يعتمد بشكل كبير على ايرادات النفط، الى اقتصاد يتسم **بزيادة تدريجية في نسبة مساهمة القطاعات الاخرى في الناتج المحلي الاجمالي، وبخاصة القطاعات الانتاجية** (الزراعة، الصناعة) والسياحة وان تتميز بمشاركة متنامية للقطاع الخاص على امتداد المسار الخاص بالتحول الى اقتصاد السوق.
- العمل على **تحسين وزيادة مستوى الانتاجية** وتطوير مستوى المنافسة في قطاعات الاقتصاد كافة.
- العمل على **تحقيق زيادة في معدل التشغيل** وبشكل خاص ما بين السكان من الشباب والنساء.
- **العمل الجدي لتخفيف الفقر** الواسع الانتشار حاليا في العراق.
- العمل على **تحقيق تنمية متكاملة ومترابطة** تضمن التفعيل او الاستثمار المنتج للموارد البشرية والطبيعية في كافة محافظات العراق.
- **تقليل الفوارق والحواجز بين المناطق الحضرية والريفية** من ناحية توفير البنى التحتية، الخدمات الاجتماعية، ومجالات توليد الوظائف الجديدة.

ومن جهتها فان **خطة التنمية الوطنية 2013-2017** قامت على جملة من **الفرضيات والاهداف** من بينها:

- **تمثل التنمية المتوازنة المدعومة بقوة جذب اقطاب صناعية ومكانية** مختارة للنمو الممنهج التنموي المعتمد في ارساء افاق الرؤية المستقبلية ومدخلا لتغيير هوية الاقتصاد العراقي للتحول من اقتصاد ريع الى اقتصاد انتاج وعلى المدى البعيد.
- **تنمية القدرة التنافسية للاقتصاد** يعد شرطا ضروريا لتعجيل الاندماج مع الاقتصاد العالمي والاقليمي وبناء القاعدة الأساسية لاقتصاد السوق وبأقل التكاليف.

- القطاع العام والخاص والمجتمع المدني شركاء فاعلين في تحقيق التنمية المستدامة، ويكون **القطاع العام شريكا استراتيجيا** مع القطاع الخاص خلال سنوات الخطة.

- **النمو المولد لفرص العمل** بوصلة الاستثمار من اجل التصدي للبطالة والفقر تحقيقا لمبدأ الانصاف المستدام.

- **استيعاب أثر النمو الديمغرافي للسكان،** ولاسيما الفئات العمرية في سن العمل لتكوين فرصة من اجل الادخار والاستثمار والتنمية المستدامة.

واذا لخصنا **الفرضيات والاهداف** أعلاه فانه يمكن القول أنها تنحصر في **العناصر التالية**:

- **تنويع الاقتصاد،** الذي يعتمد بشكل كبير على العوائد النفطية، بتحويله الى اقتصاد يتسم بزيادة تدريجية في نسبة مساهمة القطاعات الاخرى في الناتج المحلي الاجمالي، وبخاصة القطاعات الانتاجية (الزراعة، الصناعة) وان تتميز بمشاركة متنامية للقطاع الخاص على امتداد المسار الخاص بالتحول الى اقتصاد السوق. وان يكون ذلك مدخلا لتغيير هوية الاقتصاد العراقي للتحول من اقتصاد ريع الى اقتصاد انتاج وعلى المدى البعيد.

- **تنمية القدرة التنافسية للاقتصاد** باعتبار ذلك بمثابة شرط ضروري لتعجيل الاندماج مع الاقتصاد العالمي والاقليمي وبناء القاعدة الاساسية لاقتصاد السوق وباقل الكلف.

- **الانتقال من الادارة المركزية الى الادارة اللامركزية** المتمثلة بحالة اقتصاد السوق والمنافسة، واصلاح الاقتصاد العراقي وفق اسس اقتصادية حديثة.

- **ان يكون القطاع العام والخاص والمجتمع المدني شركاء فاعلين في تحقيق التنمية المستدامة،** ويكون القطاع العام شريكا استراتيجيا مع القطاع الخاص خلال سنوات الخطة

- العمل على **تحقيق تنمية متكاملة ومترابطة** تضمن التفعيل او الاستثمار المنتج للموارد البشرية والطبيعية في كافة محافظات العراق.

- **تقليل الفوارق والحواجز بين المناطق الحضرية والريفية** من ناحية توفير البنى التحتية، الخدمات الاجتماعية، ومجالات توليد الوظائف الجديدة.

- **حق العمل مكفول لكل العراقيين،** والسعي الى تحقيق زيادة في معدل التشغيل وبشكل خاص ما بين السكان من الشباب والنساء، واستيعاب اثر النمو الديمغرافي للسكان، ولاسيما الفئات العمرية في سن العمل لتكوين فرصة من اجل الادخار والاستثمار والتنمية المستدامة.

- **العمل الجدي لتخفيف الفقر** الواسع الانتشار حاليا في العراق.

انها اهداف ومهمات جميلة، ومع ذلك فإن **مهمتنا الانية** هنا هي ليس الاهتمام بالجانب "الجمالي" بل البحث عن **مدى تطابق هذه الاهداف والفرضيات مع واقع الاداء الاقتصادي وما تحقق من نتائج فعلية على هذا الصعيد**.

على المستوى الفعلي، ودون الدخول في التفاصيل، تتمثل **المعالم الكبرى للمشهد الاقتصادي الراهن** فيما يلي:

المعلم الاول: مواصلة تفاقم الاختلالات الهيكلية للاقتصاد العراقي.

ويتجلى ذلك في **عدة مؤشرات** من بينها:

- **انحسار القدرات الإنتاجية وتراجع مساهمة القطاعات السلعية** (من غير قطاع النفط الخام) **في توليد الناتج المحلي الاجمالي (جدول رقم 1).**

فمثلا يلاحظ تواصل **ضعف بل تدهور قطاعات الإنتاج المادي** وخصوصا قطاعي الزراعة والصناعة التحويلية وتدني وتائر نموهما، حيث لا تشكل حصة الصناعة التحويلية في الناتج الاجمالي في عام 2010 سوى 2.3% ونفس النسبة في عام 2017، واستمرت بالتذبذت وبلغ متوسط نسبتها خلال الفترة 2010 – 2017 ما يقارب 2.3% من الناتج المحلي الاجمالي. في حين بلغت حصة الزراعة – كمتوسط خلال الفترة- 4.1% فقط.

جدول رقم (1)
الناتج المحلي الاجمالي للعراق حسب الانشطة الاقتصادية للفترة 2010- 2017
بالاسعار الجارية (%)

القطاع	2010	2011	2012	2013	2014	2017
الزراعة والأسماك والصيد وصيد الأسماك	5.0	4.2	4.1	4.0	4.1	3.3
النفط الخام	43.0	54.7	52.4	47.0	46.4	37.8
الصناعات التحويلية	2.3	1.8	1.7	2.7	2.9	2.3
الكهرباء والماء	1.1	1.3	1.3	1.5	1.9	3.6
البناء والتشييد	3.5	4.9	5.6	8.4	7.8	6.6
النقل والمواصلات	11.2	4.9	4.7	5.6	5.8	10.3
تجارة الجملة والمفرد والفنادق	8.6	6.6	6.3	6.6	7.4	9.0
المال والتأمين وخدمات العقارات والأعمال	9.4	8.5	8.7	8.2	8.9	7.7
خدمات التنمية الاجتماعية والشخصية	15.9	13.1	14.8	16.0	14.8	19.4
المجموع حسب الانشطة	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**	**100.0**

المصدر: من اعداد الباحث استنادا الى المعطيات الواردة في: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات 2010؛ كذلك: التقرير الاقتصادي السنوي للبنك المركزي العراقي للاعوام: 2012 و 2013، 2014، 2017

ومن المفيد الاشارة هنا الى ان نسبة مساهمة قطاع الصناعة التحويلية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي بلغت 13.9% في عام 1988. كما ان الناتج المحلي الاجمالي لقطاع الزراعة للفترة 1990 -2012 حقق معدل نمو سنوي مركب قدره (1.6%) وهو معدل نمو منخفض اذا ما قورن بمعدل نمو الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الثابتة خلال الفترة ذاتها والذي بلغ (3.6%). علما ان هذا القطاع ما زال يواجه تحديات كبيرة ذات صلة بغياب التخطيط الاستراتيجي وبشح المياه وتدهور الاراضي الزراعية والزحف السكاني عليها، اضافة الى عوامل عديدة أخرى.

وما يثير الانتباه ان خطة التنمية الوطنية 2010-2014 اعتبرت الصناعة التحويلية احد الانشطة المستهدفة لتنويع الاقتصاد الوطني، إلا ان المخصصات الفعلية للسنوات 2010، 2011، 2012 كانت

منخفضة حيث بلغ المخصص الفعلي للاستثمار الحكومي للسنوات الثلاثة للصناعات التحويلية (3.52%) علما ان نسب التنفيذ كانت متدنية ايضا حيث بلغت (23.3%) من المخصص الفعلي [1].

- وعلى اساس هذا الواقع المختل **حظي قطاع الخدمات بالنصيب الاكبر في الناتج المحلي الاجمالي بعد القطاع النفطي اذ يشكل 23.4% من مكونات ذلك الناتج خلال الفترة 2012-2017** (على سبيل المثال بلغ 25.7% في عام 2017 بعد ان كان قد شكل22.2% في عام 2012، و 22.1% في عام 2013 و 23.6% في عام 2014). **وباستبعاد قطاع النفط** من تركيب معادلة الاقتصاد الوطني **ترتفع** مساهمة قطاع الخدمات في تكوين الناتج المحلي الاجمالي الى 44.4% في عام 2012 و 41.3% في عام 2017 (وبلغت خلال الفترة موضوع حديثنا 42.7% - كمتوسط – من الناتج المحلي الاجمالي بدون النفط). واذا **اضفنا حصة الانشطة التوزيعية** والتي بلغت في 32.8% في عام 2017 فستكون حصة الاثنين (قطاعي الخدمات والتوزيع) 74.1% من الناتج المحلي الاجمالي بدون النفط (**انظر الجدول رقم 2**) **مما يؤشر الى ان الاقتصاد العراقي لم يعد اقتصادا ريعيا فقط بل بات ايضا اقتصادا خدميا – توزيعيا ضعيف الإنتاج**.

جدول رقم (2)
الاهمية النسبية للانشطة الاقتصادية في توليد الناتج المحلي الاجمالي مع النفط وبدونه بالاسعار الجارية للاعوام 2012 - 2017

الانشطة	2012	2013	2014	2017
الانشطة السلعية مع النفط	66.0	63.6	68.8	53.8
الانشطة السلعية بدون النفط	32.0	31.9	22.7	25.9
الانشطة التوزيعية مع النفط	11.8	14.3	7.6	20.5
الانشطة التوزيعية بدون النفط	23.6	26.8	33.5	32.8
الانشطة الخدمية مع النفط	22.2	22.1	23.6	25.7
الانشطة الخدمية بدون النفط	44.4	41.3	43.8	41.3
المجموع	**%100.0**	**%100.0**	**100.0**	**100.0**

المصدر: وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للاحصاء وتكنولوجيا المعلومات. كذلك: التقرير الاقتصادي السنوي للبتك المركزي العراقي لعام 2014، جدول رقم (2)، ص 117، ولعام 2017- جدول رقم (2)، ص 6

وتأتي **خطورة مثل هذا الإختلال** بالاتجاهات التالية:

أ- **سيادة القطاعين الخدمي والتوزيعي دون توافر جهاز انتاجي متطور ومرن**، يعني **توليد دخول نقدية** تمثل قدرات شرائية تزيد من ضغوط الطلب.

ب- **الانفاق الاستهلاكي** المتزايد دون استجابة مناسبة من الجهاز الانتاجي المحلي قد يصبح **القوة الدافعة لنمو الضغوط التضخمية** التي تترك اثارها على حركة الانتاج و مستويات المعيشة وقدرات الفرد الشرائية.

- المعلم الثاني: تعاظم الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي.

يشرالجدول رقم (3) الى الايرات النفطية ونسبتها الى مجموع الايرادات والمنح من جهة والى الناتج المحلي الاجمالي للعراق من جهة اخرى.

[1] انظر: خطة التنمية الوطنية 2013-2017.

جدول رقم (3)
الايرات النفطية ونسبتها الى مجموع الايرادات والمنح و الناتج المحلي الاجمالي للعراق للفترة 2011-2015 (%)

التفاصيل	2011	2012	2013	2014	2015
الايرادات النفطية (مليون دولار امريكي)	91,678	102.7	97.6	90.4	46.4
الحصة في اجمالي الايرادات العامة والمنح (%)	98.6	97.9	97.6	97.5	97.5
النسبة الى الناتج المحلي الاجمالي (%)	58.2	54.6	54.6	48.7	29.4

المصدر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2014، ملحق الجداول الاحصائية، جدول رقم (2/6)، ص 450؛ التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2017، ملحق الجداول الاحصائية – جدول رقم 1/6 و 2/6، ص 342- 343.

ومن الجدول اعلاه يمكن ملاحظة **هيمنة الايرادات النفطية** في اجمالي الايرادات العامة والمنح حيث بلغت خلال الفترة 2011 – 2015 ما نسبته 97.8% (كمتوسط) من الاجمالي.

ومن جهة اخرى شكلت الايرادات النفطية ما يقارب 50% من اجمالي الناتج المحلي الاجمالي لنفس الفترة (علما انه وحسب بعض التقارير الصادرة عن منظمات دولية يشكل 65%).

وبمقابل ذلك يلاحظ **ضآلة الايرادات غير النفطية وهو ما يعكسه الجدول رقم (4).**

جدول رقم (4)
الايرات الضريبية ونسبتها منح مجموع الايرادات والمنح و الناتج المحلي للعراق خلال الفترة 2011-2016 (%)

التفاصيل	2011	2012	2013	2014	2015	2016
الايرادات الضريبية (مليون دولار امريكي)	1.203	1.982	2.160	2.167	1.084	1.238
الحصة في اجمالي الايرادات العامة والمنح (%)	1.3	1.9	2.2	2.4	2.3	2.8
النسبة الى الناتج المحلي الاجمالي (%)	0.8	1.1	1.1	1.1	0.7	0.8

المصدر: التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2014، ملحق الجداول الاحصائية، جدول رقم (3/6)، ص 451؛ كذلك التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2017، ملحق الجداول الاحصائية – ملحق 3/6، ص 344.

ومن المعطيات المثبتة في الجدول رقم (4) يلاحظ ان الايرادات غير النفطية كانت ضئيلة جدا، فقد بلغت في عام 2011 نسبة لا تزيد عن 1.3% . كما حصل تطور نسبي لاحقا لترتفع هذه النسبة الى 2.8% في عام 2016 [2]. علما انها بلغت – كمتوسط – خلال الفترة 2011 – 2016 حوالي 2.2%، وهذه نسبة متواضعة (وبالارقام المطلقة، لم تزد الا قليلا عن 2 مليار دولار في عامي 2013 و 2014) على الرغم مما يعلن منذ سنة 2004 (بما فيه المنهاج الوزاري لحكومة عادل عبد الممهدي) عن ان الدولة تتجه الى تنويع مصادر الدخل، والابتعاد عن التبعية المفرطة لقطاع النفط. وهذا يعني ان **النفط ما زال يعد المحرك الرئيسي للنمو**، وسيبقى كذلك على ما يبدو لأمد طويل في ظل البنية الراهنة للاقتصاد الوطني.

[2] ينبغي تجنب استخلاص استنتاج زائف عن "تحسن" الايرادات غير النفطية ذلك ان سبب الزيادة النسبية ناجم اساسا عن انخفاض الريوع النفطية نتيجة انخفاض اسعار النفط الخام في السوق الدولية.

ان هيكلية الموارد أعلاه **تعكس حقيقتين:**

الاولى: **<u>الطبيعة الاحادية الريعية للاقتصاد العراقي</u>** حيث شكلت العوائد النفطية الجزء الاعظم في الايرادات.

وتعكس **الثانية: <u>الضعف في نظامنا الضريبي</u>** وفي نشاط بقية القطاعات الاقتصادية.

اضافة الى الملاحظات اعلاه يمكن ان نتوسع بعض الشيء هنا، انطلاقا من سؤال "بسيط": هل هناك توجهات فعلية لدى القوى المتنفذة لاحداث تغيير فعلي في **الطابع الريعي – الخدماتي للاقتصاد العراقي بتنويعه ام لا؟**

ان الاجابة على هذا السؤال تتطلب العودة الى الموازنات العامة، ولنأخذ مثلا موازنة 2015 ونتوقف عند **<u>بنية الاستثمارات</u>** و **<u>حصة كل قطاع فيها</u>** وهو ما يوضحه الجدول رقم (5).

جدول رقم (5)
نسب توزيع النفقات حسب القطاعات والانشطة من اجمالي الموازنة الاتحادية لعام/2015
(المبلغ/مليار دينار)

القطاعات	تقديرات عام 2015	الاهمية النسبية %
الامن والدفاع	30007314.903	24.000
التربية	7772559.000	06.200
النفط	16501168.739	13.200
الصحة والبيئة	5649835.330	04.500
العمل والشؤون الاجتماعية	1599556.753	01.300
النقل والاتصالات	572066.025	0.004
الزراعة	903617.001	0.007
الصناعة والمعادن	159141.409	0.001
الاعمار والاسكان	575298.521	0.005
الشباب والرياضة	264322.432	0.002
التجارة	4323490.616	03.500
الثقافة	108630.719	0.001
البلديات والاشغال العامة	1132653.835	0.009
الموارد المائية	541679.068	0.004
التخطيط	58300.854	0.001
التعليم العالي والبحث العلمي	2899750.500	02.300
الكهرباء	5661701.123	04.522
العلوم والتكنولوجيا	156744.327	0.001
المهجرين والمهاجرين	1196500.000	0.009
اقليم كردستان	15440142.124	12.300
اخرى	28482137.504	22.700
المجموع الاجمالي للنفقات في عام 2015	125203110.783	%100.000

المصدر: من اعداد الباحث استنادا الى جداول ميزانية 2015.

تتيح قراءة الجدول ادناه (أي رقم 5) **بلورة الخلاصات** السريعة التالية:

- يحتل قطاع الامن والدفاع 24% من اجمالي النفقات.

- **الحجم المتواضع لحصة قطاعات الانتاج المادي في تخصيصات الموازنة** واقصد بهما قطاعي الزراعة والصناعة. وثمة العديد من **الاسباب** التي **تفسر** هذه النسبة المتواضعة وفي مقدمتها **الاستراتيجية التي يقوم عليها النظام القائم على الخصخصة وآليات السوق الطليقة** والتي تفترض من بين ما تفترضه انسحاب الدولة من النشاط الانتاجي وتحويلها الى مجرد خفير، وتجميد ملف المنشآت الاقتصادية الحكومية على طريق خصخصة تلك المنشآت وبيعها بابخس الاثمان. هذا اضافة الى التوجه نحو تحويل قطاع النفط للاستثمار الاجنبي من خلال عقود التراخيص الاخيرة التي وقعتها الحكومة حينها والتي اثارت الكثير من اللغط والشكوك حول جدواها الاقتصادية ناهيك عن آثارها السياسية.

- **ومن جانب اخر يلاحظ ضعف حصة قطاع التشييد والاسكان** في اجمالي النفقات في وقت تعاني فيه البلاد من ازمة سكنية حادة وهياكل ارتكازية ليست بمستوى تحديات المرحلة الجديدة. "*وهذه التخصيصات ربما لا تكفي سوى بناء (5) مجمعات سكنية فقط في جميع المحافظات اي ما يعادل 2500 الى 3000 وحدة سكنية خلال هذا العام، في حين ان حاجة البلاد من الوحدات السكنية للعام الواحد يجب ان لا يقل عن 250000 الى 300000 الف وحدة سكنية سنوياً حسب دراسة اعدتها الوزارة بالتعاون مع منظمة الهبيتات التابعة للامم المتحدة وضمن التخطيط العام للحد من أزمة السكن الكبيرة في العراق* "[3].

وتشير خطة التنمية الوطنية 2018 – 2022 الى ان العجز في الوحدات السكنية عام 2016 بلغ (2.5) مليون وحدة سكنية، وان العشوائيات بلغت (522) ألف وحدة سكنية. هذا مع العلم انه لا توجد احصائية دقيقة لعدد الوحدات السكنية المدمرة من جراء العمليات العسكرية، وان كان البعض يقدرها بأكثر من نصف مليون وحدة سكنية مدمرة بالكامل أو جزئيا.

خلاصة القول، ان العجز الذي بلغ (1.7) مليون وحدة سكنية في عام 2013 يقدر اليوم بـ (3.5 - 4) مليون وحدة سكنية، هذا عدا التقادم والاندثار الذي يضيف إلى الفجوة الإسكانية [4].

ان ما تم تخصيصه لهذا القطاع المهم والاستراتيجي لا يرتقي الى الطموح للنهوض بقطاع السكن وتقليص الفجوة الكبيرة والنقص الهائل من الوحدات السكنية والتي تتحمل الوزارة مسؤولية النهوض بها.

علما ان هذا القطاع يمكنه ان يكون قطاعا واعدا من ناحية مساهمته في تقليص البطالة المستشرية عبر استيعاب احجام غير قليلة من العاطلين عن العمل (يقدرها البعض [5] بأكثر من 3 ملايين عاطل)، فيما لو تمت زيادة تخصيصاته.

- واخيرا فإن **الشيء المثير للانتباه هو ان حصة <u>الانشطة السلعية</u> في اجمالي الانفاق لا تزيد عن الربع** فقط في حين بلغت **حصة <u>الانشطة التوزيعية – الخدمية</u>** ثلاثة ارباع الانفاق. وتدلل هذه الارقام على **الطبيعة التوزيعية – الخدماتية** وليس الانتاجية للاقتصاد العراقي.

وعلى اهمية هذا الجدول والملاحظات السريعة التي ذكرناها إلا انه يمكن القول ان هذه الارقام وان كانت تعطي تصورا أوليا حول موازنة 2015 لكن ليس فيها ما يشير الى مجرد محاولة لتغيير البنية الريعية

[3] قارن: **التخطيط تكشف ملامح الموازنة العامة للعام 2012**، متاح على الانترنيت على الرابط التالي:
http://www.iraqicp.com/2010-11-21-18-06-01/7535------2012-.html
[4] لمزيد من التفاصيل قارن: عدنان الجنابي، **قراءة نقدية في خطة التنمية الوطنية 2018 – 2022**. متاح على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين على الانترنيت
[5] المصدر السابق.

– الخدماتية للاقتصاد العراقي. إلا أننا بحاجة الى **التوقف مجددا عند توزيع النفقات العامة** بين **النفقات الاستثمارية** و **النفقات التشغيلية** حيث شكلت النفقات التشغيلية **65%** من اجمالي النفقات العامة في ميزانية 2015 يقابلها **35**% للنفقات الاستثمارية وهو اتجاه يماثل تقريبا الاتجاه السائد (مع تحسن نسبي ضئيل) الذي حكم ميزانيات السنوات السابقة. علما ان هذا التحسن "النسبي" فرضته عوامل موضوعية ناجمة عن **انخفاض** اسعار النفط بشكل كبير وبالتالي انخفاض الموارد وليس ناجما عن رؤية جديدة تراهن على الاستثمار الانتاجي، وهو ما اشرنا إليه في مكان آخر من هذه الدراسة.

واذا اخذنا تجارب السنوات السابقة لوجدنا انه ورغم هذه النسبة إلا أننا عادة ما نصطدم بحقيقة قوامها ان **نسب الانفاق الفعلي من تخصيصات الاستثمار كانت عموما منخفضة** وعادة ما تكون حتى اقل من 50% مما يشكل هدرا وتبذيرا للموارد وتعظيما للفساد. وتشمل **ظاهرة** الشركات الوهمية التي يتم التعاقد معها لتختفي بعد استلام بعض السلف على المشروع ويظل التخصيص المتبقي غير كاف لتنفيذ المشروع فنحصل على مشاريع وهمية. وتتضارب البيانات المتوفرة حول عدد هذه المشاريع ونسب التنفيذ. فهناك معطيات تشير إلى أنه من أصل أكثر من 3200 مشروع في عهدة الوزارات، هناك 1607 مشروعا **تعاني** من مشاكل في التنفيذ أو عدم التنفيذ نهائيا، منها حوالي 600 مشروعا يشك حتى في وجودها اصلا !! ما يشير الى **حجم الاثر الاقتصادي والاجتماعي** لانجاز تلك المشاريع والمردود الاكيد عند تسريع انجازها. في حين انه وفي حديث لعضو اللجنة الاقتصادية في مجلس النواب العراقي خلال الدورة الثالثة **نورة البجاري** اشارت الى أن "هناك نحو تسعة آلاف مشروع في الخطة السنوية لوزارة التخطيط موزعة على جميع المحافظات، لكن أكثر من ثمانية آلاف مشروع متلكئ وقسم كبير منها لم ينفذ ومازال حبرا على ورق، والقسم الآخر نسب الإنجاز فيه تتراوح بين 5 و10%. من جانبه، قال **باسم جميل أنطون**، نائب رئيس اتحاد رجال الأعمال، أن "نحو تسعة آلاف مشروع تبلغ قيمتها **270** مليار دولار أغلبها متلكئة عن العمل بسبب عدم المتابعة والرصد من قبل الجهات الرقابية وبالذات مجلس النواب" [6].

ولهذا لا يكفي فقط ان تشكل النفقات الاستثمارية ثلث او ربع الموازنة للقول ان ثمة تقدما قد حصل بل لا بد من ربط ذلك **باعتماد آليات قادرة على الاستفادة القصوى من الموارد المخصصة**.

- أما المعلم الثالث فإنه من جهة النفقات، يتأكد الطابع التوزيعي للتصرف بالريع النفطي.

فقد مثّل مجموع تخصيصات القطاعين الزراعي والصناعي نسبة 3.3% عامي 2012 و2013 لتنخفض إلى 3.1% من النفقات الاجمالية في تقديرات موازنة 2014. واستمر قطاعا الطاقة (النفط والكهرباء) والأمن يحظيان بالاولوية ويستحوذان على 21.3% و14.2% على التوالي من اجمالي تخصيصات موازنة 2013 و 22.3% للطاقة و12,6% للامن والدفاع في تقديرات موازنة 2014. أما تقديرات موازنة عام **2015** فتشير الى ان تخصيصات قطاع الامن والدفاع بلغت 23.4% في حين بلغت تخصيصات قطاع الطاقة 19.4% [7].

وما يثير الانتباه أنه وخلال السنوات 2004-2013 **تم تخصيص ما يزيد على 160 مليار دولار للنفقات الاستثمارية للوزارات والمحافظات والاقليم، من خلال الموازنات العامة، ولكن الغالبية العظمى للمشاريع**

[6] لمزيد من التفاصيل انظر: **بطء تنفيذ المشاريع يعيق النمو بالعراق**. متاح على الانترنيت على الرابط التالي:
http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2014/11/26/%D8%A8%D8%B7%D8%A1-%D8%AA%D9%86%D9%81%D9%8A%D8%B0-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B9-%D9%8A%D8%B9%D9%8A%D9%82-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%85%D9%88-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82

[7] لمزيد من التفاصيل قارن: د.صالح ياسر، **الاقتصاد السياسي لموازنة 2015 في العراق**. متاح على الانترنيت على الرابط التالي:
http://www.iraqicp.com/index.php/sections/objekt/25848-2015-03-06-13-27-20

الحكومية تعاني من التلكوء وسوء التنفيذ أو عدمه، ولم تتجاوز نسبة المشاريع المنجزة على العشرة بالمائة من اصل اكثر من ستة آلاف مشروع سواء فيما يتعلق باعمار وتطوير البنى التحتية المادية، كشبكات الطرق والمجاري والصرف الصحي والكهرباء والماء وغيرها، ام بالبنى التحتية المتعلقة بالخدمات الاجتماعية والاساسية في مجالات التعليم والصحة والثقافة. ويشهد على ذلك ضعف وتهالك البنى التحتية، ورداءة انجاز الجديد منها.

والاسباب في ذلك عديدة، في مقدمتها ضعف القدرات الادارية والتنظيمية والفنية وشحة الكفاءات في الآجهزة والمؤسسات الحكومية وترهلها، وتخلف البنى التحتية وما يترتب عليه من تدن في الطاقة الاستيعابية للاستثمار، فضلا عن استشراء الفساد الأداري والمالي الذي أصبح "مؤسسة" يشار اليها بالبنان !!.

ومن المفيد الاشارة الى أنه وعلى مدى السنوات الماضية، لم تكن ضآلة المنجز وتعمق الاختلال البنيوي في الاقتصاد العراقي بمعزل عن استمرار السياسات والنهج السياسي والاقتصادي، **المفتقر** إلى الرؤية والوجهة الواضحتين، اللتين توفران شروط تحقيق تنمية اقتصادية اجتماعية متوازنة.

المعلم الرابع: **تفاقم مستويات الفقر**.

كشفت المسوحات الإحصائية الاقتصادية والاجتماعية التي أجريت خلال الاعوام الاخيرة من طرف عدة مؤسسات (ارقامها متضاربة طبعا) من بينها وزارة التخطيط العراقية أن حوالي **ربع السكان يعيشون تحت خط الفقر.**

وحسب المعطيات الاحصائية المثبتة في خطة التنمية الوطنية 2013-2017 فان نسبة السكان الذين يقل دخلهم اليومي عن 2.5 دولار يبلغ 11.5% من مجموع السكان (حوالي ثلاثة ملايين ونصف مواطن في بلد بلغت عوائده النفطية مثلا حوالي اكثر من 100 مليار دولار في عام 2012)، بعد ان كان يشكل 13.9% في عام 2007. علما ان هذه النسبة تتفاوت من محافظة الى اخرى، فمثلا بلغت في المثنى 29.4% وفي ذي قار 37.9% وفي البصرة 16.1% ومن المعروف ان المحافظة الأخيرة تنتج حوالي 60% من اجمالي الانتاج النفطي في العراق.

وعند النظر إلى توزيع الفقر متعدد الأبعاد (الذي يقاس بدلالة الحرمان من مستلزمات المعيشة الضرورية) على مستوى المحافظات، فإن النتائج الرئيسية تشير إلى أن أكثر من 50% من الفقراء في العراق يعيشون في كل من **نينوى وذي قار والبصرة وواسط وميسان**. ويلاحظ تفاوت مستويات الفقر متعدد الأبعاد بشكل كبير بين المحافظات في العراق، إذ يعاني حوالي 30 % من السكان في محافظتي ميسان وواسط من الفقر متعدد الأبعاد، وتنخفض النسبة لتصل إلى 4.3 % في محافظة بغداد وإلى 1.4 % في محافظة السليمانية) [8].

ولاهمية هذه الظاهرة (الفقر) فانها تحتاج الى بعض الملاحظات التفصيلية.

فمن المعروف انه **يدور نقاش واسع في مختلف الدول حول مفهوم الفقر وأنواعه؛** وتنزع بعض المدارس الاقتصادية إلى **تحديده باعتباره "ظاهرة طبيعية"، ترافق التطورات الحاصلة في الاقتصادات المعاصرة، نامية ومتطورة.** وفي الواقع تعد هذه المقاربة بمثابة هروب من مواجهة جوهر المشكلة وتجنب

[8] لمزيد من التفاصيل قارن: برنامج الامم المتحدة الانمائي، وزارة التخطيط، دار الحكمة، العراق: **التقرير الوطني للتنمية البشرية 2014**، الطبعة الاولى، 2014، ص 30.

طرح السؤال الاستراتيجي: **ما هو السبب/او الاسباب الفعلية التي ادت الى الفقر؟، أي طرح اشكالية علاقات الانتاج وعلاقات الملكية كمنطلق للتفكير في هذه المشكلة.**

ولا بد من الاشارة، بداية، الى ان مفهوم "الفقر" هو مفهوم وصفي ينطوي على مضمون اخلاقي نسبي يحاول وصف ظاهرة بالغة التعقيد فهو لا يقتصر على الجانب المالي فقط بل يتعداه ليشمل فقر القدرات والحريات والحرمان الاقتصادي والاجتماعي والسياسي. ومن هنا تنوعت اساليب قياس الفقر.

ان وجود الفقر يفترض نقيضه "الغنى" وهذا يطرح – بحسب المفكر المصري المعروف سمير امين- جملة اسئلة من بينها ما يلي:

- **ما هى الآليات التى تنتج شكلاً معيناً من توزيع الدخل فى مجتمع ما؟** أو بعبارة أخرى: ما هى آليات "إنتاج الفقر"؟ فهل يمكن – بالأساس- اعتبار ظاهرة "الفقر" نتاج شروط ظرفية، كأخطاء فى رسم السياسات الاقتصادية يمكن إصلاحها فى إطار استمرار نمط التشكيلية الاجتماعية المعينة؟ أم هى نتاج عوامل من خارج مجال الاقتصاد مثل زيادة السكان أو الكثافة السكانية أو نقص فى الموارد الطبيعية... الخ؟ أم أن "الفقر " ظاهرة يجب تتبع مصدرها فى **آليات** اعادة إنتاج المجتمع، أى نتيجة منطقية لاشتغال نمط إنتاج معين؟

- التساؤل الثانى يتعلق **بمستوى التحليل،** أى ما هو المجتمع الذى يجب اعتباره من أجل نقاش تلك الآليات الخاصة بنمط الإنتاج المعتبر الذى ينتج شكلاً معيناً من توزيع الدخل؟ أي هل هو ظاهرة خاصة ببلد معين او ظاهرة عالمية ضمن ظروف تاريخية محددة ونتاج تشكيلة اقتصادية – اجتماعية عالمية البعد؟

والحقيقة ان الفقر مرتبط بسيرورات الاستقطاب الحاصل على صعيد النسق الرأسمالي العالمي الذي يعيد انتاج التفاوتات الاجتماعية محليا وعالميا مؤديا الى تعظيم الفقر من جهة وتعظيم الثروة من جهة أخرى. فقد انتج التوسع الرأسمالى على صعيد عالمى وعلى صعيد محلي ايضا استقطاباً هائلا. والعودة الى التاريخ الفعلي للرأسمالية وليس للأسطورة تشير الى أنه وعند أوائل القرن التاسع عشر لم يتجاوز مدى التفاوت الأقصى فى توزيع الثروة بين 80% من سكان الكرة الارضية **نسبة الواحد إلى اثنين**. وبعد قرنين من التوسع الرأسمالى ارتفعت هذه النسبة إلى **واحد الى سبعين،** بينما انكمشت نسبة سكان المراكز إلى 20% فقط من سكان الكرة الارضية.

وبحسب الاقتصادي الفرنسي (**توماس بيكيتي**) صاحب كتاب "**رأس المال في القرن الحادي والعشرين**" [9] فانه خلال الفترة من 1700 إلى 2010 سجّل الناتج القومي للفرد الواحد على مستوى العالم زيادة صافية بمعدل 8% في المتوسط. لكن هذا النمو كان ينطوي على تفاوت واستقطاب ملحوظين بين الدول المتقدمة والدول المتخلفة، أو بين الدول الاستعمارية ومستعمراتها [10].

لنعاين تفاصيل الرواية بشيء من التفصيل.

حاليا يصل تعداد السكان في العالم إلى حوالي سبعة مليارات شخص، بينما يصل الدخل السنوي العالمي إلى 70 تريليون يورو (التريليون مليون مليون). وإذا ما خصم من هذا الدخل 10% سنويا كنسبة إهلاك

[9] Thomas Piketty, *Capital in the Twenty-First Century*, Translated to English by Arthur Goldhammer, (Harvard University Press, 2014).
والكتاب في الاصل بالفرنسية وترجم الى عدة لغات من بينها **العربية**. لمزيد من التفاصيل قارن: توماس بيكيتي، **رأس المال في القرن الحادي والعشرين**. ترجمة: وائل جمال وسلمى حسين (القاهرة: دار التنوير، الطبعة الاولى، 2016).

[10] في الحقيقة أن "بيكيتي" لم يستخدم هذا المصطلح على الرغم من أن السمة الرئيسية التي هيمنت على العالم خلال الفترة وحتى منتصف القرن العشرين تقريبًا كانت سيطرة الدول الاستعمارية على اقتصاد المستعمرات ضمن النظام الكولونيالي، واستخدام هذه الاخيرة كمخزن خلفي لتوليد الثروة والفائض الاقتصادي. وتُمثِّل هذه نقطة ضعف أساسية في تحليل بيكيتي، على الرغم من أنه في مواضع مختلفة من كتابه يشير إلى الجزء من الثروات الذي يتم تحصيله من خارج الدول الرأسمالية المتطورة.

أو اندثار *amortisation*، وتقسيم ما تبقى على سكان المعمورة عندها سيكون نصيب الفرد الواحد 760 يورو في الشهر. هذا بينما تتراوح دخول المواطنين في إفريقيا جنوب الصحراء والهند ما بين 150 إلى 240 يورو في الشهر وتصل إلى ما بين 2000 و 3000 يورو في بلدان أوروبا الغربية، وأمريكا الشمالية واليابان. ويصل دخل الفرد في الصين، كممثلة للدول متوسطة الدخل، إلى ما بين 600 و 800 يورو في الشهر.

حاولت المؤسسات المالية والنقدية الدولية الرأسمالية مواجهة هذه الحقائق الصارمة فبدأت بمحاولات بلورة "استراتيجيات مكافحة الفقر" التي تحتاج الى وقفة نقدية لكشف المغازي الفعلية لهذه البرامج باعتبارها تمارس وظيفة آيديولوجية ولا تقدم حلولا علمية في الواقع.

فأمام اتساع دائرة الفقر والتهميش ونمو نضالات جماهيرية ضد النيوليبرالية، عبر العالم، أقدمت كل المؤسسات السياسية والاقتصادية والمالية الراسمالية على **تبني خطاب مغاير** لما كانت تروجه سابقا وذلك عبر رفع شعارات جديدة وبراقة من قبيل محاربة الفقر والجوع. وعلى هذا الطريق عقدت عدّة مؤتمرات وكان هدف بعضها ينص على " تقليص الفقر المطلق والمجاعة بالنصف في أفق 2015 ".

في هدا السياق **قام** صندوق النقد الدولي بتحوير برامج التكييف الهيكلي إلى برامج **لتقليص الفقر واطلاق النمو**، تفرض على الدول المعنية صياغة برامجها الخاصة، تحت اسم الوثيقة الاستراتيجية لتقليص الفقر. وتنطلق من فكرة تقول انه **لتقليص الفقر يجب رفع النمو**. غير ان الطريقة التي يتعين إطلاق النمو بها، حسب "خبراء" الصندوق واقرانهم في المؤسسات المماثلة، هي:

- **حرية السوق وبالتالى " تحرير " الاقتصاد من " هيمنة " الدولة وتحويل الاخيرة الى مجرد خفير؛**
- **إزاحة كافة الحواجز أمام تداول السلع والخدمات ورؤوس الاموال، مع ما يتطلبه ذلك من خصخصة شاملة.**

وحسب منطق هؤلاء، سيثمر هذا الخيار نتائج ايجابية للفقراء في المدى المنظور.

وما يثير الانتباه هنا هو ان **الهدف الفعلي** لبرامج محاربة الفقر لدى المنظمات الدولية الرأسمالية هو **دمج الفقراء في استراتيجيات فردية تساهم في إضعاف النضال الجماعي**، وهو ما يسمح **بتجنب خطر انفجار اجتماعي قد لا يكون ممكنا التحكم به وبمدياته ونتائجه**.

يتبين أن خطاب هذه المؤسسات حول ضرورة تنفيذ وإتمام " الإصلاحات " الهيكلية لم تكن سوى أدوات لتبرير الهجوم النيوليبرالي وتطبيق مقتضياته. فاذا كان المبرر إبان تطبيق التكييف الهيكلي هو **تفادي ألازمة المالية**، أصبح اليوم هو **تفادي الأزمة الاجتماعية**.

واذا عدنا الى العراق فانه يمكن القول ان الفقر في بلادنا يعدّ ظاهرة جماهيرية، وهو ليس نتاج تصرفات "بعض السياسيين الحمقى" على كثرتهم، بل هو نتاج سنوات طويلة من السياسات الاقتصادية الخاطئة وانعدام الاستراتيجيات التنموية المتكاملة والمعللة علميا. ورغم اقرار الدولة العراقية منذ تسعينات القرن الماضي باتساع ظاهرة الفقر، إلا أنها عملت جاهدة على الالتفاف على مسؤوليتها عنه وكذا اخفاء حدّته باللعب على الاحصائيات. ويدلل على ذلك انه لا توجد احصائية موحدة حول الفقر في العراق بل تختلف التقديرات من مؤسسة الى أخرى ومن وزارة الى أخرى.

وبغض النظر عن الملاحظة أعلاه فان وثيقة إستراتيجية التخفيف من الفقر، التي أصدرها الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات التابع لوزارة التخطيط بالتعاون مع البنك الدولي، و أقرها مجلس الوزراء في شهر تشرين الثاني 2009، بيّنت أن 22.9 بالمائة من السكان، أي حوالي 6.9 مليون مواطن، يقعون تحت مستوى خط الفقر. وذكرت الوثيقة المذكورة ان فجوة الفقر في العراق قدرت بنسبة 4.5 بالمائة، ما يعني أن استهلاك غالبية الفقراء قريب جدا من خط الفقر. هذا مع العلم أن حجم الفجوة يتباين بين المحافظات بشكل حاد، وبين المدينة والريف، حيث ترتفع نسب الفقر في الريف فوق المعدل العام في البلاد. وعلى هذا فان أوضاع الريف الاقتصادية والاجتماعية تعد بيئة مولدة للفقر نتيجة علاقات الملكية السائدة. وما يثير الانتباه ان هذه الاستراتيجية لا تتضمن أية اشارة الى الاسباب الكامنة، أي ما هي العلاقات الاجتماعية وفي مقدمتها علاقات الملكية وبنية السلطة التي افرزت هذه الاوضاع.

ما لا تستطيع القوى المهيمنة على السلطة تبريره هو كيف يمكن أن تتواجد بالبنوك مئات التريلونات من الدنانير والمليارات من الدولارات تعاني من " السيولة الزائدة "، في الوقت نفسه يعيش فيه ما يقارب من الـ 7 ملايين مواطن تحت خط الفقر؟ كيف للحكومة ان تدعي محاربة الفقر في حين يتم اغماض العين عن نهب فظيع للمال العام في الوقت الذي يعاني فيه أكثر من ربع السكان من من الفقر؟.

علما ان هذا العدد من الفقراء قد ازداد ابتداء من عام 2014 نتيجة انخفاض عوائد النفط اثر انخفاض اسعاره هذا اضافة الى احتلال (دولة العراق والشام الاسلامية "داعش") لثلث الاراضي العراقية في 10 حزيران من العام المذكور وما ترتب عليه من نتائج في مقدمتها كثرة عدد النازحين والمهجرين [11] (اكثر من 3.5 ملايين) والانفاق العسكري المتعاظم وتعطل التنمية وبالتالي "تعميم" الفقر.

وبحسب المتحدث باسم وزارة التخطيط العراقية –المسؤولة عن إجراء المسوح والإحصائيات في البلاد- عبد الزهرة الهنداوي فإن نسبة الفقر في العراق ارتفعت بعد العاشر من حزيران 2014 إلى 30% [12].

ومن جهة اخرى يتحجج البعض مبررين الفقر بأنه نتيجة لضعف النمو الاقتصادي ولكنهم ينسون أو يتناسون ان ضعف النمو ليس قدرا محتوما بل هو **نتيجة منطقية** لأزمة النظام الراسمالي التبعي القائم وعلاقات الملكية الناظمة له.

ان كل هذا يدفعنا للقول ان **الفقر ليس سوى النتيجة المنطقية لتحويل الثروة من الفقراء الى الاغنياء وتمركزها**. انه نتاج استيلاء أقلية على موارد المجتمع عن طريق الاستغلال و النهب الذي يسمح به نمط معين لعلاقات الانتاج المهيمنة (وهي، في ظروفنا الملموسة، علاقات الانتاج الرأسمالية التبعية). ولهذا فان تقليص الفقر يرتبط في الواقع بعملية اعادة توزيع الدخل القومي وهذا يطرح قضية تحويل علاقات الانتاج على طاولة البحث والتفكير عند بناء بدائل تنموية.

كل هذا يطرح تساؤلا جوهريا هو: **هل تستطيع الاستراتيجية التي جرت الاشارة اليها أعلاه محاربة الفقر؟** يمكن القول ان هذه الاستراتيجية لن تتمكن من انجاز هذه المهمة. انها لاتستهدف محاربة الفقر بشكل جذري، إذ أن ذلك مشروط بتغيير علاقات القوى الاجتماعية بما يعنيه ذلك من اشكال اجتماعية جديدة لتوزيع الثروة والدخول وهذا ما يهدد السيطره الطبقية للقوى المهيمنة. ونظرا لأن القوى الحاكمة واعية بخطورة هذا المخرج، و للحفاظ على مصالحها، تعمل على تلطيف عمليات الطحن الاجتماعي التي

[11] بحسب **رعد الدهلكي**، رئيس لجنة الهجرة والمهجرين في البرلمان العراقي، فقد وصل عدد النازحين المسجلين رسميا في البلاد إلى 3.5 مليون شخص (2015)، وكانت آخر إحصائية لعدد النازحين أعلنتها منظمة الهجرة الدولية التابعة للأمم المتحدة في شهر أيلول/ سبتمبر 2015، وبلغت 3 مليون و206 آلاف عراقي، بينهم 87% نازحين من محافظات الأنبار ونينوى وصلاح الدين. وسجل عام 2015 أكبر تدفق للنازحين العراقيين وأسرع معدّل للنزوح في العالم. اما في عام 2018 فتقدر السلطات العراقية المعنية ان عدد النازحين داخليا يبلغ 2.5 مليون نازح.

[12] http://www.newsabah.com/wp/newspaper/39616

يتعرض لها الفقراء لكي لا ينتفض هؤلاء ويهددون سيطرتها. يتركز دور الدولة المعبرة عن مصالح القوى المهيمنة حول التدخل لتصحيح الاختلالات التي يفرزها تنظيم المجتمع بقانون السوق عن طريق **"تشريك" الفقر وليس الحد منه.**

وبالمقابل، يمكن القول ان تقليص الفقر ومن ثم القضاء عليه ليس قرارا اقتصاديا صرفا بل هو قرار سياسي بالدرجة الأولى [13] يتمثل بالتخلي عن اعتناق مبدأ سيادة السوق الحرة. وهذا يشترط اقامة نظام ديمقراطي ذي مضمون اجتماعي حقيقي. ويستدعي ذلك التخلي عن جملة اوهام تنموية من بينها:

الوهم الاول: التنمية من دون استراتيجيات واضحة، و تحديد واضح ودقيق للهدف الجوهري الذي تسعى هذه الاستراتيجية الى تحقيقه.

الوهم الثاني: التنمية من خلال التكييف مع أزمة الاقتصاد الراسمالي العالمي (الانفتاح).

ولهذا تحتاج بلادنا اليوم الى مقاربة تنموية جديدة تتمثل بعض عناصرها في ما يلي:

- **معالجة عملية التنمية من منظور متكامل** لا يقتصر على الجوانب الاقتصادية فقط (الادخار، التراكم، الاسعار، الانتاجية، التوازن، معدل النمو .. الخ) بل يشمل معه الجوانب الاجتماعية والبنيوية والتقنية.
- **تغيير الطابع الريعي – الخدماتي للاقتصاد الوطني والبنية المشوهة والاحادية الجانب له،** عبر اعادة النظر بدور القطاع النفطي بتحويله من قطاع للتكاثر المالي الى قطب للنمو تتأسس حوله صناعات امامية وخلفية.
- **التركيز على مكانة ودور الانسان كعنصر محوري مركزي ومحرك لهذه العملية.**

المعلم الخامس: استمرار المعدلات المرتفعة للبطالة على خلفية تعطل القسم الأعظم من الإنتاج الصناعي والأنشطة الإنتاجية الأخرى وعدم وجود استراتيجية تنموية تعرف اهدافها بوضوح.

يبدو تأثير البطالة أكثر وضوحا على **الشرائح الشبابية** (ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاماً) حيث تجاوزت نسبتها الـ 57%. كما تبقى **النسبة مرتفعة بين النساء،** حيث تتجاوز الـ 33 في المائة. هذا مع العلم انه ووفقا لتقرير رفعه ممثل الامين العام للأمم المتحدة لحقوق الانسان في العراق (**فالتر كالين**)، فان نسبة البطالة في البلاد تجاوزت 28 في المائة في حين تشير التقديرات الى ان **البطالة الناقصة** (العمل بساعات قليلة، أي اقل من 35 ساعة في الاسبوع الواحد) قد يتجاوز الـ 30 في المائة. فيما يقدر البنك الدولي نسبة البطالة بحوالي 39 في المائة.

وفي تصريح لوزير العمل الأسبق **نصار الربيعي** اشار فيه الى "ان نسبة البطالة في العراق تتجاوز 46% من عدد سكانه وهو أمر خطير يتطلب دعما كبيرا من الدولة والقطاع الخاص" [14].

[13] أي اننا امام خيارات استراتيجية وليس تكتيكات آنية !

[14] http://www.iraqhurr.org/a/25387223.html

وبهذا يمكن القول ان **البطالة لا تزال تشكل احدى التحديات الكبرى** التي تواجه عملية التنمية في العراق في ظل واقع اتسام السياسات الاقتصادية للحكومات المتعاقبة بغياب الرؤى والستراتيجيات والسياسات الموحدة للدولة في مجالات التنمية والمالية وغيرهما، وبالإضعاف القسري لدور الدولة، وخاصة ما يتعلق بدورها في الميدان الاقتصادي. فيما استمرت المغالاة في تأكيد "مزايا" السوق الحرة في اقتصاد البلاد، دون معاينة للواقع الملموس واستحقاقاته، الأمر الذي يعيق عملية الاعمار وإعادة بناء القطاعات الإنتاجية الصناعية والزراعية، وكذلك الخدمية، وتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة.

المعلم السادس: التدهور المتواصل في امكانات وقدرات القطاع الخاص

ويعد هذا من المفارقات الصارخة التي انتجتها السياسات الاقتصادية للحكومات المتعاقبة منذ 2003 التي تعلن التزامها بالانتقال إلى اقتصاد السوق. فرغم ان هذا القطاع يستحوذ على نسبة تشغيل للقوى العاملة في العراق تزيد على 85% ، مقابل 15 % للقطاع الحكومي، إلاّ إن حصته في توليد الناتج المحلي الإجمالي كانت في عام 2007 لا تزيد عن 15%، كما ان حصته في تكوين الرأسمال الثابت في العراق لا تزيد عن 4.5 % في عام 2007 وارتفعت الى (6.8%) في عام 2009 ثم انخفضت الى (3.7%) في عام 2010. علما ان "استراتيجية تطوير القطاع الصناعي الخاص 2014 – 2030" تشير الى ان حصة القطاع الخاص في الناتج المحلي الاجمالي قد بلغت 30.5% في عام 2012 ولا نعرف مدى صدقية هذا الارتفاع خلال هذه الفترة رغم ان الكثير من مشاكل هذا القطاع ما زالت قائمة ولم تحل.

فمثلا في بداية عام 2014 كشف (اتحاد رجال الأعمال العراقي)، "أن نحو 600 مشروع في عموم البلاد بقيمة 220 ترليون دينار لم تنفذ حتى الآن، مما تسبب في تراجع الإنتاج والإخلال بالاقتصاد العراقي، عازيا **السبب** إلى عدم تطبيق قانون الإدارة المالية والديّن العام، إضافة إلى منح المصارف الحكومية سلفاً للموظفين بلغت أكثر من 70 ترليون دينار عراقي لم تتم تسويتها أيضا بسبب عدم تطبيق قانون الإدارة المالية والدين العام".

وعلى مستوى القطاع الصناعي فانه وعلى الرغم من أن القطاع الخاص يمثل 98.3% من إجمالى عدد الوحدات الصناعية العاملة فى العراق والبالغة **17752** منشأة فى مقابل 1.5% مملوكة للدولة، و 0.2% ذات ملكية مشتركة، إلا أن هذا التوزيع لا يعكس مساهمة كل قطاع فى اجمالى الإنتاج الصناعى. حيث يلاحظ أن شركات القطاع العام تمثل العمود الفقرى للقطاع الصناعى فى العراق، إذ أنها مسؤولة عن إنتاج **90**% من إجمالى الإنتاج الصناعى.

ويظهر مسح أجرته منظمة العمل الدولية في عام 2012 وشمل عينة من 950 شركة (صغرى وصغيرة ومتوسطة) في ثلاثة أقضية (السليمانية والاهوار والحلة) بعض المعلومات المفيدة بشأن هيكلية وتوزيع الشركات الخاصة في العراق: الزراعة (5.6%)، الصناعة التحويلية (8.6%)، التشييد (19.2%)، التجارة وتجارة التجزئة (54.6%)، والخدمات الأخرى (12%) [15]. ان هذه الارقام تشير الى ظواهر مثيرة للانتباه **أبرزها**:

أولا: ضعف اهتمام القطاع الخاص بالجانب الانتاجي وخصوصا في قطاعات الانتاج المادي، إذ لم تزد حصة مؤسسات القطاع الخاص عن 5.6% في القطاع الزراعي و 8.6% في القطاع الصناعي.

[15] منظمة العمل الدولية، **الشركات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في العراق؛ دراسة مسحية، 2012** . متاح على الرابط التالي:
http://www.psdc-iraq.org/sites/default/files/ILO%20Iraq%20MSME%20Analysis%20Final.pdf

ثانيا: تركز نشاط هذا القطاع في قطاع التداول حيث تتركز اكثر من ثلثي مؤسساته (66.6%) في هذا القطاع: 54.6% في التجارة و 12% في "الخدمات الاخرى". وتكمن اسباب ذلك (أي انتقال معظم الصناعيين الخواص الى التجارة) في صعوبة بنية العمل في القطاع الصناعي اضافة الى الرغبة في تحقيق الربح السريع. ولكن **وراء هذا التحول قضية بنيوية وليس شكلية** وتتمثل في **طبيعة وجذور "صناعيي" ما بعد 2003** حيث لا ينتمون الى البرجوازية الصناعية التقليدية التي زرعت جذورها في حقل الانتاج، بل الى "الشرائح الجديدة" من رأسمالية المحاسيب والطفيلية والكومبرادور.

المعلم السابع: **تفاقم التفاوتات الاجتماعية وتعمق الفرز الطبقي/الاجتماعي**.

أسهمت الوقائع أعلاه في **تعميق التفاوتات الدخلية** التي هي **نتيجة منطقية لنوعية علاقات الملكية والسلطة**، حيث يلاحظ وجود فوارق كبيرة في مستويات الدخل لصالح الفئات التي راكمت الثروة وحصلت على المداخيل العالية عبر أنشطة ريعية لا صلة لها بالإنتاج، فضلاً عن الإيرادات غير المشروعة المرتبطة بالفساد المالي والإداري والسياسي.

وتشير **الحصيلة الملموسة** لتراكمات آثار هذه السياسات إلى أن **نمطا جديدا لتوزيع الدخل قد تبلور بوضوح صارخ ولا يحتاج الى كبير عناء للتدليل عليه.** فبحسب آخر مسح متاح لدخل الاسرة في العراق، وهو يعود الى عام 2007، يظهر ان **الخُمس الأغنى من الأسر** يحصل على 43 في المائة من مجموع الدخل على مستوى البلاد، بينما يحصل **الخُمس الأفقر** على 7 في المائة منه، وتبين بيانات نسبة الفقر **وجود تفاوتات شديدة فيها بين المحافظات، وبين الريف والمدينة.**

وتعني الملاحظات أعلاه ان **مجتمعنا يشهد حالة من الحراك في بنيته وتركيبته الطبقية ووزن وثقل مختلف الطبقات والفئات الاجتماعية**. ففي الوقت الذي تستعيد "الفئات الوسطى" دورها تدريجيا ، لاسيما منها تلك العاملة في قطاع الدولة، **يتعزز دور الكومبرادور التجاري والفئات الطفيلية والبيروقراطية على حساب الكادحين وذوي الدخل المحدود**.

وتشير الحصيلة الملموسة لتراكمات آثار هذه السياسات إلى أن **نمطا جديدا لتوزيع الدخل يجري الآن لصالح رأس المال وضد صالح العمل في محوره الرئيسي** وهو ما **يعبر عن الشكل الرئيسي للتناقض الأساسي** المحرك لهذه المرحلة.

وبالمقابل **تمثل الموازنة العامة، بشقيها التشغيلي والاستثماري، مصدرا آخر للتفاوت في توزيع الدخل والثروة**. فخلال السنوات 2007-2014 بلغ مجموع **الموازنات التشغيلية** اكثر من **437** مليار دولار (67%)، **والموازنات الاستثمارية** حوالي **214** مليار دولار (33%).

وتمثل **تخصيصات الرواتب النسبة الاكبر من الموازنة التشغيلية**. وبسبب الاختلال في انظمة الاجور والرواتب والتقاعد، **تظهر الفوارق الكبيرة بين رواتب ذوي الدرجات الخاصة وبقية موظفي الدولة**. هذا الى جانب الفساد الذي يتجلى في انتشار الرشوة والتلاعب باسعار المشتريات، وفي الوظائف الوهمية، وغيرها من التجاوزات.

وعند البحث عن **جذور** استفحال الاستقطاب في توزيع الثروة والدخل، فانه يمكن القول ان من بينها هي سياسة اطلاق العنان لآليات السوق غير المنضبطة، التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة في بلادنا بعد 2003، وغياب الرؤية التنموية.

وتتظافر طبعا عدة عوامل وآليات لتشديد هذا الاستقطاب والتفاوت في المداخيل والثروة. فاطلاق حرية التجارة، وغياب الضوابط، والارتفاع المستمر في حجم الاستيرادات، ادت إلى **ظهور فئات وشرائح فاحشة الثراء** بفضل تمتعها بمواقع شبه احتكارية في السوق، وتحقيقها هوامش ربح غير طبيعية، مستفيدة من غياب الضوابط المنظمة للسوق وضعف الرقابة واستشراء الفساد، ومن صلاتها بأوساط نافذة في السلطة. كما **تراكمت ثروات كبيرة**، بصورة غير مشروعة، لدى بعض الفئات التي استغلت حالة الانفلات الأمني بعد 2003، ولاحقاً في فترة الصراع الطائفي (2006 – 2007)، للاستحواذ على أموال وممتلكات عامة وخاصة، عن طريق التجاوز وارتكاب اعمال منافية للقانون. ويلجأ أصحاب الثروات التي جرت مراكمتها بهذه الصورة، إلى طرق وأساليب مختلفة لاضفاء الشرعية عليها، و "تبييضها" وإعادة ادخالها في السوق المحلية بعناوين واطر "قانونية"، وتوظيفها في قطاعات العقار والتجارة والمقاولات وغيرها.

المعلم الثامن: الضعف الشديد لنظام الحماية الاجتماعية واستمرار المعاناة اليومية لفئات وشرائح واسعة في المجتمع.

تشتد هذه المعاناة بفعل **العجز الفادح في ميدان الخدمات**، لا سيما الكهرباء والماء، وفي ميادين الصحة والتعليم، وفي توزيع مفردات الحصة التموينية. فمثلا تشير العديد من الاحصائيات، الى تحديات كبيرة تواجه قطاعات الصحة والتربية والتعليم، بمؤشراتها الكمية والنوعية. كذلك معدلات تجهيز مياه الشرب، حيث لا تزيد التغطية عن 90 بالمائة في المناطق الحضرية، و 65 بالمائة في المناطق الريفية. اما في **مجال الصرف الصحي** فالمشكلة أكبر حيث بلغت نسبة التغطية في مدينة بغداد حوالي 75 بالمائة، وفي بقية المناطق الحضرية 30 بالمائة لا أكثر، مع حرمان كامل للمناطق الريفية منها، الى جانب النقص الواضح في التعامل مع النفايات في كافة المناطق.

هذا وقد شخصت **خطة التنمية 2010 – 2014** الاوضاع في هذا المجال بما يلي [16]:

1. وجود عجز كبير في نسبة تغطية السكان الحضر وانعدام التغطية بشكل كامل في المناطق الريفية والحاجة الى موارد مالية ضخمة جداً لزيادة نسبة التغطية وتحسين نوعية الخدمة.

2. تقادم عمر شبكات الصرف الصحي القائمة حالياً و حاجتها الى الادامة و التطوير .

3. التلوث البيئي الخطير الناجم عن تصريف مياه غير معالجة الى مصادر الموارد المائية وخاصة اختلاط مياه الصرف الصحي بشبكات مياه الشرب القريبة من مآخذ مشاريع مياه الشرب.

واضافة الى ذلك لايزال العجز الحاد في عدد الابنية المدرسية يشكل التحدي الأكثر الحاحا حيث قدر العجز في المدارس بأكثر من **(7000)** مدرسة انعكس على ارتفاع حالات الازدواج الثنائي والثلاثي في المدارس وارتفاع نسب الاكتظاظ في الصفوف الدراسية.

بالمقابل، لاتزال الامية تشكل العائق الاكبر في منظومة البناء التربوي والتي تصل نسبتها – بحسب خطة التنمية الوطنية 2013 – 2017 – الى حوالي خُمس السكان (20%)، فضلا عن انخفاض معدلات الالتحاق الصافي في الدراسة المتوسطة والاعدادية (40% و 21%) على التوالي. هذا فضلا عن ضعف المواءمة بين مخرجات التعليم العالي وسوق العمل، مما يولد هدرا في مخرجات التعليم.

[16] جمهورية العراق، وزارة التخطيط، **خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010 – 2014**، بغداد 2009، ص 114.

وإضافة لذلك، لابد من الاشارة هنا مجددا الى ان العراق لا يزال يعاني من أزمة سكن حادة وعجز كبير يصل الى ما يتراوح بين 3.5 و 4 مليون وحدة سكنية.

وتظهر المؤشرات المعلنة (مثلا في عام **2012**)، ان **المناطق الريفية تعاني من الحرمان بمستويات اعلى مقارنة بالمدن إذ ان درجة الحرمان تصل الى 58% مقارنة بـ 17% للحضر على وفق دليل مستوى المعيشة**، مع الاشارة الى وجود احياء تعاني من الحرمان في المناطق الحضرية والتي قد تصل في حرمانها الى مستويات مقاربة الى ما هي عليه في الريف والتي تسمى عادة بفجوات الفقر الحضرية [17].

المعلم التاسع: **تواصل الخلل في الجمع والتنسيق السليمين للسياستين النقدية والمالية**.

ففيما يعتمد **البنك المركزي** توجها لتقوية العملة العراقية (الدينار)، ولإدامة استقرار سعر الصرف وتحديد سعر الفائدة ومكافحة التضخم، تبدو القيود التي يتبعها صارمة في مرحلة يسعى البلد فيها للنهوض والبناء. ويتطلب الامر في العموم **مرونة وتناغما افضل بين السياستين النقدية والمالية، في اطار توجه استراتيجي واضح ومحدد المعالم للدولة** ، وبالشكل الذي يؤمن للاقتصاد العراقي ديناميكية نمو، ويشجع الاستثمار والتصدير.

ويمكن الاتفاق مع ما جاء في خطة التنمية الوطنية 2013-2017 حين جرت الاشارة "الى استمرار تعرض الاقتصاد العراقي لضغط الطلب الكلي الفعال والذي عمل بقوة من خلال مضاعفة الموازنة الانفاقية حيث باتت تاثيراته تفوق حدود تتوسع في السياسة النقدية نفسها مولدة فجوة تضخمية. وبهذا امست الآثار التضخمية في الموازنة العامة سمة طالما تغذيها نفقات ريعية غير خاضعة لمضاعف الضرائب".

المعلم العاشر: **نتيجة لغياب الرؤية الاستراتيجية الاقتصادية والتنموية التي تشمل مختلف القطاعات الاقتصادية، وضعف الاهتمام بالأنشطة الانتاجية الوطنية، وكما اشرنا في ملاحظة سابقة لم يحظ قطاعا الزراعة والصناعة إلا بحصة ضئيلة من التخصيصات في الموازنات العامة. وبالمقابل حظيت القوات المسلحة بالحصة الأكبر من التخصيصات**.

ففي موازنة **2011** شكلت تخصيصات وزارتي الدفاع والداخلية ومكتب القائد العام للقوات المسلحة وجهاز المخابرات الوطني ومديرية دمج الميليشيات ما يزيد على 15% من مجموع التخصيصات، في حين بلغت تخصيصات وزارتي التربية والتعليم العالي 9.5% والصحة 6.5% ، اي أن تخصيصات القوات المسلحة بمختلف تشكيلاتها تعادل تخصيصات وزارات التربية والتعليم العالي والصحة مجتمعة، وما يساوي 75 ضعف تخصيصات وزارة الثقافة التي لم تزد تخصيصاتها عن 0.001%.

[17] لمزيد من التفاصيل راجع: جمهورية العراق، وزارة التخطيط، **خطة التنمية الوطنية 2013-2017**، بغداد، كانون الثاني 2013.

المعلم الحادي عشر: طغيان الطابع التوزيعي والاستهلاكي على توجهات الموازنات السنوية، حيث استحوذت الرواتب والأجور والتعويضات المتنوعة والإعانات على 70 الى 80 بالمائة من الموازنة التشغيلية.

تشير المعطيات الاحصائية الى ان عدد موظفي الدولة ارتفع من حوالي 850 الف شخص عام 2004 الى حوالي 2,7 مليون شخص عام 2010 و الى حوالي 3 مليون شخص عام 2012، هذا عدا العاملين باجور يومية والمتعاقدين، وعدا العاملين في الشركات العامة. هذا مع العلم ان رئيس الوزراء العراقي السابق د.حيدر العبادي اعلن في ايلول/سبتمبر 2015 ان عدد الموظفين الذين يتقاضون رواتب من الدولة هو اكثر من اربعة ملايين شخص، أي ما يناهز الـ 20% من القوة العاملة في البلاد التي يقدر عدد سكانها بنحو 36 مليون نسمة [18].

وعند اضافة الى حوالي 2 مليون متقاعد وحوالي مليون شخص يتسلمون المعونة الاجتماعية، فان العدد سيصل الى اكثر من **7 مليون انسان**، وتبلغ المبالغ المدفوعة سنويا كأجور ورواتب وما يماثلها حوالي 45 تريليون دينار.

المعلم الثاني عشر: ونتيجة لتعمق الانفاق الحكومي الاستهلاكي، وعدم تمكن الانتاج المحلي من تغطية الحاجات الاستهلاكية بسبب تخلف القطاعين الزراعي والصناعي.

فقد ارتفعت استيرادات العراق من السلع والخدمات من حوالي 7.5 مليار دولار عام 2003 الى 43.9 مليار دولار عام 2010 والى 47.8 مليار دولار عام 2011، والى 61.736 مليار عام 2014، في حين انخفضت خلالي عامي 2015 و 2016 الى 49.230 مليار و 44.348 مليار على التوالي **(جدول رقم 6)**. ويعزى الانخفاض في حجم الواردات خلال عامي 2015 و 2016 الى الانخفاض الكبير الذي شهدته اسعار النفط الخام خلال العامين المذكورين وانعكاس ذلك حجم العوائد النفطية وايضا الاجراءات التقشفية التي اتخذتها الحكومة خلال الفترة المذكورة. علما ان حجم الاستيرات العراقية خلال الفترة 2003 – 2016 بلغت 540.406 مليا دولار! بمعدل سنوي يتجاوز الـ 38 مليار دولار.

وأدى هذا كله الى ظهور احتكار شبه كامل للنشاطات الاقتصادية من قبل القطاع التجاري، وتشكيل فئة من التجار الطفيليين والكومبرادور، مرتبطة مع اجهزة الدولة الادارية بمصالح متشابكة، ترعاها رجالات سياسة متنفذين، تدافع عن هذه المصالح وتحميها، وتسعى بشكل جدي لاضعاف القطاعين الصناعي والزراعي المحليين.

هذا مع العلم **نسبة التجارة الخارجية الى الناتج المحلي الاجمالي مرتفعة وتراوحت بين** 82.4% في عام 2012 و 54.5% في عام 2016 [19]. هذا مع ان خلال الفترة 2012 – 2016 بلغت حصة التجارة الخارجية في الناتج المحلي (كمتوسط) حوالي 68.4%. وطبيعي ان **المصدر الاساسي** للحصة المرتفعة للتجارة الخارجية في الناتج المحلي الاجمالي يعود الى **الصادرات النفطية**. اما من جهة الواردات فقد كان لحصة السلع الاستهلاكية النصيب الاكبر.

[18] لمزيد من التفاصيل قارن: http://hathalyoum.net/773087
علما انه وبحسب الجهاز المركزي للاحصاء في العراق فقد بلغ عدد السكان حوالي 38.125 مليون شخص في عام 2018 . لمزيد من التفاصيل قارن: http://www.cosit.gov.iq/ar/2013-01-31-08-43-38
[19] ارقام 2016 هي بيانات أولية وليست نهائية

واذا اخذنا بنظر الاعتبار **بنية الصادرات والواردات العراقية،** التي تشكل الصادرات النفطية الجزء الاعظم منها اضافة الى السلع الاستهلاكية فانه يمكن الاستنتاج ان **التجارة الخارجية للعراق قد تحولت من اداة استراتيجية للتنمية الاقتصادية الى عائق للنمو واداة لتعميق التبعية.**

جدول رقم (6)
الاستيرادات العراقية خلال الفترة 3003-2016

السنة	الاستيرادات السنوية (مليار دولار امريكي)
2003	7.516
2004	17.751
2005	22.950
2006	29.500
2007	21.332
2008	35.011
2009	41.512
2010	43.915
2011	47.803
2012	59.006
2013	58.796
2014	61.736
2015	49.230
2016	* 44.348
المجموع خلال الفترة 2003 – 2016	540.406

* بيانات أولية

المصدر: OPEC, *Annual Statistical Bulletin* 2008, 2013, 2015
ولعامي 2015 و 2016: التقرير الاقتصادي العربي الموحد لعام 2017، ملحق الجداول الاحصائية – ملحق (1/8)، ص 367.

تعني الملاحظات أعلاه، تعاظم تأثيرات العوامل الخارجية على الاقتصاد العراقي وتبعيته الكبيرة لاقتصاديات الدول الرأسمالية المتطورة وما يحمله ذلك من مخاطر راهنة ومستقبلية اذا لم تتم عملية تغيير البنية الراهنة.

وطبيعي ان هذا لن يتحقق في ظل النظام الراهن لأن الخلل ليس شكليا بل بنيويا ويكمن في بنية هذا النظام ذاته وفي طبيعة المشاريع والاستراتيجيات التي طبقت بعد 2003 والتي لا يمكن أن تنتج غير هذه البنية. وبهذا المعنى فان هذه البنية تعاني من تناقض بنيوي لا يمكن حله إلا بتفكيك نظام المحاصصات وخلق الارضية لنظام جديد هو النظام الوطني والديمقراطي في آن.

خلاصة القول، ان المعطيات السابقة تتيح الاستنتاج بأنه، والى جانب تأثير عدم الاستقرار السياسي والامني في اعاقة النشاط الاقتصادي والاستثمار وتنفيذ المشاريع، فان المعضلات الكبيرة التي تواجه الاقتصاد العراقي تكمن في **ثلاثة عناصر أساسية**:

- **العنصر الأول: المحتوى الاقتصادي – الاجتماعي لتوجهات السياسة الاقتصادية وتطبيقاتها** التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة منذ 2003 والتي **يجمعها، رغم ضجيج "الاختلاف"، هدف مشترك يتمثل بالانتقال بالاقتصاد العراقي، إلى اقتصاد السوق،** وهو تعبير مخفف يقصد به اقتصاد رأسمالي بصيغته

النيوليبرالية المندمجة بالسوق والمنظومة الرأسمالية العالمية، و يُفترض ان **يتحقق** هذا الانتقال، كما يدعو له انصاره والمخططون له، من خلال عملية "**اصلاح اقتصادي**" تشمل مراجعة وتعديل منظومة من التشريعات والاجراءات والسياسات بهدف اعادة هيكلة الاقتصاد الوطني على نحو يعزز دور القطاع الخاص ويطلق العنان لعمل آليات السوق. ولكن هذه العملية **تصطدم بكوابح ومعوقات موضوعية** ترتبط **بالضعف البنيوي للقطاع الخاص المحلي الذي يغلب عليه صفة المشروع الفردي والمنشأة الصغيرة، ودوره الهامشي في اقتصاد البلاد** والتي تتجلى في ضعف مساهمته في القطاعات الانتاجية وفي الاستثمار الوطني، وبالدور المهيمن الذي يلعبه القطاع الحكومي في الاقتصاد العراقي بحكم امتلاك الدولة لقطاع النفط وايراداته. فعلى الرغم من ان القطاع الخاص يمثل 98.3% من اجمالي عدد الوحدات الصناعية العاملة في العراق والبالغ عددها 17752 منشأة إلا ان حصة القطاع الخاص في اجمالي انتاج القطاع الصناعي لا تزيد عن 10% فقط [20].

المعطيات أعلاه تطرح سؤالا ملحاحا هو: ما الذي جرى في الواقع؟ بعد أكثر من خمسة عشر عاما من التغيير، لا زال الاقتصاد العراقي **يعتبر اقتصاداً انتقاليا من رأسمالية الدولة الريعية المركزية إلى اقتصاد السوق الحر**.

فعلى مدى السنوات الماضية اقتصر عملياً على التشريعات الليبرالية الضامنة لحقوق الملكية والاطر المؤسسية التنظيمية والرقابية على **سوقين** هما: **السوق المالي و السوق التجاري** الذي يعتمد في تمويله **على السوق المالي الحر**. وقد خلق ذلك **تحررا منفلتا** في التجارة الخارجية يسنده **تحرر موازٍ** في السوق المالي لتأمين احتياجات التجارة مع الخارج.

والملاحظ ان هذا **التمويل** يذهب لاستيراد سلع الاستهلاكية بالدرجة الرئيسية وهو **يعمل باتجاه واحد،** أي انتقال رؤوس أموال نحو الخارج مقابل تدفق سلع وخدمات مستوردة نحو الداخل. وفي الغالب لا يعود الرأسمال الخارج إلى الداخل مجددا بل يندمج بالسوق المالي العالمي. فاقتصاد السوق العراقي يوفر إذن الأطر والقنوات لانتقال الرأسمال إلى الخارج مقابل تدفق سلع مستوردة تعادل قيمتها جزء ضئيلا من الأموال الخارجة، أي أن هذه العملية توظف لتهريب الأموال من مصادر مشروعة وغير مشروعة، أي أنه يتم استيراد سلع قيمتها وكميتها الفعلية أقل من الأموال التي يجري تحويلها إلى الخارج، ويتم الاحتفاظ بالفرق في المصارف أو في توظيفات أخرى خارج العراق [21].

هذا مع العلم أن حوالي ثلاثة ارباع (أي 72.5 بالمائة في المتوسط) العوائد النفطية تعود الى الخارج مقابل السلع والخدمات المستوردة.

- اما **العنصر الثاني فيتمثل بصراعات وتشظيات نظام المحاصصة الطائفي/الاثني، الذي يقف حائلا دون بلورة وانتاج رؤى وتصورات مشتركة وموحدة واضحة ومنسجمة تؤطر سياسة الدولة وخطط وبرامج عملها وتشريعاتها، الأمر الذي ينعكس على شكل تخبط في القرارات السياسية - الاقتصادية وفي سوء استخدام وتوظيف الموارد النفطية وتوزيعها بشكل عادل وكفوء وفي عدم القدرة على تنفيذ خطط التنمية والاستراتيجيات القطاعية وبرامج "الاصلاح الاقتصادي".**

- **العنصر الثالث ويتعلق بالمرجعية الفكرية للمشروع الذي طبق بعد 2003**. لابد من التأكيد على ان الملامح الحالية للاقتصاد العراقي تجد جذورها في السياسات المستوحاة من **مرجعية الفكر النيوليبرالي**

[20] قارن: **الاستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030- ملخص تنفيذي**، مصدر سابق، ص 5. علما انه وبحسب الجهاز المركزي في العراق فقد بلغ عدد المنشآت الصناعية الصغيرة في العراق في عام 2017 قد بلغ 27856 منشأة. لمزيد من التفاصيل يمكن العودة الى الرابط التالي: http://www.cosit.gov.iq/ar/2013-03-29-08-30-31

[21] لمزيد من التفاصيل قارن: د.مظهر محمد صالح، **رأس المال المالي للدولة ورأس المال المالي الأهلي**. متاح على الانترنيت على الرابط التالي: http://www.alaalem.com/index.php?aa=news&id22=49096

والهادفة إلى الانتقال بالاقتصاد العراقي إلى اقتصاد السوق والخصخصة (وفق طبعة المؤسسات المالية والنقدية الدولية الرأسمالية) دون قيد او شرط. وقد شرّعت بذلك السلطة المدنية للاحتلال برئاسة الحاكم المدني (**بول بريمر**) باصدار تشريعات للاسراع في تحقيق الانتقال إلى اقتصاد السوق، وذلك بـ "تحرير" التجارة الخارجية من اي ضوابط وقيود، وكذلك اطلاق حرية انتقال رؤوس الأموال والتدفقات المالية إلى الخارج وتحرير اسعار الفائدة والائتمان المصرفي وبناء مؤسسات سوق المال وتشريع استقلالية البنك المركزي. وكنت قد عالجت في دراسة سابقة نشرت في تموز 2003 مشروع (بريمر) هذا حيث قدمت هناك ملاحظات نقدية حولة [22]، ولا اجد ضرورة للتفاصيل هنا بل سيتم التوقف عند هذه النقطة مجددا في الفصل الاخير من هذه الدراسة.

لقد افضى ذلك النهج الى جملة من **الآثار والنتائج**، من بينها الخمس التالية:

- **تنامي معدلات البطالة** وبالتالي المساهمة في خلق جيش احتياطي متزايد من العاطلين عن العمل وتنميته بإستمرار. رسميا تبلغ نسبة البطالة اليوم حوالي 30% بل ان وزارة التخطيط تقدرها أخيرا بحدود الـ 40%.

- **تفاقم التوترات الاجتماعية** وتمظهرها على شكل حركات احتجاجية وظهور المزيد منها بنتيجه تطبيق وصفة صندوق النقد الدولي بشأن "ازالة سياسة الدعم واثارها المشوهة " او "التكييف الهيكلي " للمؤسسات.

- **المساعي الحثيثة لـ "طرد الدولة" من الحقل الإقتصادي وإبعادها كلية عن آليات السوق واعتماد خصخصة مؤسسات القطاع الحكومي**، مما يفتح الطريق أمام رؤوس الأموال الأجنبية لفرض هيمنتها، من مواقع قوية، على النشاط الإقتصادي المحلي نتيجة الضعف البنيوي للقطاع الخاص المحلي.

- **التدمير المنتظم والتدريجي للطاقات الإنتاجية المحلية** من خلال تطبيق وصفة التكييف و انتهاج مبدأ" تحرير التجارة الخارجية " وأساساً تجارة الاستيراد، مما ساعد على غزو السلع القادمة من البلدان المتطورة (وليس وحدها طبعا) للسوق العراقية ومنافستها للسلع المحلية، حيث الاخيرة تمتاز أصلاً بقدرة تنافسية ضعيفة، مما ادى الى تدمير الصناعات المنتجة لتلك السلع، على الصعيد المحلي، وايضا القطاع الزراعي الذي اصبحث السلع الزراعية الاتية من الخارج تنافس منتجاته وتتفوق عليها.

- **التأثير في العلاقات الإجتماعية من خلال العمل على "خلق" فئات اجتماعية تستفيد من حزمة السياسات التي تتضمنها برامج التكييف الهيكلي**، حيث المسعى لتفكيك التحالفات الإجتماعية " التقليدية " والعمل على خلق الشروط لنشوء وتطور تحالفات اجتماعية جديدة، تتضمن تلك القوى الإجتماعية التي تدافع عن تلك الحزمة من السياسات الجديدة وتكون أساساً أو قاعدة متينة لسلطة الدولة ولها مصلحة فعلية في استمرار تنفيذ برامج " التكييف الهيكلي ".

[22] د.صالح ياسر ، " عملية رفاهية العراق " بين الصخب الاديولوجي وحقائق الواقع الصارمة - ملاحظات أولية حول المشروع الاقتصادي لسلطة الاحتلال، "***طريق الشعب***"، العدد 22/السنة 68، 20-26/تموز 2003، الملحق الاقتصادي للعدد ذاته.

من المعروف أن " المفهوم العلمي الحديث للموازنة الحكومية يتعدى كونها بيانات مالية وحسابات أو مجرد أرقام صامتة لا تقتصر على تقدير إيرادات الموازنة العامة ونفقاتها..... بل أصبحت الموازنة في عالم اليوم أوسع واعمق بكثير، كونها تعكس مضمون السياسات المالية المعتمدة وهي مرآة الحكم بذاته في فلسفته المالية وتوجهاتها الاقتصادية ".

وتعني الملاحظة أعلاه أن الجانب الاجتماعي – السياسي مهم هنا، فالميزانية **أداة** سياسية **تترجم** مصالح وفلسفة القوى السائدة في المجتمع. وفي هذا المجال فإن **تحديد المرجعيات الفكرية** للموازنة العامة في العراق لا يجب أن ينفصل عن البحث عن **أشكال** سيطرة القوى المهيمنة وعن **أسلوب ترجمة** مصالح هذه القوى عبر **بلورة** القوانين المالية الكفيلة بضمان هيمنتها على الصعيد الاقتصادي، ومن ثم **توظيف** ذلك على الصعيد السياسي.

لذلك تعتبر الميزانية السنوية للدولة خريطة الطريق الاقتصادية التي تحدد مسار الاقتصاد خلال سنة مالية محددة. وعلى وفق ذلك فإن الميزانية يفترض أن تنطلق من رؤية أبعد لمسار الاقتصاد، وإلا سار الاقتصاد في مسارات متقطعة ومضطربة. كما أنها تحدد أهداف المسار الاقتصادي خلال 12 شهرا والطرق التي سيتم اتباعها للوصول إلى هذه الأهداف. وفي العادة يتم بناء أهداف السنة الحالية على ما تم تحقيقه في السنة السابقة وليس بعيدا عنه. بمعنى آخر فإن هناك علاقة عضوية بين الحساب الختامي للميزانية في السنة المالية اللاحقة وبين أهداف الميزانية التالية.

وثمة ملاحظة جديرة بالتنويه هنا وهي ان دراسة الموازنات السنوية في السنوات الأخيرة في بلادنا تبين أن "التكنوقراط" الذين يقومون فعلا بعملية "تفصيل" الموازنة السنوية مثلهم مثل "ترزية القوانين" يفعلون ما يؤمرون به أو ما يعتقدون أنه الطريق للحصول على رضا الحاكم أو صاحب القرار النهائي، وهو مجرد شخص واحد وليس مؤسسة. وقد تعلم هؤلاء بمرور الزمن كيف يصيغون الميزانيات السنوية وبياناتها المالية بالصورة التي ترضي الحاكم، لكنهم في الوقت نفسه يوفرون لها القدر الكافي من "الصياغات المالية الفضفاضة" التي لا تغلق الطريق على الفساد والتي تسمح بقدر من التلاعب يحمي مصلحة "التكنوقراط" والبيروقراطيين في الحصول على جزء من فائض القيمة أو حصيلة "الاعتصار الاجتماعي" في صورة مكافآت ومزايا وحوافز تبدو في ظاهرها شرعية وقانونية حتى النخاع !!.

ومن الواضح إن الأجهزة التي تقوم بوضع الميزانية في بلادنا تتوارث ثقافة قديمة بالية في صياغة الميزانية، سواء فيما يتعلق بتحديد الأهداف المبتغاة أو فيما يتعلق بطرق الوصول إلى تحقيق هذه الأهداف. ومما يساعد استمرار هذه الثقافة **غياب الوضوح** في استراتيجيات وسياسات التنمية في العراق. ولذلك فإن اعتبارات "الجباية" ومحاباة الأقلية على حساب الأكثرية وتقديم مصلحة صندوق النقد الدولي والدائنين على غيرها، تركت جميعا اثارا سلبية شديدة الوطأة على الإقتصاد والمجتمع، حيث أدى ويؤدي عمليا إلى تدهور نوعية الحياة بالنسبة للغالبية العظمى من السكان، وبالمقابل تعاظم ثراء مالكي رؤوس الاموال.

ولأن أي موازنة لا يمكن النظر إليها بمعزل عن " **البيئة** " التي تطبق فيها وبالتالي معرفة **التحديات** التي تواجهها، فان ثمة **نوعين** من هذه التحديات هما التحديات الخارجية والتحديات **الخارجية** المحيطة بـ " بيئة العمل ".

تتمثل **<u>التحديات الخارجية</u>** في الالتزامات الدولية المترتبة على العراق والمتمثلة في:

- **اتفاقيات صندوق النقد الدولي.**

- **وثيقة العهد الدولي.**

أما <u>التحديات الداخلية</u> فتتمثل في:

- **المبادئ الجديدة للسياسة الاقتصادية التي تتجسد بابتعاد الحكومة عن سياسة التخطيط المركزي وتعميق الممارسات اللامركزية (دعم مجالس المحافظات في ادارة شؤون محافظاتهم/الاقاليم).**انسحاب الحكومة التدريجي من الادارة المباشرة للمؤسسات الاقتصادية، والعمل على توفير البيئة والبنى التحتية الضرورية (كالطرق والموانئ والخدمات الستراتيجية).
- توفير الشروط الضرورية للنهوض بالقطاع الخاص (من خلال تبسيط التشريعات والاجراءات الحكومية وتفعيل قانون الاستثمار ومحاربة الفساد وتقديم القروض الميسرة).
- ترشيد سياسة الدعم الحكومي وتحويل الدعم الشمولي الى دعم موجه.
- بناء القدرات التنفيذية للوزارات والمؤسسات الحكومية العامة للدولة وبما يؤمن الوصول الى موازنة ذات مرونة عالية من اجل تحقيق الاهداف المرسومة وتقديم افضل الخدمات للمواطنين.

ولا بد من الإشارة إلى عدد من **الملامح الرئيسية** التي شكلت أسسا لمنطق وضع الميزانية خلال السنوات الاخيرة. وتتضمن هذه الملامح ما يلي:

1. سيطرة اعتبار "الحصيلة" على ما عداه من الإعتبارات الحاكمة لصياغة الميزانية، بما في ذلك اعتبارات تحقيق العدالة الإجتماعية والتنمية والاستقرار الاقتصادي وتغيير الطابع الريعي للاقتصاد.

2. **تغليب مصلحة رأس المال على مصلحة العمل** نظرا لقوة تنظيمات حيتان الفساد وكبار البيروقراطيين والطفيليين من "رجال الاعمال" الصاعدين بقوة صاروخية.

3. الميل إلى زيادة الحصيلة عن طريق "توسيع المجتمع الضريبي". وفي هذا السياق كانت الضرائب على الوقود والدخان والسجائر وكارتات الهاتف النقال وبعض السلع الأخرى بشكل عام مخرجا مهما لواضعي الضرائب يمكنهم من الحصول على زيادة في الإيرادات على الفئات الضعيفة والكادحة، بدلا من زيادة عبء الضريبة على الأغنياء أو على رجال الأعمال.

4. **تقديم اعتبارات خدمة الدين العام وتخفيض العجز المالي على ما عداها،** حتى لو كان ذلك على حساب اعتبارات تحقيق العدالة والتنمية والاستقرار المالي. ويجري عادة تخفيض الدعم المالي لسلع الفقراء والمزايا التي يحصلون عليها كوسيلة من وسائل تخفيض العجز.

5. **تنفيذ توصيات صندوق النقد الدولي بقصد الحصول على رضا المؤسسات المالية الدولية ومؤسسات التصنيف الائتماني والدائنين،** حتى لو كان ذلك على حساب اعتبارات التنمية والعدالة الاجتماعية والاستقرار المالي.

6. **تلبية احتياجات ومطالب شركات النفط الاجنبية باعتبارها المستثمر الأجنبي الرئيسي في البلاد، وباعتبار القطاع الاستخراجي هو أكبر القطاعات الاقتصادية** في العراق.

****

في ضوء الملاحظات اعلاه، نسعى في هذا الجزء من هذه المداخلة الى القيام بقراءة لمسودة موازنة عام 2019 المقدمة الى البرلمان العراقي لمناقشتها وإقرارها، مستهدفين من وراء ذلك **اختبار** مدى صدقية السياسات المالية والاقتصادية المتبعة، وقدرتها على **المساهمة** في تحقيق التنمية وتقليص الفوارق الاجتماعية والارتقاء بالأحوال المعيشية للطبقات والفئات الاجتماعية التي تضررت من السياسات الاقتصادية والاجتماعية السابقة.

سنحاول هنا تقديم قراءة لموازنة 2019 اعتمادا على المعطيات العامة المرتبطة بها. و**سنسعى، في البداية،** للتركيز على تقديم أجوبة على عدة أسئلة من بينها **سؤالين أساسيين،** الأول عن **المؤشرات الرقمية** للموازنة لعام 2019 سواء من خلال **بنية النفقات العمومية أو بنية الإيرادات العمومية والعجز وطبيعته،** أما الثاني فعن **كيفية** تقدير السياسات الاقتصادية والاجتماعية من خلال هذه الموازنة.

ومنعا لاستخلاص استنتاجات غير دقيقة لا بد من التأكيد على أنه **لا يمكن فهم جوهر الموازنة الحالية بمعزل عن " فرادة " العمليات السياسية والاقتصادية/الاجتماعية الجارية منذ التغيير الذي حدث في 2003/4/9 وطبيعة القوى التي نفذته والتداعيات التي تلته.** ثمة ميزان قوى جديد نشأ منذ لحظة تلك، **تتأثر** حركته واتجاهاته، في معظمها، وتخضع لتأثير موازين القوى السائدة ، وتترجم ماليته هذا الخضوع بشكل واضح.

بنية الموازنة الفيدرالية للعراق لعام 2019

بداية ينبغي التأكيد على ان الموازنة العامة للدولة بجانبيها: الإيرادات والنفقات، هي عبارة عن التصور المقترح من الحكومة لأعمالها المالية خلال عام قادم، وهي بمعنى آخر، تلخص **العلاقة المالية** بين الدولة والمجتمع في عام قادم. ويفترض ان يعد تقديم مشروع الموازنة العامة للدولة إلى مجلس النواب للحصول على موافقته عليها، مناسبة سنوية لمناقشة السياسات الاقتصادية-الاجتماعية للدولة، لأن مشروع الموازنة العامة للدولة **يجسد** هذه السياسات، **ويكشف** الانحيازات التي تنطوي عليها. كما أن **طبيعة** مصادر الإيرادات تعبر عن مستوى تطور الاقتصاد وتساهم في تشكيل العلاقة بين المجتمع والدولة. فكلما كانت الإيرادات العامة للدولة، ناتجة عن الضرائب المفروضة على النشاط والمعاملات الاقتصادية والدخول المتحققة في الصناعة التحويلية الحديثة والخدمات المتقدمة والزراعة، فإن ذلك يكون مؤشرا واضحا على نهوض الاقتصاد وتطوره، كما أن المجتمع في هذه الحالة يكون لديه عوامل مهمة للقوة الاقتصادية في تعامله مع الدولة وأجهزتها لأنه هو الذي يمولها من إيرادات مأخوذة من المواطنين، وهو ما يشكل بيئة مواتية لانتزاع الحقوق الديموقراطية. أما إذا كانت الإيرادات العامة للدولة متحققة من ريع ثروة طبيعية عامة تسيطر عليها الدولة (كالنفط مثلا)، فإنها تصبح في وضع المانح للمجتمع بكل ما يترتب على ذلك من علاقة غير ديموقراطية غالبا ومن شراسة معركة المجتمع لانتزاع الحقوق الديموقراطية، رغم أن تلك الثروة الطبيعية مملوكة أصلا لكل المواطنين على قدم المساواة وتديرها الدولة بالوكالة عن المجتمع.

1. بنية الإيرادات

من المعروف انه على قدر أهمية تطور الإيرادات العامة للدولة ودلالاته، فإن **مصادر** تلك الإيرادات تبين من الذي يمول الإنفاق العام للدولة، بكل ما يعكسه ذلك من طبيعة الانحيازات الاجتماعية والأيديولوجية للحكومة.

تقدر **الإيرادات العمومية** المتوقعة لعام **2019** (مائة وخمسة ترليون وخمسمائة وتسعة وستون مليار وستمائة وستة وثمانون مليون وثمنمائة وسبعون الف دينار) **(105569686870)** ألف دينار (**قارن جدول**

رقم 7). ومن المفيد الإشارة هنا الى أن الإيرادات المتوقعة تقوم على فرضية تصدير النفط على أساس معدل سعر **(56) دولار (ستة وخمسون دولار)** للبرميل الواحد ومعدل تصدير قدره 3.880 مليون (ثلاثة ملايين وثمنمائة وثمانون الف برميل يومياً) بضمنها (250000) برميل يومياً عن كميات النفط الخام المنتج في محافظات اقليم كردستان على أساس سعر صرف (1182) دينار لكل دولار وتقيد جميع الإيرادات المتحققة فعلاً إيراداً نهائياً لحساب الخزينة العامة للدولة.

جدول رقم (7)
تقديرات الإيرادات المخططة لسنة/2019 مقارنة بسنة/2018 (المبلغ: ألف دينار)

المفردات	تقديرات سنة 2018 (1)	تقديرات سنة 2019 (2)	2018 % من الاجمالي	2019 % من الاجمالي
إيرادات النفط الخام المصدر	79,535,393,020	96,728,434,117	88.7	92.0
إيرادات غير نفطية	10,105,467,000	8,841,252,753	11.3	8.0
المجموع	89,640,860,020	105,569,686,870	100.0	%100

المصدر: جداول موازنة 2019

وترجع الزيادة الأساسية المتوقعة في الإيرادات الإجمالية الى تلك المتأتية من **الإيرادات النفطية** التي شكلت نسبة قدرها **92%** من إجمالي الواردات المتوقعة في عام 2019 (مقارنة بـ 88.7% في عام 2018). أما بالنسبة للمداخيل العادية الأخرى والتي تشكل **8**% من إجمالي الإيرادات المتوقعة في عام 2019 فانها ستشهد انخفاضا ملحوظا لمعظم فقرات الايرادات (سواء المباشرة أو غير المباشرة).

ان **التراجع** بالنسبة لمعظم مكونات الايرات غير النفطية، الذي شهدناه بعد 2003، يجد بعض جذوره **في تفكيك** بعض الرسوم ضمن استراتيجية " تحرير التجارة " من اجل التحضير في حينه للقبول بشروط المنظمات المالية والنقدية الدولية ومن بينها منظمة التجارة الدولية التي تنص على إزالة الحواجز الجمركية ضمن أفق زمني محدد ضمن اليات " التحرير " الاقتصادي في اطار استراتيجيات المؤسسات المالية والنقدية الدولية.

2. بنية النفقات العمومية

قبل العرض التفصيلي لبنية النفقات العمومية لا بد من **الإشارة** الى أن **سياسة** الإنفاق العام المقترحة للموازنات الفيدرالية السابقة **اطرتها الاشتراطات** التالية:

- **اعتماد ستراتيجية "الإصلاحات الاقتصادية"** ..... **بتشجيع السوق الحرة** لتحقيق النمو الاقتصادي وإعطاء دور أساس للقطاع الخاص في إعمار وإعادة اعمار العراق ومشاركته في عملية التنمية المستدامة من خلال إعادة بناء البلد.

- وكما معروف فإن تحقيق الستراتيجية أعلاه يتطلب **الاستمرار بسياسات تحرير الموازنة العامة من "الأعباء المالية"**، من خلال تخفيض الدعم الحكومي (المتمثل بدعم سلة الغذاء – البطاقة التموينية – ودعم قطاع الخدمات – الكهرباء، الماء، المجاري – الدعم المقدم لمدخلات القطاع الزراعي... الخ) والانسحاب التدريجي من سياسات الدعم " ذات التأثير السلبي " على مجمل

الاقتصاد. فمثلا أكدت العديد من الموازنات على انه قد يكون من المناسب **"العمل على اختصار أو تقليص بعض مفردات البطاقة التموينية واعتمادها على المواد الأساسية وحليب الأطفال والرز والشاي"**.

- **إيقاف استحداث درجات وظيفية جديدة** عدا بعض القطاعات (التربية، التعليم، الصحة، ...الخ).
- **خصخصة بعض المؤسسات والشركات العامة،** ودعم المؤسسات الأخرى ذات القدرة والإمكانية المتاحة لاستعادة نشاطها واعادة هيكلتها وتحسين أدائها وتحقيق موارد ذاتية تغطي نفقاتها.
- **وضع تخصيصات للمناطق/الأقاليم،** بحيث جعل حجم التخصيص لكل منطقة متناسبا مع عدد السكان و "درجة الحرمان" في ظل احكام الدستور الجديد.
- **ز**يادة الإنفاق على الخدمات الأمنية لمواجهة التحديات المتزايدة للارهاب وقواه.

ويعني ذلك أن "خطة" للإصلاح الاقتصادي وكذلك بالانسحاب التدريجي من سياسات الدعم ذات "التأثير السلبي" على مجمل الاقتصاد والمتمثلة بسياسة البطاقة التموينية وغيرها كانت **الأولوية الأولى** في العديد من الموازنات السنوية. وستفسر لنا هذه النقطة لماذا تتخذ الموازنة في **شقي** النفقات والإيرادات هذه الوجهة دون غيرها.

ومن جهة اخرى فانه ورغم أهمية الطبيعة **الإنكماشية** (تخفيض الإنفاق العام الجاري أو الحقيقي أو كلاهما) أو **التوسعية** (زيادة الإنفاق العام الحقيقي)، إلا أن هيكل الإنفاق والطبقات والفئات والشرائح الاجتماعية التي تستفيد منه، يبدو أمرا على نفس الدرجة من الأهمية وربما أكبر، وهو الأكثر تعبيرا عن الانحيازات الاجتماعية والأيديولوجية للحكومة، وكفاءتها في استخدام السياسة المالية والموازنة العامة للدولة التي تعد الأداة الأساسية لهذه السياسة، في تحريك الاقتصاد وحفز النمو والتشغيل فيه وإعادة توزيع الدخل وتحقيق العدالة الاجتماعية.

هناك **عناصر مشتركة** بالنسبة للإنفاق العام، بين كل دول بغض النظر عن انظمتها الاجتماعية. وهذه العناصر هي الإنفاق على الدفاع والأمن والبنية الأساسية والخدمات الصحية والتعليمية والبحث والتطوير العلميين ودعم الخدمات العامة والمنتجين والسلع التي يستخدمها الفقراء والتحويلات الاجتماعية ... الخ. أما الإنفاق العام في مجالات مختلفة عن أوجه الإنفاق المذكورة وبالذات ما يتعلق بالاستثمار المباشر في الصناعات التحويلية والزراعة والخدمات المالية والتأمينية والتجارية، فإنه يرتبط بطبيعة النظام الاقتصادي- الاجتماعي-السياسي ورؤيته لدور الدولة في الاقتصاد والمجتمع.

ويبين هيكل الإنفاق العام في الموازنة العامة للدولة، من يستفيد من هذا الإنفاق، وما تنطوي عليه خريطة المستفيدين من انحيازات اجتماعية للفقراء والطبقة الوسطى أو للطبقة العليا. ومن هذا المنطلق سوف نتناول **الإنفاق في الموازنة العامة للدولة** للعام 2019.

وبالملموس، **ستعرف** النفقات العمومية في ظل الموازنة الفيدرالية لعام 2019 **نموا ملحوظا** حيث تشير التقديرات الى أنه سيُخصص مبلغ مقداره (132272548292) الف دينار (مائة واثنان وثلاثون ترليون ومئتان واثنان وسبعون مليار وخمسمائة وثمانية واربعون مليون ومئتان واثنان وتسعون الف دينار) للسنة المالية المذكورة وبمعدل نمو قدره **22.7%**% مقارنة بعام **2018** (**انظر الجدول رقم 8**).

جدول رقم (8)

بنية النفقات العامة في موازنة عام 2019 مقارنة بعام 2018 (تريليون دينار)

المفردات	تقديرات 2018 منقحة (1)	% من مجموع الميزانية	تقديرات 2019 (2)	% الى الاجمالي	نسبة النمو 1:2
النفقات الجارية	83,061	76.7	97,708	%73.9	%17.6
اجمالي النفقات الاستثمارية	25,202	23.3	34,564	%26.1	%37.1
المجموع	108,263	100.0	132,272	100	%22.7

المصدر: **قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2019**

ولكن ورغم معدل النمو الملحوظ (22.7%) هذا فإن **بنية** نفقات الميزانية العامة ستظل **تتميز** بنفس **الاختلافات** التقليدية المعروفة والتي تعبر عن **خلل بنيوي** تبرز معالمه في ما يلي:

- **ما زالت حصة النفقات التشغيلية تهيمن على إجمالي النفقات العامة في موازنة عام 2019.** فقد فاقت هذه النفقات الـ **97** تريليون دينار ومشكلة نسبة قدرها 73.9% من إجمالي النفقات العامة بعد أن بلغت 76.7% في عام 2018.

- **الحصة غير الكبيرة لنفقات المشاريع الاستثمارية** التي بلغت **34,564** تريليون دينار مشكلة نسبة قدرها 26.1% من إجمالي النفقات العامة، هذا مع ضرورة الإشارة الى حصول تطور في نسبتها الى إجمالي النفقات اذ ارتفعت من 23.3% في عام 2018 الى 26.1% في عام 2019، وسجلت نسبة نمو قدرها **37.1**%.

ومن المفيد التذكير بان **حصة النفقات الأمنية** في إجمالي النفقات العامة ما زلت تتنامى باستمرار وشكلت حوالي 18.6% من هذه النفقات، وبلغت نسبة نمو قدرها 21.6% في عام 2019 مقارنة بعام 2018.

ومن جانب اخر، لا يمكن تقديم تفسير متكامل لطبيعة الخلل البنيوي المشار إليه أعلاه دون ربطه بتحليل **بنية النفقات التشغيلية. وتتيح المعطيات المتوفرة في الجدول رقم (9)** تسجيل الملاحظات التالية:

جدول رقم (9)

بنية النفقات التشغيلية لعام 2019 مقارنة بعام 2018

ت	المفردات	المبلغ تريليون دينار 2018 (1)	المبلغ تريليون دينار 2019 (2)	مقدار الزيادة 3=1-2	الاهمية النسبية من اجمالي الانفاق الجاري للعمود (1)	الاهمية النسبية من اجمالي الموازنة للعمود (1)	الاهمية النسبية من اجمالي الانفاق الجاري للعمود (2)	الاهمية النسبية من اجمالي الموازنة للعمود (2)
أولا	تعويضات الموظفين وما في حكمها	54.448	59.091	4.643	65.552	50.292	60.477	44.674
.1	الرواتب	36.076	38.742	2.666	43.433	33.323	39.651	29.290
.2	التقاعد	10.842	11.790	0.948	13.053	10.015	12.067	8.913
.3	اجور المتعاقدين	1.091	1.169	0.078	1.313	1.008	1.196	0.884
.4	رواتب	1.842	2.062	0.220	2.218	1.701	2.110	1.559

	الشركات العامة							
.5	رواتب شيكة الحماية الاجتماعية	2.514	2.938	0.424	3.027	2.322	3.007	2.221
	اخرى	2.083	2.390	0.307	2.509	1.923	2.446	1.807
ثانيا	السلع ولخدمات	1.724	3.187	1.463	2.076	1.592	3.262	2.409
ثالثا	الدعم	11.017	15.095	4.078	13.264	10.176	15.449	11.412
.1	دعم المزارعين	0.494	0.494	-	0.595	0.456	0.506	0.373
.2	البطاقة التموينية	1.500	1.500	-	1.806	1.386	1.535	1.134
.3	الحنطة والشلب	1.521	1.521	-	1.831	1.405	1.557	1.150
.4	اعادة النزحين والمهجرين	0.617	0.321	0.296-	0.743	0.570	0.329	0.243
	اخرى	6.885	11.259		8.289	6.359	11.522	8.512
رابعا	الكتب المدرسية	0.145	0.145	-	0.175	0.134	0.148	0.110
خامسا	الفوائد	4.086	4.314	0.228	4.919	3.774	4.415	3.261
سادسا	المديونية	8.247	11.188	2.941	9.929	7.618	11.450	8.458
سابعا	المصروفات الاخرى	0.935	1.712	0.777	1.126	0.864	1.752	1.294
ثامنا	المساهمات العربية والدولية	0.445	0.341	0.104-	0.536	0.411	0.349	0.258
تاسعا	البرامج الخاصة	1.112	0.912	0.200-	1.339	1.027	0.933	0.689
عاشرا	المنح	0.130	0.170	0.040	0.157	0.120	0.174	0.129
حادي عشر	تعويضات حرب الكويت	0.772	1.553	0.781	0.929	0.713	1.0589	1.174
اجمالي النفقات التشغيلية		83.061	97.708	14.647	100	76.722	100.000	73.869
المشاريع الاستثمارية وزعت كالاتي:								
أ. مشاريع نفطية منها		12.747	15.480	2.733	50.579	11.774	44.787	11.703
مشاريع عقود وتراخيص بما فيها (360) مليار للاقليم		11.607	12.458	0.851	46.056	10.721	36.043	418.9
ب. مشاريع غير نفطية		12.455	19.084	6.629	49.421	11.504	55.214	14.428
اجمالي النفقات الاستثمارية		25.202	34.564	9.362	100	23.278	100.000	26.131
الانفاق الكلي للدولة		108.263	132.272	24.009		100		100

المصدر: جداول موازنة 2019

1. فقرة "تعويضات الموظفين وما في حكمها" تنامت بنسبة 7.8% بين عامي 2018 و 2019 و ظلت تشكل نسبة كبيرة من مجموع النفقات التشغيلية حيث تقدر بـ 44.674% من إجمالي نفقات الميزانية في عام 2019 بعد أن كانت قد شكلت 50.292% في عام 2018. ولا ينبغي استخلاص استنتاج عام عن (تحسن) بشأن هذه القضية دون ربط ذلك بالحاجة الى معرفة بنية الأجور (توزيعها بين الفئات الدنيا والعليا) والتفاوت الواضح بينها، وكذلك انظمة الرواتب الخاصة المرتفعة جدا. هذا مع العلم ان فقرة الرواتب بحد ذاتها تنامت بنسبة 6.9% بين عامي 2018 و 2019، كما تراوحت اهميتها النسبية الى اجمالي الانفاق الجاري بين 43.4% في عام 2018 و 39.6% في عام 2019.

واضافة الى ذلك لا يجوز نسيان بعض **الحقائق** هنا ومن بينها:

الحقيقة الاولى وهي أنه وبحسب المعطيات المتوفرة فان **نفقات الامن والدفاع تتزايد من عام لآخر** حيث بلغت حوالي 23.104 ترليون دينار وشكلت 17.5% من اجمالي نفقات موازنة عام 2019. علما ان **النفقات الجارية** تشكل الحصة الاكبر في اجمالي نفقات الامن والدفاع حيث تبلغ ما يقارب الـ 84.7% من اجمالي النفقات. كما ان تعويضات الموظفين بلغت 18.712 تريليون دينار وشكلت نسبة قدرها 81% من اجمالي الانفاق.

الحقيقة الثانية، لم يحدث تغيير ملحوظ بالنسبة لفقرة المنافع الاجتماعية ضمن إجمالي النفقات التشغيلية والتي ظلت **تراوح في مكانها او تتناقص سنويا** وتشكل 15.4% من مجموع النفقات التشغيلية و 11.4% من اجمالي الموازنة، وهذا يعكس **الطبيعة الطبقية المنحازة للميزانية لغير صالح الكادحين وذوي الدخل المحدود**.

وتشير المعطيات المتوفرة الى أن **المبالغ المخصصة للبطاقة التموينية** مثلا **تشهد منذ عام 2009 انخفاضا** في حجم المبلغ المخصصة. فمثلا خصصت ميزانية 2009 مبلغا قدره 4200.000 مليار دينار في حين تضمنت ميزانية عام (2012) فقط 4000.000 مليار دينار اما في عام 2015 فقد خصص لها 2500.000 مليار دينار، علما انها بلغت 1500.0 مليار دينار في عامي 2018 و 2019. أي انها انخفضت بحدود 64.3% في عام 2019 مقارنة بعام 2009 (أي خلال عشر سنوات فقط). والاهم من ذلك أن **حصتها** في إجمالي النفقات التشغيلية **انخفضت** في عام 2019 الى 1.355% مقارنة بـ 3.1% مقارنة في عام 2015، علما انها بلغت مثلا 5.0% من تلك النفقات في عام 2012.

لقد ارتفعت الاعباء المالية للدولة والمتعلقة بتغطية الرواتب والخدمات المقدمة للجهاز الاداري، وفي نفس الوقت **ادت هذه الحلول الى الارتفاع في نسبة البطالة المقنعة، وتعقيد عمل الجهاز الحكومي.** ولم تؤد هذه السياسة الى حل مشكلة البطالة جذريا، **وانما الى تعزيز اعتماد عدد اكبر من الشعب العراقي على الدولة، وتعميق التوجه نحو سيطرة الحكومة على مصائر الشعب، ومن ثم تنامي النزعات الدكتاتورية**.

وفي نفس الوقت **ارتفعت** مطالب الجماهير من الحكومة للقيام بحل المشاكل المستعصية المتعلقة بالفساد والخدمات والفقر والبطالة والسكن والصحة وغيرها من المطالب الحياتية، وتوجت بانطلاق حركة احتجاجية واسعة ابتداء من 2010 و 2011 مرورا بأواسط عام 2015 و عام 2018 ولا تزال مندلعة، كما اتخذت ابعادا ومسارات جديدة.

وحسب المعطيات الكمية فان هناك قرابة أربعة ملايين موظف حكومي ومنح معاشات تقاعدية لمئات الآلاف [23]، وإذا ما نظرنا الى مسألة الكفاية الانتاجية، فنجد ان القطاع النفطي الذي يهيمن على قرابة ثلثي الناتج المحلي الاجمالي وان عوائد النفط تشكل 92% الى 94% من عوائد الموازنة، نجد ان 98% من قوة العمل تشتغل في 30% من القطاعات الاقتصادية المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي. اذ يلاحظ ان البلاد مازالت تعج ببطالة فعلية عالية. ويبدو تأثير البطالة أكثر وضوحا على **الشرائح الشبابية** (ممن تتراوح أعمارهم بين 15 و29 عاماً) حيث تجاوزت نسبتها الـ 57%. كما تبقى **النسبة مرتفعة بين النساء**، حيث تتجاوز الـ 33 في المائة وربما أكثر من ذلك. هذا مع العلم انه ووفقا لتقرير رفعه ممثل الامين العام للأمم المتحدة لحقوق الانسان في العراق (فالتر كالين)، فان نسبة البطالة في البلاد تجاوزت 28 في المائة في حين تشير التقديرات الى ان **البطالة الناقصة** (العمل بساعات قليلة، أي اقل من 35 ساعة في الاسبوع الواحد) قد يتجاوز الـ 30 في المائة. فيما يقدر البنك الدولي نسبة البطالة بحوالي 39 في المائة. وهو امر خطير ويؤشر الى ان البلاد عاطلة بقوة عن الانتاج وان الكفاية في تخصيص الموارد الانتاجية عند أدنى نقطة.

وفي تصريح لوزير العمل الأسبق **نصار الربيعي** اشار فيه الى "ان نسبة البطالة في العراق تتجاوز 46% من عدد سكانه وهو أمر خطير يتطلب دعما كبيرا من الدولة والقطاع الخاص" [24].

وينبغي الاشارة هنا الى ان ارياف العراق التي تضم 10 ملايين نسمة او قرابة مليونين ونصف من الفلاحين والعمال الزراعيين **تعيش** على البطاقة التموينية الغذائية، وان الريف بنفسه لم يعد مصدرا قويا للعرض الزراعي وإنه لايستطيع ان يسد حاجته من الغذاء إلا بأقل من 30% في احسن الأحوال .

واضافة لذلك، يتلقى اكثر من 700 الف عامل ومهندس صناعي اجور ومرتبات عن مصانع حكومية متوقفة بنسبة 90%، كما ان 90% من مصانع القطاع الخاص تشهد الحالة نفسها لمصانعها البالغة قرابة 30 الف مصنع حيث اضاعت البلاد جيلا صناعيا اندمج حاليا في سوق العمل غير المنظمة ضمن معطيات التشغيل الناقص.

وحسب وثيقة (**الاستراتيجية الصناعية في العراق حتى عام 2030**) فإن حوالى 70% من شركات القطاع العام تعمل فقط بنسبة 30-50% من طاقاتها التصميمية، هذا اضافة الى تدنى نوعية المنتجات الصناعية العراقية. علما ان الاستراتيجية المذكورة اكتفت بذكر واقع حال تلك الشركات دون ان تتقدم خطوة الى الامام بالبحث الاسباب وايضا بالتفكير بالوسائل التي بامكانها اخراج تلك المؤسسات من ازمتها [25].

وبهذا يمكن القول ان **البطالة لا تزال تشكل احدى التحديات الكبرى** التي تواجه عملية التنمية في العراق في ظل واقع اتسام السياسات الاقتصادية للحكومات المتعاقبة بغياب الرؤى والستراتيجيات والسياسات الموحدة للدولة في مجالات التنمية والمالية وغيرهما، وبالإضعاف القسري لدور الدولة، وخاصة ما يتعلق

---

[23] بحسب تصريح نائب رئيس الوزراء لشؤون الطاقة في 2011/12/16 في مقابلة مع قناة "العراقية "الفضائية ذكر ان عد د *المتقاعدين 2 مليون ومن يستلمون "إعانات ومنافع اجتماعية" يبلغ المليون*. ورد عند: علي مرزا، **عدد العاملين في الدولة ومعدل البطالة والنمو السكاني- تساؤلات الى وزارة التخطيط/الجهاز المركزس للاحصاء**. متاح على الانترنيت على الرابط التالي:
http://iraqieconomists.net/ar/2012/06/12/%d8%af%d9%83%d8%aa%d9%88%d8%b1-%d8%b9%d9%84%d9%8a-%d9%85%d8%b1%d8%b2%d8%a7-%d8%b9%d8%af%d8%af-%d8%a7%d9%84%d8%b9%d8%a7%d9%85%d9%84%d9%8a%d9%86-%d9%81%d9%8a-/%d8%a7%d9%84%d8%af%d9%88%d9%84%d8%a9-%d9%88

[24] http://www.iraqhurr.org/a/25387223.html

[25] لا بد من الاشارة هنا منعا لاي التباس، ان جزء كبيرا من هذا القصور تتحمله الحكومات المتعاقبة و "النخب الاقتصادية" التابعة لها التي راهنت على فشل هذه المؤسسات ليتسنى لها تطبيق استراتيجيات "التكييف الهيكلي" و "الاصلاحات الاقتصادية" التي تقوم على "مسلمة اساسية" هي طرد الدولة ومؤسساتها من النشاط الاقتصادي وتحويلها – أي الدولة -الى مجرد خفير

بدورها في الميدان الاقتصادي. فيما استمرت المغالاة في تأكيد "مزايا" السوق الحرة في اقتصاد البلاد، دون معاينة للواقع الملموس واستحقاقاته، الأمر الذي يعيق عملية الاعمار وإعادة بناء القطاعات الإنتاجية الصناعية والزراعية، وكذلك الخدمية، وتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة والمستدامة.

2. من المتوقع أن تشهد **فقرة المديونية** نموا ملحوظا يبلغ 26.3% (11.188 تريليون دينار في عام 2019 مقارنة بعام 2018 حيث بلغ 8.247 تريليون دينار)، أي بزيادة مطلقة قدرها 2.941 تريليون دينار. وتراوحت نسبتها بين 9.9% في عام 2018 و 11.4% في عام 2019. اما الفوائد فتنامت خلال نفس الفترة بنسبة 5.3% . وكان هذا النمو ناجما عن تنامي الفوائد المستحقة عن الدين العام وفوائد الحوالات والسندات والديون الخارجية.

3. تنامت **"تعويضات حرب الكويت"** بنسبة قدرها 50.2%، اذ ارتفعت من 772 مليار دينار عام 2018 الى 1.553 تريليون دينار عام 2019.

4. **لم يحدث تغيير ملحوظ بالنسبة لفقرة المنافع الاجتماعية ضمن إجمالي النفقات التشغيلية والتي ظلت تراوح في مكانها تقريبا**. فمثلا تشير المعطيات المتوفرة في ميزانية 2019 الى أن المبالغ المخصصة للبطاقة التموينية لن تشهد أية زيادة في هذا العام بل ستحافظ على نفس المبلغ الذي خصص لها في عام 2018 وهو 1.5 تريليون دينار (أي ما يعادل 1.3 مليار دولار بقليل). والاهم من ذلك أن **حصتها** في إجمالي النفقات التشغيلية **ستنخفض** في عام 2019 مقارنة بعام 2018 (من 1.8% في عام 2018 الى 1.5% في عام 2019). ويبدو أن من **المتوقع تقليص مفردات البطاقة التموينية وحصرها ببضع مواد فقط**. ولا بد من إثارة الانتباه هنا الى أن التعامل مع البطاقة التموينية من منطلق أنها أعباء على الميزانية ولا بد من التخلص منها يمثل موقفا غير صحيح من الناحية الاجتماعية وقد تكون له آثار سلبية. فالبطاقة هذه يعتمد عليها وعلى محتواها (مكوناتها) قطاع عريض من الفئات الاجتماعية الكادحة والفقيرة وان رفعها قد يؤدي الى حدوث توترات اجتماعية وما يرافقها من تكاليف. لذا فان المهم أن يؤخذ بالاعتبار الآثار الاجتماعية الناجمة عن هذا التخفيض، وان لا يتم اللجوء الى اعتماد خطوات سريعة لإلغائها دون توفر بدائل عقلانية وهي لن تكون متوفرة على المدى المنظور. ومن هنا أهمية التدرج في التعامل مع هذه القضية. ويبدو أن واحدا من الحلول المعقولة في الفترة الانتقالية الاستثنائية هو اعتماد نوع من نظام للضمان الاجتماعي وتمويله ليس بالضرورة من خلال الميزانية بل عبر انشاء صناديق لهذا الغرض والتخطيط لذلك ضمن افق زمني وتثبيت ذلك مؤسسيا.

أما بالنسبة **للنفقات الاستثمارية** فيمكن تسجيل الملاحظات التالية:

الأولى، أن **تخصيص** 34.564 تريليون دينار للمشاريع الاستثمارية في موازنة عام 2019 وتناميها بنسبة 27.1% في هذا العام مقارنة بعام 2018 يعد **مؤشرا مهما** على ما يمكن تحقيقه في البلاد لو تم الإنجاز بوتائر عالية وتم تقليص اثار الهدر والفساد المالي والإداري وضعف الإجراءات التي تردع من يقوم به.

الثانية، رغم تأكيد معظم ان لم نقل كل الموازنات السنوية منذ عام 2004 ولحد الان على ضرورة " إعطاء الأولوية لمشاريع القطاع النفطي والطاقة الكهربائية .... الخ" ، ورغم الأهمية المحورية لقطاع النفط في الاقتصاد العراقي مقابل ما يعانيه من مشاكل مما يدعو الى تحديثه وتطويره من خلال ضخ المزيد من الاستثمارات إليه نجد ان المبالغ المخصصة للمشاريع الاستثمارية (**عدا المخصصة لعقود التراخيص**) لهذا القطاع شكلت 8.7% من اجمالي الانفاق الجاري في عام 2018 مقارنة بـ 4.5% في عام 2019. اما المخصص للمشاريع الاستثمارية لقطاع الكهرباء فقد بلغ 6.1% من اجمالي النفقات لعام 2019 رغم أن البلاد تعاني من أزمة فعلية في مجال الكهرباء. هذا مع العلم أن الأهمية النسبية لهذين القطاعين في إجمالي النفقات العامة (**التشغيلية + الرأسمالية**) كانت متواضعة (4.1% للقطاع النفطي و 2.7% لقطاع

الكهرباء). وما يثير الانتباه في هذا المجال هو أن مهندسي العديد من الموازنات السنوية دعوا الى "*فسح المجال أمام الاستثمارات الأجنبية لاستغلال طاقات الحقول النفطية الحالية والجديدة* "!.

وفي الوقت الذي يتعين دعم مطلب رفع معدلات الاستثمار في هذين القطاعين، لكن لا بد من إثارة الانتباه الى انه ورغم حجم التخصيصات الضخمة لهما فاننا لا نعثر، لحد الآن، على أي اثر ملموس لهذه الاستثمارات على الاقتصاد العراقي بشكل عام وعلى الحياة اليومية للمواطن العراقي بشكل خاص. وينبغي الإشارة الى أن نسب الإنجاز في مشاريع الخطة الاستثمارية للسنوات الأربع الماضية شهدت تدنيا واضحا وهذا ناجم عن جملة أسباب لا يتسع المجال هنا للدخول في تفاصيلها.

الثالثة، تنامي دور الأقاليم والمحافظات في الميزانية الاستثمارية حيث تم تخصيص 2.621 مليار دولار في ميزانية عام 2019 لتنمية تلك المحافظات والأقاليم، وذلك بزيادة 1.234 مليار دولار عن عام 2018 (وبنسبة نمو قدرها 61.3%). وتشير التجربة الى أن نسب التنفيذ في المحافظات خلال الفترة الماضية كانت متواضعة وخاصة بعد عام 2014.

وملخص القول هنا في نهاية هذه الفقرة هو أن ميزانية **النفقات التشغيلية** تلتهم **حوالي 73.9% من** النفقات العامة (عام 2019) وهي نفقات تجري على حساب الاستثمار، الأمر الذي **يجعل** الميزانية غير قادرة عن **خلق** ديناميكية فعالة على مستوى النمو الاقتصادي الذي **يشترط** من بين ما يشترطه وجود استثمارات كبيرة تحتاجها البلاد حقا في هذه المرحلة.

وسيترتب على **الضعف** الحاصل في نفقات الاستثمار العمومي (التي شكلت نسبة 26.1% من اجمالي النفقات) **نتيجة مهمة وبالغة الخطورة** وهي **إمكانية تنامي الطبيعة المضارباتية للاقتصاد**. ففي ظروف **عدم تبلور** استراتيجية تنموية واضحة ووضع أمنى لم تستقر معالمه بعد رغم التحسن في بعض المناطق، **سيتم التوجه إلى القطاعات ذات الربحية السريعة** دون إعطاء أية أهمية للقطاعات المنتجة. وسلوك من هذا النوع من شأنه أن **يزيد** من **اختلال** التوازنات الاقتصادية (ضعف المردودية، عدم تحقيق تنمية أفقية على كافة المستويات الاقتصادية...الخ). **وبسبب محدودية الموارد مقارنة بتنامى الحاجات هناك افتراض ضمني تقوم عليه الميزانية هو أن تتولى المساعدات الدولية تمويل المشاريع الاستثمارية (وهو ما حاصل فعلا في موازنة 2019) وما يشكله ذلك من قيد على بناء استراتيجية اقتصادية معللة.**

بنية العجز في موازنة عام 2019

هاجس " التوازنات المالية الكبرى " وضرورة القراءة الصاحية

استنادا الى المعطيات الواردة في الجدول رقم (**10**) يبلغ **إجمالي النفقات** لعام 2019 ما قيمته (132,272,548,292) تريليون دينار. أما **إجمالي الإيرادات** المتوقعة لعام 2019 فيقدر بحوالي (105,569,686,870) تريليون دينار. **ويعني** هذا أن الموازنة العامة لعام 2019 ستواجه **عجزاً** قيمته (26,702,861,422) تريليون دينار. وتوافقا مع **السياسة المالية** فإنه سيتم **تغطية** 33% من **العجز** المذكور أعلاه (حوالي 8.740 تريليون دينار) من أرصدة حسابات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لدى المصارف الحكومية، اضافة الى الرصيد المدور في حساب وزارة المالية. **اما الباقي والبالغ (17.972 تريليون دينار ويشكل 67% من اجمالي العجز) سيتم تغطيته من قروض اجنبية. والخطورة في هذا النهج تكمن في تكريس تبعية واعتماد الاقتصاد العراقي على الخارج وتحديد أو تقليص سيطرة الحكومة العراقية، على اتجاهات إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي، مما يشكل في التحليل النهائي انتقاصاً للسيادة الوطنية.**

جدول رقم (10)
العجز (الفجوة) في الموازنة العامة للعراق لسنة 2019 مقارنة بسنة 2018 (الف دينار)

المفردات	موازنة 2018 المصدقة	تقديرات سنة 2019	نسبة النمو % 1:2
إجمالي النفقات (1)	104,158,183,734	132,272,548,292	26.9
أ. النفقات الجارية	79,508,071,596	97,708,054,826	22.8
ب. النفقات الاستثمارية	24,650,112,138	34,564,493,466	40.2
الإيرادات (2)	89,640,860,020	105,569,686,870	17.8
العجز (2-1)	(14,517,323,714)	(26,702,861,422)	83.0

المصدر: **قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2019، ص 4-5**

ويتم تمويل العجز من خلال المصادر التالية (انظر الجدول رقم 11):

جدول رقم (11)
مصادر تمويل العجز في ميزانية 2019

المفردات	المبلغ (ألف دينار
أرصدة حسابات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لدى المصارف الحكومية	4,739,907,272
الرصيد المدور في حساب وزارة المالية	4,000,000,000
قرض البنك الدولي وبنوك وشركات عالمية أخرى	1,300,000,000
قرض صندوق النقد الدولي لدعم الموازنة	1,891,200,000
قرض الوكالة اليابانية للتعاون الدولي JICA لدعم الموازنة	236,400,000
قروض الصندوق السعودي للتنمية	53,190,000
قرض مؤسسة ضمان الصادرات البريطانية UKEF	118,200,000
حوالات عن طريق المصارف العراقية	6,753,346,150
قرض (JBIC)	118,200,000
قرض البنك الدولي / مشاريع	537,810,000
وكالة التعاون الامن والدفاع الامريكية	591,000,000
قرض من وكالة تمويل الصادرات البريطانية UKEF	354,600,000
قروض بضمانة مؤسسات ضمان الصادرات الدولية	1,070,892,000
قرض بنك التنمية الالماني (KFW)	94,560,000
الاقتراض من البنوك الاجنبية بضمانة (EKN) السويدية	94,560,000
القرض من مؤسسة التمويل الايطالية	131,083,800
قروض الوكالة اليابانية JICA / مشاريع	893,710,200
الاقتراض بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الالمانية وبنك ستاندر وجارترد	189,120,000
قروض مشاريع الصيانة لوزارة الكهرباء بضمانة مؤسسة الصادرات	189,120,000

الدولية لصالح شركة (GE) الامريكية	
الاقتراض من الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية	47,280,000
الاقتراض من وكالة ضمان الصادرات البريطاني لتمويل وزارة الكهرباء UKEF	591,000,000
الصندوق الدولي للتنمية الزراعية	5,910,000
الاقتراض من البنوك الاجنبية بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الالمانية وضمان الصادرات العالمية الاخرى لتمويل مشاريع الكهرباء التي ستنفذه شركة سيمنس الالمانية	177,300,000
الاقتراض من البنوك الاجنبية بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الدولية لتمويل مشاريع خارطة الطريق لأعمار قطاع الكهرباء التي ستنفذها شركة GE الامريكية	177,300,000
قرض المصرف العراقي للتجارة لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء والموارد المائية	444,432,000
الوكالة الفرنسية للتنمية	82,740,000
سندات خارجية	1,820,000,000

المصدر: **قانون الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنة المالية 2019، ص 4-5**

وللمقارنة، من المفيد الاشارة الى ان مقدار العجز في عام 2019 قد بلغ (26,702) تريليون دينار في حين كان قد بلغ (12,514) تريليون دينار في عام 2018 وبالتالي يكون العجز قد ازداد بنسبة113.3% خلال علم 2019 مقارنة بالعام الذي سبقه. ومن الجدير بالذكر ان وتائر نمو **العجز (الفجوة) في الموازنة العامة للعراق لسنة 2019 مقارنة بسنة 2018 كانت متفاوتة** (انظر الجدول رقم 13) **وهو ما يفسر لنا هذا النمو في العجز. فقد تنامت النفقات بنسبة** 26.9% **في حين تنامت الايرادات بنسبة** 17.8% في عام 2019 مقارنة بعام 2018.

ويمكن التعمق في التحليل عبر حساب تطور حصة الايرادات النفطية الى اجمالي الايرادات وهو ما يعكسه الجدول رقم 12.

جدول رقم (12)
تطور حصة الايرادات النفطية الى اجمالي الايرادات خلال عامي 2018 و 2019
(تريليون دينار)

المفردات	موازنة 2018	موازنة 2019	نسبة النمو %
اجمالي الايرادات (1)	89,640	105,570	17.8
الايرادات النفطية (2)	77,160	93,741	21.5
الايرادات غير النفطية (3)	12,480	11.829	5.2-
(2): (1)	%86.0	%89.0	
(3): (1)	%14.0	%11.0	

المصدر: محتسبة من طرف الباحث استنادا الى الارقام الواردة في موازنة 2019

الجدول أعلاه يبيّن ان الايرادات النفطية تنامت بنسبة 21.5% في عام 2019 مقارنة بعام 2018 وبالتالي تنامت حصتها الى اجمالي الواردات من 86% في عام 2018 الى 89.0% في عام 2019. في حين انخفضت حصة الواردات غير النفطية من 14% في عم 2018 الى 11% وكان نموها سالبا علما ان

اجمالي الايرادات تنامى بنسبة 17.8% خلال نفس الفترة. واذا دخلنا في تفاصيل الواردات غير النفطية لوجدنا انه باستثناء بعض فقرات الضرائب غير المباشرة (الضرائب على كارت الهاتف النقال، والضرائب على شبكة الانترنيت، التي تنامت من 708 مليار دينار في عام 2018 الى 858 مليار عام 2019 وبنسبة زيادة قدرها 20.3% وشكلت 55.1% من فقرة "الضرائب غير المباشرة"، وفقرة "الفوائد" لوجدنا ان بقية الفقرات شهدت انخفاضا ملحوظا في عام 2019 مقارنة بعام 2018 .

ان الملاحظات السابقة تتيح طرح السؤال التقليدي التالي:

هل العجز في موازنة 2019 هو حسابي أم عجز حقيقي؟

من المفيد الإشارة الى أن حجم هذا العجز يبلغ 26,702 تريليون دينار، منه 8.937 تريليون دينار (33%) تمول من مصادر داخلية اما المتبقي ومقداره 17.963 تريليون فيأتي من مصادر خارجية في مقدمتها الاقتراض من صندوق النقد والبنك الدولي والمؤسسات الدولية الاخرى [26]، أي حوالي (67%)، أي حوالي اكثر من ثلثي إجمالي العجز. **والاستنتاج المستخلص** من هذه الأرقام بسيط واضح: **إن ثلثي مصادر تمويل العجز هي مصادر خارجية معروفة الصرامة والتشدد في مطالبها**. فهي لا تقرض أموالها إلا حسب وصفة معينة يفرضها أصحابها. وتكمن الخطورة في هذا النهج، إذن، انه يساهم في تكريس تبعية واعتماد الاقتصاد العراقي على الخارج، وتحديد أو تقليص سيطرة الحكومة العراقية، على اتجاهات إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي.

وهناك من يرى ان " العجز حسابي " فقط وليس فعلي، وهذا ما يثير اسئلة عدة. فلو كان العجز حسابيا وليس حقيقيا لما لجأت الحكومة الى الخيار " المر " المعروف و المتمثل في " ضغط الإنفاق وترشيده ". وهذا الخيار لا يمثل حلا تقنيا بل هو في جوهره حل ذو طبيعة سياسية وستتضرر منه بالدرجة الأولى الفئات الكادحة وذوي الدخل المحدود عموما، ويأتي لخلق الأرضية للقبول بقروض الصندوق والبنك الدوليين وما يماثلهما وهؤلاء لا يقدمون قروضا إلا ضمن شروط من بينها بل وأهمها " ضغط الإنفاق وترشيده ". ولعل أولى " بشائر " هذا الترشيد للإنفاق هو ما طال البطاقة التموينية حيث انخفضت المبالغ المخصصة لتمويلها من 4200 مليار دينار في عام 2009 الى الى 1500 مليار دينار في موازنة عام 2019 وبنسبة 64.3%.

وإذا ذهبنا في لعبة الأرقام المغرية الى نهايتها أمكننا أن نضيف أن نسبة العجز تشكل حوالي 20.2% من إجمالي النفقات وحوالي 25.3% من إجمالي الإيرادات لعام 2019. ونسبة العجز في الموازنة الجديدة ستولد ضغوطا ستكون لها آثار اقتصادية واجتماعية سلبية، من بينها بل وأهمهما هو **إعادة توزيع الدخل القومي بطريقة عشوائية لصالح الأغنياء وبالضد من ذوي الدخول المحدودة** نظرا لتدهور دخولهم الحقيقية نتيجة الارتفاع المستمر في مستويات الأسعار.

كما أن من بين مصادر تمويل العجز التي يجري الرهان عليها هو " الارتفاع في أسعار النفط الخام " اثناء سنة الموازنة وهو رهان على عوامل خارجية اثبتت تجارب عدة أنها ليست مؤكدة، فأسعار النفط الخام على الصعيد العالمي تتعرض للتذبذب صعودا وهبوطا. وللتدليل على ذلك فان موازنات سنوية عديدة راهن مهندسوها على سد الجزء الأكبر من العجز بالرهان على زيادة أسعار النفط الخام. ولكن تلك الزيادة لم تتحقق مما اضطرها الى تخفيض تقديرات الموازنة لعدة مرات في ظل تراجع أسعار النفط الناجم عن الأزمة الاقتصادية العالمية وتداعياتها المعروفة.

[26] لمزيد من التفاصيل لنظر الجدول رقم 12

كشفت تجارب عديدة في بلدان أخرى عن مخاطر الرهانات على عوامل خارجية ومن بينها الانصياع الى وصفات المؤسسات المالية والنقدية الدولية الرأسمالية. ومن هنا لا بد من إدخال الاعتبارات الاجتماعية والمصالح الاقتصادية الوطنية عن رسم مسارات السياسة الاقتصادية والسير على طريق التنمية والارتقاء بمستوى معيشة المواطنين في إطار الكفاءة والعدالة الاجتماعية.

ملخص القول أن اتجاه العجز في الموازنات السنوية وتفاقمه يعكس اختلالا هيكليا وليس شكليا. ولهذا يمكن القول أن **العجز في موازنة 2019 لن يكون عجزا حسابيا بل هو عجز بنيوي**. ولا يمكن معالجة هذا النوع من العجز إلا من خلال مقاربة أخرى وهي مقاربة مفقودة في موازنة 2019.

إن **المقاربة الأخرى** التي ينبغي تدشين نقاش مجتمعي بصددها هي التي تنطلق من إعادة النظر في نمط الأولويات المعتمدة من طرف الحكومات المتعاقبة. وهذا لا يتطلب حلولا ترقيعية بل **رؤية اجتماعية سياسية** تختلف عن تلك الرؤية التي حكمت نمط توزيع الأولويات للإنفاق الحالي، رؤية **تنحاز للعقلانية الاقتصادية، والتنمية، وللعدالة الاجتماعية**. وهذه، في الواقع العملي، قضية كثيرا ما أهملت عند صياغة الموازنات السنوية ووسائل تمويل العجز الحاصل فيها.

ليس الأمر مجرد لعبة الأرقام... بل إنه يتعلق بالرهانات الكبرى للمجتمع والرؤية الواضحة في تحقيقها. نحتاج هنا، في الواقع، الى تعريف دقيق للعجز وليس اللجوء الى لعبة الأرقام التي هي إحدى وسائل التعتيم على واقع يتمرد على " صانعيه ".

****

نعود مجددا الى عجز الموازنة واشكالياته الملموسة. ولفهم مغزى هذه القضية فإنه من المفيد التذكير بأنه يمكن النظر إلى هذا العجز بمنظارين:

1. **المالي/الحسابي**: يعني عجز الموازنة بأنه زيادة نفقاتها على إيراداتها، بشرط أن تدخل في الموازنة جميع إيرادات الدولة ونفقاتها المالية.
2. **الاقتصادي/الاجتماعي**: يتمثل عجز الموازنة **بالآثار السلبية** التي **تنجم** عن السياسة المالية المتبعة وعن المنهج المعتمد في إعداد الموازنة وتنفيذها، هذا عندما تكون النتائج المتحققة من وراء الموازنة والسياسة المالية سلبية أكثر منها إيجابية.

وفيما بين "العجزين " يمكن أن تكون العلاقة **طردية** أو تكون **عكسية**. فليس عجز الموازنة المالي المحاسبي بالضرورة متلازماً مع الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية، وقد يترافق على العكس، بتحقق آثار إيجابية. والعكس صحيح أيضاً، فقد لا يكون فائض الموازنة المالي المحاسبي مؤشراً إيجابياً بالضرورة من حيث آثاره الاقتصادية والاجتماعية. فالأهم من الرصيد الإيجابي أو السلبي هو **الكيفية والوسائل** التي يتحقق بها والتي تحكم التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تتحقق معه.

استنادا الى الملاحظات أعلاه وبالعودة الى الملموس، أي **تقليص العجز** في الموازنة، فإنه يمكن القول أن **خفضه** في أي ميزانية أمر جيد بحد ذاته. إلا انه ومنعا لأي التباس لا بد من **قراءة سليمة** للعجز في الموازنة الفيدرالية لعام 2019 **والبحث** عن **مدلولاته الاجتماعية** من خلال عدم التعامل معه باعتباره هدفا أو رقماً مجرداً بحد ذاته، بل لابد أن **يستند** تقيمه على **الاجابة** على **سؤال** هام تتفرع عنه جملة من الأسئلة التكميلية:

ماذا يعني تخفيض عجز الميزانية العامة بالنسبة للمتطلبات الاقتصادية والاجتماعية الملحة؟ وبالتالي:

- هل سينتج عن هذا الانخفاض تحسن في الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية؟

- وهل سينتج عنه توزيع عادل للدخل القومي وتوزيع عادل للأعباء الضريبية؟

- وهل سيؤدي تخفيض العجز الى خلق مناصب عمل جديدة وبالتالي الى تراجع معدلات البطالة وتقليص التهميش الاجتماعي؟

- وهل سيؤدي إلى تحسين في جودة خدمات المرافق العمومية؟

إن هذه الأسئلة تعد جزءً مهماً من أسئلة ضرورية اخرى لا يتسع المجال للتوقف عندها هنا، وتحتاج الى إجابة واضحة قبل الحكم على العجز المذكور.

****

الخيارات الاقتصادية-الاجتماعية الكبرى من خلال التوجهات العامة للموازنة الاتحادية لعام 2019

انطلاقا من الاستراتيجية التي بنيت عليها الموازنة الفيدرالية لعام 2019 (وهذا ما كان يحكم الموازنات السابقة)، يمكن القول أنه يتنازعها **هاجسان متناقضان، أحدهما** مرتبط بالمحافظة على التوازنات الهيكلية **والثاني** مرتبط بضرورة إيجاد معالجات وحلول ناجعة للقضايا الاقتصادية والاجتماعية. ويمكن **التعبير** عن هذا التأرجح بهاجس **العجز المالي** وهاجس **العجز الاقتصادي**، والذي هو نتيجة للضغوطات الاقتصادية والاجتماعية الكبرى.

وبالملموس، **ومع استثناءات قليلة فان موازنة 2019 تواصل التقيّد بوجهة ايقاف التعينات التي حصلت بعد هبوط اسعار النفط الخام في السوق العالمية ودخول "داعش" في حزيران 2014 وتوجيه كل موارد البلدان لمكافحة الارهاب ودحره عسكريا.** وقد ادى هذا التوجه (ايقاف التعينات) الى تفاقم مشكلة البطالة التي تحدثنا عنا في مكان آخر من هذه الدراسة.

أما على **المستوى الاقتصادي** فإن التدابير المشار إليها في موازنة 2019 **تؤدي الى الإبقاء** على ذات **البنية الأحادية الجانب** للاقتصاد العراقي ، وبالتالي تواصل **تكريس اقتصاد** يعتمد على **الريوع النفطية** بالدرجة الأولى. وللتدليل على هذه الملاحظة يمكن الإشارة الى انه ورغم أن **الاستراتيجية** التي استندت إليها الموازنة الفيدرالية **تركز** على تطوير القطاع النفطي غير أن أرقام الموازنة تشير الى **انخفاض** التخصيصات الموجهة للمشاريع الاستثمارية للقطاع النفطي من 50.6% في عام 2018 الى 44.8% في عام 2019 أي بنسبة انخفاض قدرها – 3.8%. علما ان اغلب التخصيصات هذه موجهة الى "مشاريع عقود التراخيص بما فيها 360 مليار للاقليم". وبالملموس ان مخصصات "مشاريع عقود التراخيص" شكلت 80.5% من اجمالي مخصصات المشاريع النفطية.

وتبدو الصورة اكثر وضوحا عندما **نقارن** انخفاض حصة المشاريع الاستثمارية في القطاع النفطي في إجمالي الإنفاق الاستثماري لميزانية عام 2019 سنجد أن إجمالي المشاريع الاستثمارية سجل **نموا** في هذا العام قدرة 37.1% مقارنة بعام 2018. كما انخفضت حصة الاستثمارات في المشاريع النفطية الى اجمالي الاستثمارات من 50.6% في عام 2018 الى 44.8% في عام 2019. وهذه الأرقام لا تعكس قطعا **التركيز** على الاستثمار في قطاع النفط الخام، ولا تساعد على تحويله من قطاع وظيفته جلب الريوع النفطية فقط (مصدر للتكاثر المالي ليس إلا) الى قطاع للتراكم يكون قطبا للنمو وتنشأ حوله مجموعة من الصناعات الأمامية والخلفية وبما يخلق **ديناميكية** تنموية تستند الى بنية اقتصادية متنوعة. علما ان "المنهاج الوزاري:

2018 – 2022" الذي طرحته حكومة **عادل عبد المهدي** لا يشير من قريب او من بعيد الى تغيير الطابع الريعي للاقتصاد الوطني بل على العكس من ذلك اشار "المنهاج" في النقطة الخاصة بوزارة النفط وفي الفقرة الاولى منها تحديدا الى التالي:"الاستمرار في تطوير الطاقات الانتاجية للنفط الخام وانتاج الغاز الطبيعي او المصاحب... وتوفير الغاز والكهرباء والمنشات الصناعية لزيادة الدعم المالي للدولي" [27].

واذا دفعنا الفقرة اعلاه الى نهايتها المنطقية لوجدنا ان **الهدف** هو ليس تغيير الطابع الريعي للاقتصاد ولا تغيير بنية القطاع النفطي بل أن **الهاجس الاساسي هو الابقاء على الهيكل الراهن وعلى الدور الحالي لهذا القطاع وللاقتصاد العراقي كاقتصاد ريعي واحادي الجانب**.

وما يؤكد الملاحظة السابقة هو أن الاستراتيجية **حددّت** إعادة التوازن في الاقتصاد العراقي الأحادي الجانب باعتباره أحد الأهداف التي تسعى الموازنة الى إنجازه. **واستنادا** الى جملة من التجارب التاريخية فإن **استعادة التوازن** لاقتصاد أحادى الجانب وريعي في الوقت نفسه **يفترض** أن تمر عبر **تنشيط** القطاعات الإنتاجية الأخرى مثل الزراعة والصناعة التحويلية وتطوير الصناعات التي تعتمد على المواد المحلية الأولية. ولكن الموازنة **المحكومة بمحددات خارجية** لا تساعد على تحقيق هذه الوجهة.

ومقابل ذلك ورغم أن **البطالة** تعتبر **واحدة من الإشكاليات الكبرى** التي تواجهها البلاد بكل ما تحملها من **تداعيات سلبية:** اقتصادية واجتماعية وسياسية وأمنية وغيرها، ورغم أن حديث المسؤولين الكبار المتكرر عن هذه القضية واعتبار **القضاء** على البطالة أحد الأهداف الكبرى التي تسعى " الاستراتيجية الاقتصادية " لإنجازها، فإن **قراءة** الموازنة لا تتيح العثور على ما يبين أن هناك **إجراءات** جدية لمعالجة هذه المشكلة الخطيرة (حيث جيش العاطلين عن العمل الذي يعاني من التهميش والإفقار شكل ويشكل قنابل اجتماعية موقوتة)، وخصوصا في القطاعات الكبرى وتحديدا قطاعي الزراعة والإنشاءات والبناء وهما في الواقع القطاعين الأكثر امتصاصا للبطالة في الاقتصاد العراقي في لحظة تطوره الراهنة. ففي الوقت الذي يعاني فيه الآلاف من حاملي الشهادات من عواقب البطالة، فإن الموازنة الفيدرالية للدولة العراقية لعام 2019 "خالية من الدرجات الوظيفية، بسبب الشروط التي فرضها صندوق النقد الدولي على العراق، بالاضافة الى انه طالب العراق بتخفيض عدد موظفيه" . علما أن الموازنة اغلبها تشغيلي، ويذهب الى الرواتب (التي شكلت 60.5% من اجمالي الانفاق الجاري في عام 2019).

ولابد من الاشارة الى أنه ولولا اجتذاب جزء من العاطلين عن العمل من قبل مؤسسات الجيش والشرطة والامن ومكافحة الارهاب لاستمر تصاعد البطالة و لإتسعت رقعة الفقر بكل ما تحمله هذه الوجهة من تهميش وما يرافقه من تداعيات ومخاطر سلبية وتوترات مجتمعية يصعب التحكم في مساراتها. علما أن القطاعات أعلاه التي تستوعب العاطلين هي قطاعات غير انتاجية ولا تنتج الثرورة بل مستهلكة لها.

وتظهر **كلفة** الحفاظ على " التوازنات الاقتصادية الكبرى " في ظل **مديونية خارجية وأوضاع أمنية** لم تستقر بعد رغم التحسن النسبي الذي شهدته مؤخرا **والمصاعب الكثيرة وحالات الفشل (خصوصا في قطاعات الصحة والتعليم والكهرباء والسكن والخدمات الأخرى) التي عانت منها السياسات الاقتصادية** التي اعتمدتها الحكومات المتعاقبة، تظهر تلك الكلفة من خلال **الضغوطات** التي تمارس على النفقات العمومية وخصوصاً **تقليص** نفقات دعم المواد الأساسية وفي مقدمتها البطاقة التموينية والمسعى لتخفيض مكوناتها والإبقاء على حجم المبلغ المخصص لها دون زيادة تذكر (1.5 تريليون دينار)، وسط تصريحات مباشرة أو تلميحات صدرت في عدة مناسبات ومن العديد من المسؤولين بضرورة إلغائها "*نظرا لما تحمله من أعباء على الميزانية* "، هذا إضافة الى " تعديل أسعار المشتقات النفطية "، الذي طُرح في سنوات سابقة، بهدف " القضاء على تهريب هذه المنتجات ". طبعا هناك **ضرورة** لمعالجة قضية مكافحة التهريب.

[27] المنهاج الوزاري: 2018 – 2022، ص 16

غير أن السؤال الأساسي الذي ينبغي طرحه قبل إعطاء جواب حاسم بشأن هذه القضية هو أي شرائح وفئات اجتماعية يجب أن يتحمل أعباء إعادة هيكلة الأسعار؟ وكيف يمكن الاقتناع بضرورة ترشيد الميزانية وتقليص الدعم في الوقت الذي يبلغ الهدر والفساد مستويات غير مسبوقة تاريخيا في بلادنا، ولماذا لا يجري الحديث عن رفع قدرات المصافي العراقية وطاقاتها الإنتاجية ، خصوصاً وأن فساداً واسعاً يلازم عملية استيراد المشتقات. أما بخصوص رفع الدعم الذي "يثقل" الميزانية، فيجب أن ينظر إلى ذلك **بالتلازم** مع الحفاظ على القدرة الشرائية للفئات الضعيفة والمتوسطة الدخل، وإطلاق النشاط الاقتصادي وامتصاص البطالة، والشروع الفعلي ببناء شبكة الضمان الاجتماعي واعتماد نهج التدرج. وجميع هذه العناصر غير متوفرة الآن.

وبالمقابل، يتعين التخلي عن تلك الفكرة التي هاجسها الأساس هو الحفاظ على ما يسمى بـ " التوازنات الاقتصادية الكبرى " ومن دون إجهاد النفس في دراسة **الآثار الاجتماعية** لتلك القرارات وهل أن الفئات والشرائح الاجتماعية الفقيرة والكادحين عموماً لديها القدرة على تحمل أعباء هذه السياسات؟.

إن "سياسة الإصلاح" المعتمدة **تركز** على جانب رفع القيود والضوابط المحددة لقوى السوق، أي تحرير السوق، في حين تفشل أو تعجز عن وضع الضوابط المنظمة للسوق التي تحفظ حقوق المستهلك إزاء الثورة المنفلتة للسوق، حيث تغيب ضوابط السيطرة النوعية على المنتجات وما يترتب على ذلك من إضرار بسلامة المستهلكين، كما يفتقر السوق الى **الآليات** التي تسمح بتأمين شروط المنافسة الحرة ومحاربة الاحتكار وغيرها من الممارسات التي تخل بها، فضلاً عن انعدام الشرط الأساس لعمل آلية السوق ألا وهو ضمان أمن وسلامة الناس والممتلكات.

ملخص القول، إنه وعند تطبيق موازنة عام 2019 ضمن الاستراتيجية والفلسفة التي ترتكن إليها لا بد من ملاحظة **جملة من الأخطار** لا بد من الانتباه إليها وهي:

- **<u>الخطر الأول</u> يتمثل بتنامي معدلات البطالة** وبالتالي المساهمة في خلق جيش احتياطي متزايد من العاطلين عن العمل وتنميته باستمرار بكل ما يحمله من تعاظم التهميش والاستقطاب الاجتماعي.
- **<u>الخطر الثاني</u> إمكانية تفاقم جملة من التوترات الاجتماعية** وظهور المزيد منها بنتيجة تطبيق الوصفة المشهورة: "إزالة سياسة الدعم" و يحمله ذلك من آثار سلبية وتوجهات مضرة.
- **<u>الخطر الثالث</u> هو أن الرهان على "طرد الدولة" من الحقل الاقتصادي وإبعادها كلية عن آليات السوق واعتماد الخصخصة بحسب وصفة صندوق النقد الدولي رهانا وحيدا، في ظروف اقتصاد ما زال هشا** سوف يقود الى فتح الطريق أمام رؤوس الأموال الأجنبية لفرض هيمنتها، من مواقع قوية، على النشاط الاقتصادي المحلي وبالتالي لن تتحقق التنمية المستدامة التي أكدت عليها الموازنات السنوية في الفترة الاخيرة.
- **<u>الخطر الرابع</u>** هو أن إطلاق مبدأ" تحرير التجارة الخارجية " وأساساً تجارة الاستيراد دون تحضير جيد لهذه الخطوة سيساعد على غزو السلع القادمة من البلدان الأخرى للسوق العراقية ومنافستها للسلع المحلية، التي تمتاز أصلاً بقدرة تنافسية ضعيفة، مما يؤدي الى **تدمير الصناعات المحلية المنتجة لتلك السلع، على الصعيد المحلي.**

جوهر القضية: الرؤية الإستراتيجية مطلوبة - خلاصات عامة

استنادا الى التحليل السابق والارقام المطروحة في الجداول التي تضمنتها هذه الدراسة، فإن قراءة موازنة عام 2019 وما تتضمنه من أرقام ومعطيات تفصيلية تتيح بلورة **الاستنتاجات** التالية:

أولا: تمتاز ميزانية عام 2019، بالمقارنة مع ميزانية 2018 وما سبقها، بجملة من الخصائص:

1. كبر حجمها وهي تعد ثاني أضخم موازنة في تاريخ العراق المعاصر، إذ وكما اشرنا سابقا تقدر إيراداتها المتوقعة بحوالي (105,596,686,870) تريليون دينار (ما يعادل حوالي 94.3 مليار دولار) وبنسبة نمو تبلغ **17.8%** عن عام 2018**.** هذا مع العلم أن الإيرادات المتوقعة تقوم على فرضية تصدير (3.800) مليون برميل يوميا وبسعر (56) دولار للبرميل الواحد، كما ذكرنا في حينه.

2. تواصل تنامي حصة الايرادات النفطية في بنية اجمالي الواردات من 88.7% في عام 2018 الى 92% في عام 2019، مقابل انخفاض حصة الواردات الأخرى غير النفطية من 11.3% الى 8% خلال نفس الفترة.

3. النمو الملحوظ للنفقات العمومية في موازنة عام 2019 حيث تشير التقديرات الى الانفاق الكلي للدولة سيبلغ 132.272 تريليون دينار وبزيادة قدرها **24.009** تريليون دينار عن عام 2018 وبمعدل نمو قدره **22.7**%.

4. حصول بعض التطور في بنية النفقات الاستثمارية على الصعيد الجغرافي، فقد تنامي دور الأقاليم والمحافظات في الميزانية الاستثمارية إذ تم تخصيص 2.621 تريليون دينار في ميزانية عام 2019 لتنمية تلك المحافظات والأقليم، وذلك بزيادة 1.234 تريليون دينار عن عام 2018 (وبنسبة نمو قدرها 47.1%). وربما سيساعد هذا التطور، ان احسن التصرف بالمبالغ المخصصة، في رفع الحيف عن المحافظات والمناطق التي عانت من إهمال متعمد من طرف النظام المقبور. هذا ومن المفيد التذكير بان نسب التنفيذ في المحافظات خلال عام 2018 وما سبقه أيضا كانت متواضعة.

5. العجز المتكرر في الموازنات السنوية والدعوة الى التركيز على تكييف الموارد المتاحة لتغطية الإنفاق العام بدون عجز كبير. وهناك دعوة الى الترشيد العلمي لأبواب الإنفاق العام وخاصة النفقات الجارية (التشغيلية) ومقاومة أي زيادة في النفقات الجارية وبالأخص الرواتب والاجور (تعويضات الموظفين) والمكافئات التقاعدية. ومع الاتفاق مع جوهر الفكرة إلا انه لا بد من الانتباه الى أن المشكلة لا تكمن في الرواتب والأجور بشكل عام بل لا بد من ملاحظة التفاوت في معدلاتها وتأثير ارتفاع معدلات التضخم عليها. فهناك قطاعات واسعة من الذين يعيشون على رواتب أجور يعانون من معدلات حركة الاسعار التي تلتهم ما يحصلون عليه وبالتالي تنخفض أجورهم ومداخيلهم الحقيقية. في حين لا يعاني الذين ينتمون الى المراتب العليا من الموظفين كثيرا من هذه الآثار. ونفس الملاحظة أيضا بالنسبة الى المكافئات التقاعدية.

وبمقابل الجوانب المشار إليها أعلاه لا بد من تسجيل **<u>الملاحظات النقدية التالية</u>**:

أولا: ما زالت الموازنة تعاني من **خلل بنيوي** يتمثل في حقيقة أن **النفقات التشغيلية** تلتهم **حوالي 4/3** (وتحديدا 73.9%) من النفقات العامة وهي نفقات تجري على حساب الاستثمار، الأمر الذي **يجعل** الميزانية غير قادرة عن **خلق** ديناميكية فعالة على مستوى النمو الاقتصادي الذي **يشترط** من بين ما يشترطه وجود استثمارات كبيرة تحتاجها البلاد حقا في هذه المرحلة.

وسيترتب على **النقص** الحاصل في نفقات الاستثمار العمومي **نتيجة مهمة** هي **إمكانية تنامي الطبيعة المضارباتية للاقتصاد**. ففي ظروف **عدم تبلور** استراتيجية تنموية واضحة ووضع أمنى لم ترتسم معالمه بعد رغم التحسن في بعض المناطق، **سيتم التوجه إلى القطاعات ذات الربحية السريعة** دون إعطاء أية أهمية للقطاعات المنتجة. وسلوك من هذا النوع من شأنه أن **يزيد** من **اختلال** التوازنات الاقتصادية (ضعف المردودية، عدم تحقيق تنمية أفقية على كافة المستويات الاقتصادية...الخ). وبسبب محدودية الموارد مقارنة بتنامى الحاجات هناك **افتراض** تقوم عليه الميزانية هو أن تتولى القروض و "المساعدات" الدولية تمويل المشاريع الاستثمارية وما يشكله ذلك من قيد على بناء استراتيجية اقتصادية معللة.

ثانيا: **عدم حصول تغيير ملحوظ بالنسبة لفقرة المنافع الاجتماعية ضمن إجمالي النفقات التشغيلية** بل على العكس ظلت تراوح في مكانها تقريبا (ازدادت بمقدار حوالي 424 مليار دينار مليون دينار فقط وبمعدل نمو قدره 0.1% فقط).

ثالثا: استنادا الى المعطيات المتوفرة في ميزانية 2019 فان **المبالغ المخصصة للبطاقة التموينية لن تشهد أية زيادة في هذا العام بل ستحافظ على نفس المبلغ الذي خصص لها في عام 2018 وهو (1.500)** تريليون دينار. والاهم من ذلك أن **حصتها في إجمالي النفقات التشغيلية ستنخفض** في عام 2019 مقارنة بعام 2018 (من 1.8% في عام 2018 الى 1.5% في عام 2019). هذا مع العلم ان الممارسة العملية للسنوات الماضية اظهرت **تقليص مفردات البطاقة التموينية وحصرها ببضع مواد فقط**.

وهنا لا بد من تعليق سريع يتمثل بضرورة إثارة الانتباه هنا الى **خطأ المقاربة** التي تنظر الى البطاقة التموينية من منطلق أنها " أعباء على الميزانية ولا بد من التخلص منها " لان مثل هذا الموقف ينطلق من نظرة مجردة لأولئك "الخبراء" المسكونين بلعبة الأرقام في حين تهمل الجوانب والآثار الاجتماعية السلبية التي يمكن أن تترتب على هذا التخفيض. فالبطاقة هذه يعتمد على مكوناتها قطاع عريض من الفئات الاجتماعية الكادحة والفقيرة وان ازالتها أو تقليص مفرداتها قد **يؤدي** الى **حدوث توترات اجتماعية** وما يمكن أن يرافق من اثمان سياسية. لذا فان المهم أن يؤخذ بالاعتبار الآثار الاجتماعية الناجمة عن هذا التخفيض، وان لا يتم اللجوء الى اعتماد خطوات سريعة لإلغائها دون توفير بدائل عقلانية وهي – أي البدائل - لن تكون متوفرة على المدى المنظور. ويتعين التخلي عن تلك الفكرة التي هاجسها الأساس هو الحفاظ على ما يسمى بـ " التوازنات الاقتصادية الكبرى " ومن دون إجهاد النفس في البحث عن **الآثار الاجتماعية** لتلك القرارات وهل أن الفئات الاجتماعية الفقيرة (والكادحين عموماً) لديها القدرة على تحمل أعباء هذه السياسات؟ ثم لماذا يتم التعامل مع الجميع ضمن مسطرة واحدة بما فيها ذوي الدخول العالية الذين بينت التجربة عندما حجبت عنهم البطاقة المذكورة فانهم لم يعانوا نفس معاناة أولئك الذين ينتظرون بفارغ الصبر مواعيد توزيع الحصة التموينية رغم رداءة مفرداتها. وملخص ما ينبغي التأكيد عليه في هذا المجال هو تجنب القرارات المرتكنة الى حسابات "رياضية" ولا تأخذ بالاعتبار هذه المشكلة المجتمعية وما يرافق إلغاء البطاقة التموينية من تداعيات سلبية ومكلفة.

ومن هنا **أهمية التدرج** في التعامل مع هذه القضية. ويبدو أن واحدا من الحلول المعقولة في الفترة الانتقالية الاستثنائية هو **اعتماد نوع من نظام للضمان الاجتماعي** وتمويله ليس بالضرورة فقط من خلال الميزانية بل عبر إنشاء صناديق لهذا الغرض والتخطيط لذلك ضمن أفق زمني وتثبيت ذلك مؤسسيا.

رابعا، وكما ذكرنا سابقا، فإنه ورغم تأكيد معظم ان لم نقل كل الموازنات السنوية منذ عام 2004 ولحد الآن على ضرورة " إعطاء الأولوية لمشاريع القطاع النفطي والطاقة الكهربائية .... الخ" ، ورغم الأهمية المحورية لقطاع النفط في الاقتصاد العراقي مقابل ما يعانيه من مشاكل مما يدعو الى تحديثه وتطويره من خلال ضخ المزيد من الاستثمارات إليه نجد ان المبالغ المخصصة للمشاريع الاستثمارية (عدا المخصصة

لعقود التراخيص) لهذا القطاع النفطي شكلت 8.7% من اجمالي الانفاق الجاري في عام 2018 مقارنة بـ 4.5% في عام 2019. اما المخصص للمشاريع الاستثمارية لقطاع الكهرباء فقد بلغ 6.1% من اجمالي النفقات لعام 2019 رغم أن البلاد تعاني من أزمة فعلية في مجال الكهرباء. هذا مع العلم أن الأهمية النسبية لهذين القطاعين في إجمالي النفقات العامة (**التشغيلية + الرأسمالية**) كانت متواضعة.

خامسا، رغم أن **البطالة** تعد **واحدة من المشكلات الكبرى** التي تواجهها البلاد بكل ما تحمله من **تداعيات** اقتصادية واجتماعية وسياسية وأمنية وغيرها، ورغم أن حديث المسؤولين الكبار المتكرر عن هذه القضية واعتبار **القضاء** عليها أو الحد منها هو أحد الأهداف الكبرى التي تسعى " الاستراتيجية الاقتصادية " لإنجازها، رغم كل ذلك فإن **قراءة الموازنة لا تتيح العثور على ما يبيّن أن هناك إجراءات وحلول جذرية لمعالجة هذه المشكلة، وخصوصا في القطاعات الكبرى** وتحديدا **قطاعي الزراعة والإنشاءات والبناء** وهما في الواقع القطاعين الأكثر امتصاصا للبطالة في الاقتصاد العراقي في لحظة تطوره الراهنة.

وفي الختام، لا بد من الإشارة الى **أهمية الانفتاح على الخارج،** في ظروف التدويل المتعاظم للحياة الاقتصادية، بعد قطيعة طويلة مع العالم بسبب سياسات وحروب النظام المقبور، إلا انه يتعين **على الموازنة أن تتجنب اختزال القضايا التنموية الكبرى في المراهنة على التوصل الى اتفاقات مع المؤسسات المالية والنقدية الدولية للتغلب على المشكلات التي تواجه اقتصادنا في لحظة تطوره الملموسة**. أن نهجا كهذا **سيؤدي الى الإبقاء** على ذات البنية الاقتصادية الأحادية الجانب التي تهيمن فيها الريوع النفطية، رغم محاولات البحث عن مصادر أخرى للإيرادات غير النفطية.

تحتاج بلادنا واقتصادنا اليوم الى اعتماد سياسة مالية ترتكن الى استراتيجية تنموية توسعية **تطمح الى بناء اقتصاد عصري ومتطور،** وتسعى الى **رفع** معدلات الدخل القومي، **والقضاء** على البطالة بخلق فرص عمل بهدف **الرفع** من القدرة الشرائية للمواطنين، **وزيادة** مستويات المعيشة، وبعث الحيوية في قدرة الدولة على أداء وظائفها والزيادة طبعا في قدرة البلاد على دفع أعباء مديونيتها الخارجية.

وتشير التجارب الى أن الاستراتيجيات البديلة الأخرى مهما تنوعت طبعاتها فان ما يجمعها هو أنها لن تساعد على تجاوز المشكلات الفعلية التي يواجهها الاقتصاد والمجتمع العراقي بل ستساهم في تعميق الأزمة البنيوية الحالية، وتنقلها إلى مديّات جديدة، وتفاقم تناقضاتها المتوترة دوماً. وهذا ما لا نحتاجه في لحظة الانتقال الصعبة التي يمر بها اقتصادنا ومجتمعنا اليوم.

مجددا...اسئلة تبحث عن اجابات

نعود مجددا الى الموازنة الاتحادية لعام 2019 .. وقبل المباشرة بطرح الاسئلة أود الاشارة هنا الى انه واضافة الى المعالم المذكورة سابقا، فانه وفي الفترة الأخيرة وخصوصا منذ شهر **حزيران 2014، ارتبط** توقيت الأزمة الاقتصادية والمالية الراهنة وتفاقمها **بعوامل عدة** من بينها **اربعة** اضافية هي:

- **العامل الاول**: **احتلال " داعش " للموصل** وتمددها الى مناطق اخرى بحيث سيطرت على ثلث مساحة البلاد التي يسكنها 20% من السكان، وسيطرتها على بعض الآبار النفطية وتعطيلها لمصفى بيجي ولإنتاج وتصدير نفط كركوك.

- **العامل الثاني**: **هبوط حاد وسريع في أسعار النفط،** بلغت نسبته حوالي 60% بل و في خلال شهر واحد، هو شهر كانون الأول 2014، سجل هذا الانخفاض أكثر من 30 بالمائة، وبالتالي أدى هذا كله الى انخفاض العوائد النفطية بشكل كبير.

- **العامل الثالث**: قابل هذا الانخفاض **تنامي النفقات العامة** نتيجة إرتفاع نفقات العمليات العسكرية ورواتب متطوعي " الحشد الشعبي "، ونفقات تلبية متطلبات أكثر من مليوني نازح يمثلون 515030 عائلة **يتركز** 60% منهم اي (308817) عائلة في **اربع محافظات هي: اربيل، دهوك، السليمانية، كركوك [28].**

- **العامل الرابع** وهو **راهني**: **ويتعلق الامر هنا بالانتخابات البرلمانية لعام 2019 ونتائجها وحالة استعصاء تشكيلها والفترة الانتقالية من حمومة د.حيدر العبادي "القديمة" وحكومة عادل عبد المهدي "الجديدة"**. فقد كانت حكومة العبادي قد اعدت مسودة موازنة عام 2019 وارسلتها الى البرلمان ثم تشكلت حكومة عادل عبد المهدي وارادت اجراء تعديلات على المسوة السابقة انطلاقا من رؤيتها الجديد للامور والحلول التي تضمنها "المنهاج الوزاري 2018 – 2022" [29].

وثمة ملاحظة استدراكية هنا وهي انه جرى في البداية من قبل القوى المتنفذة الترويج لاطروحات تحصر عوامل الأزمة الراهنة بالتطورات التي استجدت بعد العاشر من حزيران 2014 مع التغافل أو التقليل من دور وتاثير عناصر الخلل في بناء الدولة وفشل نهج وسياسة حكومات المحاصصة المتعاقبة، ولا سيما في الشأن الاقتصادي، وسوء الادارة والفساد المستشري في مفاصل الدولة.

نعود الى الموازنة.

كما معروف، فان **الميزانية السنوية، هي أداة رئيسية من أدوات السياسة الاقتصادية،** كما انها بالمقابل **أداة سياسية تترجم مصالح وفلسفة القوى المهيمنة في المجتمع**. ومن هنا ضرورة **التمييز بين جانبين**:

أولا: الجانب الحقوقي، والمتمثل في أن الموازنة العامة هي عبارة عن **آلية** قانونية لتنظيم نفقات الدولة ومواردها، وهذا هو جانبها **الشكلي**.

ثانيا: الجانب الاجتماعي – السياسي أي مضمون الموازنة، ويعني أن الموازنة العامة السنوية **أداة** سياسية **تترجم** مصالح وفلسفة القوى المسيطرة في المجتمع حتى وان تبجح مهندسوها بانها مصممة للجميع.

سنحاول هنا **تقديم قراءة لموازنة 2019** اعتمادا على المعطيات العامة المرتبطة بها والمثبتة في مسودة قانون الموازنة.

ولبناء تصور متكامل سيتم طرح **مجموعة من الاسئلة،** حول مغزى **المؤشرات الرقمية** للموازنة لعام 2015 سواء من خلال **بنية النفقات العمومية أو بنية الإيرادات العمومية والعجز وطبيعته،** وما هي **القوى المستفيدة** منها من جانب **والمتضررة** منها من جانب مما يتيح **كشف الدلالات و المغازي الاجتماعية- الطبقية لهذه الموازنة** و يتيح اخيرا البرهنة على **أن الموازنة ليس مجرد مجموعة ارقام محايدة بل هي تعبير عن تناسبات القوى في لحظة تاريخية ملموسة.**

والمنطلق الاول هو التعرف على هيكل الموازنة من حيث ايراداتها ونفقاتها والعجز الفعلي الموجود وهو ما يعكسه الجدول رقم (14).

[28] احصائية اسبوعية باعداد العوائل النازحة المشمولة بمنحة الطوارئ لغاية 8-2-2015، اعداد دائرة المعلومات والبحوث/قسم الاحصاء وبنك المعلومات

[29] لمزيد من التفاصيل حول هذا المنهاج قارن الدراسة المهمة للدكتور صبري زاير السعدي والموسومة: المنهاج الوزاري: التذاكي في ادارة الاقتصاد الوطني، **الثقافة الجديدة**، العدد 401 – 402/تشرين الثاني 2018، ص ص 48-54.

هيكل الموازنة

يعكس الجدول رقم (**13**) ارقام موازنة عام 2019 في جانبي الواردات والنفقات كالتالي:

جدول رقم (13)
تقديرات الموازنة الاتحادية لعام 2019 (تريليون دينار)

المفردات	موازنة 2018	%	موازنة 2019	%
اجمالي الايرادات	**89.640**	**100.0**	**105.570**	**100.0**
ايرادات النفط الخام المصدر	77.160	86.1	93.741	88.7
الايرادات غير النفطية	12.480	13.9	11.829	11.3
اجمالي النفقات	**108.263**	**100.0**	**132.272**	**100.0**
النفقات الجارية	83.061	76.7	97.708	73.7
النفقات الاستثمارية	25.202	23.3	34.564	26.3
اجمالي العجز المخطط	**18.623**		**26.702**	
نسبة النفقات التشغيلية من اجمالي نفقات الموازنة %	**76.7**		**73.9**	
نسبة المشاريع الاستثمارية من اجمالي نفقات الموازنة %	**23.3**		**26.100**	
نسبة العجز من اجمالي الموازنة %	**17.2**	**20.2**		
نسبة العجز من الناتج المحلي الاجمالي %	**8.3**	**11.3**		
تمويل الفجوة المالية				
أرصدة حسابات الوزارات والجهات غير المرتبطة بوزارة لدى المصارف الحكومية			**4.740**	**%18.2**
الرصيد المدور في حساب وزارة المالية			**4.000**	**%15.3**
قرض المصرف العراقي للتجارة لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء والموارد المائية			**0.444**	**%0.2**
مصادر اجنبية			**17.518**	**66.3**

المصدر: من اعداد الباحث استنادا الى جداول ميزانية 2019 وقانون الميزانية للسنة ذاتها.

ان التأمل بالارقام الواردة اعلاه والارقام الاخرى الواردة في الجداول الملحقة بقانون موازنة 2019، يتيح لنا طرح عدة اسئلة تحاول " مشاكسة " ما جاء في تلك الارقام.

<u>أول هذه الاسئلة هو: ما هي طبيعة موازنة 2019: هل هي انكماشية أم توسعية؟</u>

بالمعنى المتعارف عليه في اوساط المنشغلين بقضايا الاقتصاد السياسي للموازنات المالية السنوية، يجري التمييز بين **<u>نوعين</u>** من هذه الموازنات: **<u>الموازنة التوسعية</u>** **<u>والموازنة الانكماشية</u>**.

النوع الاول: **الموازنة التوسعية**، ويقصد بها ضمان **زيادة في الإنفاق العام كنسبة من الدخل القومي**، مع **توجيه** هذا الإنفاق بحيث يضخ الحيوية في شرايين الاقتصاد، ويتم ذلك من خلال عدة طرق منها:

- **زيادة الأجور والتعويضات الاخرى وبالتالي رفع مستوى الطلب الكلي**. تشير المعطيات الواردة في الجدول رقم (14) الى اجمالي الرواتب والتي شكلت 29.3% من اجمالي الموازنة و (39.7%) من اجمالي النفقات التشغيلية في عام 2019 علما ان تلك التعويضات شكلت 33.3% من اجمالي موازنة و 43.3% **من النفقات التشغيلية الجارية في عام 2018**.

جدول رقم (14)
نسبة تعويضات الموظفين وما حكمها الى اجمالي الموازنة واجمالي النفقات في 2019
(تريليون دينار)

التفاصيل	2018	2019
نسبة تعويضات الموظفين وما حكمها، (1) ومنها:	54.448	59.091
الرواتب (2)	36.076	38.742
اجمالي النفقات (3)	108.263	132.272
النفقات التشغيلية الجارية (4)	83.061	97.708
(3)/(1) %	50.4	44.7
(4)/(1) %	65.6	60.5
(3)/(2) %	33.3	29.3
(4)/(2) %	43.4	39.7

المصدر: من اعداد الباحث استنادا الى جداول ميزانية 2019.

- **زيادة الاستثمارات وبالتالي توسيع القدرة الإنتاجية للاقتصاد وخلق فرص عمل جديدة**. المعطيات المثبتة في الجدول رقم (14) تشير الى ان الاتجاهات العامة لتوزيع النفقات بين التشغيلية والاستثمارية لم يحصل عليها تغيير جذري خلال عام 2019 مقارنة بعام 2018. وقد انعكس هذا على التناسب بينهما حيث شكلت **النفقات الاستثمارية** 26.1% من اجمالي الموازنة لعام 2019 (وللمقارنة فانها شكلت 35% في عام 2015). في حين بقيت **النفقات التشغيلية** تشكل نسبة 73.9%% علما انها شكلت 76.7% في عام 2018 و خلال السنوات الاخيرة بين 67% و 68%. ولنا عودة بالتفصيل الى هذه القضايا لاحقا.

- **زيادة الإنفاق على الخدمات الاجتماعية الأساسية كالتعليم والصحة** وبالتالي **زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد بالارتقاء بالعنصر البشري**. تشير المعطيات الاحصائية المثبتة في موازنة عام 2019 الى ان حصة هذين القطاعين تبلغ 17.009 تريليون (من اصل 8.497 تريليون دينار (من اصل 132.272 ترليون دينار) مما يشكل 12.8**%** من اجمالي النفقات بعد ان كانت تشكل على سبيل المثال 14.7% من اجمالي النفقات في عام 2012 علما ان هذا مبلغ متواضع في الحالتين.

اما النوع **الثاني** فهو **الموازنة الانكماشية** والتي تعني **تخصيص اعتمادات أكبر لما يسمى بـ "الإنفاق العقيم" بدلا من الإنفاق المنتج.**

وهنا سنعتمد على المعطيات الواردة في الموازنة بشأن بابين رئيسيين هم: **نفقات الامن والدفاع وفوائد الدين العام** التي يعكسها الجدول رقم (**15**)

جدول رقم (**15**)

حصة نفقات الامن والدفاع في اجمالي النفقات لعام 2019 (تريليون دينار)

التفاصيل	تريليون دولار	% الى اجمالي النفقات
نفقات الامن والدفاع (1)	23.104	17.5
الالتزامات والمساهمات الدولية والديون (2)	17.640	13.3
(2) + (1)	40.744	%30.8
اجمالي نفقات الموازنة لعام 2019	**132.272**	100.0

المصدر: من اعداد الباحث استنادا الى جداول موازنة 2019.

بحسب المعطيات اعلاه فان **نفقات الامن والدفاع** بلغت حوالي 23.104 ترليون دينار وشكلت 17.5% من اجمالي نفقات موازنة عام 2019. اما الباب الثاني فهو باب **فوائد الدين العام** والتي شكلت 17.640 تريليون دينار وبلغت نسبتها 13.3% من اجمالي النفقات.

وتعني الارقام اعلاه ان **" الانفاق العقيم " يشكل 30.8% (17.5%+13.3%) من اجمالي النفقات**. ومن المفيد الاشارة الى انه لا يمكن اعتبار جميع نفقات الأمن والدفاع عقيمة بل جزءا منها بالتاكيد، والدلائل على ذلك ليست قليلة حيث الفساد في هذين القطاعين لا يرى بالمجهر وانما بالعين المجردة !

ان الاجابة على السؤال اعلاه وما تركته من ملاحظات تستحث ضرورة طرح السؤال الثاني وهو:

السؤال الثاني: في ظل مستويات تطور الاقتصاد العراقي والتحديات التي تواجهه.. هل موازنة عام 2019 واقعية؟

للاجابة على هذا السؤال علينا العودة مجددا الى معطيات **الجدول رقم (14)** وتفكيكها الى مكوناتها.

استنادا الى المعطيات الواردة في هذا الجدول فإن اجمالي النفقات لعام 2019 بلغت **132.272** تريليون دينار منها **97.708 تريليون دينار للنفقات الجارية (73.9% من اجمالي الموازنة)، اما النفقات الاستثمارية فشكلت 34.564 تريليون دولار (26.1 % من اجمالي الموازنة).** في حين يقدر **اجمالي الايرادات** المتوقعة بحوالي (**105.570**) تريليون دينار. وكما قلنا سابقا فان هذا يعني أن الموازنة الفيدرالية لعام 2019 ستواجه **عجزاً** قيمته (**26.702**) تريليون دينار.

ولابد من الاشارة هنا الى ان **التحسن النسبي لحصة النفقات الاستثمارية** في اجمالي النفقات (بلغت 26.1% في عام 2019 في حين كانت 23.3% في عام 2018) ليس ناجما عن تغيير في الرؤية او اعتماد استراتيجية تراهن على النوع من الاستثمار فهذه لا يمكن قياسها خلال التغيير الحاصل في عام واحد وانما تحتاج الى افق زمني اكثر من ذلك.

والحقيقية انه ورغم هذا التحسن النسبي الا انه ما زال هناك **اختلال في بنية النفقات لصالح هيمنة النفقات التشغيلية.** ويعني هذا ان الاتجاه السائد لحد اليوم والمتمثل بالحصة الكبيرة للنفقات العمومية (ما يقارب ثلاثة ارباع النفقات) هو في الحقيقة **تعبير** عن **تناقض بنيوي** تعاني منه هندسة الموازنة لعام 2019 وهو مماثل تقريبا للسنوات السابقة. يتجلى هذا التناقض في فترات ارتفاع اسعار النفط في **الابقاء على**

رفاهية استهلاكية مصطنعة ومؤقتة (وفي ظل علاقات القوى السائدة فان هذه الرفاهية المصطنعة لا توزع بشكل عادل) على حساب الاستثمار وبالتالي النمو الاقتصادي والتنمية المستدامة.

لا تعني هذه الملاحظة ضرورة الحد من الانفاق الاستهلاكي بل ثمة **حاجة وضرورة ملحة لزيادة الانفاق الاستثماري** (شرط ضمان ادارة هذه الموارد بشكل صحيح) مقابل **ترشيد النفقات التشغيلية** بما يتيح امكانية التحكم باتجاهات الاستهلاك ليكون متلائما مع مرونة العرض الكلي للسلع والخدمات وبالتالي امكانية مواجهة الضغوط التضخمية الناجمة عن الاختلال بين جانبي العرض والطلب في اقتصاد مفتوح ذي آليات مطلقة السراح.

فميزانية **النفقات التشغيلية** التي تلتهم **حوالي 74%** من النفقات العامة هي نفقات تجري على حساب الاستثمار في ظروف ازمة بنيوية عميقة، الأمر الذي **يجعل** الميزانية عاجزة عن **خلق** ديناميكية على مستوى النمو الاقتصادي الذي **يشترط** من بين ما يشترطه وجود استثمارات تحتاجها البلاد حقا في هذه المرحلة.

إن **النقص** الحاصل في نفقات الاستثمار العمومي **وعدم وجود آليات واضحة** تضمن التوظيف العقلاني لهذه الموارد، من شأن ذلك كله أن **ينمي** الطبيعة المضارباتية- الخدماتية للاقتصاد العراقي. وحيث في ظروف **انعدام** استراتيجية تنموية واضحة و وجود خلل امني كبير، سيتم **التوجه** إلى القطاعات ذات الربحية السريعة دون إعطاء أية أهمية للقطاعات المنتجة. إن سلوكا من هذا النوع من شأنه أن **يزيد** من **اختلال** التوازنات الاقتصادية (ضعف المردودية، عدم تحقيق تنمية أفقية على كافة المستويات الاقتصادية...الخ).

ان ما تفتقد إليه الموازنة هو علاقتها بالنمو الاقتصادي والتشغيل وخاصة في قطاع الصناعة التحويلية وانشطة البناء والتشييد والنقل ومختلف قطاعات الاقتصاد الاخرى.

ومن جانب اخر، **لا يمكن تقديم تفسير متكامل لطبيعة الخلل البنيوي** المشار إليه أعلاه دون ربطه بتحليل **بنية النفقات التشغيلية، وهو ما تم انجازه في مكان اخر من الدراسة.**

السؤال الثالث: هل تسعى موازنة 2019 لتحقيق العدالة الاجتماعية؟

بسبب طبيعة المرحلة لا يوجد في الموازنة ما يشير الى السعي للتقليل من التفاوتات الاجتماعية ولكن الحكومات المختلفة ومنها الحكومة الحالية (حكومة عادل عبد المهدي) تعترف، ولو بشكل غير مباشر، بوجود هذه التفاوتات وذلك عندما حددت مرجعياتها واعتبرت ان " إستراتيجية مكافحة الفقر الصادرة في تشرين الثاني 2009 " و "الاستراتيجية الوطنية للتخفيف من الفقر في العراق" تشكل بعضا من تلك المرجعيات، ولهذا ستتم محاكمة الموازنة استنادا الى هذه النقطة.

قبل الاجابة على السؤال اعلاه لا بد من تسجيل ملاحظتين أساسيتين في البداية:

الملاحظة الاولى، في موازنة 2019 تشكل الايرادات النفطية ما يعادل اكثر من اربعة اخماس اجمالي الايرادات. وهنا علينا ان ننبه الى ان تذبذب حصة الايرادات النفطية ليست ناجمة عن مفاعيل داخلية بل انها عادة ما تكون خاضعة لتقلبات الاسواق النفطية العالمية وتتأثر بشكل مباشر بالاسعار والطلب العالميين على هذه السلعة الاستراتيجية (النفط). ونظرا لأن هذه الايرادات (النفطية) تشكل النسبة الأعظم من اجمالي واردات الموازنة فان الجزء الاعظم من الاداء المالي والاقتصادي يظل مرهونا بمديات استقرار تلك

الايرادات، الناجمة بالأصل عن مفاعيل خارجية. وهذه مرهونة بتفاعلات السوق النفطية وحركة اسعارها، وآلية العلاقة بين العرض والطلب على هذه السلعة، والقرارات التي تتخذ بشأنها تتداخل فيها السياسة بالاقتصاد وبالمصالح الجيوسياسية العالمية البعد.

ومن جانب آخر فقد بنت الحكومة موازنتها السنوية لهذا العام، 2019، استنادا الى **سعر افتراضي** للبرميل الواحد من النفط المصدر وهو 56 دولار. ولكن لا يوجد في الميزانية ما يشير الى الاسس المنهجية التي جعلت من هذا المستوى، دون غيره، ليكون الاساس في بناء الميزانية لتقديراتها من العوائد النفطية. واذا عدنا للسنوات السابقة لامكننا ان نلاحظ انه عادة ما تعرضت تلك التقديرات الى التغيير (صعودا وهبوطا) مما يتيح القول ان ثمة " اجتهادات " في بناء تلك التقديرات مما ادى الى ولادة " موازنات تكميلية " **جسدت في الواقع غياب منهجية علمية** يستند اليها في بناء الموازنات السنوية. ويعني **اننا امام نوع من الارادوية في هذا المجال**، وهذه المنهجية عادة ما تفضي الى طرق مسدودة وليس توفير بدائل قابلة للحياة.

الملاحظة الثانية، الحصة المنخفضة للايرادات غير النفطية من اجمالي الايرات المقدرة لعام 2019.

ولعل **السبب الاهم لانخفاض الايرادات غير النفطية** يعزى في الواقع الى انخفاض مستوى النشاط الاقتصادي عموما، وانخفاض وتيرة نمو القطاعات الانتاجية خصوصا، وهذا ناجم عن جملة عوامل في مقدمتها انعدام استراتيجية اقتصادية متبلورة وواضحة الاهداف.

النتيجة المستخلصة من ما جاء اعلاه بسيطة وواضحة ولكنها ذات مغزى كبير هي: **هيمنة الايرادات النفطية في بنية الايرادات العامة وبالتالي مواصلة الطبيعة الريعية للاقتصاد العراقي**.

نعود السؤال ذاته. سنلجأ في البداية الى اعادة بناء بعض المعطيات الاحصائية الواردة في جداول موازنة عام 2019 لكي نتعرف على نصيب الاغنياء والفقراء في كل من الايرادات العامة غير النفطية والتي **بلغت 8,841,252,753 تريليون دينار عراقي موزعة كالتالي:**

الضرائب المباشرة:	**2,841,807,752**
الضرائب غير المباشرة :	**1,557,102,124**
الضرائب غير المباشرة الاخرى	**935,250,000**
الفوائد	**45,000,000**
اجور خدمات	**759,629,960**
حصة الخزينة من ارباح شركات النفط الاجنبية	**1,000.000.000**
التمويل الذاتي للشركات غير النفطية:	**774,025,628**
بقية الايرادات الاخرى:	**928,437,289**

من خلال المعطيات اعلاه نتساءل: من الذي يتحمل العبء الاكبر في تدبير تلك الايرادات؟ هل هم الفقراء ومحدودو الدخل ام الاغنياء؟

لو عدنا الى تفصيلات الضرائب والمنح والايرادات الاخرى وتقسيمها بين الفقراء والأغنياء، لوجدنا اللوحة التالية:

الضرائب التي يقع **العبء الاكبر** منها على الفقراء وذوي الدخل المحدود:

- ضريبة الدخل الخاصة بالافراد: 444,951,320 دينار
- ضريبة دخل الموظفين: 276,913,669 دينار
- ضريبة الوارد الكمركي الخاص: 1,557,102,124
- الضريبة على ارباح شركات التمويل الذاتي غير النفطية 774,025,628 دينار.
- الضرائب غير المباشرة الاخرى 953,250,000 دينار

وبذلك يكون مجموع الضرائب على الفقراء وذوي الدخل المحدود: 4,006,242،741 دينار

في المقابل،الضرائب التي يقع **عبؤها الاكبر** على الاغنياء

- الضريبة المباشرة على شركات القطاع الخاص: 947,747,500 دينار
- الضريبة على اصحاب الاعمال والمهن (الافراد) وارباح الملكية 751,081,263
- الضريبة العقارية والعرصات 75,601,000
- ضريبة الخدمات السياحية على الفنادق 46,750,000
- ضريبة الخدمات على المولات والاسواق الكبرى 162,500,000
- ضريبة الخدمات على صالونات الحلاقة الرجالية والنسائية 136,263,000
- ضريبة الدخل على الشركات الاجنبية: 1,000,000,000
- ضريبة المكس: 80,000,000
- الفوائد: 45,000,000

وبذلك يكون مجموع الضرائب على الاغنياء يبلغ: 3,244,942،763 دينار

وهنا ينبغي التذكير بأن حصيلة الضرائب على الفئات والشرائح الرأسمالية الكبيرة وعلى الأثرياء عموما، أقل مما ينبغي بسبب سوء وفساد نظام الضرائب الحالي الذي يتسم بأنه غير عادل ويساوي في معدل الضريبة بين الطبقتين الوسطى والعليا.

وخلافا لما هو معمول به في غالبية البلدان الرأسمالية من تصاعدية الضرائب وارتفاع الضريبة على الطبقات العليا بشكل كبير ومؤثر عن معدل الضريبة على الطبقة الوسطى، وارتفاع الضريبة القصوى على الأفراد الأثرياء، عن معدل الضريبة على الشركات لتشجيع النشاط الإنتاجي، على حساب تكوين الثروات وتحقيق الدخول العالية من الأنشطة الطفيلية أو من ريع التركات. ومن الواضح تماما أن هذ المعدل الأقصى للضريبة على الأفراد والشركات، هو تحيّز سافر للطبقة العليا، في نظام ضريبي يفتقد لأبسط قواعد العدالة المتعارف عليها في النظم الضريبية الرأسمالية المتقدمة والنامية والمتخلفة على حد سواء. وإذا كانت السلطات التشريعية والتنفيذية في العراق، تريد بالفعل السيطرة على عجز الموازنة العامة للدولة، فلابد من تنشيط حصيلة الضرائب من الفئات والشرائح الطبقية "محدثة النعمة" من خلال تطبيق ضريبة تصاعدية تتناسب مع تصاعد دخول من تفرض عليهم، أو بتعبير آخر تتناسب مع المقدرة التكليفية للممولين.

وبمقارنة الارقام اعلاه يمكن الاستنتاج إذن بأن الفقراء يتحملون العبء الاكبر في الإيرادات العامة.

بهذا المعنى فان **الاتجاه العام** لموازنة 2019 **متناقض** مع جملة من الاهداف والتوجهات التي طرحت في اكثر من وثيقة ومن بينها " **خطة التنمية 2010 – 2014** " و " **استراتيجية التقليل من الفقر** " التي جرت الاشارة اليها سابقا. فالارقام الاحصائية اعلاه تبين بما لا يقبل الشك انه **في عام 2019 سيزداد الفقراء وذوي الدخل المحدود فقرا اما الاغنياء سيزدادون غنا.** هذا الاتجاه ليس غريبا.. على العكس، انه منطق احد قوانين التطور الرأسمالي سواء في " سواء في مراكزه أو أطرافه.

بالعودة الى السؤال الذي انطلقنا منه وجوابا عليه يمكننا القول **ان موازنة 2019 لا تحقق العدالة بين السكان، بل العكس تماما انها تعمق التفاوتات الطبقية والتهميش الاجتماعي والاستقطاب. وهذا يعني أنها تشكل امتدادا للموازنات السابقة وليس تجاوزا لها لجهة تحقيق قدر معقول من العدالة الاجتماعية**

فالارقام اعلاه تشير الى ان **حصة الضرائب المفروضة على الفقراء وذوي الدخل المحدود تعادل 1.23 مرة تلك المفروضة على الاغنياء** ! لعلنا قد تفهم اليوم لماذا يتظاهر الناس؟ او بعبارة اخرى ولكن معكوسة: **لماذا لا يتظاهر الناس والعدالة الاجتماعية مفقودة؟**

السؤال الرابع: هل ستساعد موازنة 2015 على التقليل من البطالة؟

ارتباطا بالوجهة العامة للموازنة السنوية ومنذ 2014 والمتمثلة **بالتقشف العام وتقليص الانفاق لمواجهة تحديات انخفاض اسعار النفط** وبالتالي تقلص الواردات، فقد اشارت قوانين الموازنات السنوية منذ ذلك العام ان **على الوزارت كافة ايقاف التعيينات ضمن التشكيلات التابعة لها من الشركات العامة والهيئات والمديريات الممولة ذاتيا التي تتلقى منحة من الخزينة العامة الاتحادية للدولة او القروض من المصارف الحكومية".**

الاستنتاج المستخلص هذه الوجهة هو ان البطالة ستستمر بالتزايد في ظل موازنة 2019، بكل ما يحمله هذا الأفق الاجتماعي- السياسيي من توتر وغليان.

ومن جانب آخر فان الملاحظات السابقة تدفع للتوقف عند نزعة تتمثل بمزيد من الانفاق على الامن والدفاع. فمثلا بلغت حصة هذا القطاع 23.104 تريليون دينار من اجمالي نفقات موازنة 2019 والتي بلغت 132.272 تريليون دينار، أي ان الانفاق على الامن والدفاع شكل 17.5% من اجمالي نفقات الموازنة. وللمقارنة فانه في عام 2015 بلغت حصة الامن والدفاع – مجتمعة- 30.007 تريليون دينار عراقي من اجمالي نفقات الميزانية لهذا العام والبالغة 125.203 تريليون دينار، أي ان الوزارتين تشكلان سوية 24% من اجمالي النفقات للعام المذكور.

قد يقول قائل ان هذا التنامي في حصة الامن والدفاع في اجمالي نفقات الموازنة عام 2015، مرده الاوضاع التي نشأت بعد اجتياح (داعش) وما تركه ذلك من تحديات تتطلب المزيد من الانفاق. نعم هذا القول يمثل نصف الحقيقة فالاوضاع الراهنة تتطلب المزيد من الانفاق في هذا المجال، اما نصفها الآخر فهو ان هذه الحصة كانت مرتفعة ايضا في الموازنات السابقة وتنامت من عام لآخر، الامر الذي يدفع للاستنتاج **ان هذا التنامي ليس ابن عام 2015 نتيجة اجتياح (داعش) بل هو عبارة عن نزوع Tendence راسخ في الموازنات السابقة والحالية.**

وخلاصة القول، ان هذين القطاعين اصبحا يمتصان جزءاً غير قليل من العاطلين الذين يتوجهون للتطوع فيهما ليس انطلاقا من رغبة حقيقية في العمل في هذين المجالين ولكن لما يقدمناه من "مغريات" على مستوى الرواتب والاجور. وهذا يعني ان الحكومات المتعاقبة تلجأ الى استراتيجية خاطئة في مجال التشغيل، فبدلا من خلق مناصب عمل حقيقية في مجالات الانتاج المادي وفي قطاعات البنى التحتية التي

تعاني من تخلف واضح، نراها تلجأ الى **توطين** العاطلين وخاصة الشرائح الشابة منهم من خلال احتوائهم في الاجهزة الامنية والعسكرية بهدف امتصاص غضب جيش الشباب العاطل عن العمل. وهنا يمكن القول انه وبالملموس يكون المجال الاكثر توليدا لـ " فرص العمل " هو مجال الامن والدفاع وما يرتبط به من مؤسسات وفروع واذرع مختلفة امنية وعسكرية واستخباراتية، أي تطوير المؤسسات هذه على حساب المؤسسات المدنية.

للتدليل على هذه الفكرة لا بد من العودة الى المعطيات الاحصائية التي توفرها ميزانية 2019 ذاتها والتي حرصنا على ادراج بعضها في الجدول التالي **(رقم 16):**

جدول (16)
القوى العاملة لبعض الوزارات والدوائر الممولة مركزيا لسنة/2019

الوزارة او المؤسسة	عدد القوى العاملة	% الى المجموع
وزارة الداخلية	583666	20.0
وزارة الدفاع	288979	09.8
جهاز المخابرات العراقي	9554	0.1
مجلس الامن الوطني	9400	0.1
جهاز مكافحة الارهاب	14871	0.6
وزارة التربية	155078	05.3
وزارة الصحة والبيئة	89496	03.1
التعليم العالي والبحث العلمي	113581	03.9
اقليم كردستان	682021	23.3
محافظة بغداد	233708	07.9
بقية القطاعات	750627	25.6
المجموع العام	2930982	100.0

المصدر: من اعداد الباحث استنادا الى جداول ميزانية 2019.

تشير معطيات الجدول اعلاه الى ان حصة **وزارة الداخلية** في اجمالي عدد القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيا لسنة/2019 بلغت 20%، في حين بلغت حصة **وزارة الدفاع** 9.8% من الاجمالي، هذا اضافة الى أن حصة المخابرات والامن الوطني ومكافحة الارهاب بلغت – مجتمعة – حوال 0.8%. ويعني ذلك ان حصة الوزارتين مجتمعة والموسسات الثلاثة المذكورة تمثل **30.6**%، أي ان ما يقارب ثلث (3/1) القوى العاملة للوزارات والدوائر الممولة مركزيا يتركز في هذين القطاعين (906470 شخص).

واذا **استبعدنا** حصة اقليم كردستان من الاجمالي فان حصة قطاعي الامن والدفاع سترتفع الى **حوالي 39**% من اجمالي عدد القوى العاملة يتركز في هذين القطاعين، الامر الذي يعكس حقيقة ان هذا التوسع لا يرتبط باستراتيجية تنموية واضحة بل باجراءات تكتيكية قاصرة لا تؤدي في الواقع الى حلول جذرية لمشكلة البطالة بل مفاقمة البطالة المقنعة واعادة انتاج الفساد الاداري والمالي.

ومنعا لاي التباس لا بد من الاشارة الى ان بعضا من هذا التوسع في عديد القوات المسلحة بمختلف صنوفها من جيش وشرطة وقوات امنية (واستخباراتية ..الخ)، استدعته الظروف التي شهدتها البلاد والنشاط المتعاظم لقوى الارهاب المتعددة المشارب، وايضا العمل على حماية حدود البلاد وتكريس الاستقرار فيه. واليوم، بعد عدة سنوات من الانفاق المتواصل على هذين القطاعين إلا ان النتائج المتحققة

ليست بمستوى الطموحات والرهانات المطلوبة، والخروقات الامنية المتواصلة تؤكد ما نقوله هنا، وآخرها اجتياح داعش في عام 2014 لثلث مساحة البلاد وتدمير أو تعطيل فرق عسكرية كاملة.

السؤال الخامس: هل تدلل الارقام الفعلية لموازنة 2019 على وجود توجه فعلي لتغيير الطابع الريعي – الخدماتي للاقتصاد العراقي بتنويعه؟

ان الاجابة على هذا السؤال تتطلب العودة الى **بنية الاستثمارات** و **حصة كل قطاع فيها** وهو ما يوضحه الجدول رقم (17).

جدول رقم (17)
نسب توزيع النفقات حسب القطاعات والانشطة من اجمالي الموازنة الاتحادية لعام/2019
(المبلغ/تريليون دينار)

القطاعات	تقديرات عام 2019	الاهمية النسبية %
الامن والدفاع	295,011,23.104	17.5
التربية والتعليم	580,776,11.379	08.6
قطاع الطاقة (النفط والكهرباء). منها:	31.005,659,758	23.4
وزارة النفط	17,208,951,266	13.0
وزارة الكهرباء	11,432.708,492	8.6
مستحقات شركة غاز البصرة	2,364,000,000	01.8
الصحة	5.631,927,572	4.3
الخدمات الاجتماعية	18.055,701,737	13.6
الماء والمجاري والصرف الصحي	493,413,393	0.01
النقل والاتصالات	911.299,534	0.02
القطاع الزراعي	1,765,391,781	01.3
القطاع الصناعي	1,313,854,155	01.1
التشييد والاسكان	2,435,598,251	01.8
الثقافة والشباب والاندية والاتحادات. منها:	1,318,015,457	01.1
الثقافة	142,797,889	0.001
الادارات العامة المركزية والمحلية	17,218,753,458	13.0
الديون المحلية والدولية	17,640,057,409	13.3
المجموع الاجمالي للنفقات في عام 2019	132,272,548,292	%100.00

المصدر: من اعداد الباحث استنادا الى جداول ميزانية 2019.

تتيح قراءة الجدول اعلاه **بلورة الخلاصات** السريعة التالية:

- يحتل قطاع الامن والدفاع 17.5% من اجمالي النفقات.

- اضافة الى ذلك يلاحظ **هيمنة قطاع الطاقة في النفقات** حيث يحتل 23.4% من اجمالي تلك النفقات (13% لقطاع النفط و 8.6% لقطاع الكهرباء). وكما اشرنا الى ذلك سابقا، فانه و رغم ضخامة حجم النفقات الموجهة الى هذا القطاع خلال السنوات التي تلت 2003 جاءت النتائج مخيبة للآمال، واسباب ذلك كثيرة من بينها، وليس وحده طبعا، حجم الفساد المستشري وعدم وجود رؤية واضحة لتطوير هذا القطاع، وهذه ناجمة عن عدم بلورة رؤية استراتيجية للحكومات المتعاقبة، استراتيجية تعرف ما تريد.

- **الحجم المتواضع لحصة قطاعات الانتاج المادي في تخصيصات الموازنة** واقصد بهما قطاعي الزراعة (1.3% من اجمالي النفقات) والصناعة (1.1% من اجمالي النفقات). وثمة العديد من الاسباب التي **تفسر** هذه النسبة المتواضعة وفي مقدمتها الاستراتيجية التي يقوم عليها النظام القائم على الخصخصة وآليات السوق الطليقة والتي تفترض من بين ما تفترضه انسحاب الدولة من النشاط الانتاجي وتحولها الى مجرد خفير، وتجميد ملف المنشآت الاقتصادية الحكومية على طريق خصخصة تلك المنشآت وبيعها بابخس الاثمان، هذا اضافة الى التوجه نحو تحويل قطاع النفط للاستثمار الاجنبي من خلال عقود التراخيص التي وقعتها حكومة المالكي والتي اثارت الكثير من اللغط حول جدواها الاقتصادية ناهيك عن اثارها السياسية.

- **ومن جانب اخر يلاحظ ضعف حصة قطاع التشييد والاسكان** بحيث بلغت 1.8% فقط من اجمالي النفقات (وبالارقام المطلقة 2,435 تريليون دينار فقط من اجمالي النفقات البالغ 132.272 تريليون دينار) في وقت تعاني فيه البلاد من ازمة سكنية حادة وهياكل ارتكازية ليست بمستوى تحديات المرحلة الجديدة. وهذه التخصيصات ربما لا تكفي سوى بناء (5) مجمعات سكنية فقط في جميع المحافظات اي ما يعادل 2500 الى 3000 وحدة سكنية خلال هذا العام، في حين ان حاجة البلاد من الوحدات السكنية للعام الواحد يجب ان لا يقل عن 250000 الى 300000 الف وحدة سكنية سنوياً حسب دراسة اعدتها الوزارة في وقت سابق بالتعاون مع منظمة الهبيتات التابعة للامم المتحدة وضمن التخطيط العام للحد من أزمة السكن الكبيرة في العراق [30].

ان ما تم تخصيصه لهذا القطاع المهم والستراتيجي لا يرتقي الى الطموح للنهوض بقطاع السكن وتقليص الفجوة الكبيرة والنقص الهائل من الوحدات السكنية والتي تتحمل الوزارة مسؤولية النهوض بها.

علما ان هذا القطاع يمكنه ان يكون قطاعا واعدا من ناحية مساهمته في تقليص البطالة المستشرية عبر استيعاب احجام غير قليلة من العاطلين عن العمل، فيما لو تمت زيادة تخصيصاته.

- واضافة لذلك فان **الشيء المثير للانتباه هو ان حصة الانشطة السلعية في اجمالي الانفاق لا تزيد عن الربع** (25%) فقط في حين بلغت **حصة الانشطة التوزيعية – الخدمية** ثلاثة ارباع الانفاق. وتدلل هذه الارقام على **الطبيعة التوزيعية – الخدماتية** وليس الانتاجية للاقتصاد العراقي.

- ومن جهة اخرى يلاحظ **تراجع الإنفاق على التعليم** حيث تبلغ حصة الإنفاق العام على وزارة التربية في مشروع الموازنة العامة للدولة لعام 2019 حوالي 1.7% ، أي نحو (2.327) تريليون دينار، وهو ما يشكل نسبة متدنية من الناتج المحلي الاجمالي. أن تدني الإنفاق الحكومي على التعليم، يأتي في إطار إفساح الحكومات المتعاقبة بعد 2003 (وان بدرجات متفاوتة)، المجال أمام سيطرة القطاع الخاص على "تجارة" التعليم في العراق بعد أن تم تكريس صيغة رديئة للتعامل معه بهذه الصورة، بدلا من اعتباره عنصرا أساسيا للتنمية البشرية ولتحقيق التنوير والديمقراطية والتحضر الاجتماعي والإنساني، ولتأهيل خريجي النظام التعليمي لسوق العمل حتى يمكنهم كسب عيشهم بكرامة والمساهمة في بناء اقتصادات بلدهم.

وهذا المستوى من التدني للإنفاق العام ينطبق ايضا على الصحة حيث شكل 4.3% من اجمالي الانفاق العام لعام 2019 (حوالي 2.855 تريليون دينار)، لابد وأن ينتج عن هذا المستوى المتدني من الانفاق الانتشار الكبير للعديد من الأمراض، وأن يكون انتشار هذه الأمراض واسع النطاق بين الفقراء وغير القادرين على تحمل نفقات العلاج في المؤسسات العلاجية الخاصة، بعد أن أفسحت الدولة المجال أمام تحويل الرعاية

[30] قارن: التخطيط تكشف ملامح الموازنة العامة للعام 2012، متاح على الانترنيت على الرابط التالي:
http://www.iraqicp.com/2010-11-21-18-06-01/7535------2012-.html

الصحية من دور للدولة إزاء مواطنيها، إلى نشاط أعمال للقطاع الخاص الذي يوجد بعض رموزه في السلطة مباشرة.

ان هذا الانسحاب للدولة من الرعاية الصحية لمواطنيها هو تجسيد رديء وخطير على الصحة العامة للتوجه المتشدد الذي تتبناه القوى الليبرالية والتي ترى أن الدولة يجب أن تنسحب من كل أدوارها، بما في ذلك دورها في مجالي الصحة والتعليم، رغم أن أعتى الدول الرأسمالية وأكثرها تشددا، لم تتبنى مثل هذه السياسات كما تدلنا على ذلك النفقات العامة على الصحة في المتوسط العالمي.

وعلى اهمية هذا الجدول والملاحظات السريعة التي ذكرناها اعلاه إلا انه يمكن القول ان هذه الارقام وان كانت تعطي تصورا اوليا حول موازنة 2019 لكن ليس فيها ما يشير الى مجرد محاولة لتغيير البنية الريعية – الخدماتية للاقتصاد العراقي. ولهذا فإننا بحاجة الى **العودة مجددا عند توزيع النفقات العامة** بين **النفقات الاستثمارية والنفقات التشغيلية** حيث تشكل النفقات التشغيلية حوالي ثلاثة أرباع (وتحديدا **73.9%** من اجمالي النفقات العامة في ميزانية 2019 يقابلها **26.1**% للنفقات الاستثمارية وهو اتجاه يماثل تقريبا الاتجاه السائد (مع تحسن نسبي ضئيل) الذي حكم ميزانيات السنوات السابقة. علما ان هذا التحسن "النسبي" في بعض السنوات (على قلتها) فرضته عوامل موضوعية ناجمة عن **انخفاض** اسعار النفط بشكل كبير وبالتالي انخفاض الموارد وليس ناجما عن رؤية جديدة تراهن على الاستثمار الانتاجي، وهو ما اشرنا اليه في مكان اخر من هذه الدراسة.

واذا اخذنا تجارب السنوات السابقة لوجدنا انه، ورغم هذه النسبة، إلا اننا عادة ما نصطدم بحقيقة قوامها ان **نسب الانفاق الفعلي من تخصيصات الاستثمار كانت عموما منخفضة** وعادة ما تكون حتى اقل من 50% مما يشكل هدرا وتبذيرا للموارد والفساد. وتشمل **ظاهرة** الشركات الوهمية التي يتم التعاقد معها لتختفي بعد استلام بعض السلف على المشروع ويظل التخصيص المتبقي غير كاف لتنفيذ المشروع فنحصل على مشاريع وهمية. وتتضارب البيانات المتوفرة حول عدد هذه المشاريع ونسب التنفيذ. فهناك معطيات تتعلق ببعض السنوات تشير إلى أنه من أصل أكثر من 3200 مشروع في عهدة الوزارات، هناك 1607 مشروعا **تعاني** من مشاكل في التنفيذ أو عدم التنفيذ نهائيا، منها حوالي 600 مشروعا يشك حتى في وجودها اصلا !! ما يشير الى **حجم الاثر الاقتصادي والاجتماعي** لانجاز تلك المشاريع والمردود الاكيد عند تسريع انجازها. في حين انه وفي حديث لعضو اللجنة الاقتصادية في مجلس النواب العراقي (الدورة الثالثة) نورا البجاري اشارت فيه الى أن "هناك نحو تسعة آلاف مشروع في الخطة السنوية لوزارة التخطيط موزعة على جميع المحافظات، لكن أكثر من ثمانية آلاف مشروع متلكئ وقسم كبير منها لم ينفذ ومازال حبرا على ورق، والقسم الآخر نسب الإنجاز فيه تتراوح بين 5 و10%". من جانبه، قال **باسم جميل أنطوان** نائب رئيس اتحاد رجال الأعمال في العراق أن "نحو تسعة آلاف مشروع تبلغ قيمتها 270 مليار دولار أغلبها متلكئة عن العمل بسبب عدم المتابعة والرصد من قبل الجهات الرقابية وبالذات مجلس النواب" [31].

ولهذا لا يكفي فقط ان تشكل النفقات الاستثمارية ثلث او ربع الموازنة للقول ان ثمة تقدما قد حصل بل لا بد من ربط ذلك **باعتماد** آليات **قادرة على الاستفادة القصوى من الموارد المخصصة**.

[31] لمزيد من التفاصيل انظر: بطء تنفيذ المشاريع يعيق النمو بالعراق. متاح على الانترنيت على الرابط التالي:
http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2014/11/26/%D8%A8%D8%B7%D8%A1-%D8%AA%D9%86%D9%81%D9%8A%D8%B0-%D8%A7%D9%84%D9%85%D8%B4%D8%A7%D8%B1%D9%8A%D8%B9-%D9%8A%D8%B9%D9%8A%D9%82-%D8%A7%D9%84%D9%86%D9%85%D9%88-%D8%A8%D8%A7%D9%84%D8%B9%D8%B1%D8%A7%D9%82

ومن جانب اخر ومن متابعة الارقام **يمكن الاستنتاج ان موازنة 2019 تبدو كما لو انها مقطوعة الجذور عن خطة التنمية الوطنية 2018 – 2022** التي اعدتها وزارة التخطيط واقرها مجلس الوزراء في جلسته المنعقدة بتاريخ الاول من نيسان 2018 (وكذلك عن البرنامج الوزاري للحكومة الجديدة – حكومة عادل عبد المهدي).

فمثلا وضعت هذه الخطة الخمسية هدفا عاما لنمو الناتج المحلي الاجمالي بمعدل سنوي قدره 7% من خلال رفع الناتج المحلي الاجمالي إلى (292.5) ترليون دينار في عام 2022 بعد ان كان 182.2 ترليون دينار عام 2015. وفي مجال الصناعات التحويلية والاستخراجية (عدا النفط)، تعمل الخطة على زيادة نسبة المساهمة في الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الثابتة للصناعات التحويلية والاستخراجية غير النفطية إلى 11.7% في سنة 2022، والعمل على ايجاد مصادر اخرى لتمويل مشاريع القطاع العام واقتصار تمويل الموازنة الاستثمارية للمشاريع الاستراتيجية فقط، فضلا عن دعم الصناعات البتروكيمياوية والاسمدة والصناعات التي تعتمد على الخامات المعدنية والاستفادة من وفرة المواد الاولوية لهذه الصناعات. وفي قطاع الزراعة والموارد المائية تسعى الخطة إلى زيادة نسبة مساهمة القطاع الزراعي في الناتج المحلي الاجمالي إلى 5.2% وتحقيق نمو في هذا القطاع يصل إلى 8.4%.

كما سيجري سيجري العمل على انجاز المشاريع السكنية قيد التنفيذ او المتوقفة وبضمنها الاستثمارية والتي تقدر بحوالي 700 الف وحدة سكنية في المحافظات كافة عدا اقليم كردستان، فضلا عن تأمين 100 الف وحدة سكنية على وفق الطرق والتقنيات الحديثة وانشاء 100 الف وحدة سكنية اخرى مناسبة لمتطلبات تأمين عودة النازحين والعشوائيات والمتجاوزين، وتوفير 50% من التمويل العقاري من استثمارات القطاع الخاص اللازم لتغطية العجز السكني. علما ان احد الباحثين وصف هذه الخطة بأنها " تخطط للمزيد من الوقوع في الفخ الريعي، وليس إلى التنوع في مكونات الاقتصاد الوطني وتوازنه" [32].

الملاحظات اعلاه تتيح استخلاص **استناج فحواه ان موازنة 2019 بلا مرجعية** اذ كما نلاحظ فان خطط التنمية الموضوعة لا تشكل مرجعا لوضع التقديرات المالية السنوية.

السؤال السادس: هل أن موازنة 2019 تكفل مكافحة الغلاء وتساعد ذوي الدخل المحدود والمتقاعدين خصوصا على تحسين أوضاعهم؟

من المعلوم أن غلاء المعيشة يشكل هما يوميا آخر من هموم الناس، إلى جانب **البطالة وتآكل الاجور الحقيقية**.

وميزانية 2019 اعتمدت جملة اجراءات وتوجهات سيكون لها تأثير سلبي ملحوظ على الطبقات الفقيرة وذوي الدخل المحدود عموما من خلال تاكيدها على جملة اجراءات من بينها:

- **مواصلة تخفيض تخصيصات البطاقة التموينية** من **4** تريليون دينار الى اقل من **1.5 تريليون دينار**.

- **تقليص التعيينات** حيث تم الزام الوزارات الاتحادية كافة بايقاف التعيينات ضمن التشكيلات التابعة لها من الشركات العامة والهيئات والمديريات الممولة ذاتيا التي تتلقى منحة من الخزينة العامة الاتحادية للدولة او القروض من المصارف الحكومية.

[32] لمذيد من التفاصيل انظر: عدنان الجنابي، **قراءة نقدية في خطة التنمية الوطنية 2018 – 2022**. متاح على موقع شبكة الاقتصاديين العراقيين، ص 4.

- **زيادة الضرائب المباشرة وغير المباشرة** وسيؤدي ذلك الى ارتفاع الأسعار في السوق المحلية، مما يؤدي بالدرجة الاولى الى تضرر الفقراء والطبقة الوسطى والموظفين الصغار بسبب تلك الضرائب والرسوم.

لـ "التقشف" طابع طبقي بامتياز !

يمكن القول أن الإجراءات التقشفية المعتمدة في موازنة 2019 لها طابع طبقي واضح **جوهره** انها تأتي بالضد من مصالح الكادحين وذوي الدخل المحدود وحتى بعض الشرائح من "الفئات الوسطى".

ففي حال تطبيق هذه الاجراءات وفرض جملة من الضرائب والرسوم والتقييدات، فإنها ستحمّل الشرائح الواسعة من الكادحين وذوي الدخل المحدود والمنخفض الجزء الاكبر من أعباء التقشف، حيث هناك حوالي 6 - 7 ملايين شخص من كاسبي الاجور والمرتبات بما فيهم المتقاعدين اضافة الى مئات الآلاف من الارامل وعوائل الشهداء وما يماثلهم. ومن هنا فان تدهورا واضحا سيطرأ على مستوى معيشة القطاع الاكبر من السكان، هذا اضافة الى ان مقصلة ارتفاع الاسعار تساهم في الحاق المزيد من الضرر بذوي الدخل المحدود.

هذا في الوقت الذي يغيب فيه أي توجه جاد لزيادة ضريبة الدخل التصاعدية مثلا على ذوي الدخول العالية، وزيادة معدلات الضريبة على مختلف أشكال الثروة. وبهذا المعنى **فإنه يراد تحميل الكادحين أعباء الازمة وليس تلك القوى التي تسببت في انتاج هذه الازمة وإدامتها وهي الغارقة في "عسل" الفساد ونهب الثروة الوطنية.**

وطبيعي الاشارة الى أن هذا الخيار: **" ضغط الإنفاق وترشيده" لا يمثل حلا تقنيا بل هو في جوهره حل ذي طبيعة سياسية-اجتماعية- طبقية وستتضرر منه الفئات الكادحة بالدرجة الأولى.**

ومن جهة أخرى وكما اشرنا سابقا، فانه وارتباطا بخيار "ضغط الإنفاق وترشيده"، وفي ظل عدم وضوح الأولويات في الانفاق - بشقيه التشغيلي والاستثماري – فلابد من **الانتباه الى أن النقص الحاصل في نفقات الاستثمار العمومي ستكون له نتائج سلبية مهمة** في مقدمتها إمكانية **تنامي الطبيعة المضاربات للاقتصاد العراقي**. ففي ظروف عدم تبلور استراتيجية تنموية واضحة، ووجود ضع أمنى متدهور، سيتم التوجه إلى القطاعات ذات الربحية السريعة (والتي بدأت تأخذ طابعا ريعيا بوضوح) دون إعطاء أية أهمية للقطاعات الإنتاجية، وهذا من شأنه أن يزيد من اختلال التوازنات الاقتصادية وهي المختلة أصلا.

السؤال السابع: اجراءات مواجه العجز في موازنة 2019: هل هي محايدة ام منحازة ولمن؟

وهذا السؤال يتعلق **بالاثار** التي ستتركها الاجراءات المعتمدة في الميزانية عند وضعها موضع التطبيق العملي.

بداية، لا بد من التاكيد على أن **ظاهرة العجز بالموازنة العامة للدولة هي ظاهرة مركبة ومعقدة**، ولا يجوز ارجاعها الى سبب واحد ووحيد، مثلما تفعل بعض الكتابات التي عادة ما تسطح الامور وتمسك بتلابيب مظاهرها دون الخوض في جوهرها. فهناك **شبكة معقدة من العوامل والمؤثرات** التي اسهمت في حدوث هذا العجز، وهي عوامل ومؤثرات بعضها يعود الى التغيرات التي حدثت في النفقات العامة، وبعضها الآخر يتعلق بالتغيرات التي حدثت في الموارد العامة للدولة. كما لا بد من التذكير بأن الاهمية

النسبية لتلك العوامل تختلف من بلد لآخر، ومن فترة لأخرى. ومن هنا تبدو خطورة التعميم، وبالتالي لن تكون هناك " وصفة " عامة تصلح لجميع البلدان لمواجهة هذا العجز.

واضافة الى ذلك فانه ولاسباب منهجية **لا يجوز التعامل مع مفهوم العجز بالمعنى المطلق** بل ثمة حاجة ملحة هنا للتميز بين:

- **العجز المالي/المحاسبي** حيث عجز الميزانية يتمثل **بزيادة نفقاتها على ايراداتها**.

- و**العجز الاقتصادي/الاجتماعي** حيث يرتبط العجز هنا **بالاثار** الاجتماعية الاقتصادية السلبية التي التي **تنجم** عن **السياسة** المالية المعتمدة وعن **المنهج** المتبع في اعداد الموازنة وتنفيذه.

وفيما بين هذين العجزين يمكن أن تكون العلاقة طردية أو تكون عكسية. فليس عجز الموازنة المالي المحاسبي بالضرورة **متلازماً** مع الآثار السلبية الاقتصادية والاجتماعية، بل قد **يترافق** على العكس، **بتحقق آثار إيجابية عندما يكون مقصودا لتحقيق بعض اهداف السياسة المالية**. والعكس صحيح أيضاً. فليس المهم هنا الرصيد الايجابي أو السلبي بل ما هو اهم **الكيفية والوسائل** التي يتحقق بها والتي تحكم التغيرات الاقتصادية والاجتماعية التي تتحقق معه.

استنادا الى الملاحظات أعلاه وبالعودة الى الملموس، اي الى العجز في الموازنة، فإنه ومنعا لأي التباس لا بد من **قراءة صاحية** للعجز في الموازنة الفيدرالية لعام 2019 **والبحث** عن **مدلولاته الاجتماعية** من خلال عدم التعامل معه باعتباره هدفا أو رقماً مجرداً بحد ذاته.

ومن المؤكد انه في ظل التفاوت الطبقي/الاجتماعي الواضح في البلاد فانه **لا يمكن القبول بتفسير العجز ومصادر تمويله بشكل عام ومن دون تحديد ملموس**، بل لا بد من ربط ذلك بسؤال اخر هو:

ما هي القوى المتضررة من اجراءات مواجهة هذا العجز؟

والجواب ان **المتضرر الاكبر هو المواطنون من ذي الدخل الثابت والمحدود**، أي ان **نظام علاقات الانتاج السائد يعيد توزيع آثار العجز لصالح القوى المتنفذة وبالضد من مصالح الكادحين ومحدودي الدخل مما يعني ان الموازنة السنوية طبقية الطابع وليس مجرد واردات ونفقات وارقام صماء مجردة من أي روح.**

اذا عدنا لعجز الموازنه (وقد روج في الموازنات السابقة ان هذا العجز هو مجرد عجز حسابي (وقد انتقدنا ذلك في مقالة سابقة[33]) فانه يمكن القول انه **كبير**، **وتزداد خطورته في ظل عاملين مهمين:**

الاول: **الافق غير الواضح لأكبر مصدر للايرادات** والمتاتي من العوائد الناجمة عن تصدير النفط الخام حيث يلاحظ **تذبذب** اسعار النفط في السوق العالمية إذ يشكل العجز المتوقع في عام 2019، (25%) من اجمالي الايرادات المتوقعة و 32.2% من الايرادات النفطية المتوقعة لهذا العام. علما ان العجز المذكور يشكل 20% من اجمالي النفقات لعام 2019.

الثاني: يتعلق **بمصادر تغطية العجز**. وتوافقا مع **السياسة المالية** وبحسب قانون موازنة 2015 المعدل فان هذا العجز سيغطى من "الاقتراض الداخلي والخارجي ومن مبالغ النقد المدورة في حساب وزارة المالية الاتحادية ونسبة من الوفر المتوقع من زيادة اسعار النفط الخام المصدر او زيادة صادرات النفط الخام".

[33] انظر: د.صالح ياسر، **العجز في موازنة 2010 ليس حسابيا.. انه عجز حقيقي !.** متاح على الانترنيت على الرابط التالي:
http://www.sotaliraq.com/articlesiraq.php?id=58458#axzz3TXs6owBo

للاجابة على هذا السؤال علينا العودة مجددا الى معطيات الجدول **رقم** (11) وتفكيكها الى مكوناتها، وما يهمنا هنا حجم **المصادر الخارجية** لتمويل العجز.

ويخول قانون موازنة عام 2019 وزير المالية الاتحادي أو من يخوله سد العجز الفعلي في الموازنة وحسب المبالغ المبينة في جدول تمويل العجز ومن المصادر المذكورة أدناه بالاقتراض لغرض سد العجز في الموازنة العامة الاتحادية كالتالي:

أ. يخول وزير المالية الاتحادي:

1- اصدار حوالات خزينة .

2- اصدار سندات وطنية للجمهور.

3- اصدار سندات وحوالات للمصارف الحكومية تخصم لدى البنك المركزي العراقي.

4- قروض من المصارف التجارية.

ب. يخول وزير المالية او من يخوله بعد مصادقة مجلس الوزراء الاقتراض من المصارف الاجنبية وحسب المبالغ المبينة في جدول تمويل العجز اعلاه ومن المصادر المذكورة ادناه لغرض دعم الموازنة:

1- الاقتراض من البنك الدولي

2- الاقتراض من صندوق النقد الدولي

3- الاقتراض من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي

4- الاقتراض من الوكالة الفرنسية للتنمية

5- اصدار سندات خارجية

6- تكون كافة القروض والسندات الخارجية والمشاريع الممولة بالقروض معفاة من الضرائب والرسوم الكمركية وفقاً للنصوص الواردة من اتفاقيات القروض

ج. يخول وزير المالية الاتحادي أو من يخوله الاستمرار بالاقتراض من الخارج لتمويل المشاريع التنموية بعد مصادقة مجلس الوزراء للقروض المصادق عليها في السنوات السابقة المبينة تفاصيلها ادناه:

أ. الاستمرار بالاقتراض من البنك الياباني للتعاون الدولي (JBIC) من أصل مبلغ القرض (500) مليون دولار (خمسمائة مليون دولار) لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء. وسيتم **تمويل مبلغ (100) مليون دولار** (مائة مليون دولار) منه عام 2019.

ب. الاستمرار بالاقتراض من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (JICA) لغرض تمويل مشاريع بمبلغ **(756,1) مليون دولار** (سبعمائة وستة وخمسون مليون ومائة الف دولار) لعام 2019، ج -الاستمرار بالاقتراض من بنك التنمية الالماني (KFW) من أصل مبلغ القرض (500) مليون يورو (خمسمائة مليون يورو), لتمويل مشاريع إعمار المناطق المحررة من الارهاب وسيتم تمويل بمبلغ يعادل (80) مليون دولار (ثمانون مليون دولار) لعام 2019.

د.الاستمرار بالاقتراض من مؤسسة التمويل الايطالية (القرض الايطالي) من اصل مبلغ القرض البالغ (400) مليون يورو وسيتم تمويل مبلغ ما يعادل **(110,9)** مليون دولار لعام 2019:

هـ . الاستمرار بالاقتراض من وكالة التعاون الأمني والدفاع الامريكية من أصل مبلغ القرض البالغ (1105) مليون دولار (الف ومائة وخمسة مليون دولار) لتمويل احتياجات وزارة الدفاع وسيتم تمويل **مبلغ (500) مليون** دولار (خمسمائة مليون دولار) منه لعام 2019.

و.الاستمرار بالاقتراض من أصل مبلغ قرض البنك الدولي (500) مليون دولار (خمسمائة مليون دولار) وسيتم تمويل مشاريع الوزارات بمبلغ **(430) مليون دولار** (اربعمائة وثلاثون مليون دولار) لعام 2019 .

ز. الاستمرار بالاقتراض من وكالة تمويل الصادرات البريطانية (UKEF) او بضمانتهاوعلى ان يتم تمويل مشاريع البنى التحتية بمبلغ **(300) مليون دولار** (ثلثمائة مليون دولار) خلال عام 2019.

ح . الاستمرار بالاقتراض من البنوك الأجنبية بضمانة EKN السويدية من اصل مبلغ القرض البالغ (500) مليون دولار (خمسمائة مليون دولار) لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء التي ستنفذها شركة (ABB) وسيتم **تمويل مبلغ (80) مليون دولار** (ثمانون مليون دولار) لمشاريع الوزارة المذكورة لعام 2019.

ط .الاستمرار بالاقتراض بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الالمانية وبنك ستاندر وجارترد من اصل مبلغ القرض البالغ (500) مليون دولار (خمسمائة مليون دولار) وسيتم **تمويل مبلغ (160) مليون دولار** (مائة وستون مليون دولار) عام 2019 لغرض تنفيذ شركة سيمنس الالمانية لمشاريع وزارة الكهرباء.

ي- الاستمرار بالاقتراض بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الدولية لغرض شراء الاسلحة والاعتدة والدعم اللوجستي لكل من وزارتي الداخلية والدفاع وهيئة الحشد الشعبي وجهاز مكافحة الارهاب وسيتم **تمويل مبلغ (906) مليون دولار (تسعمائة وستة مليون دولار)** منه عام 2019 توزع على النحو الآتي:

ك – الاستمرار بالاقتراض لمشاريع الصيانة السنوية المتعددة لوزارة الكهرباء بضمانة مؤسسات ضمان الصادرات الدولية لصالح شركة (GE) الامريكية بمبلغ (300) مليون دولار(ثلثمائة مليون دولار)وسيتم **تمويل مبلغ مقداره (160) مليون دولار** (مائة وستون مليون دولار) خلال عام 2019 .

ل- الاستمرار بالاقتراض من الصندوق الكويتي للتنمية الاقتصادية العربية لتمويل مشاريع البنى التحتية من اصل المبلغ (440) مليون دولار (اربعمائة واربعون مليون دولار) وسيتم **تمويل مشاريع بمبلغ (40) مليون دولار** (اربعون مليون دولار) موزعة على النحو الاتي:

م-الاستمرار بالاقتراض من الصندوق السعودي للتنمية من اصل مبلغ القرض البالغ (500) مليون دولار (خمسمائة مليون دولار) لتمويل مشاريع البنى التحتية وسيتم **تمويل مبلغ (45) مليون دولار** (خمسة واربعون مليون دولار) خلال عام 2019 لصالح الوزارات.

ن. الاستمرار بالاقتراض من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية من اصل مبلغ القرض البالغ (15,730) مليون دولار (خمسة عشر مليون وسبعمائة وثلاثون الف دولار) لصالح مشاريع وزارة الزراعة وسيتم **تمويل مبلغ (5) ملايين دولار** (خمسة مليون دولار) منه خلال عام 2019

س. الاستمرار بالاقتراض بضمانة وكالة ضمان الصادرات البريطاني بمبلغ (1020) مليون دولار (الف وعشرون مليون دولار) وسيتم **تمويل وزارة الكهرباء منها مبلغ (500) مليون دولار** (خمسمائة مليون دولار)خلال عام /2019 .

ع- الاقتراض بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات البريطانية (UKEF) مبلغ (300) مليون دولار لتمويل مشروع تأهيل وصيانة محطة المسيب الحرارية وسيتم **تمويل وزارة الكهرباء بمبلغ (100) مليون دولار** منه في عام /2019.

ف - الاقتراض من البنوك الاجنبية بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الالمانية ومؤسسات ضمان الصادرات العالمية الاخرى لتمويل مشاريع خارطة الطريق لأعمار قطاع الكهرباء وبمبلغ (500) مليون يورو (خمسمائة مليون يورو) لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء التي ستنفذها شركة سيمنس الالمانية وسيتم **تمويل ما يعادل (150) مليون دولار (مائة وخمسون مليون دولار) خلال عام 2019 .**

ص ــ الاقتراض من البنك الدولي بمبلغ قدره (240) مليون دولار (مئتان واربعون مليون دولار) لتمويل المشاريع المدرجة ادناه وسيتم **تمويل مبلغ (25) مليون دولار** (خمسة وعشرون مليون دولار) لعام 2019/

ق ــ الاقتراض من المصرف العراقي للتجارة بمبلغ (600) مليون دولار(ستمائة مليون دولار) لتمويل المشاريع المدرجة ادناه وسيتم **تمويل مبلغ (376) مليون دولار** (ثلثمائة وستة وسبعون مليون دولار)منه لعام 2019 .

ر- الاقتراض من الوكالة الفرنسية للتنمية (300) مليون يورو (ثلثمائة مليون يورو) لتمويل مشاريع تجهيز المياه لصالح وزارة الاعمار والاسكان والبلديات العامة ولغرض تأهيل مطار الموصل الدولي لصالح وزارة النقل وسيتم **تمويل ما يعادل مبلغ (70) مليون دولار** (سبعون مليون دولار) منه عام 2019/ .

ش- الاستمرار بالاقتراض من البنوك التجارية الدولية وبضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الالمانية مبلغ قدره (500) مليون دولار (خمسمائة مليون دولار) لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء التي ستقدمها شركة سيمنس الالمانية بمبلغ **(100) مليون دولار** (مائة مليون دولار) خلال عام / 2019 .

د – الاقتراض من البنوك الاجنبية بضمانة الصادرات الدولية لتمويل مشاريع خارطة الطريق لاعمار قطاع الكهرباء بمبلغ (500) مليون دولار (خمسمائة مليون دولار) لتمويل مشاريع وزارة الكهرباء التي ستنفذها شركة (GE) الامريكية وسيتم **تمويل مبلغ (150) مليون دولار** (مائة وخمسون مليون دولار) خلال عام / 2019 .

4ــ يخول وزير المالية الاتحادي أو من يخوله بعد مصادقة مجلس الوزراء الاقتراض من المصادر الاتية:

أ - الاقتراض من البنك الاسلامي للتنمية بمبلغ **(279) مليون دولار** (مئتان وتسعة وسبعون مليون

دولار) لتمويل مشاريع البنى التحتية

ب - الاقتراض من الوكالة اليابانية للتعاون الدولي (JICA) بمبلغ **(2000) مليون دولار** (ملياري دولار)

ج - الاقتراض من البنوك الصينية الاجنبية بضمانة مؤسسة ضمان الصادرات الصينية (سينوشور) بمبلغ **(1000) مليون دولار (مليار دولار)** ضمن آلية الاتفاقية الاطاريةالموقعة بين وزارة المالية الاتحادية

ومؤسسة ضمان الصادرات الصينية وعلى وزيري المالية والتخطيط اضافة التخصيصات السنوية ضمن موازنة الجهات المستفيدة من التمويل ضمن موازنة عام /2019

د- الاقتراض من الدول المانحة بموجب مؤتمر الكويت للمانحين (تركيا , قطر , دولة الامارات العربية) بمبلغ **(1000) مليون دولار** لتمويل مشاريع البنى التحتية واعادة الاعمار(بضمنها مشروع تجهيز وتنفيذ ابراج نقل الطاقة (KV132) لصالح وزارة الكهرباء) وعلى وزيري المالية والتخطيط الاتحاديتين اضافة التخصيصات السنوية ضمن موازنة عام 2019.

5ـــ لوزير المالية الاتحادي أو من يخوله بموافقة رئيس الوزراء الاتحادي اصدار ضمانات الى :-

أ- شركة جنرال الكتريك بمبلغ **(63) مليون دولار** (ثلاثة وستون مليون دولار) لتمويل وصيانة محطات القيارة التابعة لوزارة الكهرباء

ب- شركة (STX) الكورية الجنوبية بمبلغ **(125) مليون دولار** (مائة وخمسة وعشرون مليون دولار) لتمويل وتأهيل وصيانة وتشغيل محطات تابعة لوزارة الكهرباء .

ويعني ذلك ان حصة المؤسسات النقدية الدولية المؤشر اليها اعلاه ستشكل حوالي 67% من اجمالي مصادر تمويل العجز. ولابد من الاشارة الى ان **الخطورة في هذا النهج** تكمن **في تكريس تبعية واعتماد الاقتصاد العراقي على الخارج** والحد من سيطرة الحكومة العراقية، على اتجاهات إعادة هيكلة الاقتصاد العراقي، مما يشكل في التحليل النهائي انتقاصاً للسيادة الوطنية.

ولابد من الاشارة هنا الى ان **سؤالا مفصليا يفرض نفسه** وهو: **هل يجب أن يتم تمويل العجز المتوقع بزيادة الاقتراض المحلي والخارجي وما يترتب على هذا الاقتراض من فوائد وتقييدات، ام بتحسين كفاءة الاداء وتوظيف الادخارات الحكومية والاهلية والهيئات والشركات العامة والخاصة، واعتماد ضرائب مباشرة على الدخول والثروات وعلى ضرائب غير مباشرة مفروضة على السلع والخدمات، وخصوصا المستوردة منها؟**

ولا بد من الاشارة الى ان مهندسي موازنة 2019، كما "أسلافهم الصالحين" يراهنون مجددا ايضا، دون ان يشيروا الى ذلك علنا، على "امكانية الارتفاع في أسعار النفط الخام " للتغلب على العجز وهو ايضا رهان على عوامل خارجية ليست مؤكدة، فأسعار النفط الخام على الصعيد العالمي تتعرض للتذبذبات صعودا وهبوطا.

خلاصة الامر، إن **اتجاه العجز في الموازنات السنوية وتفاقمه يعكس اختلالا هيكليا وليس شكليا**. ولهذا يمكن القول أن **العجز في موازنة 2019 ليس عجزا حسابيا بل هو عجز بنيوي**. ولا يمكن معالجة هذا النوع من العجز إلا من خلال مقاربة أخرى وهو ما سنتوقف عندة في الفقرة التالية.

ثالثا: الخيارات الاقتصادية-الاجتماعية الكبرى لمواجهة الازمة الراهنة؟

الحاجة الى مقاربة اخرى لاشكالية العجز

مثل هذه المقاربة تستلزم أولا وقبل كل شيء **تدشين نقاش مجتمعي** بصددها وأن تنطلق من **إعادة النظر في نمط الأولويات** المعتمدة من طرف الحكومات المتعاقبة. **وهذا لا يتطلب حلولا ترقيعية او اعتماد سياسات الهروب الى الامام والمقاربات المجتزئة** للمشكلات الفعلية التي تواجه اقتصادنا في لحظة تطوره الملموسة بل **مواجهة تلك المشكلات عبر رؤية استراتيجية جديدة**.

في مسعى الاجابة على السؤال المحوري اعلاه، يبدو من المفيد في البداية ان نشير الى مجموعة من **الملاحظات** التي **ستكون حاكمة للتفكير في بلورة منهج آخر بديل عن المنهج الذي تعتمده الموازنة لمواجهة تحديات العجز المالي الكبير**:

اولا: التعامل مع العجز في الموازنة العامة للدولة ليس باعتباره عجزا حسابيا تقليديا بل احد الاختلالات البنيوية المهمة التي تعانيها بلادنا، اي انه غدا صفة لصيقة بخصائص البنية الراهنة وانه يرتبط بمجموعة من الاختلالات البنيوية الاخرى التي يعاني منها الاقتصاد الوطني. ومن ثم فان **علاج هذا الاختلال يجب ان ياتي ضمن رؤية vision جديدة ومتكاملة**، او على وجه الدقة **ضمن منظور تنموي شامل**، لعلاج مجمل الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي. فلا معنى لعلاج هذا الاختلال اذا ظلت الاختلالات الاخرى بلا علاج.

ثانيا: ان من الخطورة بمكان علاج العجز من خلال الانكماش، أي تعطيل التنمية وزيادة البطالة وتردي مستويات معيشة السكان. ومن هنا لا بد من **النظر الى علاج العجز في الموازنة العامة باعتباره أحد المحاور الاساسية لاعادة احياء جهود التنمية** وليس تبذير الموارد في ظل انعدام رؤية استراتيجية واضحة.

ثالثا: لا خلاف على ان علاج عجز الموازنة ستكون له تكلفة ما، ولكن المشكلة ليس في التكلفة بحد ذاتها وانما بالاجابة على سؤال آخر**: من هي القوى الاجتماعية التي ستتحمل هذه التكلفة؟ وضرورة ان توزع على السكان بشكل يراعي العدالة الاجتماعية**. وهذا يعني ضرورة ان يتناسب العبء مع القدرة على التحمل، فالاغنياء يجب ان يتحملوا نصيبا من هذا العبء اكبر من ذاك الذي يلقى على كاهل الفقراء ومحدودي الدخل. وقد بيّنا في مكان آخر من هذه الدراسة ان موازنة 2019 منحازة للاغنياء على حساب الفقراء.

رابعا: تجنب ان لا يكون النقاش حول العجز ومواجهته حبيس غرف مغلقة ومحصورا بـ "المستشارين" بل لا بد ان يكون هناك حوار حوار شعبي لمناقشة السياسات والاجراءات الجديدة المقترحة لعلاج العجز وذلك عبر المؤسسات الديمقراطية ومؤسسات المجتمع المدني حتى يكون هناك اقتناع بجدوى علاج العجز واقتناع بتلك السياسات والاجراءات.

ملخص القول: البلاد بحاجة الى رؤية اجتماعية – سياسية جديدة تختلف عن تلك الرؤية التي حكمت الخيارات الاقتصادية الكبرى و نمط توزيع الأولويات الخاصة بالإنفاق الحالي. وكل حديث عن الاصلاحات المطلوب بدون الارتكان الى مثل هذه الرؤية المجتمعية الجديدة سيبقى مجرد حبر على ورق.

وفي ضوء الرؤية أعلاه هناك عدة محاور اساسية لعلاج العجز من بينها:

أولا: ترشيد الانفاق العام. ليس المقصود بالترشيد هنا، تخفيض الانفاق العام بالضرورة، او كبح نموه بشدة كما ينادي بذلك انصار "المنهج الانكماشي"، بل المقصود هو **زيادة الكفاءة الانتاجية للانفاق العام** في المجالات التي يذهب إليها. ونبدو اهمية هذه القضية على وجه الخصوص حينما نعلم، ان كثيرا من مجالات وبنود الانفاق العام تنطوي على اسراف شديد، وعلى انعدام الرشادة في استخدام الموارد، بل واحيانا ينطوي الامر على تبديد للموارد أو نهب للمال العام. وهناك الكثير من الدلائل عن نسب تنفيذ المشاريع التي غالبا لا تتجاوز الـ 50% على ابعد تقدير. بل ان بعضها لا تتجاوز نسب الإنجاز فيه تتراوح بين 5 و10%.

ان ترشيد الانفاق العام، سيتطلب، بصفة عامة، **اخضاع موازنات الوزارات والمؤسسات والادارات الحكومية لرقابة مالية فاعلة** من جانب ديوان الرقابة المالية والبرلمان وهيئة النزاهة .. الخ من المؤسسات

الرقابية. **ومن هنا ضرورة ربط قضية مكافحة الاسراف في تبديد الموارد ونهب المال العام بتوافر الديمقراطية وتعزيز الشفافية**.

ولا بد من التوقف هنا عند **قضية يدور حولها صراع فكري**، ألا وهي **قضية الاجور الحكومية**. فهناك من يعتقد (مثل البنك الدولي) بانه لما كان بند الاجور وتعويضات المتقاعدين وما يماثلهما يستحوذ على نسبة مهمة من جملة الانفاق العام، بسبب زيادة اعداد الموظفين العموميين الذين يعملون، ويديرون، مختلف اجهزة الدولة فان اعتبارات خفض عجز الميزانية ورفع كفاءة الانجاز في تلك الاجهزة تقتضي تسريح اعداد كبيرة منهم، او خفض اجورهم، وتاجيل علاواتهم الاجتماعية، فضلا عن تجميد التوظيف الحكومي او تقليصه الى حدود كبيرة. ورغم ان هذا الاجراء قد **ينجح** في تحقيق ضغط لا باس به في بند الاجور والمرتبات في الموازنة العامة للدولة، إلا انه وحسب تجارب عديدة شهدتها بلدان اخرى- **سيؤدي الى أثر سلبي يتمثل في مفاقمة مشكلة البطالة**، وما ينجم عنها من **آثار** ومشكلات اجتماعية وسياسية وامنية لا يستهان بها. ومن **وجهة النظر الاجتماعية** فان **هذا الاجراء هو اجراء غير انساني اولا، ويعامل البشر معاملة الجماد** (ينظر اليهم على انهم **مجرد بند من بنود الانفاق العام**). وعلى **المستوى الاقتصادي**، فان هذا **الاجراء يؤدي** الى **تعميق** حالة الكساد في البلد، لان الاجور وان كانت **اهم وأكبر بنود الانفاق العام** في الموازنة العامة، إلا انها من ناحية اخرى هي **المصدر الاساسي لدخل قطاع عريض من المواطنين والمنبع الاساسي لإنفاقهم**. وبالتالي فان خفضها من خلال تسريح العمالة الحكومية – سوف ينعكس مباشرة في **تخفيض حجم الطلب الكلي الداخلي، مما** سيكون له تأثير انكماشي في الانتاج والاستثمار.

ثانيا: **اعادة ترتيب اولويات الانفاق العام**. بداية، لا بد من الاشارة الى ان اعادة النظر في نمط الاولويات هنا، وهذا يتطلب رؤية اجتماعية وسياسية مختلفة عن تلك الرؤية التي حكمت توزيع الاولويات للانفاق العام حتى هذه اللحظة، **رؤية تنحاز للعقلانية الاقتصادية، ولمبادئ الترشيد، والتنمية المستدامة، وللعدالة الاجتماعية**.

ومن الضروري هنا ان يتم في موازنة عام 2019 ضغط فعلي لأبواب وبنود الأنفاق غير الضرورية والتي لا تحتل أولوية، ومن أهمها بنود شراء الأثاث والسيارات ونفقات ادامتها، وباب الايفادات واقتصارها على تلك الضرورية والتأكيد على اقامة الدورات التدريبية التي ترفع من مستوى الأداء وأن يجري تنظيمها داخل العراق، كما يمكن ان يشمل التقليص بنود النثرية والضيافة والمكافآت لكبار المسؤولين.

ثالثا: تنمية الموارد العامة. هناك نوعان من الضرائب: الضرائب المباشرة والضرائب غير المباشرة.

وفيما يخص الضرائب المباشرة، فانه ايا كانت طبيعة التطوير المطلوب، فان هناك **اربعة اعتبارات مهمة**، من الضروري مراعاتها عند تطوير الضرائب المباشرة:

- **اعتبار العدالة الاجتماعية**، أي ضرورة ان يتناسب العبء الضريبي مع المقدرة على الدفع ومراعاة ظروف محدودي الدخل والكادحين عموما.

- **اعتبار ان لا تؤثر السياسية الضريبية الجديدة واجراءات التطوير بشكل سلبي في حوافز الادخار والاستثمار والعمل**.

- **ضرورة مراعاة اعتبارات الكفاءة في التحصيل الضريبي**، أي **خفض التكاليف** الادارية لتحصيل تلك الضرائب.

- **اعتبارات "المرونة"** وهو ما يعني ضرورة تحريك الحصيلة الضريبية في اتجاه موازٍ لزيادة الدخل والناتج.

اما **الضرائب غير المباشرة** وهي ضرائب لا تميز بين غني وفقير، وبالتالي فهي ضرائب لا يتوافر فيها عنصر العدالة الاجتماعية. وفي حالات كثيرة ستؤدي زيادة هذا النوع من الضرائب، وبالذات المفروضة على سلع الاستهلاك الضروري، الى المساس باوضاع الفقراء ومحدودي الدخل مما ستكون له آثار اجتماعية ونفسية ضارة.

ومن الضروري أن يتجه التفكير إلى الضرائب **التصاعدية**، كضريبة الدخل باعتبارها أكثر عدلا من الضرائب غير المباشرة، كأن يصار إلى رفع نسبة الضريبة على الشرائح العليا من الدخل، وأن تشمل ذوي الدخول المرتفعة من غير العاملين في الدولة، ككبار التجار ورجال الأعمال و**المقاولين** وأصحاب المهن الحرة. كما يمكن رفع نسبة الضريبة على الممتلكات العقارية **وعلى الميراث**.

وفيما يخص تأمين التمويل اللازم للعجز، **فمن الافضل عدم اللجوء للاقتراض الخارجي لما يترتب عليه من اعباء اضافية وفي مقدمتها الفوائد المفروضة على القروض وما يرتبط بها، غالبا، من شروط مجحفة وارتهان لمنطق المؤسسات المقرضة واستراتيجياتها**، وذلك بالتوجه نحو الاقتراض من المصارف الحكومية المحلية، وكذلك النص على **إصدار** سندات بفائدة مناسبة للاقتراض من الجمهور، فذلك من شأنه تشجيع الادخار وتطوير الأدوات المتاحة للتداول في سوق الاوراق المالية.

بعض الخلاصات الختامية

يتيح العرض السابق بلورة الخلاصات التالية:

1. في اطار الظروف الحالية حيث تنامى معدلات البطالة والفقر والاستقطاب المجتمعي **فإن السياسة الانكماشية التي ارتكنت اليها موازنة 2019 يمكن أن تؤدي إلى التضحية بالتنمية، وبالتالي الابقاء على ذات البنية الاقتصادية المشوهة والاحادية الجانب التى تهيمن فيها الريوع النفطية ويتصاعد فيها دور النشاطات الخدمية و تهمل فيها قطاعات الانتاج المادي**. إنها تحدّ بذلك من هامش تحرك الميزانية العامة وعدم إيلاء الاهتمام الواجب لنفقات الاستثمار في ظل سياق يتسم بتفاقم البطالة، واتساع دائرة الفقر، وسيادة التهميش الاجتماعي، والوضع الأمني المضطرب، هذا اضافة الى الصراعات بين المتنفذين حول السلطة والنفوذ واعادة توزيع "الكعكة".

2. **البديل** لهذه السياسة هو **اعتماد سياسة مالية تستند الى استراتيجية تنموية** تسعى الى رفع معدلات الدخل القومي، واعادة بعث النشاط في فروع الاقتصاد، والعمل الحثيث للقضاء على البطالة عبر خلق فرص عمل بهدف الرفع من القدرة الشرائية للمواطنين، ورفع مستويات المعيشة، وبعث الحيوية في قدرة الدولة على أداء وظائفها وليس تهميشها ودفعها لتلعب دورا لا يزيد عن مجرد خفير ليس إلاّ!.

3. بهذا المعنى، **تحتاج البلاد اذن اليوم الى منهجية جديدة ومنطق آخر للتفكير**.. ليس هناك الكثير في القوى المتنفذة من هو راغب او يريد تجاوز المشكلات البنيوية العديدة، بما فيها المشكلات الاقتصادية، بل على العكس يراهن البعض على اعتماد سياسات الهروب للامام، الامر الذي يؤدي الى اعادة انتاج الازمات وليس التغلب عليها، والبرنامج الحكومي لرئيس الوزراء الجديد عادل عبد المهدي يقدم دليلا آخر على هذه السياسات، حيث امتاز بالارتباك و بالغموض وبتناقض الاولويات وتضاربها.

4. تتيح الملاحظات السابقة القول ان **الصراع بشان الميزانية انما هو صراع بدائل، أي ان شكل من اشكال الصراع الطبقي، وليس مجرد لعبة ارقام حسابية تبحث عن العجز في الموازنة كمن يبحث عن ابرة في كومة قش.**

5. واخيرا علينا ان نذكّر مجددا بان علاج عجز الموازنة الاتحادية لعام 2019، وهو **عجز فعلي، ستكون له تكلفة**. غير أن **المشكلة الاساسية، كما ذكرنا سابقا، لا تكمن في التكلفة بحد ذاتها** بل أن الأمر يتعلق **بمن هي القوى الاجتماعية التي ستتحمل هذه التكلفة؟**

لهذا يطرح مطلب أن تعمل موازنة 2019 بشعار: **من كل حسب قدرته!** وبفصاحة شديدة: يجب أن لا تتم اجراءات سد العجز المتوقع على حساب الطبقة العاملة والكادحين عموما من جهة ولصالح "الحيتان الكبيرة" من جهة أخرى وهي غير المتضررة اصلا من الأزمة، فليس عادلا "تشريك" الاعباء وتوزيعها بـ "التساوي" بذريعة ان الازمة تطول الجميع !.

خلاصة القول أنه من الواضح أن الميزانية الجديدة لعام 2019 تجاهلت إلى حد كبير الهموم الاقتصادية للمواطنين وخصوصا الفقراء والكادحين منهم لصالح الاهتمام بهموم "الحكومة" الإقتصادية. وشتان الفارق بين هموم المواطن، الذي يتوق إلى فرصة عمل ملائمة، وإلى نوعية مقبولة من التعليم والخدمات الصحية والبنى التحتية وزيادة المعروض من السلع والخدمات بأسعار مناسبة لدخول الأغلبية العظمى، وبين "هموم" الحكومة التي تركز جهودها من أجل الحصول على "شهادة صلاحية" من المؤسسات المالية والنقدية الدولية ومن شركات النفط الأجنبية العاملة في البلاد.

أوائل كانون الأول 2018