وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعه بابل – كليه الادارة والاقتصاد

قسم العلوم المالية والمصرفية

فرص تحقق الاستدامة المالية في ظل عجز الموازنة العامة للدولة

بحث تقدمت به الطالبتان

ازهار صلاح مهدي

اخلاص ابراهيم صلال

الى مجلس قسم العلوم المالية والمصرفية كجزء من متطلبات نيل شهادة البكالوريوس

بـأشراف

د. اسعد منشد

١٤٤٤هـ

٢٠٢٣م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿هُوَ الَّذِي جَعَلَ الشَّمْسَ ضِيَاءً وَالْقَمَرَ نُورًا وَقَدَّرَهُ مَنَازِلَ لِتَعْلَمُوا عَدَدَ السِّنِينَ وَالْحِسَابَ مَا خَلَقَ اللَّهُ ذَٰلِكَ إِلَّا بِالْحَقِّ يُفَصِّلُ الْآيَاتِ لِقَوْمٍ يَعْلَمُونَ﴾

صدق الله العلي العظيم

سورة يونس أية(٥)

الاهداء

الى من علمتني الألف. .. والياء الى من حرستني بالدعاء. ..

امي الغالية

الى العين التي تحرسني بعد الله. ...

ابي الحبيب

الى من حبهم يجري في عروقي وبلهم بذكراهم فؤادي الى. ..

اخوتي

الى من صاغو لنا علمهم حروفا ومن فكرهم مناره تيسر لنا سيرة العلم والنجاح الى. ..

اساتذتنا الكرام

الى من سرنا سويا ونحن نشق الطريق معا نحو النجاح والابداع الى

زملائي وزميلاتي

الشكر والتقدير

بعد شكر الله تعالى وحمده، يسرّني أن أقول شكرًا لكلّ حلمٍ بدأ صغيرًا ثم ازداد وكبر

بفضل أبي وأمي،

شكرًا لأساتذتي الأفاضل،

ولكلّ من زرعوا الخير في دربي وجعلوني أقبل على العلم بشغفٍ وتميّز،

شكرًا لكلّ من قال لي كلمة خير تُعينني على الوصول، ولكلّ من آمن بي ودفعني إلى أن أكون مخلصًا في طلب العلم،

شكرًا لمن كانوا لي السند والقوة عندما كنت أوشك على الوقوع، ولكلّ من ابتسموا في وجهي عندما أوشكت على اليأس، واليوم وأنا أقدّم هذا البحث العلمي الذي أخذ مني جهدًا ووقتًا ودراسة، يسرّني أن أفخر بكلّ معلومة كتبتُها؛

لأنّها نتاج تعب وجهد مبارك جاء بفضل الله وتوفيقه وتيسيره.

المحتويات

الموضوع	رقم الصفحة
الآية القرآنية	ب
الاهداء	ت
الشكر والتقدير	ث
المحتويات	ج
المستخلص	١
المقدمة	٢
المبحث الاول (منهجية البحث)	٤-٣
المبحث الثاني (الاطار النظري)	١٧-٥
المطلب الاول: الاستدامة المالية	١١-٥
المطلب الثاني :عجز الموازنة	١٧-١٢
المبحث الثالث (الاطار العملي)	٢٧-١٨
المطلب الاول: تحليل هيكل نفقات العامة للموازنة الاتحادية في العراق للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٩)	٢٤-١٨
المطلب الثاني : تحليل العجز للموازنة الاتحادية في العراق للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٩)	٢٥-٢٢
الاستنتاجات	٢٦
التوصيات	٢٧
المصادر	٢٩-٢٨

المستخلص

ينطلق موضوع البحث من الاستدامة المالية والأهمية القصوى لعلاقتها بعجز الموازنة العامة لاسيما في ظل الأزمات والصعوبات الاقتصادية ، وقد تبلورت مشكلة البحث حول العوامل الاقتصادية المؤثرة في ظاهرة عجز الموازنة العامة وعدم تحقق فرص الاستدامة المالية في العراق ، ولتحقق هدف البحث تم استخدام التحليل الوصفي الإحصائي لبيان قدرة الحكومة على تحقق الاستدامة المالية وتحليل هيكل الموازنة العامة في العراق وبيان أثر العجز فيها للمدة قيد البحث ، وتوصل الباحث إلى جملة من الأسباب أهمها ارتباط الاستدامة المالية في العراق بسعر برميل النفط ، فمتى ما إرتفع سعر النفط إنخفض العجز في الموازنة العامة وتحققت فوائض مالية ، وبالعكس ، كما أن اعتماد الإقتصاد العراقي بنسبة أكثر من (٩٠ %) على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة وأغفاله عن باقي القطاعات الإقتصادية الأخرى مما جعله إقتصاداً أحادي الجانب ، ويوصي الباحث على الحكومة خلق إستراتيجية تهدف إلى تنوع مصادر الإيرادات العامة وتنميتها لاسيما الضرائب منها وتنمية وتطوير باقي القطاعات الأخرى كالزراعة .

المقدمة

تعد الاستدامة المالية أحد المفاهيم الحديثة والمتجددة في علم المالية العامة ، اذ يشير مفهوم الاستدامة المالية إلى الحالة المالية التي تكون فيها الدولة قادرة على الاستمرار في سياساتها الاتفاقية ولإيراديه في المدى الطويل دون خفض ملاءتها المالية لاسيما التعرض لمخاطر الافلاس أو عدم الوفاء بالتزاماتها المالية المستقبلية ، وهو ما يستوجب الاهتمام بمختلف الجوانب الاقتصادية في البلد وخصوصاً ما يتعلق بجانب العرض ، لزيادة قدرة الاقتصاد على سداد مديونيته ، فضلاً عن وضع حدود لهذا العجز ، ويأتي ذلك من خلال تحقق هدف زيادة معدلات الناتج المحلي الإجمالي وانعكاسه الايجابي في النمو الاقتصادي ، وتقليل عجز الموازنة ، اذ تشكل هذه المؤشرات الأساس المهم لمعرفة واقع الاستدامة المالية .

وتشكل الاستدامة المالية التحدي الاقتصادي الأهم الذي واجهته وتواجهه الدول النامية ومنها العراق ، بالنظر لما به ظروف الدولة اقتصادياً واجتماعياً ، وما تشهده من اضطرابات وتحولات سياسية لا تزال معالمها غير واضحة أحياناً ، فضلا عن التقلبات المفاجئة وشبه المستمرة في أسعار النفط عالمياً والذي يعد المصدر الأساسي للإيرادات ، اذ نجد انه على مدى سنوات الدراسة من(٢٠٠٥-٢٠١٩)، انعكست تقلبات أسعار النفط الخام ، وبشكل متكرر على دورات الازدهار والكساد في معظم البلدان النفطية ، والتي عززت من دور واهمية السياسة المالية في الحد من تلك الصدمات وتحقيق الاستقرار ، فضلا عن آفة الفساد المالي والاداري التي يعاني منها العراق ، اذ ان التقلبات السعرية في الاسواق النفطية تشكل خطر على تغير أو تذبذب الايرادات العامة في العراق .

وقد اشتمل البحث المقدم على اربعة مباحث حيث خصص المبحث الاول للمنهجية العلمية والمبحث الثاني للاطار الفكري النظري والمبحث الثالث للجانب العملي والمبحث الرابع للاستنتاجات والتوصيات .

المبحث الاول

منهجية البحث

اولا: مشكلة البحث

المشكلة الاساسية للبحث هي

١- عدم تحقق فرص الاستدامة المالية في العراق .
٢- العوامل الاقتصادية المؤثرة على العجز المالي.
٣- تعتمد البلدان النفطية بشكل اساس على العوائد المالية المتحققة من الصادرات النفطية ,اذ خلف انهيار اسعار النفط الخام تزايدا ملحوظا في العجوزات المالية , بعد انخفاض الواردات النفطية عن معدلات الانفاق العام المتزايد التي تطبعت عليها الاقتصادات النفطية مما ولد اهتماما كبيرا بالاستدامة المالية .

ثانيا: اهميه البحث

تكمن أهمية البحث في دراسة موضوع هام وهو تعزيز الاستدامة المالية وتقييم الاداء المالي لاستدراك عجز الموازنة العامة وتفعيل مصادر تمويل الموازنة العامة ، كما يتطرق الموضوع أيضا إلى دراسة أهم أساليب علاج عجز الموازنة العامة وقد حددت فترة الدراسة قيد البحث

ثالثا: اهداف البحث

ويهدف البحث الى : -

١- بيان قدرة الحكومة على تحقق الاستدامة المالية في العراق للمدة (٢٠٠٥ -٢٠١٩) .
٢- تحليل وقياس مؤشرات الاستدامة المالية .
٣- تحليل هيكل الموازنة العامة في العراق وبيان اثر العجز فيها للمدة قيد البحث.

رابعا: فرضية البحث

تقوم الدراسة على فرضية رئيسة مفادهما لم تحقق السياسة المالية شروط الاستدامة المالية في ظل عجز الموازنة في العراق .

خامسا: حدود البحث

الحدود الزمانية : شملت الحدود الزمانية للبحث المدة (٢٠٠٥ - ٢٠١٩).

الحدود المكانية: تتمثل الحدود المكانية للبحث بمؤشرات الاقتصاد العراقي .

سادسا: هيكلية البحث

تم تقسيم البحث الى ثلاثة مباحث

المبحث الاول :منهجية البحث

المبحث الثاني: الاطار النظري لمفاهيم (الاستدامة المالية ،عجز الموازنة العامة للدولة)

المبحث الثالث :الاطار العملي

المبحث الرابع : الاستنتاجات والتوصيات.

المبحث الثاني

الاطار النظري

المطلب الاول :الاستدامة المالية

تواجه الموازنة العامة العراقية مشكلة معقدة حقا ، وهي ليست مشكلة إدارية أو رقمية أو أزمة يمكن حلها ضمن إطار الواقع الاقتصادي والاجتماعي الحالي ومعطياته ، وربما يكون وجود هذه المشكلة مقيداً لحرية الدولة و تحركاتها لمواجهة عجز الموازنة المستمر وإجبارها على الأقتراض وتحمل أعباء الديون ، ويرجع سبب ذلك إلى القرارات الصعبة المتعلقة بإصلاح الموازنة العامة فضلاً عن اشتداد الأزمة ، لذا يجب على الحكومة التفكير وتتدبر أمرها قبل أن تفعل تداعيات الديون مفعولها ، وهنا لابد من اعتماد استراتيجية محددة لإصلاح الموازنة العامة الأمر الذي يتطلب البدء في مراجعة طبيعة الربع الاقتصادي للصادرات النفطية ومعاملتها كدخل متغير لا يمكن أن يغطي النفقات الثابتة .

اولاً- مفهوم وتعريف الاستدامة المالية (Financial Sustainability)

بدأ مفهوم الاستدامة المالية بالانتشار منذ منتصف الثمانينات من القرن المنصرم في كثير من البحوث التجريبية التي أثيرت لقياس وتحديد مؤشرات الاستدامة في السياسة المالية لكثير من الدول المتقدمة ، إذ أصبحت استدامة السياسة المالية من أكثر المواضيع جدلا لأنها تعبر عن التحديات المستقبلية التي يمكن أن تواجهها المالية العامة للدولة نتيجة لتصاعد مستويات العجز والدين الناشئ عن الإفراط في الإنفاق العام (الطائي والشلال : ٢٠١٥ : ١) .

حيث ينظر الى الاستدامة المالية على إنها الحالة التي تكون فيها الحكومة قادرة على تنفيذ برامج عملها لمختلف النشاطات ضمن مدى معين دون أن يقوض ذلك قدرتها المستقبلية على الإنفاق ويقوم هذا المفهوم على أساس قدرة الحكومة على الوفاء بالتزاماتها المستقبلية أو ما يعرف بشرط الملاءة (Solvency)ففي حال رغبت الحكومة أو اضطرت للتوسع في إنفاقها على المدى القصير فيجب عليها ان تكون قادرة على التمويل من خلال مواردها الذاتية بما يضمن أداءها لمهامها بكل فاعلية وكفاءة من جهة وبما يمكنها من مواجهة أي مخاطر أو تأثيرات غير مرغوب بها (سواء كانت حالية أو مستقبلية) وخصوصا على نمو الاقتصاد وتطوره من جهة أخرى ، (سلطة النقد : ٢٠١٣)

فلقد تعددت مفاهيم الاستدامة المالية حيث استند بعضها الى الربط بين تعريف الاستدامة المالية والقيد الزمني للموازنة موضحا فيه ان شرط الاستدامة المالية وفقا لقيد الموازنة الزمني يقتضي ان تحقق

الحكومة في المستقبل فائضاً في الموازنة يكفي لسداد هذا الحجم من الدين العام بمعنى ان تحقيق الاستدامة المالية مرتبط بالقدرة على سداد الديون والمرتبط بنوعية الإيرادات والنفقات الحكومية في الحاضر والمستقبل . (سليمان : ٢٠١٤ : ٢٨٦)

وعلى الرغم من تعدد التعاريف التي تناولت موضوع الاستدامة المالية الا انه يمكن القول بأنها تتفق جميعاً على ان الشرط الأساسي لضمان استدامة المالية العامة يتمثل في تقييم مدى قدرة الدولة على الاستمرار في تنفيذ السياسات التي حددتها ماليتها العامة وتمويل برامج الإنفاق العام المختلفة دون التعرض لحالات التعثر المالي والعجز عن السداد (محمد وحسين ; ٢٠١٤ : ١٤٧).

إن الاستدامة المالية تقتضي عدم تراكم عجز الموازنة العامة حتى لا تضطر الدولة الى اعادة هيكلية وترتيب أولويات الاتفاق وآليات تمويل العجز في المستقبل من أجل تمويل أعباء مديونيتها حيث يرى البعض ان الكيفية التي تزيد من خلالها الحكومة الفائض الأساسي ليس في الأجل القصير وإنما في الأجل الطويل الملائم بشكل كبير لتغطية دينها الحالي (محمد وحسين ; ٢٠١٤ : ١٤٨) .

والمقصود بالاستدامة المالية استمرار الحكومة في سياسات الإنفاق والإيرادات العامة على المدى الطويل دون اللجوء الى الدين العام بالإفراط وذلك بهدف تحقيق النمو المرغوب به .
(سماقه يى و باداوه يى : ٢٠١٥ : ٨٠)

وتعد الاستدامة المالية بمثابة تعبير عن قدرة الحكومة على خلق فوائض مالية تغطي حالات العجز او توازن قيود الموازنة بقيمها الحالية ، إذ إن ازدياد العجز غالبا ما يحد من قدرة الحكومة في الأجل الطويل على خدمة دينها عن طريق الاقتراض (الطائي والشلال : ٢٠١٥ : ١).

ويرى آخرون أن مفهوم الاستدامة المالية بصورة عامة ينطوي على تحقيق مبدأ الملاءة (Solvency) والسيولة المالية (Liquidity) فالملاءة هي قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية ، أما السيولة فهي تعني وجود موارد مالية لتلبية الالتزامات المالية حال استحقاقها . (بانافع و على : ٢٠١٦ : ١٨٣).

وتتضمن الاستدامة المالية العناصر الآتية : (سماقه بي وباداوه يى : ٢٠١٥ : ٨٠)

١. استمرار في الإنفاق والإيرادات العامة على المدى الطويل .
٢. تجنب الاستدانة بإفراط من قبل الحكومة .
٣. تمكن الحكومة من الاستمرار في خدمة ديونها .

٤. تحقيق النمو المرغوب به .

فقد رأى التقليديون ضرورة الحفاظ على التوازن الدائم للموازنة العامة للدولة وهو ما يعني تحقق الاستدامة المالية وذلك في ضوء عدد من المحددات الآتية : (بانافع و علي : ٢٠١٦ : ١٨٣)

١- **المكافئ الريكاردي (Ricardian Equivalence Theorem)** .

تتبنى النظرة الريكاردية المنطق الاستشرافي للمستهلكين ويقصد به أن المستهلك يدرك أن الاقتراض الحكومي اليوم (تمويل عجز الميزانية بالدين) يعني زيادة غدا حيث يعتقد ريكاردو انه عندما يتم تمويل عجز الميزانية العامة بالدين العام حينئذ يقوم المستهلك بادخار الزيادة في الدخل المتاح حتى يتمكن من تسديد الضرائب المتوقعة في المستقبل

٢- **عدم التمويل البونزي (No Ponzi Games)** .

يستخدم مصطلح عدم التمويل البونزي (NPG) في الاقتصاد نسبة الى شخص يسمى بونزي ، ظل يقترض لسداد مديونية قديمة مما جعله يدخل في حلقة مفرغة من الديون ومن هنا تم استخدام توصيف هذا السلوك في الأدبيات المالية وبافتراض رشادة الحكومة ، سلوكها عند الاقتراض لا يماثل المنهج البونزي وبالآتي فان الدين العام سيكون في المستقبل مساوي للصفر.

٣- **القيد الزمني للميزانية العامة (Intertemporal Budget Constraint)** .

استمد تطبيق القيد الزمني للميزانية العامة من نظرية تعظيم سلوك المستهلك ، وباعتبار تشابه السلوك الحكومي مع سلوك الأفراد لذا يجب ان تعمل الحكومة على تعظيم منفعتها في ظل قيد الدخل.

ثانياً : قواعد الاستدامة المالية Fiscal Sustainability Rules

تتمثل قواعد المالية العامة التي تستهدف تحقيق الاستدامة المالية للدولة فيما يلي :
(البغدادي : ٢٠١١ : ٤٢٤)

١. **القاعدة الذهبية (Golden Rule)**

بموجب هذه القاعدة ، لن يتم اللجوء للاقتراض العام ما لم يتم تمويل الإنفاق الاستثماري ، بينما تأتي النفقات التشغيلية من الإيرادات الجارية والإيرادات الضريبية ، ومن ثم هناك اعترافا متزايداً بشرعية اقتراض الديون للاستثمار العام ، أذ يسمح الدستور الألماني بالعجز حتى مستوى الاستثمارات العامة ، واليوم يوصي صناع السياسات والاقتصاديون باستبعاد الاستثمارات العامة من

حساب مستوى العجز المرتبط باتحاد الاستقرار والنمو التابع للاتحاد النقدي الأوروبي .
(Jan , ٢٠٠٨ : ٤ & Reinhard)

٢. قاعدة توازن الموازنة (Balanced Budget Rule)

حيث تشترط هذه القاعدة أن يكون عجز الموازنة ناتج عن ظروف استثنائية يزول بزوالها وبالآتي لا يعتبر تحقيق التعادل للموازنة شرطا في أوقات الركود ، على ان الموازنة في حالة توازن خلال الدورات الاقتصادية ومن ثم توجه الفوائض المالية التي تتحقق في أوقات الرواج الاقتصادي الى تمويل العجز المتحقق في سنوات الركود الاقتصادي .

٣. قواعد الموازنة المرنة (Flexible Budget Rule)

يسمح للحكومة في ظل هذه القواعد بتحقيق عجز مؤقت الموازنة في حدود معينة مع توضيح أسباب العجز المؤقت والإطار الزمني الذي يتم من خلال العودة مرة أخرى الى الوضع التوازني في الموازنة العامة .

٤. قاعدة استدامة الاستثمار (Investment Sustainability Rule)

تشترط هذه القاعدة استمرار نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الإجمالي عن مستويات تتوافر فيها شروط الحيطة والحذر خلال الدورة الاقتصادية وتتحدد هذه النسبة وفقا لعدد المحددات والمتغيرات التي تختلف من الدولة لأخرى .(عمران ، ١٠ : ٢٠٢٠)

ثالثا: مؤشرات استدامة المالية العامة

يتم تحليل الاستدامة المالية وفقا للمعايير التي أقرتها المؤسسات الدولية من خلال عدة مؤشرات تركيبية حيث تأخذ هذه المؤشرات في الحسبان التطور التاريخي لمتغيرات السياسة المالية وخاصة الدين العام المحلي وعجز الموازنة والضرائب وتتمثل مؤشرات الاستدامة المالية بالآتي :
(سلطة النقد الفلسطينية : ٢٠١٣ : ٨)

١. المنح والمساعدات الخارجية والإيرادات المحلية الصافية نسبة لإجمالي الإيرادات العامة
٢. المنح (لدعم الموازنة) والإيرادات المحلية الصافية نسبة للإنفاق الجاري .
٣. العجز الجاري نسبة لإجمالي الناتج المحلي الاسمي .

في حين حدد آخرون مؤشرات الاستدامة المالية بالآتي : (محمد وحسين ; ٢٠١٤ : ١٥٠ -١٥١) .

١- مؤشر نسبة الدين العام المحلي للناتج المحلي الإجمالي .

أي تطور في نسبة الدين العام للناتج المحلي بعد مؤشراً استرشاديا يمكن من خلاله تقييم الموقف المالي للدولة والتحقق من الالتزام بالضوابط الأولية لتحقيق الاستدامة التي تستند الى أهمية عدم استمرار الحكومة في الاقتراض لتمويل أعباء الديون السابقة .

٢- مؤشر الفجوة الضريبية

حيث يهدف هذا المؤشر الى تقليل الفرق بين الضرائب المحققة للاستدامة المالية والضرائب الفعلية .

٣- مؤشر العجز الأولي

حيث يعتمد هذا المؤشر على تقدير قيمة العجز أو الفائض الأولى للموازنة العامة من خلال حساب الفرق بين المصروفات العامة بدون مدفوعات الفوائد والايرادات العامة بدون الفوائد المحصلة .

رابعا : علاقة الاستدامة المالية بإعداد الموازنة العامة للدولة

يمكن القول ان الشرط الأساسي لضمان وجود وتطبيق استدامة مالية عامة بصورة علمية دقيقة وضمن بيئتنا المحلية هو إمكانية تقييم مدى قدرة الدولة على الاستمرار في تنفيذ السياسات التي حددتها ماليتها العامة وتمويل برامج الإنفاق العام المختلفة دون التعرض لحالات التعثر المالي والعجز عن السداد حيث تقتضي الاستدامة المالية عدم تراكم عجز الموازنة العامة حتى لا تضطر الدولة الى اعادة هيكلية وترتيب أولويات الإنفاق وآليات تمويل العجز في المستقبل من أجل تمويل أعباء مديونيتها وخصوصا أن أسعار النفط عالميا ارتفعت بشكل ملحوظ حيث بلغت مستوى الـ ٧٠ دولار في الوقت الحالي في حين ان الموازنة العامة للدولة العراقية بنيت على سعر برميل النفط على مستوى ٤٦ دولار بمعنى وجود فرق واضح لابد من الاستفادة منه في تغطية ما بذمة الدولة من ديون متراكمة وعليه لابد من مناشدة البرلمان العراقي الأخذ بعين الاعتبار الاستفادة من الاستدامة المالية خلال المرحلة الحالية ، ويرى البعض أن هناك ضرورة ملحة لقيام الحكومة من استغلال الفائض الأساسي ليس في الأجل القصير وإنما في الأجل الطويل الملائم و بشكل كبير لتغطية دينها الحالي .

خامسا: العوامل المؤثرة في الاستدامة المالية .

هناك العديد من العوامل التي تؤثر في تحقيق الاستدامة المالية سواء بالسلب أم بالإيجاب وهي كالاتي:

اولا : سعر الفائدة

يؤثر سعر الفائدة بصورة مباشرة على الاستدامة المالية ، إذ يرتبط مع الاستدامة المالية بعلاقة عكسية مباشرة ناشئة عن حقيقة ان ارتفاع أسعار الفائدة يعني انخفاض قدرة البلد على تسديد الديون نظرا لارتفاع تكاليف هذه الديون ، سواء أكانت هذه الديون داخلية أم خارجية ، الأمر الذي يعني تحمل الدولة لأعباء مالية إضافية في مجال خدمة هذه الديون ، وهذا ما يؤثر سلبا على الاستدامة المالية ، وان سعر الفائدة يخضع لعاملين أساسيين من بين مجموعة عوامل عديدة هما : الادخار الخاص والاستثمار الخاص ، إذ يتأثر سعر الفائدة سلبا بالادخار الخاص ، والذي بدوره يعتمد على قرارات الأفراد في الادخار أو الاستهلاك ، وكذلك يتأثر سعر الفائدة إيجابا بالطلب على الاستثمار الخاص ، والذي يخضع بدوره لمقدار الاستثمار الأجنبي المرتبط بقرارات الاستثمار الأجنبي في أي بلد من جهة أخرى (عماد محمد,٢٠٠٩,٤٩).

ثانيا : معدل النمو الاقتصادي

يعد النمو الاقتصادي من الأهداف الرئيسة التي تسعى اليها الحكومات في مختلف بلدان العالم سواء المتقدمة أم النامية ، إذ يعد أحد الشروط الضرورية لتحسين مستوى النشاط الاقتصادي وتحقيق الاستقرار الاقتصاد الكلي لمجتمعات هذه البلدان ، وان عملية تحقيق معدلات نمو اقتصادي معقولة مرتبط بتوفر مجموعة من العوامل الجوهرية في المجتمع تعد بمثابة المناخ الملائم لتطوره . وفي ضوء ذلك ، يرتبط النمو الاقتصادي بعلاقة طردية مع الاستدامة المالية وتكون هذه العلاقة من خلال قدرة النمو الاقتصادي على رفع مستويات الدخل ومن ثم زيادة الحصيلة الضريبية ، وهذا ما يؤدي إلى تقليل الفجوة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة من جهة ، ورفع معدلات الاستهلاك والادخار والاستثمار من جهة أخرى ، الأمر الذي يعني عدم الحاجة الى الانفاق التعويضي من الحكومة الذي غالبا ما يمول عن طريق الدين العام ومن ثم الاتجاه نحو الاستدامة المالية ، والعكس صحيح في حالة تراجع معدلات النمو الاقتصادي ، والذي يخضع لمجموعة من المتغيرات منها التأثير المباشر للاستثمار الخاص والاستثمار الحكومي ، والاستخدام المرتبط بمبادرات القطاع الخاص (Ayumu yamauchi,٢٠٠٤,١٠٤).

ثالثا : الدين العام و خدمته

ان سياسات الانفاق العام و الاستدانة التي تطبقها الدولة لابد ان تصاغ على النحو الذي يضمن عدم اضطرار الدولة إلى التوقف عن خدمة ديونها أو إعلان إفلاسها ، ويعني ذلك ان الدين العام المستدام ، هو الدين الذي تتمكن الدولة من خدمته على نحو يسير نسبيا ولا يؤدي إلى وقوع الدولة في مشكلة التعثر في خدمة الديون . ولا بد من التذكير بان استدامة الدين العام ، هي قدرة الدولة على الوفاء بالتزامات لخدمة الدين الحالية والمستقبلية بصورة كاملة وبدون ان تلجأ لطلب إعادة جدولة ديونها أو شطب جانب منها ، أو دون ان تلجا الى التوقف عن خدمة دينها ، من ثم تراكم المستحقات عليها من مدفوعات خدمة الدين ، بشرط ألا يترتب على ذلك تقييد النمو فيها ، وهو ما يعني ان الموارد المتاحة حالية للدولة تكفي ليس فقط لسداد احتياجات خدمة دينها العام وانما أيضا لتدبير التمويل اللازم للوفاء بمتطلبات الاستثمار والنمو ، والا قد تضطر الحكومة الى رفع معدلات الضرائب فيها على النحو الذي يؤثر سلبا في قرارات الاستثمار لقطاع الأعمال الخاص ومن ثم النمو .(Charles ,٢٠٠٧,٩ Wyplosz)

ولكي يكون الدين العام للدولة مستداما ، لابد ان تستوفي الدولة بعض المعايير القائمة على حساب مجموعة من المؤشرات التي ربما تختلف من دولة إلى أخرى ، بحسب قوة الهيكل المالي للدولة ، وديناميكية إيراداتها العامة وهيكل الدين العام من حيث كونه متركزا في الديون قصيرة أو متوسطة أو طويلة الأجل ، فالدين قد يكون غير مستدام على المدى القصير إذا كانت نسبة الديون قصيرة الأجل إلى إجمالي الدين القائم على الدولة كبيرة ، فإذا تجاوزت النسبة (٦٠ %) تضطر الدولة إلى الاقتراض من أجل خدمة الدين ، وقد يكون مستداماً على المدى الطويل ، والعكس صحيح ، وهناك بشكل عام خلاف حول تعيين هذا المدى الزمني بين القصير والطويل الأجل .

المطلب الثاني :عجز الموازنة

اولا: مفهوم عجز الموازنة

في الوقت الذي ينادي فيه البعض بضرورة أن تتساوي نفقات الدولة العامة مع إيراداتها العامة ، وذلك من منطلق أن حسن الإدارة المالية يستلزم التوازن بين جانبي الموازنة العامة النفقات والإيرادات) ، وأنه من الأفضل تفادي مخاطر وجود عجز في الموازنة العامة ، لتجنب الآثار المترتبة على وسيلة تغطية العجز من أثر تضخمي ، أو وجود فائض في الموازنة العامة ، لا تستطيع الدولة التصرف فيه ، إلا أن مفهوم التوازن بدأ يأخذ أشكال مختلفة مع التطور الحديث للفكر المالي ومع امتزاج الموازنة العامة للدولة بالنشاط الاقتصادي للمجتمع بحيث لم يعد من الممكن أن تعد الموازنة العامة للدولة بمعزل عن هذا النشاط (حشيش ، ١٩٩٥ م ، ص ٢٨٦) . مما سبق يتضح أن مفهوم التوازن وفق الفكر المالي الحديث يقتصر فقط على توازن الموازنة العامة بشقيها ، بل أخذ بالتطور مستهدفا التوازن الأعم والأشمل ، فهو ذو طابع فلسفي مقصده الوصول إلى التوازن الحقيقي ، ولذلك فقد أولت النظرية الحديثة التوازن الاقتصادي العام الاهتمام الأول ، وإن أدى ذلك إلى التضحية بالتوازن التقليدي ، الحسابي للموازنة العامة ، طالما يؤدي عدم التوازن إلى علاج مشكلات الاقتصاد القومي ، كما تشير إليه نظرية العجز المنظم (شامية ، والخطيب ، ١٩٩٩ م ، ص ٢٧٥) . وبذلك فان التوازن بمفهومه التقليدي لا يتحقق إلا في حالات نادرة ، وعليه يكون أحد حالات عدم التوازن الاقتصادي هو العجز في الموازنة العامة . فقد ورد العديد من التعريفات الخاصة بالعجز في كتب النظرية الاقتصادية الكلية وتاريخ الفكر الاقتصادي والمالية العامة ، وسوف نتطرق لمجموعة من تلك التعريفات ، للوقوف على نقاط الاتفاق والاختلاف فيما بينها ، فقد جاءت التعريفات على النحو الآتي :

من الطبيعي التفكير بالعجز على أساس أنه زيادة النفقات على الإيرادات ، ولكن أبسط تعريف للعجز هو انخفاض قيمة الأصول الحكومية الصافية " ، ويعتبر العجز بهذا المفهوم نقياً (حقيقياً) ، في حين يعتبر العجز الذي ينجم عن بعض المتغيرات الأخرى غير المرتبطة بتهالك أصول الحكومة أي المرتبطة بأسعار السوق أو انخفاض قيمة العملة هو عجز غير نقي (غير حقيقي) ، غير أن العجز غير النقي يولد عجزا أكثر استقرارا وأكثر سهولة من قبل الحكومة من العجز النقي ، فقد يتم معالجته من خلال استخدام السياسات الاقتصادية المختصة بذلك (IMF ٢٠١٥ ,) . أما العجز الجاري يتم تعريفه بزيادة النفقات الجارية على الإيرادات الجارية أي أنه ينحصر في

الموازنة العامة الجارية ، ومن جانب آخر يعرف العجز الهيكلي بأنه الحالة التي تشير إلى استمرار العجز المالي لسنوات متتالية بصورة مستمرة . فيما يشير العجز المقصود (المنظم) إلى سلسة من الإجراءات التي تتخذها الحكومة عند تعرض الاقتصاد إلى أزمة كساد اقتصادي ناتجة عن تدهور في حجم الطلب الفعال مما يدفع الحكومة إلى زيادة إنفاقها وتخفيض ضرائبها فيتولد العجز المقصود (IMF,٢٠١٥)

وقد عرف الاقتصادي الأمريكي بنجامين فراكلين * العجز في الموازنة العامة بطريقة مختلفة ولكنها ذات دلالة مهمة جدا بقوله الشهير : عندما تعيش حياة الفاتورة للمستقبل ، التكاليف ستضمن مستوى ادني من المعيشة للأمريكيين الإفراد ، وانخفاض نفوذ أمريكا وأهميتها في الشؤون العالمية (عنقة ، ٢٠١٠ م ، ص ٥) .

في حين عرف البعض الآخر عجز الموازنة بأنه الحالة أو الوضع الذي تتجاوز فيه النفقات العامة الإيرادات العامة ، وهو ظاهرة مركبة تعود أسبابه إلى شبكة من العوامل التي تسهم في زيادة اعتماد الدول المتقدمة على السياسة المالية لمعالجة الدورات الاقتصادية وزيادة الإنفاق العام بمعدلات تفوق نمو الإيرادات العامة في الدول النامية قد تنتج عنه هذه الظاهرة (موسى ، ٢٠١٨ م ، ص ٩٢١) .

بينما لو ذهبنا في بيان مفهوم عجز الموازنة العامة وفق أفكار الاقتصادي البريطاني المفكر ومؤسس نظرية التمويل بالعجز جون ماينرد كينز التي ضمنها في كتابه : طرق الرخاء عام ١٩٣٣ ، حيث نادي بضرورة زيادة القوة الشرائية للأمة كوسيلة للانتعاش الاقتصادي عن طريق زيادة الإنفاق الحكومي الممول بالقروض العامة حتى ولو أدى ذلك إلى عجز الموازنة العامة للدولة (زكي ، ٢٠٠٠ م ، ص ٤٢) . يبدو أن الأمر المهم عند كينز ، ليس هو التوازن الحسابي السنوي للموازنة ، وإنما التوازن المالي للموازنة عبر الدورة الاقتصادية التي قد تمتد لفترة تتراوح ما بين ٨ إلى ١٠ سنوات .

ثانيا: أنواع عجز الموازنة العامة

بعد الإيجاز الخاص ببعض المفاهيم المتنوعة لعجز الموازنة العامة ، من الضروري الاطلاع على أنواع العجز حتى يكتمل المفهوم والتي يمكن اختصارها فيما يلي :

أولا : العجز الجاري

يقصد بالعجز الجاري ، صافي ما يحتاجه القطاع الحكومي من موارد بحيث يتم تلبية ذلك الاحتياج بالاقتراض " ، ويحسب هذا العجز بالفارق الإجمالي بين مجموع النفقات العامة والإيرادات العامة لكل المؤسسات الحكومية مخصوماً منها الإنفاق الحكومي الخاص بتسديد الديون العامة ، والهدف من ذلك المعيار هو التعرف على ما يحتاجه القطاع العام من تمويل والذي يجب تغطيته من خلال الاقتراض (دردوري ، ٢٠١٤ م).

وقد عرف العجز الجاري أيضا " بأنه الفرق بين النفقات الجارية والإيرادات الجارية " ، وذلك بمعنى أن الحكومة تستخدم جزء من مدخرات القطاع الخاص ، من خلال الضرائب وذلك من أجل تغطية احتياجاتها من النفقات الجارية ، ويعتبر هذا المفهوم للعجز ضيق فهو لا يحتوي على النفقات العامة والإيرادات العامة ، بل يقتصر فقط على نفقات وإيرادات الحكومة والمتمثلة بالإتفاق على السلع والخدمات ، أي أنها لا تشمل الإيرادات الرأسمالية والنفقات الرأسمالية مثل شراء وبيع الأصول ، وذلك من منطلق أن زيادة النفقات الحكومية على الإيرادات الحكومية فيما يتعلق بالاستثمار لا يؤثر في صافي الأصول للدولة ، حيث أن الديون الجديدة يحل مكانها أصول جديدة (الجبوري ، ٢٠١٥ م) .

ثانيا : العجز الشامل :

هو عبارة عن العجز بالمفهوم التقليدي " الفرق بين الإنفاق الحكومي والإيراد الحكومي مستثنى من ذلك المديونية حيث أن العجز الشامل يقدم مفهوما أوسع ، إذ أنه يضيف إلى الجهاز الحكومي المؤسسات الحكومية الأخرى مثل الهيئات المحلية والهيئات اللامركزية ومشاريع الدولة العامة ، وعليه يتمثل العجز بهذا المقياس بالفرق بين مجموع الإيرادات الحكومية والقطاع العام ومجموع النفقات الحكومية والقطاع العام " (دردوري ، ٢٠١٤ م) .

بمعنى أن هذا العجز يجب تغطيته باقتراض جديد ، فضلا عن ذلك هذا العجز يعطينا صورة أكثر شمولية لنشاطات لجميع الكيانات الحكومية ، على أن لا يقتصر الأمر فقط على الحكومة المركزية والتي تمثل فقط جزء من تلك الكيانات . وحتى يأخذ مفهوم العجز طابع شمولي يجب عدم استثناء الكيانات المالية الحكومية من أنشطة القطاع الحكومي ككل وذلك عند حساب عجز الموازنة العامة ، على سبيل المثال الخسائر التي يتحملها البنك المركزي عند القيام بوظائفه ، حيث أن العجز لهذه الكيانات له أثر على الاقتصاد القومي ككل ، لذلك أصبح من الضروري الأخذ في بالحسبان كل

الاحتياجات المالية للدولة عند حساب ذلك العجز . بالرغم من كل ما ذكر عن شمولية ذلك العجز ، إلا أنه يعتريه بعض الانتقادات ومن أهمها : (زكي ، ١٩٩٢ م ، ١٠٥) .

- تضخيم العجز من قبل بعض المؤسسات المالية الدولية ، أمثال البنك الدولي وصندوق النقد الدولي من أجل فرض برامج الإصلاح الاقتصادي (التصحيح الهيكلي) على الدول النامية ، من منطلق تقليص الإنفاق العام ومن ثم الحد من العجز ، وحتى يتم منحها القروض .
- مقياس العجز الشامل لا يأخذ في الحسيان معدلات التضخم المرتفعة ، حيث أن القطاع العام لا يعمل على تعويض الدائنين في الخسائر الناجمة عن الفرق بين القيمة الحقيقية للدين والقيمة الاسمية ، فضلا عن أن ارتفاع نسب التضخم ستؤدي إلى زيادة تكلفة الاقتراض العام .

ثالثاً : العجز التشغيلي .

" العجز التشغيلي يأخذ بعين الاعتبار حالة التضخم ، بحيث يتم حسابه وفقا لظروف التضخم السائدة ، على أساس قياس قيمة الدين وفوائده أخذا في الاعتبار الأسعار الجارية لتتلاقى مع التضخم وآثاره (جابر ، ٢٠١٦ م ، ٢٩) ، وعلية بطالب الدائنون بأقساط ديونهم والفوائد من خلال ربطها بتطورات الأسعار بحيث يتم تعويضهم عن أي خسارة ناجمة عن التغيرات في المستوى العام للأسعار ، لأن التضخم يؤثر على القيم الأصلية للديون بالانخفاض ، ويتم من خلال رفع قيمة الفوائد بحيث تصبح كافية لإجراء ذلك التعويض ، ويمكن مشاهدة ذلك بوضوح في بعض الدول التي عملت على رفع أسعار الفائدة وذلك وفقا لمعدلات التضخم القائمة (دردوري ٢٠١٤ م) .

وعليه أصبح الهدف من ربط قيمة الديون من قبل الدائنين بالتضخم ، المحافظة على القيمة الحقيقة لأموالهم ، وعلية فإن ارتفاع نسب التضخم وفق الأرقام القياسية للأسعار يؤدي إلى زيادة القيم النقدية لأقساط الديون ومدفوعات خدمتها ، ومن ثم تضخم حجم العجز للدولة .

رابعا : العجز الهيكلي .

" هو العجز الذي يحدث إذا لم تغطي الإيرادات النفقات بصفة مستمرة فيصبح بذلك دائماً ويترجم لا بمجرد عدم التوافق بين الإيراد والإنفاق ، ولكن بعدم توازن النظام المالي كله (حشيش ، ١٩٩٥ م ، ٣٤٨) . ويرجع هذا الوضع في العادة إلى زيادة الإنفاق العام بمعدل يزيد

عن القدرة المالية للاقتصاد القومي ككل بجميع مصادره ، أي مقدرة الدخل القومي على تحمل الأعباء العامة بمختلف صورها وهو ما ينبئ بوجه عام عن خلل في هيكل الاقتصاد القومي نفسه إذ قد لا يكون الإنفاق العام منتجاً انتاجا كافياً .

والحقيقة أن علاج مثل هذا العجز يعتبر من أعقد الأمور إذا حاولنا ذلك بوسائل مالية خالصة وذلك بالنظر إلى أن العجز الهيكلي لما كان مترتباً على اختلاف في الهيكل الاقتصادي ذاته ، فإنه أصبح من المشكوك فيه أن يعزى عدم التوازن الاقتصادي إلى مشكلات تنجم أساسا عن مستوى الموازنة ، ولهذا يجب أن يمتد البحث ليضيف إلى العوامل المالية ،عوامل اقتصادية متعددة .

ثالثا : مراحل إعداد وتحضير الموازنة العامة في العراق

بالاستناد إلى مجموعة من الأحكام القانونية والنصوص الدستورية العراقية تمر إعداد وتحضير الموازنة العامة في العراق بعدة مراحل ، وهي كما يلي :

المرحلة الأولى : يجب أن تحدد أعمال الوحدات الحكومية قبل البدء في عملية إعداد الموازنة العامة للدولة ، لأن ضيق الوقت اللامتناهي سيجعل من هذا التحديد مهمة صعبة يصعب إنجازها في عملية إعداد الموازنة العامة .

المرحلة الثانية : خلال شهر أيار من كل سنة يقوم وزير المالية بإصدار تقريراً حول إعداد الموازنة ، يحدد بموجبه أولويات السياسة المالية والحد المخطط لكلفة النفقات العامة ، وذلك بعد التشاور مع وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي والبنك المركزي العراقي وفقاً للدراسات المتعلقة بالحالة الإقتصادية للعراق ولاسيما أسعار النفط والقوة العاملة وغيرها ، وهذا ما نص عليه الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ .

المرحلة الثالثة : في ضوء الأهداف التي تسعى الدولة لتحققها خلال السنة المالية القادمة يتولى وزير المالية خلال شهر حزيران من كل سنة بالتعاون مع وزير التخطيط والتعاون الإنمائي ، إعداد تعليمات إعداد الموازنة العامة للدولة للسنة القادمة وتعميمها على جميع الوزارات والقطاعات الحكومية ، حيث تضمنت هذه التعليمات الأسس التفصيلية لصياغة الموازنة التقديرية العامة بشقيها الإيرادات العامة والنفقات العامة كما ترفق أستمارة تتضمن هذه التعليمات بصورة رقمية وذلك لتحديد المستوى الكلي للنفقات العامة أي مراعاة الترشيد والضغط على النفقات والقضاء على مظاهر الأسراف والتبذير .

المرحلة الرابعة : خلال شهر تشرين الأول وتشرين الثاني من كل سنة تتمثل مسؤولية مجلس النواب في مناقشة وإقرار مشروع الموازنة العامة للدولة ، وله كافة الصلاحيات لتخفيض او لزيادة النفقات العامة بما يناسب إمكانات الدولة المالية ، وبعد مصادقة البرلمان على مشروع الموازنة سوف يتم صدور قانون الموازنة العامة في شهر كانون الأول المقبل ، والذي سيحدد مقدار الإيرادات والنفقات الحكومية وكيفية التصرف فيها ضمن السقف المحدد ومن ثم تنتشر في جريدة الوقائع العراقية لتصبح نافذة . (الزبيدي ، ٣٦ : ٢٠١٤-٣٧) (الاتروشي ، ٦ : ٢٠٠٨)

وهناك جملة من القضايا العامة التي تؤخذ بنظر الاعتبار عند إعداد الموازنة الاتحادية العامة في العراق ، وذلك نتيجة لطبيعة اقتصاد العراق الريعي ، ومن بينهما : -

أ- اعتماد أصحاب متخذي القرار في سنة تنفيذ الموازنة على توقعات أسعار النفط العالمية (أسعار افتراضية) ، وهذه الأسعار غالباً تكون أقل أو أكثر من الأسعار الحقيقية التي ستكون عليها أسعار النفط ، والذي يمثل بحد ذاته تحدياً أمام الموازنة الاتحادية العامة للعراق .

ب- احتمالات أحداث عجزاً أو فائضاً للموازنة العامة .

ت- التباين الحاصل بين أسعار النفط المعتمدة في تقدير الإيرادات من الواردات النفطية والأسعار العالمية له .

ث- استمرار الاختلالات الهيكلية للموازنة العامة عاماً بعد آخر هو نتاج سياسة المحاصصة بين قوى السياسة المؤثرة وتأثيراتها.

ج- فروقات النوعية والمسافة والنقاوة جعلت أسعار النفط الخام العراقية تقبل بـ (١٥ دولار للبرميل) عن الأسعار العالمية للنفط الخام .

ح- عادة ما يخصص للاستثمار بما لا يتجاوز الـ (١٥ %) من الجانب التشغيلي .

الاستثمارات المخططة ، كما توجه معظم إيرادات الموازنة نحو الجانب التشغيلي. (البصام،٢٠١٣).

المبحث الثالث

الجانب العملي

المطلب الاول : تحليل هيكل النفقات العامة للموازنة الإتحادية في العراق للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٩)

أن النفقات العامة لها آثار عديدة في مختلف الجوانب السياسية والاجتماعية والاقتصادية في جميع الدول العربية ومن بينها العراق ، إذ يمكن لهذه النفقات المساهمة الفعالة في أحداث التغيرات المطلوبة إذ تم توظيفها بشكل يعود على المجتمع و الاقتصاد بالفوائد المتوخاة ، ويمكن وصف النفقات العامة بأنها سلاح ذو حدين يمكن أن يكون مفيداً إذ تم استخدامه بطريقة وكمية مناسبة ، ولكن إذ أسيء استخدامه فقد يكون له عواقب وخيمة (إبراهيم ، ١ : ٢٠١٢) .

أن عملية تتبع مجريات النفقات العامة في العراق للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥-٢٠١٩) تظهر أن هناك إتجاه متصاعد للنفقات العامة وتشير التحليلات إلى أن النفقات تميل نحو التصاعد نتيجةً لتطور دور الدولة من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة وتوسع نشاطاتها المختلفة في زيادة مطردة في حجم وتنوع النفقات العامة ، ويلاحظ من خلال بيانات الجدول (١) أن النفقات العامة في تزايد مستمر وتعزى الزيادة في الإنفاق العام إلى رغبة الحكومة (لاسيما بعد عام ٢٠٠٣) في إتباع سياسات مالية توسعية لتطوير الإقتصاد العراقي ومحاولة تحقيق الإنتعاش والإزدهار الإقتصادي وتحقق معدلات نمو مرغوبة ، فضلاً عن أجور الرواتب والمخصصات ... الخ . أذ بلغت إجمالي النفقات العامة (٢٦,٣٧٥,١٧٥) مليون دينار في عام ٢٠٠٥ وتعد أدنى مستوى تبلغه النفقات العامة للموازنة الإتحادية في العراق للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥-٢٠١٩) ، نتيجة تدهور الأوضاع الأمنية وعم أستقرارها داخل الدولة ، ومن ثم أخذت النفقات العامة تتزايد في الأعوام (٢٠٠٦،٢٠٠٧،٢٠٠٨) على التوالي حتى بلغت (٥٩,٤٠٣,٣٧٥) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (٥٢.١ %) في عام ٢٠٠٨ ، أما في عام ٢٠٠٩ لوحظ إنخفاض في حجم النفقات العامة يبلغ (٥٢,٥٦٧,٠٢٥) مليون دينار وبمعدل نمو سالب قدره (-١١.٥ %) ويرجع السبب في ذلك إلى الأزمة المالية العالمية التي حدثت عام ٢٠٠٨ وما سببته من آثار سلبية على الإقتصاد العالمي ، وبعد ذلك أخذت النفقات العامة تتزايد بصورة تدريجية في الأعوام (٢٠١٠،٢٠١١،٢٠١٢،٢٠١٣) على التوالي حتى بلغت ذروتها في عام ٢٠١٣ أذ سجلت النفقات العامة اعلى مستوى لها خلال المدة قيد الدراسة حيث بلغ حجمها (١١٩,١٢٧,٥٥٦) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (١٣.٣ %) ويرجع السبب في هذه الزيادة إلى الزيادة التدريجية الحاصلة في أسعار النفط العالمية وإرتفاع سعر برميل النفط الى (١٠٥) دولار ، فضلاً عن زيادة معدل

إنتاج النفط الخام وصادراته ، ودليل ذلك أن الصيغة الإنفاقية مرهونة بحجم الموارد النفطية ، إلا أن هذه الزيادة في حجم النفقات العامة لم تستمر فقد إنخفضت حتى بلغت (١١٣,٤٧٣,٥١٧) وبمعدل نمو سالب قدره (-٤.٧ %) في عام ٢٠١٤ ، وواصلت الإنخفاض التدريجي في عامي (٢٠١٦،٢٠١٥) فقد بلغ حجمها (٧٠,٣٩٧,٥١٥ ، ٦٧,٠٦٧.٤٣٧) مليون دينار وبمعدلات نمو سالبة قدرها (% ٣٧.٩ ، - % ٤.٧) على التوالي ، نتيجة إنهيار أسعار النفط العالمية من ناحية ودخول داعش إلى العراق وأرتفاع تكاليف الحرب وتزايد الإنفاق العسكري من ناحية أخرى ، وبعدها أخذت النفقات العامة بالتذبذب بإتجاه تصاعدي في الأعوام (٢٠١٩،٢٠١٨،٢٠١٧) على التوالي حتى سجلت (١١١,٧٢٣,٥٢٣) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (% ٣٨.١) في عام ٢٠١٩ نتيجة التحسن الحاصل في أسعار النفط العالمية .

الجدول رقم (١) تحليل هيكل النفقات العامة للموازنة الاتحادية في العراق للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٩) مليون دينار

السنوات	اجمالي النفقات العامة	اجمالي النفقات الجارية	اجمالي النفقات الاستثمارية	معدل نمو النفقات العامة	معدل نمو النفقات الجارية	معدل نمو النفقات الاستثمارية	نسبة النفقات الجارية الى النفقات العامة	نسبة النفقات الاستثمارية الى النفقات العامة
٢٠٠٥	٢٦,٣٧٠,١٧٥	٢١.٨٠٣,١٥٧	١,٥٧٢,٠١٨				%٨٢.٦	%١٧.٣
٢٠٠٦	٣٨,٨٠٦,٦٧٩	٣٢ ٧٧٨,٩٩٩	٩٠٢٧٠٦٨٠	%٤٧.١	%٥٠.٣	%٣١.٨	%٨٤.٤	%١٥.٥
٢٠٠٧	٣٩ .٠٣١,٢٣٢	٣١٣٠٨١٨٨	٧,٧٢٣,٠١٣	%٠.٥	(٤.٤)	%٢٨.١	%٨٠.٢	%١٩.٧
٢٠٠٨	٥٩,٤٠٣,٣٧٥	٤٧,٠٤٢,٧٠٠١	١١,٨٨٠,٩٧٠	%٥٢.١	%٥١.٧	%٥٣.٨	%٧٩.٩	%٢٠
٢٠٠٩	٥٢,٥٦٧,٠٢٥	٤٢٠٥٣,٦٢٠	١٠٠١٣١٠٠	%(١١.٥)	(١١.٥)	%(١١.٥)	%٨٠	%٢٠
٢٠١٠	٧٠,١٣٤,٢٠١	٥٤,٥٨٠,٨٦٠	١٥,٠٠٣ ٣٤١	%٣٣.٤	%٢٩.٧	%٤٧.٩	%٧٧.٨	%٢٢.١
٢٠١١	٧٨,٧٥٧,٦٦٧	٦٠,٩٢٥.٥٥٤	١٧,٨٣٢١١٣	%١٢.٢	١١.٦%	%١٤.٦	%٧٧	%٢٢.٦
٢٠١٢	١٠٥,١٣٩,٥٧٥	٧٥,٧٨٨,٦٢٣	٢٩,٣٥٠,٠٠٠	%٣٣.٤	٢٤.٣%	%٦٤.٥	%٧٢	%٢٧.٩
٢٠١٣	١١٩,١٢٧,٥٥٦	٧٨.٧٩٦,٨٠٠	١٠,٣٨٠,٧٠٠	%١٣.٣	%٣.٩	%٣٧.٥	%٦٦.١	%٣٣.٨
٢٠١٤	١١٣,٤٧٣,٥١٧	٧٩,٧٩١,٦٧٣	٣٦,٧٤١,٨٤٤	%(٤.٧)	(٢.٥)	%(٩)	%٦٧.٦	%٣٢.٣
٢٠١٥	٧٠,٣٩٧ ٥١٥	٥١, ٨٣٢,٨٣٩	١١,٤١٤,٤١١	%(٣٧.٩)	(٣٢.٤)	%(٤٩.٤)	%٧٣.٦	%٢٦.٣
٢٠١٦	٦٧,٠٦٧,٤٣٧	٥١,١٧٣,٤٢٨	١٠,٨٩٠,٠٠٠	%(٤.٧)	(١.٢)	%(١٤.٣)	%٧٦.٣	%٢٣.٦
٢٠١٧	٧٥,٤٩٠,١٢٠	٥٩,٠٢٥,٧٠٩	١٣,٥٦١,٦٧٦	%(٣٧.٩)	%١٥.٣	%٣.٥	%٧٨.١	%٢١.٨
٢٠١٨	٨٠,٨٧٣,١٨٩	٦٧,٠٥٢,٨٥٦	٠١٨,٣٣٣,٨٢	%(٤.٧)	%١٣.٥	%(١٦)	%٨٢.٩	%١٧
٢٠١٩	١١١,٧٢٣,٥٣٢	٨٧,٣٠٠,٩٣٣	٢١,١٢٢,٥٩٠	%١٢.٥	%٣٠.١	%٧٦.٧	%٧٨.١	%٢١.٨

المصدر : الجدول والأعمدة من إعداد الباحث بالإعتماد على - جمهورية العراق ، البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرة الإحصائية السنوية ، سنوات مختلفة.

ولغرض الوقوف على واقع النفقات العامة في العراق للمدة قيد الدراسة بشكلها التفصيلي سوف نقوم بتحليل النفقات العامة بشقيها (النفقات الجارية والنفقات الأستثمارية) :

اولا : النفقات الجارية (التشغيلية) للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ - ٢٠١٩)

للنفقات الجارية أهمية كبيرة من الناحية الإقتصادية لإنها تتمثل في دخول الموظفين في القطاع العام (الرواتب والأجور والمستلزمات السلعية والخدمية ونفقات الصيانة وغيرها) وتشكل هذه النفقات جزء من الطلب الكلي الفعال على السلع والخدمات ، وكذلك تؤثر على مستوى التشغيل ومستوى الناتج المحلي الإجمالي (هلال وسلمان ، ٨٤ : ٢٠١٦) .

وتعرف النفقات الجارية بأنها تلك التكاليف التي تتكبدها الحكومة لتغطية النفقات اليومية للوحدات الحكومية ، أو جميع النفقات التي تتكبدها الحكومة خارج الإنفاق الأستثماري للمشروعات والبرامج الحكومية المقرة في الموازنة العامة للدولة ، أي أن النفقات الجارية تشمل جميع نفقات الدولة التي تتكرر سنوياً وبصورة منتظمة لتسيير أعمال الدولة (الخفاجي ، ٤٦١ : ٢٠١٥) .

حيث يلاحظ من خلال بيانات الجدول (١) أن النفقات الجارية (التشغيلية) قد أستحوذت الحصة الأكبر من إجمالي النفقات العامة للموازنة الإتحادية في العراق ، والتي تراوحت نسب مساهمتها في النفقات العامة بين (٦٦.١ % – ٨٤.٤ %) ، أذ سجلت النفقات الجارية (٢١,٨٠٣,١٥٧) مليون دينار وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٨٢.٦ %) في عام ٢٠٠٥ وهي أدنى مستوى تبلغه النفقات الجارية للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥-٢٠١٩) ، ومن ثم واصلت الإرتفاع التدريجي حتى بلغت في عام ٢٠٠٨ (٧٠٠,٤٧.٥٢٢) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (٥١.٧ %) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٧٩.٩ %) وهو مستوى مرتفع مقارنة في عام ٢٠٠٧ ويرجع السبب في زيادة النفقات العامة إلى زيادة أجور ورواتب الموظفين فضلاً عن المنح والمساعدات المقدمة من قبل الدولة إلى مواطنيها ، وبعدها أنخفضت إلى (٤٢,٠٥٣,٦٢٠) مليون دينار وبمعدل نمو سالب قدره (١١.٥ %) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٨٠ %) في عام ٢٠٠٩ نتيجة الأزمة المالية العالمية التي حدثت في عام ٢٠٠٨ وما لها من تأثيراتها السلبية على النفقات العامة بسبب إعتماد الإقتصاد العراقي على الموارد النفطية بشكل كبير . ومن ثم أخذت النفقات الجارية بالإرتفاع التدريجي في الأعوام (٢٠١٠،٢٠١١،٢٠١٢،٢٠١٣) على التوالي حتى سجلت في عام ٢٠١٣ (٧٨,٧٤٦,٨٠٦) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (٣.٩ %) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٦٦.١ %) وذلك بسبب التحسن الحاصل في أسعار النفط العالمية ، اما في الأعوام (٢٠١٤،٢٠١٥،٢٠١٦) على التوالي فقد لوحظ أنخفاض كبير في حجم النفقات العامة حتى بلغت (٥١,١٧٣.٤٢٨) مليون دينار وبمعدل نمو سالب قدره (١.٢ %) وبنسبة مساهمة في النفقات الجارية قدرها (٧٦.٣ %) في عام ٢٠١٦ ، وكان سبب هذه الإنخفاضات هو عدم إقرار الموازنة العامة (ابتداء من النصف الثاني من عام ٢٠١٤) من

ناحية وإنخفاض أسعار النفط وإرتفاع تكاليف الحرب من ناحية أخرى ، ومن ثم عاودت النفقات الجارية إرتفاعها في الأعوام اللاحقة حتى سجلت في عام ٢٠١٩ (٨٧,٣٠٠,٩٣٣) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (٣٠.١ %) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٧٨.١ %) وهي أعلى مستوى تبلغة النفقات الجارية خلال المدة قيد الدراسة (٢٠٠٥- ٢٠١٩) ويعزى هذا الإرتفاع إلى إرتفاع أغلب مكونات الإنفاق الجاري لاسيما النفقات الرأسمالية والمستلزمات الخدمية والمستلزمات السلعية .

ثانياً : النفقات الاستثمارية للمدة قيد الدراسة (٢٠١٩-٢٠٠٥)

ويقصد بالنفقات الأستثمارية العامة على إنها تكلفة الحكومة التي تتكبدها لإنشاء المشروعات والبرامج الأجتماعية ، والإقتصادية ،والأمنية ، والخدمية ، وبناء القدرات ... الخ ، والحصول على الخدمات الأستشارية التي يتم إعدادها بناء على دراسات الجدوى المهنية والتي من المتوقع أن تحصل على إيرادات مستقبلية تتعلق بأهداف الحكومة وأستراتيجيتها لعدة سنوات (الخفاجي ، ٤٦١ : ٢٠١٥) .

لوحظ من خلال بيانات الجدول (٢) أن النفقات الاستثمارية قد أستحوذت على حصة ضئيلة جداً من إجمالي النفقات العامة للموازنة الإتحادية في العراق للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ ٢٠١٩) ، والتي تراوحت نسب مساهمتها في النفقات العامة بين (١٥.٥ % – ٣٣.٨ %) ، اذ سجلت النفقات الأستثمارية (٤٥٧٢٠١٨) مليون دينار وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (١٧.٣ %) في عام ٢٠٠٥ وهي أدنى مستوى تسجلها النفقات الأستثمارية خلال المدة قيد الدراسة ، وبعدها أخذت النفقات الاستثمارية بالإرتفاع حتى سجلت عام ٢٠٠٨ (١١٨٨٠٦٧٥) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (٥٣.٨ %) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٢٠ %) بسبب تحسن الوضع الأمني للدولة ، وبعدها إنخفضت في عام ٢٠٠٩ إلى (١٠٥١٣٤٠٥) مليون دينار وبمعدل نمو سالب قدره (١١.٥%) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٢٠ %) نتيجة الأزمة المالية العالمية وإنخفاض أسعار النفط .

ومن ثم عاودت بالإرتفاع التدريجي في الأعوام اللاحقة حتى بلغت ذروتها في عام ٢٠١٣ أذ سجلت (٤٠٣٨٠٧٥٠) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (٣٧.٥ %) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٣٣.٨ %) وهو أعلى مستوى تبلغة النفقات الإستثمارية للمدة قيد الدراسة ، إلا أن هذا الإرتفاع لم يستمر طويلاً لأن العراق قد تبني سياسات تقشفية على أساس الوضع الذي مر به لاسيما في عام ٢٠١٤ عندما كانت أسعار النفط العالمية منخفضة وتكاليف الحرب مرتفعة ، وكان تأثير سياسات التقشف على النفقات الاستثمارية أكثر من النفقات الجارية بسبب سوء إدارة الدولة ، لذا شهدت النفقات الاستثمارية في الأعوام اللاحقة مستويات متذبذبة بين الإنخفاض والإرتفاع حتى بلغت (٢٤٤٢٢٥٩٠) مليون دينار وبمعدل نمو موجب قدره (٧٦.٧ %) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة قدرها (٢١.٨ %) في عام ٢٠١٩ إلا أنه مستوى مرتفع مقارنة بالأعوام السابقة .

المطلب الثاني : تحليل العجز للموازنة الاتحادية في العراق للمدة (٢٠١٩-٢٠٠٥)

يتحدد حجم العجز او الفائض في الموازنة من خلال الفجوة (النقص) ما بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ، ولغرض تحديد إتجاه الموازنة العامة للدولة ، والتطرق إلى ظاهرة العجز الكلي للموازنة الاتحادية في العراق للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ ٢٠١٩) ، لابد لنا من أستعراض أداء الموازنة العامة وكما موضحة في الجدول (٢) أذ لوحظ أن الموازنة الإتحادية العامة العراق قد شهدت فائضا متذبذباً للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ – ٢٠١٩) بأستثناء بعض الأعوام التي شهدت عجزاً ، فقد سجلت فائضا بلغ حجمه (١٤,١٢٧,٧١٥) مليون دينار في عام ٢٠٠٥ ، وفي عام ٢٠٠٦ لوحظ إنخفاضاً طفيفاً في حجم الفائض يبلغ قدره (١٠.٢٥٦,٦٨٢) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي سالب قدره (-٢٧.٤ %) ، وبعدها أخذ فائض الموازنة العامة بالإرتفاع التدريجي في عامي (٢٠٠٨،٢٠٠٧) على التوالي أذ بلغ حجمه (٢١٩,١٥,٥٦٨) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي موجب قدره (٥١.٧ %) في عام ٢٠٠٧ ، و (٨٠٧,٢٠,٨٤٨) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي موجب قدره (٣٣.٩ %) في عام ٢٠٠٨ ، ويعزى ذلك إلى رفع العقوبات الإقتصادية المفروضة على العراق قبل عام ٢٠٠٣ ، وزيادة العائدات النفطية وبالتالي زيادة إجمالي الإيرادات العامة للموازنة الإتحادية في العراق ، باعتبار الإقتصاد العراقي إقتصاد ريعي يعتمد على الإيرادات النفطية بشكل كبير ، أما في عامي (٢٠١٠،٢٠٠٩) على التوالي فقد سجلت الموازنة العامة للدولة العراقية إنخفاضاً سريعاً في حجم الفائض فقدر (٣٢٨,٢,٦٤٢) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي سالب قدره (-٨٧.٣ %) في عام ٢٠٠٩ ، و (٠٢٢.٤٤) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي سالب قدره (-٩٨.٣ %) في عام ٢٠١٠ ، وهو أدنى مستوى فائض تبلغة الموازنة الإتحادية العامة في العراق للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ – ٢٠١٩) ويعود سبب ذلك إلى إنخفاض الصادرات النفطية نتيجة الأزمة المالية العالمية في عام ٢٠٠٨ وانعكاساتها السلبية على الأسواق العالمية للنفط وأستمرار تأثيراتها حتى عام ٢٠١٠ ، إلا أن هذا الإنخفاض في حجم الفائض للموازنة لم يستمر طويلاً ، حيث عاود بالإرتفاع مجدداً في عام ٢٠١١ مسجلاً أعلى مستوى فائض تبلغه الموازنة الإتحادية العامة في العراق للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ – ٢٠١٩) إذ بلغ حجمه (٣٠,٠٤٩,٧٢٥) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي موجب قدره (٦٨١ %) ، وفي عام ٢٠١٢ بلغ حجمه (١٤,٦٧٧,٦٤٩) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي سالب قدره (٥١.١ %) ، ويعود ذلك إلى ارتفاع الأسعار النفطية وتعافي أسواق النفط وزيادة الكميات المصدرة من النفط . الخام . فبطبيعة الحال لا يعكس الفائض في الموازنة العامة للدولة تحسن الإقتصاد المحلي ، ولا يمكننا القول بأن الإيرادات العامة تغطي النفقات العامة ، ولا أن مقدار الفائض المتحقق هو إنعكاس لتحسن القطاعات الإنتاجية بأنواعها المختلفة ، وإتساع دائرة الحصول على مصادر تمويل بأشكال مختلفة ، وذلك لأن الفائض المتحقق يعود إلى إعادة تدوير مبالغ المخصصات الاستثمارية والتشغيلية وخطط وبرامج تنمية المحافظات والأقاليم من السنة السابقة إلى السنة اللاحقة ، نتيجة تراجع معدل التنفيذ في هذه الموازنات وفي حقيقة الأمر هو نتيجة لعملية حسابية بسيطة تتضمن طرح إجمالي النفقات العامة من إجمالي الإيرادات العامة ، وبما أنه الإيرادات النفطية تشكل النسبة العظمى من إجمالي الإيرادات العامة للموازنة الاتحادية العراقية ، وبما أنه النفط يخضع بطبيعة

الحال لتقديرات سعر البرميل المستندة إلى الأوضاع الإقتصادية العالمية المتأثرة بالأوضاع الخارجية ، وأن إرتفاع سعر النفط الجدول (٢)

الخام في الأسواق العالمية عن السعر المتوقع ، فأنه غالباً ما يكون أدنى من السعر العالمي الذي أستندت اليه التقديرات الأولية لإيرادات الموازنة العامة وما يترتب على ذلك من زيادة في الإيرادات الفعلية عن المقدرة في الموازنة العامة مما أدى إلى ظهور فائض في الميزانية العامة (جودة وصالح ، ٢١ : ٢٠٢٠)

الجدول رقم (٢)

تحليل العجز او الفائض للموازنة الاتحادية العامة للعراق للمدة (٢٠٠٥-٢٠١٩)مليون دينار

السنوات	اجمالي الإيرادات العامة	اجمالي النفقات العامة	العجز/ الفائض	معدل التغير السنوي	نسبة العجز/ الفائض الى الإيرادات العامة	نسبة العجز/ الفائض الى النفقات العامة
٢٠٠٥	٤٠,٥٠٢,٨٩٠	٢٦,٣٧٥,١٧٥	١٤,١٢٧,٧١٥		%٣٤.٨	%٥٣.٥
٢٠٠٦	٤٩,٠٦٣,٣٦١	٣٨,٨٠٦,٦٧٩	١٠,٢٥٦,٦٨٢	%(٢٧.٤)	%٢٠.٩	%٢٦.٤
٢٠٠٧	٥٤,٥٩٩,٤٥١	٣٩,٠٣١,٢٣٢	١٥,٥٦٨,٢١٩	%٥١.٧	%٢٨.٥	%٣٩.٨
٢٠٠٨	٨٠,٢٥٢,١٨٢	٥٩,٤٠٣,٣٧٥	٢٠,٨٤٨,٨٠٧	%٣٣.٩	%٢٥.٩	%٣٥
٢٠٠٩	٥٥,٢٠٩,٣٥٣	٥٢,٥٦٧,٠٢٥	٢,٦٤٢,٣٢٨	%(٨٧.٣)	%٤.٧	%٥
٢٠١٠	٧٠,١٧٨,٢٢٣	٧٠,١٣٤,٢٠١	٤٤,٠٢٢	%(٩٨.٣)	%٠.٠٦	%٠.٠٦
٢٠١١	١٠٨,٨٠٧,٣٩٢	٧٨,٧٥٧,٦٦٧	٣٠,٠٤٩,٧٢٥	%٦٨١.٦	%٢٧.٦	%٣٨.١
٢٠١٢	١١٩,٨١٧,٢٢٤	١٠٥,١٣٩,٥٧٥	١٤,٦٧٧,٦٤٩	%(٥١.١)	%١٢.٢	%١٣.٩
٢٠١٣	١١٣,٧٦٧,٣٩٥	١١٩,١٢٧,٥٥٦	(٥,٣٦٠,١٦١)	%(١٣٦.٥)	%(٤.٧)	%(٤.٤)
٢٠١٤	١٠٥,٣٨٦,٦٢٣	١١٣,٤٧٣,٥١٧	(٨,٠٨٦,٨٩٤)	%٥٠.٨	%(٧.٦)	%(٧.١)
٢٠١٥	٦٦,٤٧٠,٢٥٢	٧٠,٣٩٧,٥١٥	(٣,٩٢٧,٢٦٣)	%(٥١.٤)	%(٥.٩)	%(٥.٥)
٢٠١٦	٥٤,٤٠٩,٢٧٠	٦٧,٠٦٧,٤٣٧	(١٢,٦٥٨,١٦٧)	%٢٢٢.٣	%(٢٣.٢)	%(١٨.٨)
٢٠١٧	٧٧٣٣٥٩٥٥	٧٥,٤٩٠,١٢٠	١,٨٤٥,٨٣٥	%(١١٤.٥)	%٢.٣	%٢.٤
٢٠١٨	١٠٦,٥٦٩,٨٣٤	٨٠,٨٧٣,١٨٩	٢٥,٦٩٦,٦٤٥	%١٢٩.٢	%٢٤.١	%٣١.٧
٢٠١٩	١٠٧,٥٦٦,٩٩٥	١١١,٧٢٣,٥٢٣	(٤,١٥٦,٥٢٨)	%(١١٦.١)	%(٣.٨)	%(٣.٧)

المصدر : الجدول والأعمدة من إعداد الباحث بالإعتماد على - جمهورية العراق ، البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرة الإحصائية السنوية ، سنوات مختلفة .

أما فيما يخص المدة من ٢٠١٣ ولغاية ٢٠١٩ فقد شهدت الموازنة الإتحادية العامة في العراق عجزاً متذبذباً بأستثناء عامي (٢٠١٧،٢٠١٨) ، حيث لوحظ من خلال بيانات الجدول (١٠) أن الموازنة قد سجلت عجزاً في عام ٢٠١٣ بلغ حجمه (٥.٣٦٠,١٦١) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي سالب قدره (% ١٣٦.٥) ، وأستمر العجز في الإرتفاع حتى بلغ حجمه (٨,٠٨٦,٨٩٤) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي موجب قدره (% ٥٠.٨) في عام ٢٠١٤ ، وفي عام ٢٠١٥ شهدت الموازنة إنخفاضاً في حجم العجز بلغ (٢٦٣,٣,٩٢٧) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي سالب قدره (-٥١.٤ %) ، إما في عام ٢٠١٦ فقد سجلت الموازنة عجزاً مالياً بلغ حجمه (١٢,٦٥٨,١٦٧) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي موجب قدره (٢٢٢.٣ %) وهو أعلى مستوى تبلغه الموازنة الإتحادية العامة في العراق للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ – ٢٠١٩) ، أي تجاوزت إجمالي النفقات العامة إجمالي الإيرادات العامة تبعاً للظروف الإقتصادية الصعبة التي مر بها العراق ، وإنهيار أسعار النفط العالمية وهبوط سعر برميل النفط إلى أقل من (٣٦ دولار) تأثراً بالصدمة العالمية التي حدثت في عام ٢٠١٤ والتي بدروها عملت على إنخفاض الصادرات النفطية وإنخفاض الطلب على النفط الخام في الأسواق العالمية للنفط ، فضلاً عن زيادة النفقات العسكرية وهدر مبالغ ضخمة خصصت من الموازنة العامة للدولة لتمويل نفقات الحرب ضد داعش ودفع رواتب موظفي الحشد الشعبي المقدس ، وعندها لجأت الحكومة العراقية للإقتراض من صندوق النقد الدولي لتمويل النفقات العامة والذي بلغ حجم الأقتراض (١٥ مليار دولار) . وبعد ذلك في عامي (٢٠١٧،٢٠١٨) على التوالي سجلت الموازنة فائضاً بلغ حجمه في عام ٢٠١٧ (١,٨٤٥,٨٣٥) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي سالب قدره (-١١٤.٥ %) ، وبلغ حجمه في عام ٢٠١٨ (٢٥,٦٩٦,٦٤٥) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي موجب قدره (١٢٩٢.١ %) وترجع حقيقة ذلك إلى أن الحكومة العراقية قد قامت بترشيد الإنفاق العام بما في ذلك الإنفاق تثماري والجاري من خلال صياغة الموازنة التقشفية ، فضلاً عن تحسن أسعار النفط العالمية ووصول سعر برميل النفط الى (٦٥.٩ دولار) ، أما في عام ٢٠١٩ فقد أحدثت عجزاً مالياً بلغ حجمه (٤,١٥٦,٥٢٨) مليون دينار وبمعدل تغير سنوي سالب قدره (-١١٦.١ %) نتيجة هبوط سعر برميل النفط الى (٦٠.٣ دولار) . أما فيما يخص نسبة الفائض او العجز إلى إجمالي الإيرادات العامة للموازنة الإتحادية العامة في العراق للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ - ٢٠١٩) ، فقد تراوحت نسب مساهمة الفائض إلى الإيرادات العامة بين (٠.٠٦ % - ٣٤.٨ %) ، بينما تراوحت نسب مساهمة العجز إلى إجمالي الإيرادات بين (٣.٨ % - ٢٣.٢ %) . أما إجمالي النفقات فقد تراوحت نسب مساهمة الفائض إلى النفقات العامة بين (٠.٠٦ % - ٥٣.٥ %) ، بينما

تراوحت نسب مساهمة العجز إلى النفقات العامة بين (٣.٧ % - (١٨.٨ %) ، وتعكس نسبة العجز إلى النفقات العامة مقدار الحاجة إلى خفض الإنفاق العام لتحقق التوازن في الموازنة العامة ، كما إنها تعكس مقدار الموارد الإضافية التي تحتاجها السلطات لتعويض هذا العجز ، ولتوضيح ذلك ، على سبيل المثال في عام ٢٠١٩ بلغت نسبة العجز (٣.٧ %) حتى تحقق الموازنة العامة توازنها يتطلب الأمر تخفيض حجم الانفاق العام بنفس النسبة والبالغة (٣.٧ %) ، وترجع أسباب الإنخفاض والإرتفاع في نسب مساهمة فائض او عجز الموازنة إلى هيكل الموازنة لنفس الأسباب التي مر ذكرها سابقاً .

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

١ - أرتبطت الاستدامة المالية في العراق وقدرتها على سداد الدين بسعر برميل النفط ، فمتى ما ارتفع سعر النفط انخفض العجز في الموازنة العامة وتحققت فوائض مالية ، وبالعكس متى ما انخفض سعر النفط اضحى العراق غير محققاً للاستدامة المالية .

٢- أعتماد الأقتصاد العراقي بنسبة أكثر من (٩٠ %) على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة للدولة للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ – ٢٠١٩) ، وأغفل عن باقي القطاعات الأقتصادية المنتجة ، مما جعله أقتصاداً أحادي الجانب يعتمد إلى حد كبير على مورد واحد .

٣ - إزدياد معدل نمو النفقات العامة بشكل أكبر من معدل نمو الإيرادات العامة ، إذ بلغ متوسط نمو المعدل السنوي للإيرادات العامة (١٠.٢ %) مقابل (١٢.٧ %) للنفقات العامة للمدة قيد الدراسة (٢٠٠٥ – ٢٠١٩) .

٤ - سجلت الموازنة العامة في العراق عجزاً مالياً في الأعوام (٢٠١٥،٢٠١٦،٢٠١٣،٢٠١٤،٢٠١٩) ، الا انها لم تتجاوز الحدود المسموح بها حسب النسبة المعيارية لمعاهدة ماسترخت والبالغة (٣ %) بأستثناء عام ٢٠١٦ حيث بلغ عجز الموازنة (٦.٤ %) أي انها تجاوزت حدود الأمان .

التوصيات

١ – على الحكومة خلق إستراتيجية تهدف إلى تنوع مصادر الإيرادات العامة وتنميتها لاسيما الضرائب منها من خلال تفعيل قانون الضرائب العام وتنظيمه ، وتنمية وتطوير باقي القطاعات الأخرى كالصناعة ، والزراعة ، والسياحة ، فضلاً عن رفع كفاءة المنافذ الحدودية

٢ – إصلاح الإختلالات الهيكلية للموازنة العامة للدولة وإعادة اعمار البنى التحتية ، من خلال توجيه النفقات الأستثمارية نحو المشروعات الأقتصادية المنتجة ، فضلاً عن العمل الجاد على معالجة الفساد وهدر المال العام في كافة مؤسسات الدولة ومحاسبة المخالفين والمقصرين ، والتعامل الرشيد مع الموارد المالية لتحقيق الاستدامة المالية .

٣ - على صانعي القرار أن يأخذوا في الحسبان مخاطر تقلبات أسعار النفط عند إعداد الموازنة ، وصياغة سياسات تحوط خاصة للتعامل مع اختلالات الموازنة (العجز والفائض) ، وتفعيل السياسات الأقتصادية العامة ، حتى لا تترك أعباء هذه المواجهة على السياسات المالية فقط ، لاسيما أن تقلبات أسعار النفط (مخاطر أسعار النفط) على العراق من الأخطار المركبة ، ولا تقتصر حدوده على الموازنة العامة أعداداً وتنفيذاً .

المصادر

١- الأمم المتحدة . تقرير الأمم المتحدة للبيئة والتنمية مستقبلنا المشترك . ١٩٨٧. متوفر على الرابط التالي https://ar.vvikipedla.com/wiki/Our Com mon Future

٢- إبراهيم ، خليل إسماعيل . (٢٠١٢) . " آثار تطورات النفقات العامة في مستويات الأسعار خلال المدة (٢٠٠٥-٢٠١١) " .

٣- المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك ، المجلد ٤ ، العدد ١ . الاتروشي ، سامي . (٢٠٠٨) . " دورة الموازنة العامة في العراق " . ورشة عمل حول اعداد وإقرار موازنة العام ٢٠٠٨ في العراق ، ٢٩ نيسان ، لبنان .

٤- البصام ، سهام حسين . (٢٠١٣) . " مخاطر واشكاليات انخفاض أسعار النفط في اعداد الموازنة العامة للعراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل الغير نفطية دراسة تحليلية " . مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة ، العدد ٣٦ .

٥- الخفاجي ، حيدر جاسم حمزة . (٢٠١٥) . " موازنة العراق العامة لسنة ٢٠٠٥ الطموح والتحديات " . الأمانة العامة لمجلس الوزراء . مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد ٢١ ، العدد ٨٥ .

٦- الزبيدي ، بتول حسن رداد . (٢٠١٤) . " تقييم أداء الموازنة العامة في العراق للمدة من (٢٠٠٣-٢٠١٢)

٧- مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية الإدارية ، المجلد ١ ، العدد ١٤ .

٨- السامرائي ، كيلان ، إسماعيل عبد الله ، (٢٠١١) . " دور السياسة المالية في ضبط معدلات تضخم الاقتصاد العراقي للمدة (١٩٨٩-٢٠٠٨) " . رسالة ماجستير ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة تكريت .

٩- المشهراوي ، زاهر حسني . (٢٠١٥) . " دور محاسبة الترشيد في دعم استراتيجية الاستدامة من وجهة نظر محاسبية " . مجلة جامعة الازهر - غزة سلسلة العلوم الإنسانية ، المجلد ١٧ ، العدد ١ .

١٠- الوائلي ، احمد . (٢٠١٧) . " التوازن الاتحادي بين الاختلالات وإمكانية الإصلاح استراتيجية مستقبلية " . مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية ، العدد ٢٧ . جمهورية العراق . البنك المركزي العراقي . المديرية العامة للإحصاء والأبحاث . النشرة الإحصائية السنوية ، سنوات مختلفة .

١١- جودة ، نضال شاكر ، صالح ، اسراء سعيد . (٢٠٢٠) . " قياس وتحليل اثر عجز الموازنة العامة في الدين العام في العراق للمدة ٢٠٠٣-٢٠١٦ " . كلية الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، العراق .

١٢- حنتوش ، ابتسام كاظم . (٢٠١٩) . " التنبؤ الديناميكي والساكن (Dynamic & Static) بفائض أو عجز الموازنة العامة في العراق للمدة ٢٠١٧-٢٠١٨) " . مجلة الاقتصاد والعلوم الإدارية ، المجلد ٢٥ ، العدد ١١٢.

١٣- عمران ، اخلاص شاكر . (٢٠٢٠) . " الموائمة بين السياستين المالية والنقدية لتحقيق متطلبات الاستدامة المالية في العراق للمدة (١٩٩٠-٢٠١٨) " . رسالة ماجستير . جامعة كربلاء ، كلية الإدارة والاقتصاد .

١٤- كاظم ، أحمد صالح حسن ، صالح ، علي وهيب عبد الله . (٢٠١٥) . " اثر عجز الموازنة العامة وعرض النقود في المستوى العام للأسعار في العراق (١٩٩٠-٢٠١٣) " . المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، السنة الثالثة عشر ، العدد ٤٦ .

١٥- العمجلي ، سليم ، حمانة ، كمال . (٢٠١٦) . " تفاقم عجز الموازنة العامة في الجزائر في ظل آثار الازمة المالية والاقتصادية العالمية دراسة تحليلية للفترة ٢٠٠٤ ٢٠١٣) " . مجلة جامعة القدس المفتوحة للأبحاث والدراسات ، العدد ٤٠ .

١٦- هلال ، علي كاظم ، سلمان ، كاظم خماط . (٢٠١٦) " التحليل الاقتصادي للنفقات الاستثمارية والتشغيلية لمحافظة ذي قار للمدة (٢٠٠٦-٢٠١٤) " . مجلة المثنى للعلوم الإدارية والاقتصادية ، المجلد ٦ ، العدد - ١٦.

المصادر الاجنبية

١- Abdelatif, Lobna and Shehata, Abdallah.(٢٠١٤). "Fiscal Sustainability and the Role of the State: A New Analytical Framework".

٢- Andrew.B & Ben.s. (٢٠٠٩). bernanke: macroeconomics. published by dorling Kindersley (India), fifth edition.

٣- Ber Dahlby. (١٩٩٣). "bSustainability Fiscal Policy in Alberta" .Wecentre ,For Economic Research in formation on Bulletin ١٣ , AL berta, p١.

٤- Bhat, Swarali H. (٢٠١٦). "Disclosures And Performance In The Semiconductor Manufacturing Industry (٢٠١٠-٢٠١٤)". Master Thesis, The Faculty of the Department of Environmental Studies, San José State University.

٥- DEIONG J.BRADFORD. (٢٠٠٢). "MACROECONOMICS, UPDATED EDITION". MCGRAW- HILL , NEW YORK.

٦- Garcia, Agustin and Ramajo. (٢٠٠٤). Julian. Budget deficit and interest rates: empirical evidence for Spain. Applied Economics Letters.

٧- Michael Brauninger. (٢٠٠٢). the budget deficit. public debt and endogenous growth,

Hamburg_Germany, October.

٨- Reinhard Neck, and Jan-Egbert Sturm. (٢٠٠٨). "Sustainability of Public Debt, The MIT Press Cambridge". Massachusetts London, England, p.p٤.

٩- WILLEM H. BUITER AND JAMES TOBIN. (٢٠٠٣). "debt neutrality: a brief review of doctrine anden evidence". cowls foundation paper ٥٠٥ ,Social Security versus Private Saving, Ballinger Pub