

عجز موازنة العراق الاتحادية : الاسباب والمعالجات للمدة (2004-2019)

م. د. فاطمة مصحب

م. د. اسراء عبد فرحان

م. د. شيماء فاضل محمد

جامعة واسط / كلية الادارة والاقتصاد

fmishib@uowasit.edu.iq

esraa123460@gmail.com

shfadhil@uowasit.edu.iq

الملخص

يعد موضوع عجز الموازنة العامة من اهم الموضوعات المالية التي يولي الاقتصاديون اهمية كبيرة لها ولاسيما بعد انتشار مشكلة عجز الموازنة العامة في الكثير من الدول بصورة عامة و الدول النامية بصورة خاصة، ويعود سبب ذلك الى تزايد تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية وهو ما أدى لتزايد حجم الإنفاق العام من جهة وانخفاض حجم الإيرادات العامة عن مجارة الإنفاق العام من جهة أخرى، وهذا ما حصل في العراق الذي تحول عجز الموازنة الاتحادية من عجز تخطيطي غالبا ما يتحول الى فائض الى عجز فعلي خلال المدة من 2013-2019، لذا يجب على الدولة اتباع سياسة اقتصادية تهدف الى تنويع مصادر تمويل الموازنة العامة، وتقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية وتفعيل الإيرادات الأخرى ولاسيما الإيرادات الضريبية من جهة، وترشيد سياسة الإنفاق العام من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية : عجز الموازنة، موازنة العراق الاتحادية، نظريات عجز الموازنة

Iraq's federal budget deficit: causes and remedies for the period (2004-2019)

Shaymaa Fadhil Mohammed

esraa abd Farhan

Fatima musheb lafite

Wasit University / College of Administration and Economics

shfadhil@uowasit.edu.iq

esraa123460@gmail.com

fmishib@uowasit.edu.iq

Abstract

The issue of budget deficit is one of the most important financial issues that economists attach great importance to, especially after the spread of the problem of the budget deficit in many countries in general and developing countries in particular. This is due to the increase of the state intervention in the economic life. And the decline in the volume of public revenues to keep pace with public spending on the other hand, and this is what happened in Iraq, which turned the deficit of the federal budget deficit planning often turns into a surplus to actual deficit during the period from 2013 to 2019 so the state must pursue an economic policy

aimed at To diversify sources Will the general budget, and reduce dependence on oil revenues and activation of other revenues, especially tax revenues on the one hand and the rationalization of public spending policy on the other.

Keywords : Budget deficit, Iraq's federal budget, Theories of budget deficit

المقدمة

والسياسية والاقتصادية كافة في ظل تقلص المواد واتساع الحاجات، وقد تعدت المشكلة كونها قضية تواجهها دول العالم الثالث بل وحتى الدول الصناعية المتقدمة أصبحت تنظر إلى عجز الموازنة العامة كمشكلة حقيقية تتطلب تخطيطاً دقيقاً و جهداً كبيراً.

هدف البحث

يهدف البحث الى:

- 1- بيان مفهوم عجز الموازنة العامة وموقعه من المدارس الاقتصادية.
- 2- التعرف على هيكل موازنة العراق الاتحادية خلال المدة 2004-2019 .
- 3- تقديم سياسة اقتصادية مقترحة لحل مشكلة عجز موازنة العراق الاتحادية .

فرضية البحث

يقوم البحث على فرضية "يمكن من خلال اتباع سياسة مالية تهدف الى ترشيد الانفاق الحكومي وتنويع مصادر تمويل موازنة العراق الاتحادية لمعالجة و تقليل الاثار الاقتصادية والاجتماعية لعجز الموازنة العامة".

منهج البحث

من اجل إثبات صحة فرضية البحث تم الاعتماد على المنهج الوصفي والمنهج التحليلي، من خلال التعرف على سياسة وعجز الموازنة العامة عبر مختلف المدارس الاقتصادية ثم بعد ذلك تم عرض هيكل الموازنة الاتحادية في العراق وتحليلها من اجل الوصول إلى جملة من الاستنتاجات والتوصيات.

عانت موازنة العراق الاتحادية من عجز مالي هيكلي خلال مدة الدراسة ويعود سبب ذلك الى زيادة الانفاق الحكومي وبصورة مستمرة وبشكل كبير، في حين اتسمت الإيرادات العامة للدولة بالتذبذب بين الارتفاع والانخفاض بسبب اعتمادها على الإيرادات النفطية والتي ترتبط اساسا بالاسواق العالمية، في حين كانت نسبة مساهمة الإيرادات الأخرى قليلة جدا في تمويل الموازنة فمع قلة الإيرادات العامة ولا سيما في السنوات الأخيرة (نتيجة لانخفاض اسعار النفط) وعدم وجود سياسات مالية قادرة على مسايرة التغيرات الاقتصادية المحلية والدولية، فضلا عن عدم تطور وجمود النظام الضريبي اذ ارتفع عجزا موازنة العراق الاتحادية حتى بلغ في عام 2017 حوالي 21.6 ترليون دينار.

اهمية البحث

تنبثق اهمية الدراسة من الوقوف على العجز الحاصل في الموازنه العامه للدولة وتحليل أسباب ذلك العجز الذي ينعكس سلبا على الاقتصاد الوطني، وعلى الرغم من أن بعض علماء المالية يرون أن التوازن الإقتصادي قد يتحقق في بعض الحالات على حساب العجز في الموازنة، وهذا ما يعرف بنظرية العجز المتراكم، فقد يرى بعض الاقتصاديين ان عجز الموازنة امر مرغوب فيه في بعض الأحيان كوسيلة لحل بعض المشاكل الاقتصادية أو توسيع عملية التنمية، ولكن بسبب الاستمرار في عجز الموازنة قد اصبحت مشكلة تعاني منها معظم الدول وذلك للآثار الاقتصادية والاجتماعية المترتبة عنها.

مشكلة البحث

تعد مشكلة عجز الموازنة العامة من المسائل والقضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في دول العالم، فهي من المشكلات المالية المتميزة بتطورها الذي يصيب المجالات الاجتماعية

أولا مفهوم عجز الموازنة العامة

يعد موضوع عجز الموازنة العامة من الموضوعات المهمة التي أثارت اهتمام الاقتصاديين في مختلف دول العالم اذ يعد عجز الموازنة من المشاكل المالية التي تتميز بتطورها الذي يؤثر في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة ولا سيما في ظل نقص الموارد وزيادة الحاجات العامة لهذا لا بد من النظر إلى عجز الموازنة كمشكلة حقيقية تتطلب تخطيطا دقيقا وجهدا كبيرا وقد تعددت التعاريف والمفاهيم التي تناولت عجز الموازنة العامة فمنهم من يعرف عجز الموازنة العامة بأنه "تلك الحالة التي يكون فيها الانفاق العام اكبر من الإيرادات العامة حيث تعجز الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة" (الحسن، 2013: 104)، في حين يعرفه آخرون بأنه "عبارة عن رصيد موازنة سالب بحيث تكون نفقات الدولة أكبر من إيراداتها أو هو فائض النفقات النهائية على الإيرادات النهائية" (كردودي، 2013: 295) وعليه فإن عجز الموازنة العامة يمثل الفارق السلبي بين الانفاق الجاري للدولة والذي يؤدي إلى ارتفاع الطلب الكلي دون أن يرافق هذا الارتفاع زيادة في دخل الدولة الجاري.

وقد صنف الاقتصاديون عجز الموازنة العامة إلى (عبد الحسن، 2014: 295) العجز المؤقت ويقصد به عدم توافق الإيرادات العامة مع النفقات العامة زمنيا، وعجز ضعيف والذي نجم عن ضعف الإدارة الحكومية وعدم قدرتها على تحقيق الإيرادات العامة من جهة والانفاق غير العقلاني من جهة أخرى، أما العجز الهيكلي ويتمثل في عجز معدلات الإيرادات العامة عن مسايرة أو اللحاق بمعدلات نمو الانفاق العام بشكل دائم أو مؤقت.

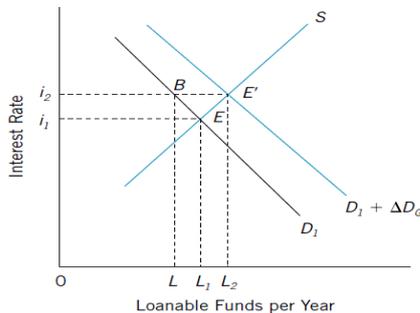
ثانيا: نظريات عجز الموازنة العامة

شهدت الأدبيات المالية تطورا في النظريات التي تفسر العجز المالي للموازنة العامة، وذلك نتيجة لاختلاف وتطور دور وظائف الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية.

1- النظرية الكلاسيكية للتوازن المالي

يتبنى الفكر الكلاسيكي مبدأ حياد الدولة وعدم تدخلها في النشاط الاقتصادي وان دورها ينحصر في وظائف حددها آدم سميث بالدفاع عن البلد ضد الاعتداء الخارجي حماية الملكية الخاصة وتحقيق الأمن من الداخل والقيام بالمشاريع العامة التي لا يستطيع ان يقوم بها النشاط الخاص اما العامة فما يكلفه من اموال او ضائله

ماتدره من أرباح. (Rosen,2008:3-4)، ان التوازن المالي للموازنة العامة عند الكلاسيك يستند على ضرورة توازن الموازنة العامة سنويا وان التوازن هنا هو توازن حسابي اي جانب الإيرادات العامة يجب ان يساوي جانب النفقات العامة من حيث الشكل وتغطية النفقات العامة بالإيرادات العامة من حيث المضمون ويرى الفكر المالي الكلاسيكي من وجهة نظره بالنسبة الى توازن الموازنة العامة بأن الموازنة اذ لم تتوازن فأنها اما تحقق عجزا تعطيه عن طريق الاقتراض او الاصدار النقدي او تحقق فائضا حيث يكون مجموع الإيرادات اكبر من مجموع النفقات وكلاهما يدينه الفكر التقليدي ويعدونه ضارا بالاقتصاد الوطني (عصفور، 2009: 86-96). ففي حالة عجز الموازنة في نظر التقليديين يؤدي إلى الإفلاس والتضخم حيث يتم تمويل الموازنة عن طريق الاقتراض الداخلي والذي يترتب عليه سحب موارد الاستثمار من القطاع الخاص ولا سيما في الصناعة والتجارة وغيرها وحرمان هذه القطاعات الاقتصادية من عوائد الاستثمار التي كانت ستعود على المجتمع لو استثمرت رؤوس الأموال التي حصلت عليها الحكومة عن طريق الاقتراض. ويتبين من الشكل (1) ان قيام الحكومة بزيادة في الطلب على الأموال المتاحة للإقراض لتغطية العجز في الميزانية يؤدي إلى تحويل منحى الطلب على الأموال المعدة للاقتراض من $(D_1 + \Delta D_G)$ ومن ثم فان سعر الفائدة التوازني سوف يزداد من (i_1) إلى (i_2) اي سعر فائدة أعلى للأموال المتاحة للاقتراض وهذا يؤدي إلى تراحم الحكومة للقطاع الخاص على الأموال المعدة للاستثمار الخاص مما يؤدي إلى انخفاض الاستثمار الخاص وتخصيص هذه الأموال لتمويل عجز الموازنة (Hyman,2011:500).



شكل (1) : الطلب الحكومي على الاموال المعدة للاقتراض

Source: David N. Hyman, public finance. Acontemporary Application of theory to policy,10th edition, USA, 2011, p.500.

الخاص وتستخدم الدولة هذه المبالغ في إنفاق حكومي غير استثماري، وبذلك يؤدي الى ضعف تكوين رأس مال، ومن ثم ضعف التقدم والنمو الاقتصادي، في حين يرى الكنزيون عكس ذلك تماماً حيث ان عبء القرض العام لا يقع على الأجيال القادمة بل يتحملها الجيل الحاضر اذ تم استخدام الأموال المقترضة في مشاريع انتاجية والتي يترتب عنها زيادة في الدخل القومي بشكل يمكن للدولة من خلاله تسديد القرض العام وان المنافسة بين الأفراد والحكومة على أموال المعدة للاقتراض لن تؤدي الى زيادة سعر الفائدة وذلك لان الاقتصاد يكون في حالة كساد (Lucas & Sargent, 1978:58).

جزءاً لا يتجزأ من الحياة الاقتصادية والاجتماعية للبلد ومن ثم فإن التوازن المالي لا يمكن فصله عن التوازن الاقتصادي العام فمثلاً في فترات الازدهار ترتفع نسبة الإيرادات العامة عن النفقات العامة لهذا ووفق التوازن الكلاسيكي ينبغي ان تخفض الضرائب او زيادة النفقات وكلا الأمرين مضر بالاقتصاد في المدى الطويل وبالعكس في حالة الانكماش أما ان تخفض النفقات أو ان تزيد الضرائب وهذان يحلان لهما اثرا سلبيا على النشاط الاقتصادي في هذه الحالة ، ولهذا فقد أصبحت الموازنة خطة للأداء المالي، يتم إعدادها وفق أولويات وتفضيل اقتصادي يعبر عن خيارات سياسية واقتصادية للدولة، ويتم تقدير الموارد والنفقات وفق أساليب علمية واقعية لإشباع ما يمكن من الحاجات العامة خلال مدة زمنية محددة هي السنة المالية لخطة الحكومة المالية التي يفترض أن تعكس مجمل الأنشطة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية للدولة، من خلال استخدام أدوات السياسة المالية التي تؤدي دوراً مهماً ينعكس على مختلف عوامل الإنتاج في المجتمع (Buchanan and Wagner, 2000:32-33)، فالموازنة العامة للدولة تظهر الإيرادات العامة والأهمية النسبية لكل نوع من أنواع الإيرادات ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي، فضلا عن حجم النفقات العامة وأهميتها في كل قطاع حسب التوزيع الاقتصادي والاجتماعي من خلال تأثيرها على كمية السلع والخدمات المنتجة ومن ثم تأثيرها على مستوى العمالة او الاستخدام، وهذا مادعى إليه عالم الاقتصاد كينز في نظرية العجز المنظم، وان هذه النظرية لاتعني ان الدولة يجب ان تكون في عجز دائم وإنما العجز يكون فقط في بعض الحالات، ويكون وسيلة لتحقيق النمو الاقتصادي وحل الأزمات الطارئة.

أما في حالة تغطية العجز عن طريق إصدار نقدي جديد فانه سيؤدي إلى تضخم (Sargent & Wallace, 1081:1-18)، حيث أثبتت الأدلة والدراسات المتوفرة بأن هناك علاقة قوية بين التضخم وعجز الموازنة وذلك بسبب أن التضخم الذي يتزامن مع وجود عجز في الموازنة العامة والذي يؤدي إلى القلق وعدم الاستقرار ومن ثم سوف يؤدي الى التضخم مرة أخرى كونه ناجما عن الخوف من استمرار العجز حيث يؤدي الى توسع في عرض النقد الذي يعمل على استدامة التضخم ، اي قيام البنك المركزي في خلق أو إصدار نقدي جديد لتمويل عجز الموازنة من الناحية الفعلية والعملية (النفاش، 2001: 238).

أما الفائض في الموازنة فان المفكرين الكلاسيكيين يرفضون فكرة وجود فائض في الموازنة العامة (الجباية بقدر الكفاية) اذ إن وجود فائض يعني ان الحكومة قد فرضت ضرائب او سحبت أموالا عن طريق فرض الضرائب مقدار يفوق حاجتها، الأمر الذي يؤدي إلى قيام الدولة باستعماله لإغراض وغايات انتخابية ودعائية وقد يخلق ذلك نفقات واعية في المستقبل ومن ثم وقوع عجز دائم في الموازنة لذلك يرى المفكرون الكلاسيكي ان الموازنة السليمة تكفي ان تصل الى حافة العجز دون ان تقع فيه.

2- النظرية الكنزية للتوازن المالي

هناك عدة انتقادات وجهت الى النظرية الكلاسيكية ولاسيما بعد حدوث أزمة الكساد الكبير حيث بين الاقتصادي الإنجليزي "جون مينرد كينز في كتابه "النظرية العامة للتوظيف، الفائدة والنقود" Interest-General Theory of Employment and Money" في عام 1936 الذي أحدث به ثورة كبيرة في الفكر الاقتصادي (Kenes, 1958)، حيث يرى أن النظام الاقتصادي الرأسمالي لا يحتوي على الميكانيكية القادرة على ضمان تحقق التوظيف الكامل، وأن الاقتصاد القومي قد يصل إلى التوازن في الناتج القومي رغم وجود بطالة كبيرة أو تضخم شديد فحالة التوظيف الكامل والمصحوب باستقرار نسبي في الأسعار وفق الفكر الكنزى، إنما هي حالة عرضية وليست دائمة التحقق (Slavin, 2009:262). وكذلك يرى الكنزيون أن الكلاسيكي قد بالغوا في الأخطار المترتبة عن عجز الميزانية، وان تمويل عجز الموازنة بالقروض العامة سوف يترك أعباءه على الأجيال القادمة، وكذلك مزاحمة القطاع الخاص لأنها تقطع جزءا من ادخار القطاع الخاص الذي كان يستعمل في الاستثمار، وبذلك ينخفض الاستثمار

3- نظرية العجز المنظم

أشار الاقتصادي الانكليزي (بيفردج) في كتابه (تأمين العمل للجميع في مجتمع حر) (Full Employment in a Free Society) الى نظرية العجز المنظم حيث يمكن للدولة ان تحدث عجزا مقصودا في الموازنة العامة وذلك لتحقيق بعض الأهداف مثل التشغيل الكامل وبعث الروح في النشاط الاقتصادي أو خفضه عندما يصل الاقتصاد الى مرحلة التوظيف الكامل او عندما تزداد معدلات التضخم وذلك من خلال زيادة الإنفاق لزيادة الطلب معتمدا على أفكار كينز التي دعت الى ضرورة تدخل الدولة وتستعمل الموازنة العامة كأداة أساسية لها وبالاستناد الى فكرة ان الطلب الفعال يتدهور من فترة الى اخرى ومن ثم سوف ينخفض الاستثمار، مما يؤدي الى حدوث أزمة اقتصادية، وهذا يعني زيادة الإنفاق العام عن طريق زيادة الموارد الضريبية والقروض وغيرها من الأدوات المالية بحيث يكون للموازنة العامة للدولة الدور المؤثر في الحد من العجز الاقتصادي الناجم عن البطالة والانكماش الاقتصادي. ويرى أنصار هذه النظرية أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى إعادة التوازن للموازنة (Barro,1989:37-39).

ونلاحظ ان نظرية العجز المتراكم " نظرية العجز المنظم " تستند الى فكرة السماح بوجود عجز في الموازنة في حدود معينة لعلاج مشكلات الاقتصاد الوطني (الكساد والبطالة) وذلك عن طريق زيادة الإنفاق واللجوء للاقتراض أو الإصدار النقدي، ولكن الاستمرار في العجز وتمويله عن طريق الاقتراض والإصدار النقدي سوف يؤدي إلى التضخم وانخفاض الدخل القومي، لذلك لا بد من العودة لقاعدة التوازن عند خروج الاقتصاد من حالة الكساد والبطالة. ويلاحظ أن الأنظمة الرأسمالية الصناعية كثيراً ما لجأت إلى استخدام العجز في الموازنة في حالات استثنائية وعادية فقد واجهت الدول الأوروبية مشكلة تضخم الديون المرتبطة بالحرب العالمية الأولى (Fujiki, 2001:52).

واشار Brown الى ان الولايات المتحدة الأمريكية استعملت العجز المنظم نتيجة للديون الحكومية الضخمة بعد حرب الاستقلال وكذلك في الحربين العالميتين و بعد الأزمة الاقتصادية الكبرى عام 1933، كما لجأت فرنسا إلى هذا الأسلوب عام 1936 أما بريطانيا فقد استخدمت هذا الأسلوب في سياسة إنماء التعمير وضبط الاستهلاك عام 1945. وعادة ما تلجأ الدول الرأسمالية لتمويل عجز الموازنة من خلال الإصدار النقدي في حالات الحرب، وذلك من اجل زيادة عرض النقد وخلق فرص عمل في

القطاع العسكري لمواجهة البطالة رغم أن ذلك لا يعد ذات صفة إنتاجية، أما في الحالات الاعتيادية فإنها تلجأ إلى زيادة الإنفاق العام أحيانا من اجل خلق فرص عمل أو لزيادة الأجور وتقديم الإعانات (Alexandria,2008:23).

4- النظرية النقدية للتوازن المالي

لقد ظهرت نظرية كينز من اجل إنقاذ الاقتصاد الرأسمالي من الأزمة و ضمان تجدد الآلة الإنتاجية له وإن الطبيعة الإسعافية لنظرية كينز حققت رواجاً كبيراً في الأوساط الأكاديمية في المجتمعات الغربية، ولاسيما أمام عجز النظرية الكلاسيكية عن تفسير الكساد الكبير وعدم قدرتها على رسم سياسة اقتصادية تخرج الاقتصاد الرأسمالي من أزمة، وقد استمر العمل بنظرية كينز إلى ما بعد الحرب العالمية الثانية لينتقل إلى أجزاء مختلفة من الاقتصاد الرأسمالي الدولي، ولكن مع نهاية الستينات بدأت النظرية تفقد بريقها مع تجدد الانقلابات والأزمات في العالم الرأسمالي وزيادة معدلات البطالة مع تزايد معدلات التضخم التي تتعارض مع منطق النظرية الكينزية التي وقفت عاجزة عن تفسيرها والسيطرة عليها وتقديم الحلول لمعالجتها (Khan and Hildreth,2002:5).

ولهذا جاءت مدرسة شيكاغو بزعامة ميلتون فريدمان لتعيد الحياة من جديد للنظرية الكمية التقليدية (Friedman,1956:129-138)، ويطلق عليها بالنظرية المعاصرة لكمية النقود أو النظرية الكمية الجديدة التي بموجبها تحويل النظرية الكمية من مجرد نظرية للطلب على النقود إلى نظرية في الدخل النقدي، مما أعاد التأكيد على الدور الرئيسي لعرض النقود في النشاط الاقتصادي. ويرى فريدمان ان الطلب على النقود محور أساسي لنظريته إذ اعتبر النظرية النقدية هي في المقام الاول نظرية للطلب على النقود، وان الطلب على النقود جزءاً من نظرية الثروة أو نظرية رأس المال التي تعني بتكوين الميزانية أو محفظة الأصول، فميز بين حائزي الأصول النهائيين الذين تمثل النقود بالنسبة اليهم شكلاً من أشكال الثروة يتم حيازتها، وبين مشروعات رجال الأعمال الذين تمثل النقود بالنسبة اليهم سلعة رأسمالية مثل الآلات والمعدات، أي ان زيادة في كمية النقود يترتب عليه زيادة في الدخل والتشغيل، ويستمر هذا التأثير الى ان يقترب الاقتصاد من مستوى العمالة الكاملة فترتفع حينها الأسعار ويرى فريدمان أنه لاستقرار المستوى العام للأسعار، لا بد من ضبط التغير في معدل التغير في عرض كمية النقود بما يتناسب مع معدل التغير في حجم

كبير الأثر التوسعي ، إذ النقص في الإنفاق الخاص سببه الأساسي هو إحلال الإنفاق الحكومي محله ، فإذا كانت الحكومة قادرة على اقتراض الأموال من سوق الأرصد المتاحة للإقراض ومن دون ارتفاع أسعار الفائدة ، فإن الإنفاق الخاص لا ينخفض. فحين ترى المدرسة النقدية أن عجز الموازنة العامة قد يكون له تأثير على الطلب الكلي إذا صاحبه تغير في العرض النقدي وبعد فريدمان من الاوائل الذين اقترحوا تمويل عجز الموازنة عن طريق الاصدار النقدي .

ثالثاً: تحليل عجز موازنة العراق الاتحادية للمدة (2004-2019)

تعد الموازنة العامة ذات أهمية بالغة للحكومة والمجتمع، وذلك لأنها تمثل البرنامج المالي لعمل الدولة الذي تسعى من خلاله الى تنفيذ اهدافها في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية خلال مدة زمنية معينة غالباً ما تكون السنة، كما تعد الأداة التي تستطيع من خلالها وضع تقديرات للإيرادات والنفقات، وعن طريقها يمكن أن تعرف مقدار العجز او الفائض في موازنتها. ويلاحظ من الجدول (1) تذبذب الإيرادات والنفقات العامة لموازنة العراق الاتحادية خلال مدة الدراسة، إذ بلغت الإيرادات العامة 32982739 مليون دينار في حين كانت النفقات العامة 32117491 مليون دينار في عام 2004، وقد ارتفع الحجم الاجمالي للإنفاق العام والإيراد العام خلال السنوات اللاحقة حتى بلغت في عام 2012 حوالي 119817224 مليون دينار للإيرادات العامة و90374783 مليون دينار للإنفاق العام ويعود سبب هذه الزيادة الى ارتفاع اسعار النفط في الأسواق العالمية ومن ثم ارتفاع الإيرادات النفطية التي كانت السبب الرئيسي في زيادة الإيراد والإنفاق العام ولكن خلال الفترة 2013-2017 انخفضت الإيرادات الحكومية في المقابل ازداد حجم الإنفاق العام للدولة، إذ بلغت النفقات العامة الى الإيرادات العامة 79011421 مليون دينار في عام 2017 في حين كانت النفقات العامة تبلغ 100671160 مليون دينار، ويعود سبب ذلك الى التدهور الكبير في اسعار النفط ومن ثم انخفاض الإيرادات النفطية، فضلاً عن الظروف السياسية والاقتصادية والأمنية التي مر بها العراق في هذه الفترة.

الإنتاج ومن ثم الاهتمام بدور السياسة النقدية في معالجة الأزمات الاقتصادية، ولكن استخدامها بحذر وحكمة حتى لا يحدث عنها آثار سلبية لذلك يربط النقديون النمو في كمية النقود بما يعادل النمو في الناتج القومي الحقيقي وهو ما يعرف بسياسة القواعد الثابتة (Friedman, 1965:16). وقد ميز النقديون مصادر تمويل الموازنة العامة الى ثلاثة مصادر أساسية وهي الضرائب، القروض والاصدار النقدي حيث نظر النقديون الى المصدر الثالث (الاصدار النقدي) كإداة للسياسة النقدية البحتة فحين تم تصنيف الضرائب والقروض ضمن مفهوم السياسة المالية الصرفة وقد اعتمد النقديون على هذا التقسيم من اجل تحديد اثار السياسة المالية التي تتبعها الحكومة من اجل تمويل نفقاتها، فاذا لجأت الحكومة الى زيادة الضرائب لمواجهة الزيادة في الإنفاق وان جميع الزيادة في الضرائب اتجهت لتمويل الإنفاق ولم يتبقى اي شيء للحكومة، لذا فان الزيادة في الإنفاق الحكومي ستؤدي الى زيادة الإنفاق الكلي ولكن التأثير التوسعي سيكون في حدود ضيقة او تأثير خفيف على الإنفاق الكلي، ويعزى سبب ذلك الى ان الإنفاق الحكومي سيزاحم الإنفاق الخاص، وعلى هذا الاساس يرى النقديون ان اثار الإنفاق الحكومي على النشاط الاقتصادي لا يكون واضحاً الا من خلال تغير واسع في الموازنة العامة (يحيى، 2001: 82). إما إذا مولت الموازنة العامة بالاقتراض من الجمهور فان هذا سيكون له اثار سلبية على القطاع الخاص ، وإن أثره الأساسي يتمثل بارتفاع في أسعار الفائدة ، ويركز النقديون على إن السياسة المالية التوسعية البحتة والتي لا يصاحبها تغير في عرض النقد الذي سوف يؤدي إلى رفع أسعار الفائدة ومن ثم تقييد الإنفاق الخاص ، إذ يرى النقديون أن التوسع في الاقتراض الحكومي سيعمل على زيادة طلب الأموال المعدة لإقراض القطاع الخاص مما يدفع إلى ارتفاع في أسعار الفائدة (Tas, 1990:372) ، ومن ثم انخفاض جزئي في الاستثمار والاستهلاك الخاص وحدوث عجز في الموازنة الذي يعرف (بالأثر الإنكماشى لعجز الموازنة)، وبالمقابل سيحصل تزايد في الإنفاق الحكومي، وهو الأثر التوسعي لعجز الموازنة)، الناجم عن ارتفاع الاقتراض الحكومي ولكن الأثر الناجم عن انخفاض الإنفاق الخاص، الذي سوف يضعف إلى حد

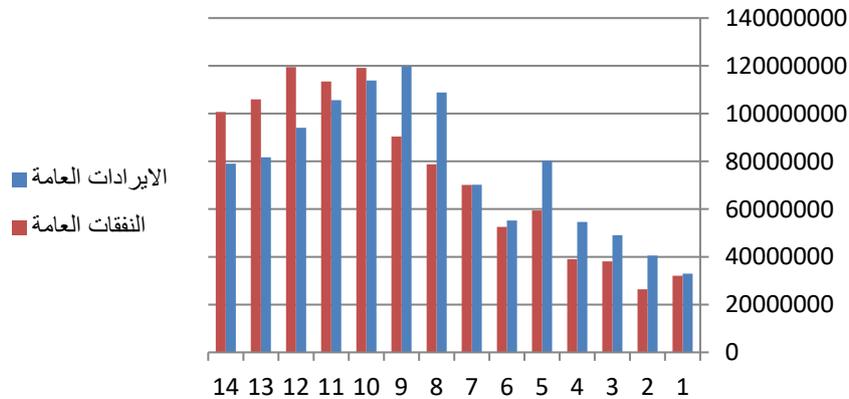
جدول (1) : تطور موازنة العراق الاتحادية للمدة (2004-2019)

السنوات	الايرادات العامة (مليون دينار)	معدل النمو (%)	التنققات العامة (مليون دينار)	معدل النمو (%)
2004	32982739	—	32117491	—
2005	40502890	22.800	26375175	-17.879
2006	49063361	21.136	38076795	44.366
2007	54599451	11.284	39031232	2.507
2008	80252182	46.984	59403375	52.195
2009	55209353	-31.205	52567025	-11.508
2010	70178223	27.113	70134201	33.419
2011	108807392	55.044	78757666	12.296
2012	119817224	10.119	90374783	14.751
2013	113840076	-4.989	119127556	31.815
2014	105609846	-7.229	113473517	-4.746
2015	94048364	-10.947	119462420	5.278
2016	81700803	-13.129	105985722	-11.281
2017	79011421	-3.292	100671160	-5.014
2018	91643667	15.99	104158184	3.46
2019	105569687	15.19	128443052	23.32

المصدر: الجدول من عمل الباحثين بالاعتماد على: *بيانات تقديرية

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، 2004-2014.

- قانون موازنة العراق الاتحادية للاعوام 2015-2017.



شكل (2) : تطور حجم الايرادات والتنفقات العامة خلال المدة (2004-2019)

المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على جدول (1)

اتفاقية ماسترخت التي حددت نسبة عجز الموازنة بـ3% من GDP، وهذا الامر الذي لا يؤثر بشكل سلبي على الاستدامة المالية والاستقرار المالي فحسب، بل على الاقتصاد الوطني ككل، وبشكل خاص على النمو والاستقرار الاقتصادي. وبشكل عام يمكن ان نلاحظ الأسباب التي أدت إلى تفاقم عجز الموازنة بشكل اساسي زيادة الإنفاق الحكومي ولاسيما الإنفاقات الكبيرة والضخمة على المجالات العسكرية فضلا عن المستلزمات السلعية والخدمية بشكل عام، فضلا عن جمود الأنظمة الضريبية وعدم قدرتها على الاستجابة للسياسات التي تعمل على معالجة الضغوط التضخمية، فضلا عن ارتفاع كلفة الاستثمارات العامة نتيجة للفساد المالي والإداري.

ويعد عجز الموازنة العامة من اهم المؤشرات الاقتصادية التي تستعمل في بيان الحالة المالية (الوضع المالي) للحكومة ومدى قدرتها على تحقيق الاستقرار المالي والنقدي، ومن خلال بيانات موازنة العراق الاتحادية للمدة (2004-2012) عانت من عجزاً تخطيطي وليس فعلياً لان هذا العجز غالباً ما يتحول في نهاية السنة المالية الى فائض، ولكن بعد عام 2013 عانت الموازنة الاتحادية من عجز فعلي، الذي يعد عجزاً هيكلياً ناتج عن محدودية الاعتماد على الإيرادات الأخرى (غير النفطية ولا سيما الضريبية)، ويلاحظ ايضاً من بيانات جدول (2) ارتفاع نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي، اذ وصل الى اعلى نسبة له خلال مدة البحث في عام 2016، اذ بلغت 14.16%، وهذا يعني عدم استدامة المالية العامة، وذلك بسبب تجاوز نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي GDP الحدود الامنة او المسموح بها وفق

جدول (2) : نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي للمدة (2004-2019)

السنوات	عجز الموازنة (مليون دينار)	معدل النمو (%)	الناتج المحلي الاجمالي (مليون دينار)	عجز الموازنة/الناتج المحلي الاجمالي (%)
2004	865248	—	47959000	1.804
2005	14127715	1532.794	73533000	19.213
2006	10986566	-22.2339	95588000	11.494
2007	15568219	41.70232	111455813	13.968
2008	20848807	33.91902	157026062	13.277
2009	2642328	-87.3262	130642187	2.023
2010	44022	-98.334	167099204	0.026
2011	30049726	68160.7	217327107	13.827
2012	29442441	-2.021	254225490	11.581
2013	-5287480	-117.959	273587529	-1.933
2014	-7863671	48.723	258900633	-3.037
2015	-25414056	223.183	191715791	-13.256
2016	-24284919	-4.443	171490000	-14.161
2017	-21659739	-10.809	464701138	-4.661
2018	-12514516	-42.222	251064500*	-4.985
2019	-22873366	82.775	224153529*	-10.204

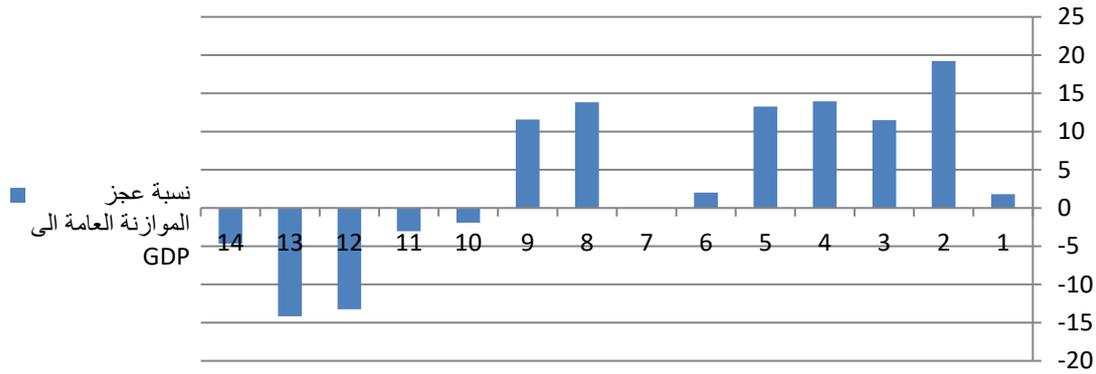
المصدر: الجدول من عمل الباحثين بالاعتماد على: *بيانات تقديرية

- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، 2004-2014.

- قانون موازنة العراق الاتحادية للاعوام 2015-2019.

*تقديرات أولية

نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي



شكل (3) : نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي

المصدر: من عمل الباحثين بالاعتماد على جدول (2)

الوكالة اليابانية، قرض الصندوق السعودي، القرض الأمريكي والبريطاني والالمانى... الخ)، فضلا عن قرض الصندوق الدولي للتنمية الزراعية. والجدول (3) يوضح القروض حجم القروض الاجنبية ونسبتها الى اجمالي النفقات الاستثمارية، اذ يلاحظ انخفاض هذه النسبة اذ بلغت 22.38% من اجمالي النفقات الاستثمارية في عام 2018 اما في عام 2019 فقد انخفضت الى 16% وهذا الامر يعني عدم قدرة السلطات المالية على تحقيق الاستدامة المالية والتي تقتضي توجيه القروض العامة نحو الانفاق الاستثماري وليس التشغيلي.

ويتم تغطية عجز الموازنة العامة في العراق من المصادر الاتية :

1- المصادر الداخلية: وتشمل الارصدة المدورة للعام السابق، واصدار سندات الدين العام عن طريق الاحتياطي القانوني للمصارف فضلا عن اصدار حوالات خزينة من المصارف الحكومية، فضلا عن الوفرة المتحقق من زيادة اسعار النفط او زيادة الصادرات النفطية.

2- المصادر الخارجية: وتشمل قروض من البنك الدولي وبنوك وشركات عالمية اخرى، وقروض من الدول مختلفة مثل (قرض

جدول (3) : اقساط الدين العام (الداخلي والخارجي) والقروض الاجنبية للمدة 2017-2019

التفاصيل	2017	2018	2019
القروض الاجنبية	4254018	5516318	5374672
المفقات الاستثمارية	25454108	24650112	32591374
نسبة القروض الى النفقات الاستثمارية %	16.71	22.38	16.49
اقساط الدين العام (الداخلي والخارجي)	5608898	8246899	11188062
نسبة الاقساط الى الانفاق العام (%)	5.57	7.92	8.71

المصدر: قانون الموازنة العامة للاعوام 2017-2019

رابعاً: معالجة عجز الموازنة العراقية الاتحادية

جدول (4) : تطور حجم الانفاق العام لموازنة العراق

الاتحادية للمدة (2004-2019)

السنوات	النفقات الجارية	نسبة النفقات الجارية الى الانفاق العام	النفقات الاستثمارية الى الانفاق العام	نسبة النفقات الاستثمارية الى الانفاق العام
2004	28543	84.81	5114	15.19
2005	28431	79.02	7550	20.98
2006	41691	81.81	9272	18.19
2007	39062	75.51	12665	24.48
2008	44190	73.82	15671	26.18
2009	52567	80.06	13091	19.94
2010	60981	72.03	23678	27.97
2011	56017	80.44	13623	19.56
2012	75789	72.08	29351	27.92
2013	72226	67.58	34647	32.42
2014	58625	70.16	24931	29.84
2015	78248392	65.5	41214037	34.5
2016	80149411	75.5	25746312	24.5
2017	75217142	74.7	25454108	25.3
2018	79508072	76.3	24650112	23.7
2019	95851678	74.6	32591374	25.4

الجدول بالاعتماد على :- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاقتصادي السنوي للاعوام 2004-2013.

- قانون الموازنة العامة للاعوام 2014-2019.

ويمكن ايضا للسلطات الاقتصادية التأثير على ميزان المدفوعات وتعزيز رصيد احتياطي العملة الأجنبية والمحافظة على استقرار أسعار صرف العملة المحلية من خلال اتباع سعر

لقد تطرقت العديد من الدراسات لمشكلة عجز الموازنة العامة والطريقة المثلى لتمويله والتعامل معه، فضلا عن السياسات الاقتصادية اللازمة لمعالجة عجز الموازنة العامة.

ومن اجل علاج عجز موازنة يجب على السلطات الاقتصادية اتباع برامج الإصلاحية تعتمد على إجراءات وطرق تتلاءم مع طبيعة النظام المالي، ويجب ان تسعى هذه البرامج بشكل اساسي الى ترشيد النفقات العامة، وزيادة الإيرادات الضريبية، فضلا عن التحول نحو الاقتراض الداخلي وذلك عن طريق اصدر سندات خزينة لتمويل العجز في الموازنة.

ومن هنا يجب على الحكومة العراقية من اجل تقليل عجز الموازنة وأثاره السلبية على الاقتصاد الوطني اتباع استراتيجية او سياسة محددة لخفض الالتزامات المالية على الدولة، وذلك عن طريق تقليل او ترشيد النفقات العامة، ويمكن تحقيق ذلك من خلال عدم المبالغة في تقدير النفقات العامة وتقدير الحاجة الفعلية للجهاز الحكومي والحفاظ على الموارد العامة من الإسراف والتبذير وسوء التدبير في المجالات كافة والأخذ بمبدأ الإنفاق لأجل الحاجة الملحة لتحقيق النمو المطلوب في الاقتصاد باقل التكاليف الممكنة مع مراعاة الحفاظ على جودة الخدمات والسلع بحيث تؤدي الى زيادة انتاجية النفقة العامة، فضلا عن تحويل بعض الأنشطة إلى القطاع الخاص بشكل يؤدي الى تحقيق الكفاءة في توزيع الموارد الاقتصادية المتاحة، وتتطلب هذه الاستراتيجية إجراءات ذات طبيعة قصيرة أو طويلة المدى، تبعا لطبيعة مخصصات او النفقات المراد التعامل معها، والجدول (4) يبين حجم النفقات الجارية والاستثمارية للمدة 2015-2019.

الموازني، ويلاحظ من جدول (5) انخفاض عجز الموازنة الاتحادية اذا تم اتباع سعر الصرف الموازي وذلك لان إيرادات ونفقات الموازنة العامة تحدد من خلال سعر صرف الدينار العراقي مقابل الدولار.

صرف مرن والتخلي عن سعر الصرف الثابت، ويمكن من خلال اتباع نظام سعر الصرف المعوم المدار وبشكل تدريجي يتم التحول الى نظام سعر الصرف المرن، علما أن هناك وجود فرق بين سعر الصرف الرسمي والمعلن من قبل البنك المركزي وسعر الصرف

جدول (5) : التغيير بعجز الموازنة العامة بافتراض اتباع سعر الصرف الموازي

موازنة 2019		موازنة 2018		موازنة 2017		موازنة 2016		موازنة 2015		التفاصيل
السعر المتوقع 1200	سعر الصرف 1182	سعر الصرف الموازي 1201.0	سعر الصرف ف 1182	سعر الصرف الموازي 1251	سعر الصرف 1182	سعر الصرف الموازي 1303	سعر الصرف 1182	سعر الصرف الموازي 1216	سعر الصرف 1166	
56.0	56.0	46.0	46.0	42.0	42.0	45.0	45.0	56.0	56.0	معدل سعر النفط (دولار)
3880.0	3880.0	3888.0	3888.0	3750.0	3750.0	3600.0	3600.0	3300.0	3300.0	معدل التصدير (الف برميل يومياً)
1416200.0	1416200.0	1419120.0	1419120.0	1368750.0	1368750.0	1314000.0	1314000.0	1204500.0	1204500.0	اجمالي الصادرات (الف برميل)
79307200.0	79307200.0	65279520.0	65279520.0	57487500.0	57487500.0	59130000.0	59130000.0	67452000.0	67452000.0	اجمالي العائدات النفطية (الف دولار)
	93741110.0	78400704.0	77160393.0	71916862.0	67950225.0	77046390.0	69891660.0	82021632.0	78649032.0	اجمالي العائدات النفطية (الف دينار)
11828576.0	11828576.0	14483275.0	14483275.0	11061196.0	11061196.0	11967403.0	11967403.0	15399332.0	15399332.0	ايرادات غير نفطية (الف دينار)
	105569686.0	92883979.0	91643668.0	82978058.0	79011421.0	89013793.0	81700803.0	97420964.0	94048364.0	الايرادات (الف دينار)
128443052.0	128443052.0	104158184.0	104158184.0	100671171.0	100671171.0	105895723.0	105895723.0	119462430.0	119462430.0	النفقات (الف دينار)
	-	-11274205.0	-12514516.0	-17693113.0	-21659750.0	-	-	-	-	العجز (الف دينار)
	22873366.0	-	-	-	-	16881930.0	24194920.0	22041466.0	25414066.0	العجز %
	-17.8	-10.8	-12.0	-17.6	-21.5	-15.9	-22.8	-18.5	-21.3	العجز (مليار دولار)
	-19351.4	-9387.3	-10587.6	-14143.2	-18324.7	-12956.2	-20469.5	-18126.2	-21795.9	

المصدر: كامل علاوي كاظم، قراءة في موازنات الاتحادية في العراق للاعوام 2015-2019، شبكة الاقتصاديين العراقيين، ص20

فضلا عن معالجة جدية وفعليه لمشكلة الفساد المالي والاداري الذي تعاني منه جميع المؤسسات الحكومية من خلال اعادة النظر في عمل الهيئات مثل هيئة النزاهة والمفتش العام... الخ من المؤسسات التي كان لابد من ايكون هدفها القضاء على الفساد المالي والاداري وليس التستر عليه، الامر الذي يقتضي اعادة النظر في هذه المؤسسات والصلاحيات الممنوحة لها.

الاستنتاجات

1- زيادة عجز موازنة العراق الاتحادية خلال المدة 2004-2019، الذي تحول من عجز تخطيطي الى عجز حقيقي، ويعود سبب ذلك زيادة حجم النفقات العامة من جهة وقلة الإيرادات العامة من جهة اخرى.

2- ان طبيعة عجز (فائض) الموازنة العامة في العراق يعتمد على حجم الإيرادات النفطية التي تعتمد بدورها على أسعار النفط في الأسواق العالمية.

فضلا عن اصدار سندات الخزينة التي تهدف الى استقطاب رؤوس الاموال الأجنبية واستخدام سياسة تشجيع الطلب الاجنبي (الخارجي) وتنشيطه من خلال تشجيع الصادرات، وبشكل يقلل من عجز الموازنة العامة.

فضلا عن العمل على تنويع مصادر تمويل الموازنة من خلال تنويع القاعدة الانتاجية وتطوير القطاعات الاقتصادية المختلفة ولاسيما القطاع الصناعي والزراعي، وتوسيع قاعدة الإيرادات العامة ولاسيما الإيرادات الضريبية واعادة النظر في السياسة الضريبية ورفع كفاءة الجهاز الضريبي وتخفيض حالات الفساد الاداري ورفع كفاءة جهاز التحصيل وتحسين قدرته، واتباع سياسة ضريبية تهدف الى تشجيع الاستثمار، تحقيق العدالة الاجتماعية وزيادة الحصيلة الضريبية، فمن الضروري أن يكون هناك مواد قانونية تهدف الى مكافحة التهرب الضريبي، والذي يعني تقليل هدر حصيلة الضريبية فضلا عن صياغة المواد القانونية الضريبية بطريقة صحيحة يسهل معها التطبيق.

المجلات والبحوث

- [1] الحسن، دردوري، عجز الموازنة العامة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي، مجلة الأبحاث الاقتصادية والإدارية، العدد 14، 2013.
- [2] عبد الحسن، سالم، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجتة مع اشارة للعراق للفترة (2003-2012)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 18، العدد 16، 2014.
- [3] كردودي، صبرينة، تمويل عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الاسلامي (التوظيف - القروض)، مجلة الأبحاث الاقتصادية والإدارية، العدد 13، 2013.

التقارير والنشرات الرسمية

- [1] البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية، 2003-2014.
- [2] قانون موازنة العراق الاتحادية للاعوام 2015-2019.

المصادر الانكليزية**Books**

- [1] Khan Aman and Hildreth W. Bartley, BUDGET THEORY IN THE PUBLIC SECTOR, An imprint of Greenwood Publishing Group, Inc., United States of America, 2002.
- [2] Hyman David N., Public Finance-A contemporary Application of theory to policy, 10th edition, USA, 2011.
- [3] Rosen Harvey S., Ted C. Ayer, Public finance, eighth, edition, Mc Craw Hill Inc, Singapore, 2008.
- [4] Buchanan James M. and Wagner Richard E., Democracy in Deficit the Political Legacy of Lord Keynes, Academic Press, Inc., United States of America, 2000.

3- اختلال هيكل الانفاق العام وسيطرة الانفاق التشغيلي على الانفاق الاستثماري اذ بلغت نسبة الانفاق الاستثماري في عام 2019 نحو 23% من اجمالي الانفاق العام.

4- ارتفاع العجز في الموازنة الاتحادية للدولة خلال مدة الدراسة ادت الى اللجوء الحكومة العراقية للاقتراض الخارجي من اجل تمويل انفاقها العام.

التوصيات

- 1- ضرورة اتباع الحكومة لسياسة اقتصادية تعمل على تحقيق أهداف الحكومة، وتكون مبنية على قواعد وأسس متينة تمكنها لكي تكون قادرة على مواجهة التغيرات الاقتصادية العالمية والمحلية.
- 2- تنويع مصادر الدخل من خلال توجيه الاستثمار نحو القطاعات الإنتاجية ولاسيما القطاع الزراعي والصناعي، فضلا عن تشجيع الصادرات لكي تكون بديلا عن الصادرات النفطية.
- 3- تغيير نظام الموازنة الاتحادية والتحويل من الموازنة التقليدية (موازنة البنود) الى موازنة البرامج والاداء، فضلا عن تفعيل الرقابة المالية من اجل الحد وتقليل الفساد المالي والإداري.
- 4- اتباع سياسة مالية تهدف الى ترشيد الانفاق العام وتنويع مصادر الإيرادات العامة وزيادة حصيلة الإيرادات الضريبية والرسوم الأخرى للتقليل من عجز الموازنة الاتحادية.

المصادر العربية**الكتب**

- [1] النقاش، غازي عبد الرزاق، المالية العامة تحليل أسس الاقتصاديات المالية، الطبعة الثانية، دار وائل للطباعة والنشر، عمان، 2001.
- [2] عصفور، محمد شاكر، اصول الموازنة العامة، الطبعة الثانية، دار المسيرة للنشر والطباعة عمان، 2009.
- [3] يحيى، وداد يونس، النظرية النقدية (النظريات. المؤسسات السياسات)، دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل، 2001.

- [4] Friedman Milton, A Program for Monetary Stability, In Readings in Financial Institutions, Boston, 1965.
- [5] Sargent Thomas J. and Wallace Nil, Some unpleasant monetarist arithmetic, Quarterly Review, Federal Reserve Bank of Minneapolis, vol.5, No.3,1981.
- [6] Lucas Robert Eo and Sargent Thomas J., After Keynesian Macroeconomics, Journal of Political Economy,1978.
- [7] Barro Robert J., the Ricardian Approach to Budget Deficits, Journal of Economic Perspectives, Volume 3, Number2, 1989.
- [8] Tas Ramazan," THEORETICAL AND EMPIRICAL ASPECTS OF BUDGET DEFICITS", Ankara University Faculty of Political Sciences, Ankara,1990.
- [5] Kenes John Maynar, The General Theory of Employment, Interest and Money, New York, Harcourt Brad 1958.

Research, Reviews and Studie

- [1] Alexandria, International Consortium on Governmental Financial Management, International Journal on Governmental Financial Management, United States of America,2008.
- [2] Fujiki Hiroshi, Budget Deficits and Inflation: A Theoretical and Empirical Survey, monetary and economic studies ,2001.
- [3] Friedman Milton, The quantity theory of money-arrestment, Studies in the quantity theory of money, University Chicago Press,1956.