الأسباب الاقتصادية والاجتماعية للاختلال الهيكلي للموازنة العامة في العراق للمدة ٢٠٠٤-٢٠١٨

أ. د. عبدالرحمن عبيد جمعة الكبيسي
جامعة الانبار
كلية الإدارة والاقتصاد
abdulrahmanjumaah@gmail.com

م.د. عبد الرزاق ابراهيم شبيب
كلية جنات العراق الأهلية

ISSN 2709-6475 DOI: https://dx.doi.org/10.37940/BEJAR.2021.S.30

تأريخ استلام البحث ٢٠٢١/٥/١٦ تأريخ قبول النشر ٢٠٢١/٧/٢٦

المستخلص

هدف البحث إلى دراسة مكامن الخلل ونقاط الضعف التي ولدّت عجزاً هيكلياً للاقتصاد العراقي، كذلك تحليل العوامل المؤثرة وتسليط الضوء على كيفية تأثير كل عامل مما يسهل الأمر لراسمي السياسة المالية في تتجاوز تلك المشكلة، وقد استخدم الباحثان البيانات الصادرة عن المؤسسات المالية والاقتصادية الرسمية في العراق، وتم التوصل إلى جملة استنتاجات كان أهمها إن اعتماد الاقتصاد العراقي على النفط الخام في تمويل موازنته العامة وإهمال القطاعات الانتاجية الأخرى يمثل المحور الأهم في مرافقته للعجز الهيكلي للموازنة العامة.

مجلة اقتصاديات الأعمال
العدد (خاص- ج٢) أيلول / ٢٠٢١
الصفحات: ٥٧-٧٦

Abstract

The aim of the research is to study the points of defects and weaknesses that generated a structural deficit for the Iraqi economy. Therefore, we aim to analyze these influencing factors and shed light on how each factor affects, making it easier for fiscal policy makers to overcome that problem. The researchers used the data issued by the official financial and economic institutions in Iraq and reached a set of conclusions, the most important of which was that the Iraqi economy's reliance on crude oil to finance its general budget and neglect of other productive sectors represents the most important axis in its accompaniment to the structural deficit of the general budget.

أولاً: المقدمة:

يعد عجز الموازنة العامة من المشاكل المالية الكبيرة التي تواجه الدول بشكل مستمر ومتزايد لاسيما وان استمرار هذا العامل يقودنا بالنهاية الى مشكلة المديونية وما يترتب عليها من تبعات مالية واقتصادية وسياسية وبالتالي فان العجز الهيكلي لأي اقتصاد لا يعني الخلل الحاصل بشكل عرضي وبين فترة واخرى مما يتسبب في قصور الايرادات العامة عن مواكبة الانفاق العام وانما يركز على العجز الهيكلي المتجذر في بنية وتركيبة الاقتصاد وبشكل يجعلها صفة لصيقة نتيجة الخلل الهيكلي لتركيبة وبنية الاقتصاد ككل.

١-١ أهمية البحث:

يكتسب البحث أهميته من خلال دوره في الوقوف على أبرز المشاكل الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، التي تمثل واقع تركيبة وبنية الاقتصاد النفطي المعتمد كلياً على العوائد النفطية بشكل مفرط، وهذا ما أدى إلى تراجع وتوقف أغلب الأنشطة الاقتصادية الساندة الأخرى.

١-٢ مشكلة البحث:

إن العجز الهيكلي المرافق لموازنة الاقتصاد العراقي يمثل مشكلة اقتصادية مستمرة، وهذا ما يجعل التفكير بتحقيق التنمية الاقتصادية بشكل عام والمستدامة بشكل أخص أمراً صعباً.

١-٣ فرضية البحث:

هناك جملة من المشاكل الاقتصادية وغير الاقتصادية التي عملت إلى تجذير العجز الهيكلي للموازنة العامة في العراق.

١-٤ هدف البحث:

يتمثل هدف بحثنا في دراسة مكامن الخلل نقاط الضعف التي ولدّت عجزاً هيكلياً للاقتصاد العراقي، وبالتالي فإننا نهدف إلى تحليل تلك العوامل المؤثرة وتسليط الضوء على كيفية تأثير كل عامل مما يسهل الأمر لراسمي السياسة المالية في تتجاوز تلك المشكلة.

١-٥ منهج البحث:

استخدم الباحثان المنهج التحليلي والمنهج الاستقرائي في تحليل العوامل المؤثرة والمسببة لنشوء مشكلة العجز الهيكلي واستقراء تلك البيانات والوصول إلى الأسباب الفعلية لتلك المشكلة.

ثانياً: الموازنة العامة - إطار نظري:

٢-١ مفهوم الموازنة العامة وأهميتها:

أول من استخدم الموازنة التي تسمى الآن بالموازنة التقليدية انكلترا والتي مازالت مستخدمة إلى وقتنا الحالي وخاصة في الدول النامية، وتستند هذه الموازنة على أساس حصر جميع ايرادات ونفقات الدولة بوثيقة واحدة وبشكل مفصل، ومن ثم الحصول على اعتمادها من قبل السلطة التشريعية (الكرخي، ٢٠١٥: ٢٣).

وتعرف على إنها عبارة عن وثيقة أو مجموعة وثائق تبرز الوضع المالي للمؤسسة التي تعود لها وتتضمن معلومات عن ايراداتها، ونفقاتها ونشاطاتها والأهداف التي تسعى لتحقيقها،

فالموازنة في نظرهم تتضمن اختيار الأهداف التي ترغب الحكومة في تحقيقها، واختيار تحقيق تلك الأهداف (القاضي، ٢٠١٤: ٨٩).

كما تعرف بأنها خطة مالية تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها خلال فترة قادمة، غالباً سنة، ويتم هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية (الجنابي، ٢٠١٨: ١١٧).

إن مفهوم الموازنة يتضمن ركيزتين هما: (محمد، ٢٠١٨: ١٥٨)

١. الأولى إنها تقدير: تتمثل في تقدير أرقام المبالغ التي ينتظر الحصول عليها من المصادر المختلفة للإيرادات العامة، وكذلك تقدير للأرقام التي يتوقع انفاقها خلال مدة مستقبلية، فهي إذن تقدير احتمالي لنفقات وايرادات الدولة والأرقام التي يتوقع انفاقها خلال مدة مستقبلية فهي إذن تقدير احتمالي لنفقات وايرادات الدولة والأرقام المقدرة بها قابلة للزيادة والنقصان لأنها خصصت للمستقبل ولأيمكن الجزم بصحة هذه الأرقام.
٢. الثانية إنها إجازة للسلطة التشريعية: ويقصد بالإجازة التصديق من قبل السلطة التشريعية أو المخولة بالتشريع على مشروع الموازنة الذي تقدمة الحكومة، ويصبح المشروع بهذه الإجازة قانوناً يجيز للحكومة إنفاق المصروفات وتحصيل الايرادات وإن تتمتع السلطة التشريعية أو المخولة دستورياً بحق مراقبة أعمال السلطة التنفيذية بصفة مؤثرة.

٢-٢ الاختلال الهيكلي في الموازنة العام (تأصيل نظري):

تكمن أسباب اقتصادية واجتماعية وأمنية وراء الاختلال الهيكلي في الموازنة العامة خصوصاً في البلدان النامية، إذ كلما كبر دور الدولة في النشاط الاقتصادي للمجتمع كلما أدى ذلك إلى ظهور العديد من المشكلات الاقتصادية المختلفة مثل تزايد عجز الموازنة العامة للدولة وارتفاع حدة التضخم وزيادة المديونية الخارجية ونمو عجز ميزان المدفوعات، والعكس صحيح بمعنى إنه كلما تقلص دور الدولة في النشاط الاقتصادي للمجتمع وانحصرت الوظائف التقليدية كالأمن والدفاع كلما أدى ذلك إلى علاج هذه المشاكل (زردق، ٢٠٠٩: ٤٣٩)، لذلك فإن تطور دور الدولة مر بمرحلتين مهمتين هما: (الشيخ وآخرون، ٢٠٢٠: ١٠٤)

١. المرحلة الأولى (دولة حارسة):

تسبق هذه المرحلة الحرب العالمية الأولى إذ كان النظام السائد هو النظام الرأسمالي التقليدي الذي يؤمن بفلسفة مفادها إن موارد المجتمع الإنسانية والطبيعية والفنية سوف تستعمل بأقصى فاعلية وتوظف توظيفاً كاملاً إذا تركت الحكومة الأفراد أحراراً في معاملاتهم، وبهذا المعنى اقتصر دور الموازنة ومجال المالية العامة عموماً على ضمان الحصول على الايرادات لتغطية النفقات هو الأساس، وهذا ما جعل دور الموازنة في الحياة الاقتصادية دور حيادي يتجنب التدخل في الشؤون الاقتصادية وخالي من أية تأثيرات اجتماعية.

٢. المرحلة الثانية (دولة متدخلة):

إذ اضطرت الدولة إلى التدخل في مسيرة الحياة الاجتماعية والاقتصادية بسبب حدوث الكساد الكبير في أزمة (1929–1931) وتوالي الأزمات الاقتصادية والاجتماعية الناتجة عن الحروب، في ظهور الفكر الكنزي الذي قاد العديد من الاقتصاديين إلى دراسة الموازنة العامة ليس فقط على أنها أداة محاسبة تشريعية فحسب وإنما أيضاً على أنها أداة لإدارة الاقتصاد وسياسة القطاع العام، ذلك إن هذا الفكر حرر التفكير في موضوع الموازنة إلى منطلقات أوسع وآفاق أرحب لأدوات الموازنة في كل الاقتصاد، هذه الأفكار تضمنت ما يطلق عليه بثورة مالية في هذا المجال، فيه بدأت

تربط الموازنات بشكل فاعل مع إدارة الدفة الاقتصادية للبلد، وبالتالي لم يعد ينظر للموازنة بمعزل عن الحياة الاقتصادية والاجتماعية مما جعل العلاقة المتبادلة بين النفقات العامة وأوجه الحياة الأخرى تتضح بشكل جيد.

٢-٣ الآثار المترتبة على اختلال هيكل الموازنة:

يؤدي العجز الحاصل في الموازنة العامة بشكل عام والعجز الهيكلي بشكل خاص إلى عدة نتائج سلبية تنعكس على أداء المتغيرات الاقتصادية ويمكن توضيح أهمها من خلال الآتي:

٢-٣-١ زيادة العجز في الموازنة:

حينما تتوسع الحكومة في زيادة نفقات الموازنة بسبب تمويل أنشطة استهلاكية أو زيادة الانفاق العسكري أو التوسع في الجهاز الإداري للدولة من حيث عدد العاملين فيه أو سياسات دعم حكومي أو لأغراض سياسة وانتخابية، مما ينتج عن ذلك زيادة تخصيصات الموازنة الجارية في الغالب على الموازنة الاستثمارية، في مقابل ذلك تكون زيادة الايرادات بنسبة أقل فيتولد بذلك ما يسمى بعجز في الموازنة العامة.

وهناك أنواع عديدة لعجز الموازنة وما يهمنا هنا هو ما يسمى بالعجز الهيكلي أو البنيوي وهو يعني عجز معدلات الايرادات العامة من مجاراة معدلات نمو الانفاق بشكل مستمر وغير مفاجئ أو مؤقت، إذن هو عجز دائم يستبعد أثر العوامل المؤقتة أو العارضة والتي تكون مؤثرة على العجز المالي (أبوالقمصان، ٢٠١٥: ٦٩).

٢-٣-٢ زيادة الدين العام:

مع استمرار الاختلال الهيكلي في الموازنة العامة بشقيها النفقات والايرادات، النفقات في تزايد مستمر والاختلال الهيكلي للإيرادات يندرج تحت استحواذ نوع واحد أو نوعين من الايرادات على تمويل الموازنة وهي عرضة للتغير نتيجة لعوامل كثيرة، لذلك يتزايد ويستمر العجز في الموازنة فتتزايد الحاجة إلى مزيداً من الاقتراض الداخلي والخارجي فيتضخم الدين العام.

ويؤثر ارتفاع الدين العام على معدلات النمو الاقتصادي سلباً إذا استخدم هذا الدين في تمويل مشروعات غير مجدية أو لأغراض استهلاكية، كما يؤثر الدين العام على توزيع الدخل من جهة أعباء خدمة الدين هذا الدين تذهب أساساً إلى أصحاب الدخول المرتفعة مما يتوقع معه زيادة عدم عدالة التوزيع (زرق، ٢٠٠٨: ٢٠١٠).

٢-٣-٣ ارتفاع معدلات التضخم:

يؤثر لاختلال الهيكلي في الموازنة العامة على معدلات التضخم من خلال الزيادات المضطردة في الانفاق التي تنعكس في زيادات كبيرة في الطلب الكلي في ظل جهاز إنتاجي غير مرن مما يؤدي إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار.

٢-٣-٤ سوء توزيع الدخل:

يترتب على الاختلال الهيكلي للموازنة العامة سوء في توزيع الدخل فقد يستحوذ (20%) من المجتمع على (80%) من الدخل القومي نتيجة لمساهمة مجموعة من السياسات الخاطئة من ضمنها وجود اختلال هيكلي في الموازنة العامة، فقد يتركز الانفاق العام نتيجة سياسات غير حكيمة على قطاع معين أو على صناعة معينة أو على نشاط معين مما يزيد من دخول تلك الشريحة التي تمارس ذلك النشاط، في حين حينما يكون الاعتماد في الايرادات على مصدر واحد أو أكثر خصوصاً في

الضرائب التي قد تفرض مثلاً على دخول معينة تاركة دخول أخرى فإن أصحاب هذه الدخول سوف تتضرر كثيراً مما يجعل من تركم الثروة لديها محدود.

ثالثاً: الأسباب الاقتصادية للاختلال الهيكلي في العراق:

تعاني الموازنة العامة في العراق من اختلالات هيكلية مستمرة نوعاً ما، وهذا الاختلال يعود إلى طبيعة الاقتصاد العراقي ونمط الانفاق فيه المعتمد كليا على الايرادات النفطية وعلى دور الدولة الواسع في النشاط الاقتصادي، والجدول (1) يوضح بنود الموازنة العامة في الاقتصاد العراقي للمدة 2005-2018.

الجدول (1) الايرادات والنفقات العامة ومعدل التغير السنوي في العراق للمدة 2004-2018 (مليار دينار)

السنوات	الايرادات العامة	معدل التطور	النفقات العامة	معدل التطور	الفائض أو العجز
2005	289586	---	30831	---	252092
2006	49232	-0.89	37494	0.23	9894
2007	52046	0.06	39338	0.05	-34638
2008	80252	0.54	86684	1.20	11087
2009	55209	-0.31	69165	-0.20	-29448
2010	69521	0.26	84657	0.22	-27141
2011	99998	0.44	96661	0.14	-5141
2012	119466	0.19	105139	0.09	339
2013	113767	-0.0477	119127	0.13	12912
2014	105386	-0.07	100855	-0.15	34989
2015	66470	-0.37	70397	-0.30	-597
2016	54409	-0.18	67067	-0.05	-46262
2017	77335	0.42	100671	0.50	-26823
2018	89640	0.16	104158	0.03	89640

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، سنوات متعددة 2004- 2018.

يلاحظ من الجدول (1) إن الموازنة العامة حققت فائضاً للعامين 2005-2006، وهذا يعود إلى التحسن الحاصل في العوائد النفطية للعراق بعد عام 2004 حينما حصل ارتفاع ملحوظ في أسعار النفط، وبناءً على ذلك فقد تكيفت الدولة مع التطورات الحاصلة في أسعار النفط ورسمت اتجاهات نفقاتها مع تلك الأسعار أي إتباع سياسة مالية توسعية وشمل هذا الإنفاق الاستثماري والجاري وانعكس ذلك على ارتفاع قيمة الرواتب والأجور للعاملين في الدولة، ولكن ما أن حصلت الأزمة المالية العالمية عام 2008 وما رافقها من انكماش اقتصادي وشحة في السيولة الناتجة عن انخفاض العوائد النفطية والتي تسببت بتراجع الطلب الكلي على السلع والخدمات، واستمر هذا الوضع حتى نهاية عام 2011 الذي أدى إلى حصول عجز مالي فعلي في خلال الأعوام 2009، 2010، 2011.

إن الارتفاع المستمر في الإنفاق العام "سيولد بدوره آثاراً سلبية متمثلة بارتفاع الأسعار التي تستتبع بموجات تضخمية متوالية، وذلك لأن زيادة الإنفاق العام في ظل الجهاز الإنتاجي غير المرن وغير القادر على تلبية الزيادة في الطلب الكلي الناجمة عن تصاعد الإنفاق العام ستؤدي إلى هذه الموجات من التضخم"، كذلك فإن زيادة النفقات وبمعدل يفوق الإيرادات سيكون له آثاراً سلبية على

الادخار المحلي، ويمكن إجمال أهم الأسباب الاقتصادية للاختلال الهيكلي للموازنة العامة في العراق إلى الآتي:

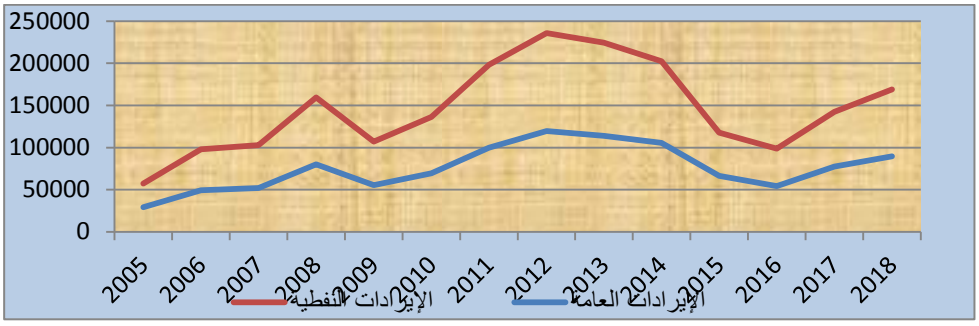
٣-١ تغير أسعار النفط:

تعتمد الموازنة العامة في العراق على العوائد النفطية التي توظفها في تمويل الانفاق العام اعتماداً كلياً، وهذا ما جعل صافي الموازنة العامة سواء من حيث العجز أم الفائض مرتبط ارتباطاً مباشراً بأسعار النفط الخام، إذ أن أي اختلال في أسعار النفط عن السعر المثبت في رسم مسار الايرادات العامة سيولد عجزاً أو فائضاً في الموازنة العامة، ويمكن تتبع مسار الايرادات النفطية ونسبتها إلى الايرادات العامة في العراق من خلال الجدول (2).

الجدول (2) الايرادات النفطية ونسبتها إلى الايرادات العامة في العراق للمدة 2005-2018 (مليار دينار)

السنة	الإيرادات العامة	الإيرادات النفطية	النمو السنوي للإيرادات العامة	نسبة مساهمة الإيرادات النفطية في الايرادات العامة
2005	28959	28337	33.27	97.85
2006	49232	48641	70.01	98.80
2007	52047	50747	5.72	97.50
2008	80252	79132	54.19	98.60
2009	55209	51719	-31.21	93.68
2010	69521	66820	25.92	96.11
2011	99999	98090	43.84	98.09
2012	119466	116597	19.47	97.60
2013	113767	110678	-4.77	97.28
2014	105387	97072	-7.37	92.11
2015	66470	51313	-36.93	77.20
2016	54409	44267	-18.14	81.36
2017	77336	65072	42.14	84.14
2018	89641	79535	15.91	88.73

المصدر: البنك المركزي العراقي، دائرة الإحصاء والأبحاث، النشرة السنوية للمدة 2005-2018.



الشكل (1) الايرادات النفطية ونسبتها إلى إجمالي الايرادات العامة في العراق للمدة 2005-2018

المصدر: الشكل من إعداد الباحثان بالاعتماد على البيانات الواردة في الجدول (2).

يتبين الجدول (2) إن مصادر تمويل الموازنة العامة للدولة تكاد تقتصر على الايرادات الريعية التي تعتمد على عوائد النفط الخام، إذ ساهمت ايرادات النفط الخام بنسبة (97.85%) من إجمالي ايرادات الدولة، وهذا ما يعني إن ارتباط عجز الموازنة بتقلبات أسعار النفط كبير جداً، وإن هذا الترابط بقي مستمراً طيلة مدة الدراسة، إذ تراوحت نسبة المساهمة الاعتمادية بين الايرادات

النفطية والايرادات العامة بين (77.2- 98.8%) وهذا يشير إلى ارتفاع مساهمة العوائد النفطية في تمويل الإنفاق العام مع انخفاض أو انعدام مساهمة مصادر التمويل الأخرى في بعض السنوات، وبالتالي فإن ايرادات الموازنة ونفقاتها مرهونة بانخفاض أو ارتفاع أسعار النفط عن السعر الذي اعدت عليه الموازنة العامة.

٣-٢ انخفاض الايرادات التقليدية:

تعد التشريعات الضريبية العراقية من التشريعات القديمة، إذ قام العراق بإصدار هذه التشريعات كقانون ضريبة الدخل المرقم (25) عام 1927 الذي استمر العمل به حتى عام 1938، إذ استبدل بالقانون ذي الرقم (36) عام 1939 ثم توالت التعديلات حتى صدور قانون ضريبة الدخل المرقم (113) عام 1982، وقد صدرت مجموعة أخرى من القوانين الضريبية التي تنظم في مجموعها تحصيل الايرادات الضريبية في العراق.

وتعد الضرائب من مصادر التمويل التقليدية التي تستخدمها الدولة في تمويل نفقاتها الاعتيادية، الفكر المالي أكد على أهمية الايرادات الضريبية في تكوين إجمالي الايرادات العامة للدولة، وبالتالي فإن أي تراجع في الحصيلة الضريبية أو تراجع الوعاء الضريبي فإن ذلك سيشكل خلل في السياسة المالية وفي تخمينات الايرادات العامة للدولة، وهذا من شأنه أن يؤدي إلى إحداث عجز في الموازنة العامة طالما أدت إلى قصور الايرادات العامة عن مواكبة الانفاق العام ولتحليل واقع الايرادات الضريبية في الاقتصاد العراقي يمكننا ملاحظة ذلك من خلال الجدول (3).

الجدول (3) الايرادات الضريبية في العراق ونسبتها إلى الايرادات العامة للمدة 2005-2018

السنوات	الايرادات الضريبية (مليون دينار)	الإيرادات العامة (مليار دينار)	نسبة الايرادات الضريبية الى الايرادات العامة %
2005	474865	28959	6.09
2006	589651	49232	8.35
2007	1101503	52047	4.73
2008	960929	80252	8.35
2009	1722515	55209	3.21
2010	1725082	69521	4.03
2011	1408185	99999	7.10
2012	2633194	119466	4.54
2013	3419976	113767	3.33
2014	4263681	105387	2.47
2015	7385339	66470	0.90
2016	4530451	54409	1.20
2017	5201000	77336	1.49
2018	4985933	89641	1.8

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية 2005-2018.

يتبين من الجدول (3) إن الايرادات الضريبية في الاقتصاد العراقي لا تشكل أهمية كبيرة، وإنما انحصرت نسبة مساهمتها في تكوين الايرادات العامة للدولة بين (1%- 8.3%)، وهذا يعود إلى الأهمية الكبيرة التي تحتلها الايرادات النفطية كون الاقتصاد العراقي يعتمد اعتماداً كبيراً على العوائد النفطية في تكوين الايرادات العامة هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن سوء الإدارة الضريبية والفساد المالي والإداري والتهرب الضريبي ساهمت وبشكل كبير في انخفاض الحصيلة الضريبية، ومع ذلك فقد تساهم الايرادات الضريبية مساهمة بسيطة في ايرادات الدولة وإن تراجع

هذه النسبة دون وجود بديل يحل محلها سيساهم في قصور الايرادات العامة عن مواكبة النفقات العامة وبالتالي حصول عجز في الموازنة العامة.

٣-٣- تطور الدين العام:

يتسبب الدين العام سواء على الصعيد الداخلي أو الخارجي في حدوث عجزاً في الموازنة العامة، وبالتالي يزيد من الاختلال الهيكلي للموازنة العامة عندما تستحوذ الأقساط السنوية وخدمة الدين نسبة عالية من نفقات الموازنة، ويزداد هذا التأثير حينما يكون الدين ناشئ عن قصور الايرادات العامة في مواكبة النفقات العامة مما يتطلب من السياسة المالية للدولة أن تلجأ للاقتراض لتمويل النفقات الضرورية، وهذا سيترتب عليه التزاماً مستقبلياً لتسديد الأموال المقترضة مع الفوائد المترتبة عليه، والجدول (4) يبين تطور مسار الدين العام في العراق ونسبته إلى الناتج المحلي الإجمالي.

الجدول (4) تطور إجمالي الدين العام في العراق للمدة 2004-2018

السنة	إجمالي الدين العام (مليار دولار)	الناتج المحلي الإجمالي (مليار دولار)	نسبة الدين الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)
2004	132060	24700	534.7
2005	132291	36.249	364.9
2006	78922	54.846	144.2
2007	78354	72.286	108.4
2008	67772	107.672	62.9
2009	71489	94.275	75.9
2010	94900	117.138	55.5
2011	66654	157.553	42.4
2012	63322	184.192	34.4
2013	65368	234.638	27.9
2014	65758	228.781	28.8
2015	94294	171.136	55.1
2016	109580	172.479	63.6
2017	123086	190.874	64.5
2018	118343	194,039	60.9

المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، نشرات متعددة 2004-2018.

يتبين من الجدول (4) إن الدين العام كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي بلغت مستويات مرتفعة جداً، إذ وصلت إلى (534.8%) عام 2004 غير إن هذه النسبة قد أخذت بالانخفاض التدريجي بعد عام 2004 لتصل إلى (62.9%) عام 2008، وبالرغم من هذا الانخفاض في نسبة الدين العام الخارجي العراقي إلى الناتج المحلي الإجمالي، إلا أنه وفقاً لهذا المؤشر خلال المدة من (2004-2008) يتبين لنا أن الدين العام العراقي قد تجاوز الحدود الآمنة للدين بشكل كبير وأن الدين العام لا يزال يشكل خطورة على الاقتصاد العراقي، وبالرغم من الانخفاض الكبير في نسبة الدين العام العراقي إلى الناتج المحلي الإجمالي، إلا أنها لازالت خارج الحدود الآمنة للدين العام مما يعكس عدم قدرة الاقتصاد العراقي على تسديد ديون خلال المدة من (2004-2010) بالرغم من الاعفاءات الكبيرة وإعادة الجدولة التي حصل عليها العراق لديونه، وشهد عام (2011) انخفاض كبير في نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي لتصل إلى (42.7%) ولتستمر هذه النسبة بالانخفاض التدريجي لتصل إلى أدنى مستوى لها عامي (2013) و(2014) لتبلغ (27.9%) و(28.9%) على التوالي، وهذا يعد

مؤشراً ايجابياً مما يدل تحسن الاقتصاد العراقي وقدرته على الوفاء بديونه، وانه بدأ يسير بالاتجاه الصحيح ويرجع سبب ذلك إلى انخفاض حجم المديونية وارتفاع حجم الناتج المحلي الإجمالي نتيجة لارتفاع أسعار النفط في السوق العالمية بعد عام (2011)، فضلاً عن التزام العراق بتسديد ما بذمته من ديون بعد الاتفاق مع الدول الدائنة، إلا أن هذه النسبة قد عاودت الارتفاع ولتشهد تطوراً ملحوظاً خلال المدة (2015-2017) إذ ارتفعت لتبلغ (55.1%) عام (2015) مقارنة بـ(28.9%) عام (2014) ولتستمر هذه النسبة بالارتفاع في العراق لتبلغ (64.5%) في عام (2016) إذ زاد حجم الدين العام من (109.580) مليار دولار عام (2016) ليصل إلى حوالي (123.097) مليار دولار عام (2017)، إذ ترتب على ذلك آثار مهمة على الجدارة الائتمانية للعراق، إذ أن العراق عام (2017) قد تجاوز الحدود الامنة للدين العام مما يعد مؤشراً على خطورة حجم الدين العام العراقي وثقل عبء الدين وعدم قدرة الاقتصاد العراقي على الوفاء بالتزاماته المالية اتجاه دائنيه، ويرجع ذلك إلى الأحداث السياسية والاقتصادية والاجتماعية نتيجة للصدمتين التي تعرض لها العراق بعد عام (2014)، إذ أنه من الملاحظ أن نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي قد كانت منخفضة قبل عام (2014)، إلا أنها ارتفعت بشكل كبير بعد ذلك لتأخذ هذه النسبة وضعاً مقلقاً لاسيما بعد وصولها إلى (64.5%) عام (2017).

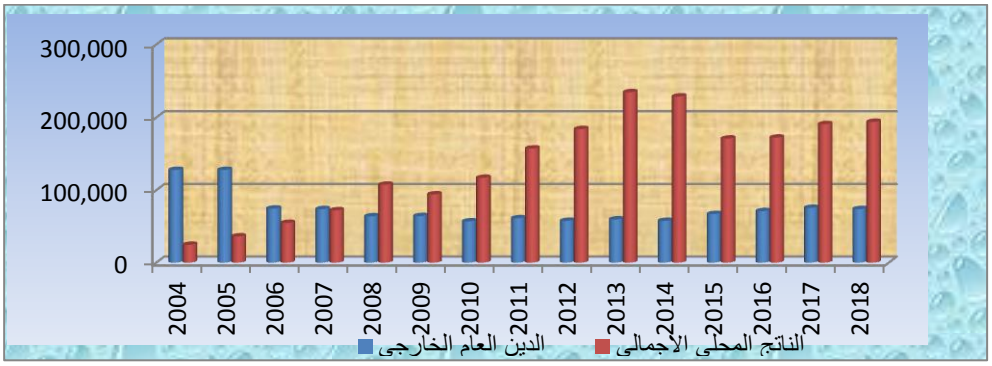
٣-٣-١ الدين العام الخارجي:

يمارس الدين العام الخارجي تأثيراً أقوى من الدين العام الداخلي كونه يتسبب في زيادة جانب الموجودات للمعادلة النقدية، ومن ثم تنعكس آثاره في زيادة عرض النقد في الاقتصاد، وإن انعكاسه على الموازنة العامة يتوقف على مجالات توظيف هذا الدين، فإذا وُظِف في مجالات استثمارية منتجة فهذا قد لا يتسبب في إحداث عجز في الموازنة في السنوات اللاحقة لأن تسديد الدين وخدمته سيكون من خلال العوائد المتحققة من ذلك الاستثمار، أما إذا استخدم في مجالات استهلاكية فهذا سيعزز من العجز الحاصل في الموازنة ويفاقم أثره في النشاط الاقتصادي، والجدول (5) يبين مسار الدين العام الخارجي في الاقتصاد العراقي للمدة 2004-2018.

الجدول (5) الدين العام الخارجي ونسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة 2004-2018

السنة	الدين العام الخارجي مليار دولار	الناتج المحلي الإجمالي مليار دولار	نسبة الدين الخارجي إلى GDP
2004	128.026	24.700	518.4
2005	128.026	36.249	353.9
2006	74.693	54.846	136.4
2007	74.000	72.286	102.4
2008	63.963	107.672	59.5
2009	64.289	94.275	68.2
2010	57.026	117.138	48.7
2011	61.267	157.553	38.9
2012	57.706	184.192	31.4
2013	59.718	234.638	25.5
2014	57.632	228.781	25.2
2015	67.100	171.136	39.3
2016	71.193	172.479	42.3
2017	75.743	190.874	39.7
2018	73,958	194,039	38.1

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، أعداد مختلفة للمدة 2004-2018.



الشكل (2) مسار علاقة الدين العام الخارجي مع الناتج المحلي الإجمالي في العراق

المصدر: الشكل من إعداد الباحثان بالاعتماد على الجدول (5).

يلاحظ من الجدول (5) إن الدين العام الخارجي شهد تطوراً ملحوظاً خلال مدة الدراسة، إذ تراجع الدين العام من (128.026) مليار دولار عام 2004 مشكلاً ما نسبته (518.4%) من الناتج المحلي الإجمالي لتصل نسبته عام 2006 إلى (136.4%) واستمر هذا التراجع في حجم الدين العام الخارجي نتيجة لإعادة جدولة ديون العراق بعد عام 2004 وتخفيض حجم الديون المتراكمة على العراق وتقديم الاعفاءات للعراق ضمن إعادة الجدولة من قبل نادي باريس، إذ وصلت بعض الاعفاءات إلى ما نسبته (100%)، فضلاً عن الارتفاع الكبير في أسعار النفط وخصوصاً بعد عام (2011) الأمر الذي أدى إلى زيادة الايرادات المالية للحكومة العراقية التي على أساسها بنيت موازنات مالية ضخمة جداً لم يستفد العراق منها شيئاً، وهذا ما أدى إلى تفاهم المديونية من جديد بعد تراجع أسعار النفط عام 2014 ليصل إلى (57.632) مليار دولار، ثم واصل ارتفاعه خلال العامين 2016-2017 ليصل إلى (57.743) مليار دولار.

٣-٣-٢ ارتفاع الدين العام الداخلي:

إن ارتفاع الدين العام الداخلي قياساً إلى الناتج المحلي الإجمالي يعد من المؤشرات التوجيهية لسياسة الدولة، إذ أن ارتفاع هذا المؤشر يعكس الصعوبات التي تواجهها الدولة في تمويل الانفاق العام ويزداد الأمر صعوبة حينما لا تكون الدولة قادرة على استغلال الفائض الاقتصادي وتعبئة المدخرات المحلية، أن الدين العام الداخلي يختلف عن الدين العام الخارجي، إذ أن الدولة تعُد مدينة لنفسها وغير مرتهنة لأي إرادة أجنبية عند الاستدانة من الداخل على عكس الدين العام الخارجي فإن له تبعات اقتصادية كبيرة، فضلاً عن التبعات السياسية والاجتماعية، فضلاً عن ذلك فإن ارتفاع الدين العام الداخلي يقود إلى إحداث عجز هيكلي في الموازنة العامة من خلال الفوائد التي تترتب على ذلك الدين في السنوات القادمة ما لم تستثمر في قضايا استثمارية منتجة.

الجدول (6) تطور الدين العام الداخلي في الاقتصاد العراقي للمدة 2004-2018

السنة	الدين العام الداخلي (مليار دولار)	الناتج المحلي الإجمالي (مليار دولار)	نسبة الدين الداخلي إلى الناتج المحلي الإجمالي (%)
2004	3.816	24.700	15.4
2005	4.034	36.249	11.1
2006	4.265	54.846	7.7
2007	4.229	72.286	5.8
2008	3.809	107.672	3.5
2009	7.209	94.275	7.6
2010	7.874	117.138	6.7
2011	6.387	157.553	4.0
2012	5.616	184.192	3.0
2013	3.650	234.638	1.5
2014	8.158	228.781	3.5
2015	27.194	171.136	15.8
2016	38.387	172.479	22.2
2017	47.354	190.874	24.8
2018	42,234	194,039	21.7

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، أعداد مختلفة للمدة 2004- 2018.

يتبين لنا من الجدول (6) إن هناك التذبذب في الدين العام الداخلي أخذ اتجاهاً تنازلياً بشكل طفيف خلال المدة (2004-2008) إذ انخفض من (4.034) مليار دولار عام (2005) مشكلاً ما نسبته (11.1%) من للناتج المحلي الإجمالي ثم عاد ليرتفع مجدداً عام (2006) ليصل إلى (4.265) مليار دولار وبنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي وصلت إلى (7.7%) وإن هذه النسبة تعود إلى ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي بنسبة أكبر من الزيادة الحاصلة في الدين العام الداخلي. ثم انخفض الدين العام الداخلي عام (2008) ليبلغ (3.809) مليار دولار ليشكل ما نسبته (3.5%) من الـGDP، ويرجع سبب هذا الانخفاض إلى تحسن ايرادات العراق النفطية وانخفاض حجم العجز في الموازنة العامة.

أما المدة (2009-2010) فقد شهد الدين العام ارتفاعاً ليصل إلى (7.874) مليار دولار عام (2010) لترتفع نسبته إلى الناتج المحلي إلى (6.7%)، وليعاود حجم الدين العام الداخلي بالانخفاض مرة أخرى خلال عام (2011) ليصل إلى (3.650)، ويرجع سبب هذا الانخفاض إلى الارتفاع الكبير في أسعار النفط والوفرة المالية التي شهدتها الايرادات العامة، مما انعكس ذلك بشكل ايجابي على وضع المالية العامة في العراق خلال المدة (2011-2013)، ومن خلال الجدول يتبين لنا إن الدين العام الداخلي عاد إلى الارتفاع مرة أخرى ليشهد عام (2014) تزايداً في حجم الدين ليبلغ (8.158) مليار دولار أي ليرتفع إلى ما نسبته (123.5%) مقارنة بـ(-34%) عام (2.13) واستمر هذا الارتفاع في حجم الدين العام الداخلي ليصل إلى (38.387) مليار دولار عام (2016) ويرجع ذلك إلى الصدمتين التي تعرض لها العراق ابتداء من منتصف عام (2014) والتي تمثلت بانخفاض أسعار النفط وما تلاه من تهاوي كبير في مستويات الأسعار لتصل إلى أدنى مستوى لها لتصل إلى (36) دولار للبرميل الواحد من النفط الخام، فضلاً عن سيطرة داعش على مناطق واسعة من العراق وما تبع ذلك من عمليات عسكرية وانفاق عسكري متزايد، الأمر الذي اثقل كاهل الموازنة العامة العراقية، إذ أن وزارة المالية العراقية واصلت منذ عام (2014) سياستها المالية بتمويل

العجز الكبير في الموازنة العامة حتى عام (2017) بالاقتراض الداخلي عن طريق إصدار سندات وأذونات الخزينة، إذ بلغ رصيد الدين العام الداخلي (47.354) مليار دولار في نهاية عام (2017)، الأمر الذي ادى الى توسع كبير في إصدار حوالات الخزينة لصالح الحكومة لتمويل المشاريع الكهربائية ونفقات العمليات العسكرية، فضلاً عن دخول المصارف والدوائر الحكومية لشراء حوالات الخزينة مما أدى إلى زيادة التوسع في إصدار هذه الحوالات لتمويل العجز في الموازنة العامة.

٣-٤ زيادة النفقات التشغيلية:

وهو عبارة عن النفقات التي تدفع لغرض تنفيذ التزامات الدولة، مثل دفع رواتب والأجور والتخصيصات الأخرى ونفقات البضائع والخدمات والتحويلات الجارية بما فيها نفقات الضمان الاجتماعي، وقد شكلت هذه النفقات نسبة مرتفعة جداً من إجمالي الانفاق العام وما مبين في الجدول (7).

الجدول (7) النفقات التشغيلية ونسبتها إلى النفقات العامة في العراق للمدة 2004-2018

السنوات	الانفاق الحكومي (مليون دينار)	النفقات التشغيلية (مليون دينار)	نسبة النفقات التشغيلية من النفقات العامة
2004	32117491	29066329	90.5
2005	26375175	2247164	85.20
2006	38806679	3259761	83.990
2007	39031232	29819861	76.4
2008	59403374	39087420	65.8
2009	55589721	45941063	82.64
2010	70134201	54580860	77.82
2011	78757667	60925554	77.36
2012	105139575	75788623	72.08
2013	119127556	78746806	66.10
2014	112192126	76741673	68.40
2015	70417515	51832839	73.61
2016	73571003	55162800	74.98
2017	75490115	59025700	78.19

المصدر: البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي، سنوات متعددة.

يلاحظ من الجدول (7) إن الانفاق التشغيلي يستحوذ على نسبة عالية جداً من النفقات العامة للدولة، وهذا يعود على حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي لاسيما وقد طبق العراق النظام الاشتراكي لفترة طويلة من الزمن مكنت الدولة من التدخل بكافة أركان الاقتصاد فقد تراجع الانفاق التشغيلي بنسبة (21.26%) الذي انخفضت نسبته إلى إجمالي النفقات بنسبة (3%) ليصل إلى (85.2%)، وقد جاء هذا الانخفاض نتيجة مواجهة معدلات التضخم التي أخذت اتجاهاً تصاعدياً.

ثم ارتفع الانفاق العام خلال المدة (2008-2014) نتيجة التحسن الملحوظ في أسعار النفط وانعكس ذلك على ارتفاع النفقات التشغيلية التي ارتفعت من (39087420) مليار دولار عام 2008 لتصل إلى (76741673) مليار دولار عام 2014، ثم تراجعت بعد ذلك نتيجة للأوضاع الاقتصادية وانهيار أسعار النفط واحداث داعش، كل هذا سبب عجز استمر للمدة (2015-2017). ثم ظهرت

بوادر لتحسن اسعار النفط التي قاربت (65) دولار عام 2018، ومن ثم تحسنت عوائد العراق المالية والتي انعكست على تسجيل فائض في الموازنة العامة لهذا العام.

إن تخصيص الجزء الأكبر من النفقات العامة للأنفاق التشغيلي يعد بمثابة التزام مالي على الدولة واجب الدفع في مختلف الظروف، وهذا ما يجعل موازنة الاقتصاد العراقي عرضة للعجز حال حصول تراجع في أسعار النفط كون المصدر الأساس في تمويل النفقات العامة هي العوائد النفطية.

رابعاً: الأسباب الاجتماعية للاختلال الهيكلي:

٤-١ زيادة نسبة البطالة:

من الطبيعي أن تنتج عن الحروب تدمير للبنى التحتية الأساسية للاقتصاد العراقي كالطرق والجسور والمنشآت الصناعية ومحطات توليد الطاقة الكهربائية وتصفية المياه والمرافق الخدمية العامة، كما حدث ذلك أبان الحرب العراقية الإيرانية (1980-1988) وحربي الخليج الأولى والثانية (1991) و(2003) والعقوبات الاقتصادية وما بينهما كل ذلك أدى إلى حرمان العراق من وارداته النفطية وتوقف منشآته الحيوية التي كانت تستوعب الآلاف من الأيدي العاملة.

إن التطورات التي شهدها الاقتصاد العراقي بعد عام 2003 وتحول الاقتصاد العراقي من النظام المركزي إلى اقتصاد السوق وعمليات التحرير المالي والمصرفي، فضلاً عن وجود أنواع عديدة للبطالة في العراق مثل البطالة الموسمية والهيكلية والمقنعة وبطالة الخريجين الجدد، وإن هذه البطالة تلزم الدولة بضرورة ايجاد الحلول لهذه الشريحة من المجتمع مما جعلها تطلق ما يعرف بتعويضات البطالة وهو انفاق يضاف إلى حجم الانفاق الحكومي المتزايد مما حمل الموازنة اعباء جديدة وزاد من الاختلال الهيكلي فيها. والجدول (8) يوضح عدد العاطلين عن العمل ومعدل البطالة في العراق للمدة (2004-2018).

الجدول (8) عدد العاطلين عن العمل في العراق للمدة 2004-2018

السنة	عدد العاطلين (مليون)	معدل البطالة %
2004	7.3	26.8
2005	5.0	17.9
2006	5.0	17.5
2007	5.7	17.5
2008	4.9	15.4
2009	4.5	14.5
2010	4.0	15.2
2011	5.8	15.1
2012	4.9	11.9
2013	3.1	11.0
2014	3.6	10.6
2015	6.2	16.4
2016	4.8	10.8
2017	5.6	14.8
2018	4.6	10.8

المصدر: وزارة التخطيط، التقرير السنوي، سنوات مختلفة.

يلاحظ من الجدول (8) إن معدلات البطالة في العراق لا تزال مرتفعة، وهذا يعود إلى أسباب عدة منها عدم قدرة الحكومة على توفير درجات وظيفية للأعداد الهائلة التي تتخرج سنوياً من الجامعات والمعاهد والمهن الأخرى، فضلاً عن توقف القطاع الخاص غياب فرص العمل في هذا القطاع وعدم اتخاذه الدور الحقيقي نتيجة الأوضاع المنية المضطربة والفساد المالي والإداري المستشري في الاقتصاد العراقي، كل ذلك أدى إلى تحطيم هذا القطاع والاعتماد على التوظيف الحكومي الذي أرهق كاهل الموازنة العامة للدولة والنتيجة تخصيص ما يقارب (60%) من النفقات العامة سنوياً كأجور ومرتبات فقط للافراد العاملين في القطاع الحكومي.

إن الأعداد العاطلة عن العمل فرضت على الدولة أن تقوم ببرامج اجتماعية مختلفة من خلال تقديم المساعدات العينية لهذه الشريحة على شكل نفقات الحماية الاجتماعية وبرامج التدريب والتأهيل المهني، وهذا يعني إن هناك نفقات تنفق في مجالات محددة دون مقابل، مما يترتب عليه هدر في الموارد المالية ومن ثم تعزيز العجز المالي للدولة.

٤-٢ زيادة التحويلات الحكومية:

إن الدور المفروض على الدولة هو توفير الحياة الكريمة للمجتمع وهذا سوف يساهم وبنسبة كبيرة في زيادة الانفاق الحكومي ولاسيما في المجالات الاجتماعية والانسانية، فضلاً عن زيادة التوظف الحكومي وتقديم الخدمات المجانية أو بالأسعار المدعومة، وبالنتيجة فإن زيادة عدد المستفيدين والمنتفعين من تلك الإجراءات من تعويضات الضمان الاجتماعي كتحويلات الشيخوخة والبطالة والضمان الصحي سيؤدي إلى زيادة الانفاق الحكومي خصوصاً وإن التحويلات الحكومية هو انفاق لا تحصل الدولة مقابلة على أية منفعة كسلعة أو خدمة.

ففي جانب ضمان البطالة فإن هذا الإجراء يؤدي إلى تنامي عجز الموازنة، ولذلك ومن أجل القضاء على اعتماد الأفراد على هذه الخدمات ينبغي أن تكون في الحدود الدنيا لكي يتم الاستغناء عنها والبحث عن فرص عمل تعود عليهم بأجور أعلى من تلك المستلمة من الدولة، وإن مستحقات المتقاعدين والشيخوخة فقد تبين إن معدل المتقاعدين نسبة إلى العاملين أخذ في التصاعد بسبب تنامي معدلات كبار السن لاسيما بعد تخفيض السن القانوني للخدمة، كل ذلك أدى إلى ازدياد في النفقات العامة من دون أن يقابلها زيادة في الإيرادات.

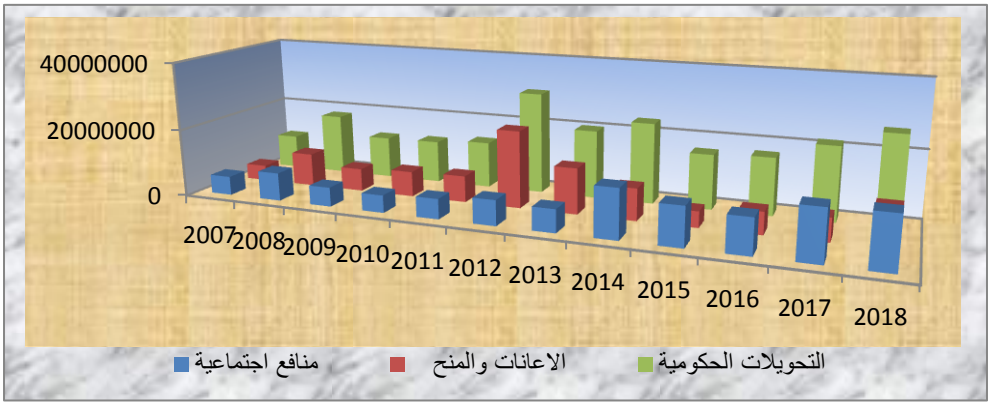
الجدول (9) بعض أبواب الانفاق الحكومي في العراق للمدة 2007-2018

السنوات	منافع اجتماعية (الرعاية الاجتماعية) (مليون دينار)	الإعانات والمنح وخدمة الفوائد (مليون دينار)	التحويلات الحكومية (مليون دينار)	الانفاق الحكومي (مليون دينار)	نسبة التحويلات إلى الانفاق الحكومي	نسبة التحويلات إلى GDP
2007	5557034	4568979	10126013	39031232	25.94	9.08
2008	8258453	9763285	18021738	59403374	30.33	11.47
2009	5659820	6694821	12354641	55589721	22.22	8.86
2010	5133466	7440315	12573781	70134201	17.92	7.31
2011	5916996	7786411	13703407	78757667	17.39	6.30
2012	7417150	22611683	30028833	105139575	28.56	11.81
2013	6737447	13431311	20168758	119127556	16.930	7.43
2014	14363878	9380852	23744730	112192126	21.16	9.11
2015	11447912	4708134	16156046	70417515	22.94	8.29
2016	10350617	6514056	16864673	73571003	22.92	8.56
2017	14822563	6857588	21680151	75490115	28.75	9.60
2018	15166803	11230958	26397761	71483665	36.93	10.51

المصدر: البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية، أعداد مختلفة للمدة 2007- 2018.

يلاحظ من الجدول (9) إن حجم التحويلات الحكومية لعام 2007 بلغت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي (9.08%) مشكلة ما نسبته (25.94%) من إجمالي الانفاق الحكومي، فهي تتضمن المنح والإعانات المقدمة من قبل الحكومة للداخل أو الخارج سواء كانت مقدمة للأفراد لتحسين المستوى المعيشي لهم أو المقدمة لبعض القطاعات الاقتصادية لتكون لها القدرة على إنتاج السلع والخدمات أو للمنافسة في السوق، وهذه النسبة مرتفعة كونها تمثل انفاقاً لا يحقق عائداً للدولة، وهذا سينعكس سلبياً على موازنة 2008 ومن ثم ارتفعت التحويلات الحكومية لعام 2008 لتسجل (18021738) مليون دينار لترتفع نسبتها إلى النفقات الحكومية إلى (30.33%)، وجاء هذا الارتفاع نتيجة الأزمة المالية العالمية والكساد الذي أصاب الاقتصاد العراقي مما دفع بالحكومة إلى زيادة تحويلاتها وبالأخص الاعانات والمنح التي ارتفعت بنسبة أكثر من (50%)، انخفضت بعد ذلك لتصل متأثرة بانخفاض العوائد المالية للاقتصاد العراقي لتصل مجموع التحويلات الحكومية عام ٢٠٠٩ إلى (12354641) مليون دينار لتنخفض نسبتها من الانفاق الحكومي إلى (22.22%) وتراجعت نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي إلى (8.8%)، ومع ذلك فقد حققت الموازنة العامة عجزاً بمقدار (5.8) مليار دولار نتيجة لزيادة المدفوعات إلى الخارج وانخفاض أسعار النفط الخام بسبب الأزمة المالية العالمية. ثم استمر هذا التذبذب حتى عام 2012 إذ ارتفعت التحويلات الحكومية لتصل إلى (30028833) مليون دينار لتشكل نسبتها (28.56%) من إجمالي الانفاق الحكومي وبنسبة مساهمة بلغت (11.83%) من الناتج المحلي الإجمالي وكما مبين في الشكل البياني (3).

ثم انخفضت التحويلات الحكومية بشقيها الإعانات والمنح والمنافع الاجتماعية خلال المدة 2013-2016 نتيجة لانخفاض الايرادات الكلية للدولة الناجمة عن تراجع أسعار النفط الخام وانخفاض الكمية المصدر من النفط لتصل عام 2016 إلى (16864673) مليون دينار لتشكل ما نسبتها (22.9%) من النفقات الحكومية، فيما كانت نسبتها من الناتج المحلي الإجمالي (8.56%) ثم ارتفعت بعد ذلك لتصل إلى (26397761) مليون دينار عام 2018 لتشكل نسبة (36.9%) من إجمالي النفقات الحكومية أي ما يعادل (10.6%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويمكن توضيح مسار تطور التحويلات الحكومية خلال مدة الدراسة من خلال الشكل البياني (3).



الشكل (3) التحويلات الحكومية وتقسيمها في الاقتصاد العراقي للمدة 2007-2018

المصدر: الشكل من إعداد الباحثان بالاعتماد على البيانات الواردة في الجدول (6).

هذه التطورات التي شهدتها التحويلات الحكومية يترتب عليها عدة اعتبارات لاسيما تلك المتعلقة بالموازنة العامة، إذ أن الاقتصاد العراقي قد واجه ولمرات عديدة عجز في الموازنة العامة

نتيجة لاعتماده بشكل أساس على أسعار النفط، فإن هذه التحويلات تمثل تسرباً من الايرادات العامة لا يترتب عليه أية عوائد، وكلما ارتفعت تلك التسربات فإن هذا يعني أن الايرادات الكلية لموازنة السنة القادمة ستكون أقل، وبالتالي فإن هذا الأمر سيعزز من إمكانية حصول عجز متفاقم نتيجة لآلية توفير الأموال اللازمة لسد العجز الحاصل، فاللجوء إلى الاقتراض سوف سيفاقم ذلك العجز كون التحويلات سترتفع في المستقبل إذ ستزداد بمقدار الفوائد المترتبة على ذلك الاقتراض.

٤-٣ سياسات الدعم الحكومي:

تمثل سياسات الدعم الحكومي وجهاً آخر من أوجه التسرب النقدي في الأجل القصير، إلا أن لها نتائج ايجابية على الاقتصاد الكلي في الأجل الطويل تتمثل في زيادة الفئة المتعلمة وانخفاض معدل الوفيات وزيادة الطبقة العاملة في المجتمع، فهذه السياسات تركز بالدرجة الأساس على توجيه نفقاتها نحو المجالات الاجتماعية والخدمية في المجتمع، وفي بعض الاحيان تركز على الجانب الاقتصادي لاسيما من خلال تقديم الدعم للسلع المخصصة للتصدير وتحسين كفاءتها الانتاجية والتصديرية أو حماية المنتجات الوطنية وتوفير السلع والخدمات بأسعار تنافسية بغية تحسين الوضع القائم والتخفيف من حدة الغلاء الاقتصادي.

الجدول (10) مخصصات البطاقة التموينية ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (2006-2018)

السنوات	تخصيصات البطاقة التموينية (مليار دينار)	نسبة تخصيصات البطاقة الى الموازنة العامة
2006	4.5	6.8
2007	3.9	7.5
2008	6.7	6.6
2009	4.2	7.5
2010	3.6	5.8
2011	3	3.1
2012	4	4.5
2013	3.7	4.2
2014	1.5	1.1
2015	1.25	2.1
2016	2.5	2.4
2017	1.8	1.7
2018	1.5	1.4

المصدر: وزارة المالية، الموازنة العامة، سنوات متعددة.

تمارس تخصصات البطاقة التموينية تأثيراً واضحاً في حدوث عجز الموازنة العامة للدولة، إذ أنها تمثل تسرباً من دورة الدخل الحكومية التي يترتب عليها ترجع في العوائد المالية الحكومية، ففي عام 2006 بلغت مخصصات البطاقة التموينية ما قيمتها (4500) مليار دينار لتشكل ما نسبته (6.8%) من الموازنة العامة للدولة، ثم ارتفعت في عام 2008 لتصل إلى (6700) مليار دينار مشكلة ما نسبته (6.6%) من إجمالي الموازنة العامة، إلا أنها أخذت تتراجع بعد ذلك نتيجة لتنفيذ إجراءات الإصلاح الاقتصادي والأخذ بأسباب التحول إلى الاقتصاد الرأسمالي التي تقتضي تراجع دور الدولة في الاقتصاد وتخفيض الانفاق الحكومي إلى أدنى الحدود في مجال البطاقة التموينية والمحروقات والانفاق الصحي، لتصل عام 2018 ما قيمته (1500) مليار دينار أي بنسبة مساهمة وصلت إلى (1.4%) من إجمالي الموازنة العامة.

أما على الصعيد الاجتماعي فقد تعمد الدولة إلى تقديم مختلف الدعم إلى القطاع الصحي 7154 مليار دينار لعام 2013 والتعليمي 3558 مليار دينار لعام 2018 وشبكات الحماية الاجتماعية وجوانب التنمية البشرية، وهذا من شأنه أن يخلق مجتمع واعي ومنتج عن طريق تنمية رأس المال البشري والاجتماع (وزارة التخطيط، ٢٠١٨: ٢٣). إن جميع تلك النفقات تؤثر على الموازنة العامة للدولة لاسيما في الأجل القصير كونها تمثل انفاقاً لا يعود بالنفع المادي للدولة وإن تلك النفقات سوف تؤثر على ايرادات السنة اللاحقة، وهذا من شأنه أن يعزز من عجز الموازنة في الاقتصاد.

٤-٤ زيادة الوظائف الحكومية:

في محاولة من الحكومات المتعاقبة لمعالجة مشكلة البطالة في الاقتصاد العراقي لجأت تلك الحكومات إلى زج الكثير من العاطلين عن العمل في الوظائف الحكومية، مما زاد من الترهل الحاصل للهيكل الوظيفي في الاقتصاد العراقي والذي ترتب عليه ارتفاع مخصصات الانفاق التشغيلي من الموازنة العامة للدولة، وهذا على حساب تراجع مخصصات الانفاق الاستثماري، ففي عام 2003 بلغ عدد العاملين في القطاع العام (850000) موظف، أما الآن فقد يقدر عدد الموظفين والمتقاعدين بحدود (6.5) مليون (وزارة المالية، ٢٠١٨: ٣٥)، لذلك فإن ارتفاع معدلات التوظيف في القطاع الحكومي سينجم عنه عجزاً في الموازنة العامة لاسيما في الأوقات التي تتراجع فيها ايرادات النفط عن مواكبة النفقات الحكومية طالما إن تلك الرواتب والأجور تمثل التزاماً من قبل الحكومية واجب الدفع.

خامساً: أسباب أخرى:

٥-١ الفساد المالي والإداري:

عد الفساد المالي والإداري من العوامل المهمة في حدوث عجز الموازنة، إذ أن تفشي الفساد المالي يعني انعدام الكفاءة في تخصيص النفقات المالية للدولة، ومن ثم سيؤدي إلى تراجع معدلات الاستثمار في الاقتصاد ومن ثم تراجع معدلات النمو الاقتصادي.

الجدول (11) تسلسل العراق حسب مؤشر مدركات الفساد الصادر عن منظمة الشفافية الدولية

السنوات	تسلسل العراق عربياً	تسلسل العراق دولياً
2004	18-17	113
2005	18-18	129
2006	18-17	137
2007	18-18	160
2008	18-18	178
2009	20-19	178
2010	20-19	176
2011	20-18	175
2012	20-19	175
2013	20-18	169
2014	20-18	171
2015	20-15	170
2016	20-16	167
2017	20-18	173
2018	20-18	169

المصدر: منظمة الشفافية الدولية، التقرير السنوي، سنوات مختلفة.

أشار التقرير الصادر عن منظمة الشفافية الدولية إلى أن العراق سجل أعلى مؤشر للفساد في عام 2008، إذ بلغ مؤشر مدركات الفساد أدنى قيمة خلال مدة الدراسة وهي (1.3) درجة وهذا يعني أعلى درجات الفساد، وإن ترتيب العراق على مستوى الدول العربية فقد حصل على المركز (18) من بين (18) دولة عربية داخلة في التقرير والمركز (178) دولياً من بين (180) دولة داخلة في التقرير.

٥-٢ الإنفاق على الأمن القومي:

وتتمثل بالإنفاق على أفراد القوات المسلحة كالرواتب والأجور والتجهيزات العسكرية والأسلحة والمعدات، وقد شهد العراق استنزافاً كبيراً للجهد العسكري والأمني نتيجة الأوضاع الأمنية التي يشهدها، وهذا ما جعل نفقات الأمن والدفاع عالية جداً، ومن ثم تسببت في حصول عجزاً في الموازنة لاسيما في الأوقات التي تشهد فيها أسعار النفط تراجعاً عما مثبت في الموازنة العامة. وقد أخذت مخصصات الانفاق العسكري ارتفاعاً طيلة مدة الدراسة نظراً للأوضاع الأمنية المضطربة التي عاشها العراق في تلك المدة وكما مبين في الجدول (12).

الجدول (12) نسبة الانفاق العسكري إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة 2004-2018

السنوات	نسبة الانفاق العسكري إلى الناتج المحلي الإجمالي %
2004	---
2005	12.45
2006	12.25
2007	10.64
2008	10.51
2009	11.12
2010	11.38
2011	9.22
2012	8.47
2013	8.54
2014	8.86
2015	7.94
2016	8.25
2017	6.92
2018	6.85

المصدر: البنك الدولي، التقرير الشامل للإنفاق العسكري 1976-2018.

يلاحظ من الجدول السابق إن مخصصات الإنفاق العسكري شهدت ارتفاعاً بغض النظر عن التراجع الحاصل في نسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي، وهذا يمكن تفسيره من كون الناتج المحلي الاجمالي شهد ارتفاعاً كبيراً جداً مما انعكس على مخصصات الانفاق العسكري ايجاباً. وبالتالي فإن الانفاق على قضايا الأمن الدفاع قد استنزفت الموازنة العامة للدولة كثيراً، فقد بلغت هذه النفقات ما يقارب (20345) مليار دولار عام 2012 أي نسبة تصل إلى (22%) من الموازنة العامة للدولة ثم واصلت ارتفاعها لتصل إلى (22434) مليار دينار عام 2014 أي بنسبة تصل إلى ما يقارب (25%) من الموازنة العامة للدولة. ثم واصلت تذبذبها حول هذا المستوى لتصل إلى (23494) مليار دينار عام 2018 أي بنسبة تصل إلى (27%) من الموازنة العامة للدولة.

الاستنتاجات والتوصيات:

الاستنتاجات:

١. تعتمد الايرادات العامة في العراق على العوائد النفطية اعتماداً كلياً والتي توظف في تمويل الإنفاق، وهذا ما جعل صافي الموازنة العامة سواء من حيث العجز أم الفائض مرتبط ارتباطاً مباشراً بأسعار النفط، إذ أن أي اختلال في أسعار النفط عن السعر المثبت في رسم مسار الايرادات العامة سيولد عجزاً أو فائضاً في الموازنة العامة.

٢. إن نسبة مساهمة الايرادات الضريبية في تكوين الايرادات العامة للدولة كانت بين (1%-8.3%) خلال المدة قيد الدراسة، وهذا يعود إلى الأهمية الكبيرة التي تحتلها الايرادات النفطية من جهة، وسوء الإدارة الضريبية والفساد المالي من جهة أخرى.

٣. تستحوذ النفقات التشغيلية على نسبة عالية جداً من النفقات العامة للدولة، وهذا يعود على حجم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي، وزيادة التوظيف في القطاع العام.

٤. تبين من خلال تحليل بيانات تطور التحويلات الحكومية إن هذه التحويلات شكلت نسب عالية وخصوصاً في السنوات الأخيرة، وهذا يرجع إلى زيادة معدلات البطالة من جهة وزيادة أقساط وخدمة الدين العام.

٥. ارتفاع قيمة الدعم الحكومي في كافة المجالات الصحية والتعليمية والبنى التحتية وقطاع الخدمات العامة والبطاقة الغذائية، على الرغم من أن المنفعة المتحققة للأفراد في تراجع مستمر.

التوصيات:

١. ايجاد مصادر بديلة للدخل من خلال تحسين دور إدارة الايرادات التقليدية من أجل تقليل اعتماد الايرادات العامة على الايرادات النفطية.

٢. تقليص النفقات التشغيلة السنوية في الموازنة العامة من خلال تحجيم عدد العاملين في القطاع العام وتقليل الهدر في المصاريف التشغيلية.

٣. عدم اللجوء إلى الاقتراض داخلي إن كان أو خارجي والاستعاضة عنه بزيادة الايرادات التقليدية.

٤. تقليل الدعم الحكومي خصوصاً في المجلات التي تنخفض فيها المنفعة المتحققة واللجوء إلى مبدأ إنتاجية النفقة.

المصادر:

١. البنك المركزي العراقي، التقرير الاقتصادي السنوي.
٢. البنك المركزي العراقي، النشرة السنوية.
٣. وزارة المالية العراقية، دائرة الموازنة.
٤. وزارة التخطيط العراقية، التقرير الإحصائي السنوي.
٥. أبو القمصان، عبدالله حسين، (٢٠١٥)، العوامل الاقتصادية المؤثرة على العجز المالي في الموازنة العامة للسلطة الفلسطينية (١٩٩٥-٢٠١٣)، رسالة ماجستير غير منشورة، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، غزة، فلسطين.
٦. الجنابي، طاهر، (٢٠١٨)، علم المالية العامة والتشريع المالي، المكتبة القانونية، بغداد.
٧. زردق، أحمد عبدالرحيم، (٢٠٠٩)، الدين العام وعجز الموازنة العامة في مصر، مكتبة القدس، الزقازيق، مصر.
٨. الشيخ، سعد عبدالقهار وأنور، أثير وعبيد، عبدالرحمن، (٢٠٢٠)، الإدارة المالية العامة، دار دجلة للطباعة والنشر، بغداد.
٩. القاضي، حسن محمد، (٢٠١٤)، الإدارة المالية العامة، الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
١٠. الكرخي، مجيد، (٢٠١٥)، موازنة الأداء وآليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة، دار المناهج للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
١١. محمد، عمرو هشام، (٢٠١٨)، المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتهما الحديثة، مكتب العراق للطباعة والنشر، بغداد.