Warith Scientific Journal

عجـــز الموازنـــة العراقيـــة وسبـــــل علاجهـــــــا 2019 – 2013

The Iraqi budget deficit and ways to treat it 2013-2019

م.م كرار مكي سلمان علوان الشمري[1] م.م حسين جواد حمود عبد الحسن[2]
مصطفى حسن مصطفى[3]

M.M Hussein Jawad AL-ABEDY M.M. Karar Makki AL-Shamry

Mustaf Hassan Mustafa

[1]وزارة الكهرباء/كربلاء/العراق
Karrarmakey55@gmail.com
[2]وزارة الصحة/النجف/العراق
Financial.hussain.jd@gmail.com
[3]جامعة كربلاء / كلية الادارة والاقتصاد/كربلاء/العراق
Nasrallahm11@gmail.com

المستخلص. ان الاقتصاد العراقي يعاني من عجز هيكلي مستمر خلال مدة الدراسة ((2013-2019)) وقد ازداد هذا العجز في ظل تراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية وقد سبب تراجعا في الموارد المالية المتاحة لدى الحكومة لتأدية الخدمات الأساسية والتخفيف من معانات المواطنين بتحسين الخدمات (الماء ، الكهرباء ، الرعاية وغيرها) ، ولكي تكون الحكومة قادرة على انجاز هذه الخدمات بالشكل المناسب عليها إعادة العمل بالقطاع الخاص لإنتاج هذه الخدمات ، بالإضافة الى معالجة الاختلالات الاقتصادية من خلال العمل الجاد على تنويع القطاعات الاقتصادية والتقليل من هيمنة القطاع النفطي لصالح القطاعات الأخرى (الزراعة، الصناعة) ، اذ ان سياسة الإصلاح الاقتصادي تلعب دورا محوريا في ذلك ، لذا حاولت الدراسة إيجاد الحلول التي يمكن منها تصحيح الاختلال في عجز الموازنة العامة خلال هذه المدة.

الكلمات المفتاحية:الموازنة العامة ، الاقتصاد العراقي ، القطاع النفطي ، العجز في الموازنة

Abstract. The Iraqi economy suffers from a continuous structural deficit during the study period ((2013-2019)) and this deficit has increased in light of the decline in oil prices in global markets and has caused a decline in the financial resources available to the government to perform basic services and alleviate the suffering of citizens by improving services (water , electricity, care, etc.), and in order for the government to be able to adequately fulfill these services, it must re-work the

private sector to produce these services, in addition to addressing economic imbalances by working hard to diversify economic sectors and reduce the dominance of the oil sector in favor of other sectors (agriculture, industry), as the policy of economic reform plays a pivotal role in that, so the study tried to find solutions that could correct the imbalance in the public budget deficit during this periodct

Keywords: the general budget, the Iraqi economy, the oil sector, the budget deficit

1. المقدمة

يمثل عجز الموازنة العامة احد اهم المشكلات الاقتصادية التي تواجه البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء خصوصا مع بقاء الدور المتميز للأنفاق العام بالرغم من المحاولات العديدة لتقليه، اذ ان تزايد الانفاق العام بمعدلات تزيد على الايرادات العامة يؤدي الى هذه الظاهرة، وتعاني الموازنة العامة (والتي تعرف بأنها خطة متضمنة تقديرات للنفقات العامة والايرادات العام لفتره زمنية عادة ما تكون سنة) في العراق للفترة من سنة (2013- 2019) عجزا ماليا كبيراً ناتج من عدة عوامل ادت الى زيادته وبالتالي لابد من تحديد وسائل وسبل لمعالجته هذه الظاهرة.

2. المنهجية

1:2 اهمية الدراسة

تنطلق اهمية الموازنة من ان الموازنة العامة تعد من اهم الادوات الرئيسية التي تساهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية ويعد تشكيلها واعدادها داعما اساسيا للجهد التنموي للسياسة الحكومية التي تتبعها الدولة، ان الموازنة تعطي فكرة شاملة وموسعة عن النفقات الحكومية والايرادات العامة بشكل كلي وعن تطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية للعراق.

2:2 مشكلة البحث

ان زيادة النفقات العامة بشكل مستمر واعتماد الحكومة على اقتصاد غير متكامل أدى الى حدوث عجز في الموازنة العامة لذا كان لابد من رسم رؤى وسياسات وسبل لعلاجها من خلال دراسة النفقات العامة والايرادات العامة خلال المدة من (2013-2019).

3:2 فرضية البحث

ان اعتماد الحكومة على الاقتصاد الريعي هو السبب الرئيسي لعجز الموازنة .

4:2 اهداف البحث

- معرفة مفهوم الموازنة العامة.
- تحديد وتشخيص اسباب عجز الموازنة.
- تحديد مدى امكانية علاج ها العجز.

3. الجانب النظري للبحث

الموازنة العامة تلعب دورا مهما في عدة مجالات منها الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والأمنية في المجتمع ،لانها تعتبر بمثابة خطة مالية للدولة تقوم من خلالها بإشباع الحاجات الرئيسية العامة في ضوء الفروقات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية لمجتمع معين .

1:3 مفهوم وتعريف الموازنة العامة

وهي عبارة عن خطة مالية سنوية للدولة تتضمن تقديرات الإيرادات العامة والنفقات العامة لفترة مقبلة تقوم بأعدادها السلطة التنفيذية عن طريق الوزارة المعنية وثم تجاز من قبل السلطة البرلمانية وهي التشريعية قبل تنفيذها وتظهر الخطط التنموية التي ترسمها الدولة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية ومن ثم تحمل الميزانية جناحين تنطلق بهما لتحقيق تلك الأهداف هما الإيرادات العامة والنفقات العامة (الدباش و الناصر ،538,2018).

وكما تعرف أيضا " هي وثيقة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وايراداتها العامة لمدة محددة مقبلة عادة ما تكون سنة والتي تم تحديدها وفقا لأهداف الدولة وفلسفتها"(محمد،158,2018).

وعرفت الموازنة العامة أيضا " بانها عملية ديناميكية تعبر عن حركة دائمة لقطاع الحكومة ومتواصلة من سنة الى أخرى عبر العديد من البرامج الاقتصادية والاجتماعية والتنموية على تقديرات مبنية على أساس و وسائل علمية واقتصادية ذات بعد استراتيجي للمدة التي تعطيها ضمن الأهداف المرسومة لها ، كونها تركز على التوازن الاقتصادي من خلال أدوار تدخليه، وكل هذا لا يتم الا بعد الامر بالتنفيذ من قبل السلطة التشريعية (البصام،الشريدة،8,2013).

وفي ضوء ما تقدم يمكننا ان نستنتج المضامين الأساسية للموازنة العامة للدولة وكالاتي:

1-الموازنة العامة هي كشف بالنفقات والايرادات العامة للدولة.

2-ان الكشف المعد يكون مقدرا بطريقة واسس علمية.

3-تكون اعداد الموازنة لسنة مقبلة (قادمة).

4-ان للموازنة بعد سياسي فهي تعتمد على القرار السياسي الذي يجيز بنائها وإقرارها وتنفيذها.

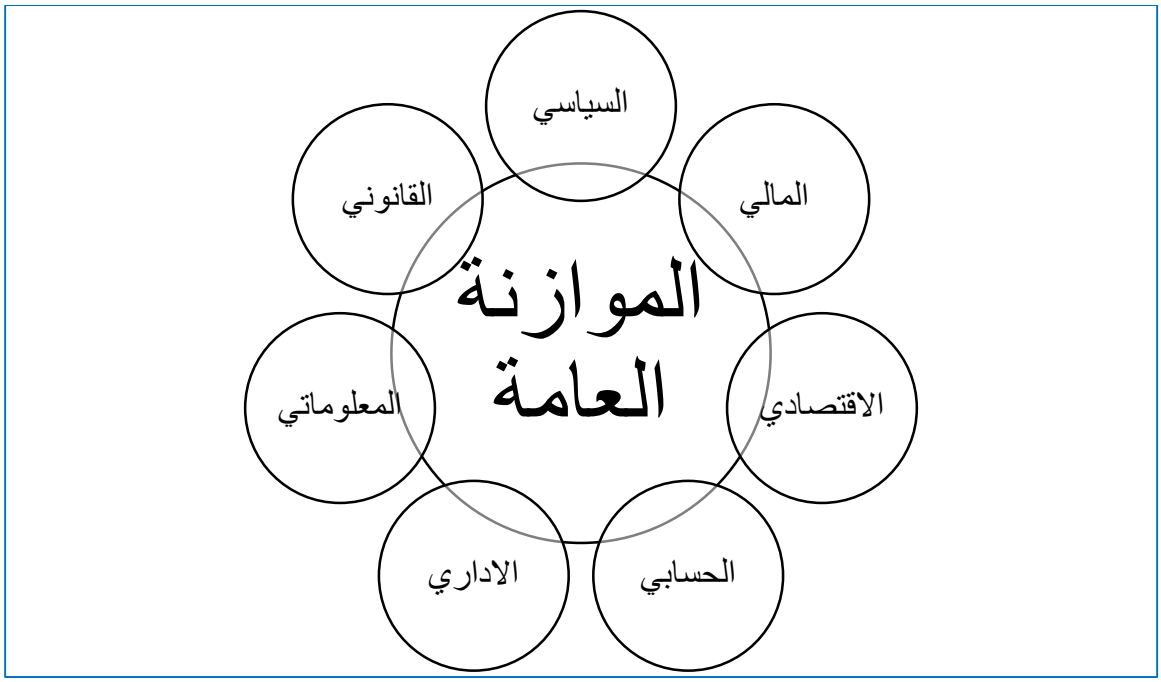
5-ان الموازنة قانون وتشريع عام ،ولا تعد نافذة الا بعد المصادقة عليها من قبل البرلمان.

6-ان للموازنة اهداف محددة وتكمن أهميتها في الأهداف التي وضعت من أجلها

7-انها نظهر درجة التطور الاقتصادي والاجتماعي للدولة.

8-للموازنة العامة للدولة ثمانية ابعاد هي (السياسي، المالي ، الاقتصادي، الاجتماعي ، الحسابي، الإداري، المعلوماتي ، القانوني) .

وعليه أي تغير في الإيرادات العامة من شأنه ان يؤثر بصورة مباشرة على جميع هذه الابعاد وخاصة بالنسبة للدول المصدرة للنفط والشكل (1) يوضح جميع ابعاد الموازنة العامة للدولة.



الشكل (1) يوضح جميع ابعاد الموازنة العامة للدولة

المصدر: من اعداد الباحثين

2:3 الفرق بين موازنة العامة وميزانية العامة والميزانية العمومية

يستخدم اسم الموازنة العامة والميزانية العامة اصطلاحا بشكل مترادف ويفرزان نفس المعنى ونفس المفاد في مؤلفات وكتب الإدارة المالية ، والذي يقوم بالأشراف على اعداد الموازنة العامة دائرة الموازنة العامة واحيانا دائرة الميزانية العامة.

وللتفرقة بين ميزانية وموازنة قمنا بالرجوع الى المعاجم اللغوية ،فتبين أن كلمة موازنة مشتقة من "وازن" بمعنى عادل وساوى(الحاج،162,2009).

وتتضمن موازنة الدولة تقديرات الإيرادات والنفقات للدولة لسنة مالية قادمة وهي من الناحية اللغوية أقرب للصواب ، أما كلمة ميزانية فهي كلمة محدثة أستخدمها المستحدثون في العصر الحديث وانتشرت في لغة الحياة العامة، ولم تكن تستخدم في العصور القديمة لأنها غير معروفة، وميزانية الدولة هي سجل تعادل فيه موارد الدولة مع نفقاتها. آما استخدام اصطلاح الميزانية العمومية من قبل المنشأة والمؤسسات والشركات الخاصة والتجارية وتبين قيمة الموجودات والمطلوبات للشركة في تاريخ معين وتعبر عن المركز المالي الفعلي للشركة (محمد،6,2018).

والجدول الاتي يلخص اهم الفروقات بين الموازنة العامة للدولة والميزانية العمومية: -

الجدول رقم (1) يوضح الفر بين الموازنة العامة للدولة والميزانية العمومية

ت	الموازنة العامة	الميزانية العمومية
1	هي تقدير للإيرادات والنفقات العامة	هي عبارة عن أصول وخصوم
2	الأرقام تكون تقديرية لسنة مقبلة	الأرقام تكون فعلية لسنة مضت
3	يمكن أن يظهر فيها عجز او فائض	لا يظهر فيها عجز او فائض
4	تحضر في بداية العام	تحضر في نهاية العام

3:3 نشأت وتطور الموازنة العامة

كانت الأمم والحضارات القديمة تقوم بجباية الأموال وأنفاقها دون أن تتبع أسس وقواعد لذلك كما هو الان، حيث تم اجراء جزء من الموازنة لأول مرة في بريطانيا سنة 1733م ،عن طريق مراقبة البرلمان السلطات التنفيذية في جباية الإيرادات ويطلب من السلطات التنفيذية أن تحصل على اعتماد مسبق في الإيرادات دون أن يتدخل في الانفاق .

بعد مائة عام تقريبا طالب البرلمان بأن حصل السلطات التنفيذية على اعتماد للنفقات العامة، حتى بعد ذلك اخذت الموازنة أشكلها المختلفة في الوقت الحالي وهي (التقليدية، الأداء والبرامج، والبرمجة والتخطيط والموازنة الصفرية) التي يعتمد على بعضها اليوم (دردوري،97,2014).

وفي عام 1820 م أتبعت فرنسا مبدأ الموازنة العامة

وفي عام 1836م أتبعت روسيا القيصرية مبدأ الموازنة العامة.

وفي عام 1921 أتبعت في أمريكا

وبعد ذلك انتشرت في العالم أجمع.

4:3 أهمية الموازنة العامة للدولة

تلعب الموازنة العامة دورا كبيرا بالنسبة لأي دولة ويوضح لنا ذلك من خلال بنودها والتي من خلالها تسعى الى تحقيق اهداف المنشودة على جميع مستوياتها السياسية والاقتصادية والاجتماعية ، فالموازنة العامة تعد كواجهة تعكس النشاط الذي تزاوله الدولة ويمكن اظهار هذه الأهمية من حيث :-

1:4:3 أهميتها الاقتصادية

توضح لنا الموازنة العامة الاهمية الاقتصادية من خلال الدور الذي تلعبه السلطة في التأثير على الحياة الاقتصادية ، ففي الدول المتقدمة باتت الموازنة العامة وسيلة لتحقيق العمالة التامة ، وتنشيط القوى الاقتصادية المعطلة ، والمساهمة في زيادة الدخل الوطني وزيادة مستويات المعيشة، ذلك ان من أهم الأهداف الرئيسية للموازنة العامة هو السعي الى تحقيق الاستقرار الاقتصادي ولو لزم الامر الخروج عن مبدأ التوازن ، ففي حالات الرواج عندها تزداد قوى التضخم تستخدم الموازنة في سحب جزء من القوة الشرائية من اجل التقليل من الطلب الفعلي المتزايد ، وبالتالي يمكن الحد من موجات التضخم ، أما ف فترات الكساد يستخدم التمويل بالعجز من أجل رفع النشاط الاقتصادي بالقوة الشرائية وبالتالي تظهر لنا مدى أهمية الموازنة العامة بالنسبة للدول لأنه من خلال بنود الموازنة تظهر مدى التأثير فيها ويمكن الوصول لتحقيق الأهداف الاقتصادية من خلالها (أندراوس،527,2010).

2:4:3 أهميتها السياسية

الموازنة العامة العصر الحديث لم تعد مجرد وثيقة محاسبية لنفقات الدولة وايراداتها ، بل تلعب دور كبير في الدول ذات الأنظمة النيابية حيث لا يتم تنفيذها الا عن طريق اعتماد مشروعها من خلال البرلمان وهذه العملية تعد بمثابة قبول الشعب على خطة عمل الحكومة والموافقة على سياستها المالية والاقتصادية بصورة عامة والموازنة تكون الصورة العاكسة لعملها.

وللموازنة أهمية سياسية متعاظمة وكبيرة لأنها تأثر تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي، وكذلك استقراره وتوجد علاقة وثيقة وقوية بين الموازنة والبرلمان من خلال ظهور الموازنة في بعض الأحيان كعامل داعم للبرلمان وأحيانا عاملا لاندثاره(العلي،467,2008).

3:4:3أهميتها الاجتماعية

تبين الموازنة العامة مدى أهميتها الاجتماعية وذلك من خلال تعيين وتحديد مشاريع التنمية الخاصة بالمناطق الفقيرة من أجل توليد فرص النمو المتوازن بين مختلف المناطق ، وأساس الأهمية الاجتماعية ترتكز على مفاهيم العدالة الاجتماعية والتقليل من الفوارق الطبقية في المجتمع ، من خلال قيام الحكومة بوضع اعتمادات مالية في الموازنة العامة من أجل دعم الرفاه والازدهار الاجتماعي ورفع الخدمات التعليمية والخدمات الصحية وغيرها من الخدمات الاجتماعية الأخرى.

بالإضافة الى ذلك فالموازنة العامة لها دور بارز في إعادة توزيع الدخل الوطني عن طريق زيادة النفقات الصحية والاجتماعية والترفيهية والنفقات الموجهة الى أصحاب الدخل المحدود أو يتم عن طريق السياسة الضريبية والتي من خلالها تقوم الدولة بتطبيق الضرائب التصاعدية من أجل تقليل الفوارق الطبقية في المجتمع(عصفور،25,2012).

5:3 أنواع الموازنات

بسبب التطور الاقتصادي العالمي وزيادة النفقات والايرادات العامة أدت تلك التطورات الى ظهور موازنات عديدة وهي كالاتي: -

1:5:3 موازنة البنود (الموازنة التقليدية)

تعد الموازنة التقليدية من أقدم الموازنات الحكومية في البلدان النامية وبعض البلدان المتقدمة ويطلق عليها عدة مسميات منها موازنة البنود لأنها تقوم بالتركيز على بنود الموازنة وما يتم رصده من اعتمادات ، والتقييد ببنودها عند انفاق

الاعتمادات ، ويطلق عليها موازنة الرقابية بسبب تركيزها على أحكام الرقابة المالية على النفقات العامة وتسمى أيضا بالموازنة الجزئية أو المتدرجة أو المتزايدة جزئيا لأن نفقاتها تزداد باستمرار وبمعدلات صغيرة ، وتعتبر نفقات السنة الماضية أساسا يمكن الاعتماد عليه في تقدير نفقات السنة المقبلة (العريني ،21,2007).

وان هذا النوع من الموازنات تم تطبيقه في إنكلترا وأمريكا عام 1921م وأصبحت موازنة شاملة وتنفيذية بتصنيف وظيفي يأخذ شكل البرامجي والوظائفي وبتصنيف اقتصادي لأجل التميز بين النفقات الرأسمالية والنفقات الجارية ، ويتم بموجب هذه الموازنة تصنيف النفقات العامة وتقسيمها حسب نوعا وليس حسب الغرض منها، ويعد الجانب الرقابي من أولويات الموازنة وفقا للمفهوم التقليدي ، وفي مثل هذا النوع من الموازنات يتم التركيز على الاعتمادات التي تكون فيها الموازنة في شكل بنود واعتمادات ويجب التأكد بواسطة الأجهزة الرقابية أن الصرف تم في أطار الاعتمادات المنصوص عليها وللأغراض التي خصصت لها، والتأكد من إجراءات الصرف تسير بصورة قانونية وسليمة (الكرخي،52,2015).

2:5:3 موازنة التخطيط والبرمجة

ان هذا النوع من الموازنة نشأ بعد الحرب العالمية الثانية بصورة مباشرة وتم اقتراحه والعمل به من بعض المحللين في مؤسسة (RAND) كونه وسيلة لفهم المشاكل المتعلقة بالامن الوطني أو الدفاع الوطني ،وبعدها قامت وزارة الدفاع الامريكية بتبني هذا النظام عام 1962م لتطوير نشاطات التخطيط والمراقبة ، وفي صيف 1965 أمر الرئيس جونسون بتطبيقه في الولايات المتحدة الامريكية، وفي عام 1966م طبق فعلا (سلوم والمهايني،110,2007).

3:5:3 الموازنة الصفرية

ظهرت الموازنة الصفرية في احدى الدراسات التي قام بها مختصين في شؤون اعداد الموازنات في بداية الستينات بهدف تقويم محاولة وزارة الزراعة الامريكية في استخدام هذا النوع في اعداد وتطبيق موازنتها السنوية ، وفي عام 1969 طبق هذا الأسلوب لأول مرة من قبل شركة تكساس للحاسبات الالكترونية وكانت نتائج التطبيق ناجحة مما دعا الشركة الى تطبيقه في جميع أنشطتها عام 1971، وفي عام 1973 طبقت ولاية جورجيا عندما دعا الى ذلك الرئيس الأمريكي جيمي كارتر ، وعرفت موازنة الأساس الصفري خلال مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد في الدنمارك عام 1967 بأنها نظام يفترض عدم وجود أية خدمة أو نفقات في بداية السنة المالية مع الاخذ في الاعتبار أكثر الطرق فاعلية للحصول على مجموعة من المخرجات بأقل التكاليف(عباس،96,2005).

4:5:3 موازنة البرامج والأداء

بدأت فكرة موازنة البرامج والأداء من خلال الدراسات التي أعدتها لجنة (TAFT) في عام 1912 وأشار تقرير اللجنة أنداك الى ضرورة استخدام هذا النموذج، لكنه لم يدخل حيز التنفيذ حتى عام 1934 ، وان بوادر ظهور موازنة البرامج والأداء تعود الى بدايات القرن العشرين في أمريكا، وظهرت وقتها بشكل بدائي بسيط في ولاية نيويورك بين عامي (1913-1915) عندها كانت مجرد تجربة الهدف منها وضع موازنة تكاليف لتلك المدينة(محمد وأخرون،5,2019).

وبموجب هذا النوع من الموازنات يتم أعداد الموازنة على أساس تحليل برامج جميع الوحدات الإدارية الحكومية من حيث الكفاءة والفعالية وأثارها الاجتماعية والسياسية على المجتمع، لذلك فان موازنة البرامج والأداء تهدف الى التأكد من الكفاءة والفعالية في عملية انجاز البرامج والأنشطة الحكومية(الزبيدي،77,2014)

الشكل (2) يوضح تصنيف موازنة البرامج والاداء

المصدر: الحجاوي، حسام أبو علي، "الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية"، الطبعة الثانية، دار الحامد،الأردن،2004.

4. الجانب العملي للبحث

ان اهم اسباب العجز الحاصل في الموازنة العامة في العراق للمدة من 2013- 2019 يمكن تحديدها بالعوامل التالية:

1:4 زيادة حجم النفقات العامة واختلال هيكلية الانفاق العام : وهذا ما نجده في الجدول (2)

جدول (2) هيكل النفقات العامة ومعدل نموها للمدة (2013- 2019)

ت	التفاصيل	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019

1	النفقات العامة (الإجمالي)	138,424,608	لاتوجد بيانات لموازنة 2014	119,462,430	105,895,723	100,671,161	104,158,184	133,107,616
2	النفقات الجارية	83,316,006		78,248,392	80,149,411	75,217,143	79,508,072	100,059,110
3	النفقات الاستثمارية	55,108,602		41,214,037	25,746,312	25,454,018	24,650,112	33,048,506
4	نسبة النفقات الجارية من اجمالي النفقات نسبة 2/1	0.602		0.655	756871 .0	0.747	0.763	0.752
5	نسبة النفقات الاستثمارية من اجمالي النفقات نسبة 3/1	0.398		0.345	0.243	0.253	0.237	0.248
6	معدل نمو النفقات العامة			-0.14	-0.99	-0.50	0.03	0.27

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على النشرة السنوية لسوق العراق للاوراق المالية للفترة(2013-2019)

يوضح الجدول (2) النفقات العامة للفترة من (2013-2019) والذي يظهر فيه الارتفاع الكبير لهذه النفقات في سنة 2013 والبالغة (138,424,608,000,000) مليار دينار، ويرجع هذا الارتفاع في هذه السنة الى رغبة الحكومة في اتباع سياسة مالية توسعية لتطوير الاقتصاد العراقي ومحاولة لتحقيق الانتعاش الاقتصادي، وقد اتجه الانفاق العام في سنة 2015 الى الانخفاض والذي بلغ (119,462,429,549,000) بمعدل نمو (-0.14) وقد استمر هذا الانخفاض الى سنة 2017 بمعدل نمو (0.50-)، ويرجع سبب هذا الانخفاض الى حدوث تحولات اثرت في السياسة المالية للدولة والتي أدت الى اتباع الدولة ساسية انكماشية سعياً منها لتقليل النفقات العامة والتي سيأتي ذكرها لاحقاً. اما في سنتي (2018- 2019) فقد شهدت ارتفاعاً نسبيا في الانفاق العام قياساً بسنة 2017 بمعدل نمو يتراوح بين(0.03- 0.27).

ويوضح الجدول(2) الاختلال في هيكلية الانفاق العام وزيادة حجم الانفاق الجاري ويعد هذا من اهم اسباب حدوث العجز في الموازنة العامة اذ يبين الجدول اعلاه ارتفاع النفقات العامة من حيث توزيعة الى الانفاق الجاري (التشغيلي) (المتمثل برواتب الموظفين والمتقاعدين، منح واعانات خارجية، شراء سلع وخدمات ، منافع اجتماعية وغيرها) وانفاق استثماري اذ استحوذ الانفاق الجاري للمدة من سنة 2013- 2019 ما بين (60%- 76%) في حين تراوح الانفاق الاستثماري للمدة ذاتها ما بين (23%-39%) ومع ذلك فهنالك توجه نحو زيادة الانفاق الاستثماري وهو ما نلاحظه في سنة 2013 والذي بلغ 39% قياساً بالانفاق التشغيلي لهذه السنة الى ان هذه الزيادة لم تستمر فقد انخفض هذا الانفاق بصورة تدريجية وصولاً الى سنة 2018 والذي بلغ فية هذا الانفاق (24,650,112,138,000) بنسبة (23%) وهذا يعكس حجم الانفاق المختل اذ يبين هذا الانفاق سياسة استهلاكية تبذيرية ينتج منها ان معظم هذا الانفاق يوجة الى الاستهلاك والصحيح هو ان يتوجة الى الانفاق الاستثماري لما له من دور في زيادة معدلات النمو وهو ما يعني تقليل البطالة المرتفعة وزيادة مصادر التمويل وتقليل عجز الموازنة.

2:4 تواضع مساهمة الايرادات غير النفطية في زيادة الايرادات العامة قياساً بالايرادات النفطية وهذا مايوضحة في الجدول (3)

جدول (3) هيكل الايرادات العامة ومعدل نموها للفترة (2013-2019)

ت	التفاصيل	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1	الايرادات العامة (الاجمالي)	119,130	لاتوجد بيانات لموازنة 2014	94,048	81,701	79,011	91,644	105,570
2	الايرادات النفطية	111,080		78,649	69,773	67,950	77,160	93,741
3	الايرادات الاخرى	8,050		15,399	11,927	11,061	14,483	11,829
4	نسبة 1/2%	84%		84%	85%	86%	84%	89%
5	نسبة 1/3%	16%		16%	15%	14%	16%	11%
6	معدل نمو الايرادات العامة	_		-0.211	-0.131	-0.033	0.16	0.152

مليون دينار

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على النشرة السنوية لسوق العراق للاوراق المالية للفترة(2013-2019)

يوضح الجدول (3) نسبة التفاوت في الايرادات العامة للمدة من (2013-2019) اذ سجلت اعلى ارتفاعاً في سنة 2013 والتي بلغت (119,129,784,532) مئة وتسعة عشر مليار ومئة وتسعة وعشرون مليون وسبعمائة واربعة وثمانون الفا وخمسمائة واثنان وثلاثون دينار ، ثم انخفضت في سنة 2015 بمعدل نمو (0.211-) تم استمرت بالانخفاض وصولاً الى سنة 2017 والتي بلغت (79,011,421,000) تسعة وسبعون مليار و احد عشر مليون واربعمائة وواحد وعشرون الف دينار بمعدل نمو (0.033-) ثم عاودت الارتفاع في سنة 2018 وسنة 2019 وبمعدل نمو (0.160، 0.152) ولو استرجنا الى الجدول (3) لوجدنا ان سبب ارتفاع الايرادات العامة وانخفاضها هي الايرادات النفطية لانها شكلت نسبة تراوحت بين (84%-89%) اذ سجلت اعلى ارتفاعاً في سنة 2013 والتي بلغت (111,079,786,809) مئة واحد عشر مليار وتسعة وسبعون مليون وسبعمائة وستة وثمانون الفا ووثمانية وتسعة دينار نتيجة ارتفاع اسعار النفط في هذه السنة وهو ما ادى الى زيادة الايرادات العامة في هذه السنة وهو يمثل اعلى ايراد حصلت عليه الدولة خلال مدة الدراسة، وقد انخفضت اسعار النفط في الفترة من (2015- 2019) لتؤثر في انخفاض الايرادات العامة ، في حين شكلت الايرادات الاخرى نسبة تراوحت بين (11%- 16%) وهذا يعني ان الايرادات النفطية هي المعيار لزيادة الايرادات العامة وانخفاضها تبعاً للنسبة التي تشكلها في التأثير على الايرادات العامة .

3:4 جمود النظام الضريبي وتواضع مساهمة الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم)

جدول (4) الاهمية النسبية للضرائب والرسوم الى اجمالي الايرادات العامة للمدة (2013-2019)

ت	التفاصيل	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	ا ت ك

1	مقدار الضرائب والرسوم	2,744	لا توجد بيانات	6,241	6,382	6,135	9,268	68,714
2	نسبة مساهمة الضرائب والرسوم الى اجمالي الايرادات العامة (%)	%2		%7	%8	%8	%10	%7

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على النشرة السنوية لسوق العراق للاوراق المالية للفترة(2013-2019)

يعكس جدول (4) تواضع اسهام الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم) والتي تراوحت نسبة مساهمتها بين (-10% 2%) للمدة من (2013-2019) ويرجع هذا التواضع الى العديد من الاسباب منها:

ضعف الرقابة وانتشار التهرب الضريبي.

التعديلات التشريعة التي منحت المكلف المزيد من الاعفاءات الضريبية واتجهت الى تخفيض سعر الضريبة لضرائب الدخول، بل والغت الكثير من الرسوم الكمركية واقتصرتها ب (رسم اعادة اعمار العراق) البالغ (5%).

زيادة مساهمة الصادرات النفطية في الموازنة العامة دفع بأتجاه التقليل من الاعتماد على الضرائب .

4:4 تزايد الانفاق العسكري ونسبة الكبيرة قياساً بالانفاق العام:

جدول (4) حصة الامن والدفاع الى اجمالي النفقات العامة للفترة (2013-2019)

التفاصيل	النفقات (مليون دينار)	نسبتة الى اجمالي النفقات العامة
2013	19,702,296	%14
2014	لاتوجـــــد بيـــــانـــــات	
2015	30,965,466	%25
2016	20,247,013	%15
2017	22,778,264	%20
2018	20,440,974	%19
2019	24,196,295	%18

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على النشرة السنوية لسوق العراق للاوراق المالية للفترة(2013-2019)

نلاحظ من الجدول (4) استحواذ النفقات الامنية على نسبة تراوحت بين (14%-25%) للفتره من (2013- 2019)، اذ نلاحظ زيادة هذه النفقات في سنة 2015 والتي بلغت (30,965,466,000,000) (ثلاثون مليار وتسعمائة وخمسة وستون مليون واربعمائة وستة وستون الف دينار) وهذا يعني ان ربع الموازنة العامة قد خصصت للامن والدفاع نتيجة للهجمة الارهابية التي تعرضت لها الدولة والمتمثلة بأحتلال" داعش" للموصل وتمددها الى مناطق اخرى بحيث سيطرت على ثلث مساحة البلاد التي يسكنها 20% من السكان، وما صاحب ذلك من تنامي النفقات الامنية نتيجة ارتفاع

نفقات العمليات العسكرية من تسديد لنفقات التحالف الدولي ورواتب متطوعي "الحشد الشعبي" وشراء الاسلحة والمعدات لمواجهة هذه التحديات.

5:4 الفساد المالي والاداري والناتج عن ضعف النظام الرقابي للدولة.

هو مؤشر سنوي يُنْشَرْ من قبل منظمة الشفافية الدولية منذ عام 1995. ويصنف المؤشر الدول "حسب مستوياتها المتصورة من الفساد في القطاع العام، على النحو الذي تحدده تقييمات الخبراء واستطلاعات الرأي." حيث يقوم المؤشر بترتيب الدول حول العالم حسب درجة مدى ملاحظة وجود الفساد في الموظفين والسياسيين، وتعرف المنظمة الفساد بانه إساءة استغلال السلطة المؤتمنة من اجل المصلحة الشخصية.

وتقوم منظمة الشفافية الدولية غير الحكومية منذ تأسيسها عام 1993 ببرلين بمراقبة الفساد في العالم، وفق ما يعرف بمؤشر الفساد الذي يقيس ذلك وفقا لمستويات الفساد في القطاع العام حيث تحتل الدولة الأكثر فسادا المركز الأخير والأقل فسادا المركز الأول.

تواصل الدول العربية "تقدمها" في ترتيب منظمة الشفافية الدولية للبلدان الأكثر فسادا في العالم، حيث حلت خمس منها (الصومال والسودان وليبيا والعراق وسوريا) ضمن الدول الأولى الأكثر فسادا في العالم وفقا لمؤشر الفساد التابع للمنظمة لعام 2013.

جدول رقم (5)

مؤشر مدركات الفساد من (2013 - 2019)

ت	السنة	المرتبة	الدرجة	التغير في الدرجة
1	2013	170	16	%0
2	2014	170	16	%0
3	2015	170	16	%0
4	2016	169	17	%1
5	2017	168	18	%1
6	2018	168	18	%1
7	2019	162	20	%2

المصدر: (https://www.transparency.org/en)

ومن الجدول (5) نلاحظ يقع العراق في المرتبة (170) من اصل (180) دولة حسب مؤشر مدركات الفساد وبالدرجة(16)، ويستمر العراق بالمحافظة على هده المرتبة الى 2016 ليرتفع مرتبة واحدة ليصبح(169) من

اصل(180) ويواصل بالارتفاع في عام 2017 و2018 ليصبح بمرتبة(168) ويقفز درجتين في عام 2019 ليصبح مرتبته (162) بدرجة(20) ويخرج من اكثر خمس دول فسادا في العالم حسب مؤشر مدركات الفساد.

وأشارت منظمة الشفافية الدولة في بيانها الخاص بمؤشر مدركات الفساد إلى امكانية تحقيق الانتصار في معركة مكافحة الفساد وذلك من خلال(https://www.transparency.org/en)

1- توفير الارادة السياسية الجادة لمكافحة الفساد من خلال انتهاج الشفافية واشراك المجتمع المدني وانشاء وتعزيز استقلالية وفاعلية هيئات مكافحة الفساد عملا بمقتضيات اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

2- سن وإنفاذ قوانين تداول المعلومات، وحماية المبلغين، ومنع تضارب المصالح، واسترداد الموجودات، والافصاح عن الذمة المالية.

3- حماية نشطاء مكافحة الفساد وتمكين مؤسسات المجتمع المدني من الاضطلاع بدورها كشريك رئيسي وفاعل في محاربة الفساد.

4- إصلاح القضاء وضمان وتعزيز استقلاليته وفاعليته في منع الإفلات من العقاب.

5- وقف تغول السلطة التنفيذية على المجلس التشريعي والهيئات الرقابية لضمان مساءلة ومحاسبة المسؤولين المتورطين بأفعال فساد مهما علت مناصبهم.

وهذا يؤدي وبلا شكل الى ضياع الكثير من المبالغ و زيادة حجم النفقات العامة وبالنتيجة عجز الموازنة وبالتالي فأن الانفاق العام يصبح مبالغ تصرف ولكن دون ان تعكس على ارض الواقع اضافة الى حجم المشاريع الوهمية وهذا يعني غياب التأثيرات الايجابية للانفاق التشغيلي والاستثماري في تطور نمو الاقتصاد الوطني وتطوره.

سادساً: الارتفاع المتزايد للاستيراد السلع والخدمات بسبب عدم تمكن الانتاج المحلي من تغطية الحاجات الاستهلاكية الناتجة عن تخلف القطاعين الصناعي والزراعي ، وهذا ما يعكسه الجدول الاتي:

جدول (6) استيرادات العراق للفترة من (2010-2013)

السنة	الاستيرادات السنوية (مليون دينار)
2013	75,910
2014	لاتوجد بيانات
2015	48,578
2016	57,353
2017	38,766
2018	51,314

2019	70,000

المصدر: من اعداد الباحثين بالاعتماد على النشرة السنوية لسوق العراق للاوراق المالية للفترة(2013-2019)

يلاحظ من الجدول اعلاه حجم الاستيرادات المرتفعة لمدة البحث والتي شهدت اعلى ارتفاع لها في سنة 2013 بمبلغ (75,910,000,000) خمسة وسبعون مليار دينار وتسعمائة وعشره مليون ، لتنخفض في سنة 2015 والتي بلغت (48,578,232,000) ثمانية واربعون مليار وخمسمائة وثمانية وسبعون مليون ومئتان و اثنان وثلاثون الفا، وصولا الى سنة 2013 والتي بلغت (38,765,700,000) ثمانية وثلاثون مليار وسبعمائة وخمسة وستون مليون وسبعمائة الف دينار وثم عاودت الارتفاع لتصل الى (70,000,000,000) سبعون مليار دينار في سنة 2019، ومايننتج عن ذلك لخروج العملة الصعبة وهو مايوثر سلباً على ميزان المدفوعات بشكل عام والميزان التجاري بشكل خاص، وهذا يبين لنا بأن الدولة ليس لها رغبة في تطوير القطاع الصناعي فعلى سبيل المثال نجد ان نسبة ما خصص لوزارة الصناعة في سنة (2015) هو 1,3% من اجمالي التخصيصات والغريب ان نجد ان تخصيصات مجلس النواب لهذه السنة هو 2.4% وهي ضعف ما خصصت للقطاع الصناعي، من جانب اخر ان معظم المشاريع الصناعية هي صناعات معوضة موجهة لاشباع الطلب المحلي ولم تدخل الاسواق الخارجية الا في حدود ضيقة ، بالاضافة الى تدني الجدودة والنوعية للسلع الصناعية سواء كانت على مستوى المنشأت العامة او الخاصة، وبالتالي نستنتج ان القطاع الصناعي بالعراق بات غير فعال في تحقيقه لاهدافة الاقتصادية والاجتماعية المنشودة والذي ينبغي ان يكون بمثابة طوق نجاة لمعالجة المشكلات المالية والاقتصادية في الاقتصاد الوطني

5. الاستنتاجات والتوصيات

1:5 الاستنتاجات

1- يعرف عجز الموازنة بأنة انعكاس في عدم قدرة الايرادات العامة في تغطية الايرادات العامة، ويرجع هذا العجز الى العديد من العوامل التي تسهم في حوثها.

2- ان الموازنة العامة في العراق للمدة (2013- 2019) تعاني من هدر متزايد طيلة سنوات الدراسة وهذا مايوضحة الجدول (1,2,3,4,5) والذي يظهر تزايد النفقات العامة بشكل كبير قياسا بالايرادات المتحصلة.

3- عدم تنويع الايرادات العامة وأعتمادها بشكل كبير على الايرادات النفطية وعدم تنويع القطاعات الاخرى كالصناعة والزراعة مما ادى الى ارتفاع الاستيرادات بشكل كبير.

4- ارتفاع النفقات العامة بشكل كبير من اجور ومصاريف ورواتب ومكافئات وبخاصة مصاريف الانفاق العسكري وبنسبة كبيرة مما فاقم العجز بشكل كبير.

2:5 التوصيات

نظراً للعجز المالي الكبير الذي يشهده الوضوع الاقتصادي للعراق اذ اصبحت الدوله في تحدي كبير حتى في تسديد رواتب موظفيها ، لذا يجب التأكيد على معالجة مجموعة من الامور الهامة لتقليل ذلك العجز وهي:

1- التأكيد على انتاجية النفقات العامة وترشيدها: اذ ان المهم ان تشبع النفقات العامة العامة حاجة عامة لا خاصة ، ولو دققنا النظر في بنود النفقات التشغيلية في العراق نلاحظ ان هنالك العديد من المعالجة منها ضغط الرواتب والاجور لا من خلال تخفيضها ، بل من خلال التركيز على ضغط رواتب الخط الاول من السلطة التشغيلية و التنفيذية و القانونية ، واذا ما اخذنا الفوارق بين هؤلاء و الموظفين الاخرين ادركنا حجم المبالغ التي يمكن توفيرها ، من جانب اخر ان الانفاق التشغيلي لا يشمل فقرة الرواتب فقط بل يشمل امور اخرى يمكن ان تكون سببا مهماً في الاختلال كالتبذير و الاسراف في المظاهر المُبالغ بها كالاثاث والسيارات والحمايات (فعلى سبيل المثال احتلت الاجور والرواتب 40% من الانفاق التشغيلي في موازنة 2013 واستحوذت الرئاسات الثلاث على 10% من اجمالي النفقات التشغيلية اضافة الى مبالغ المنافع الاجتماعية وتكاليف الايفادات).

2- نظراً للانخفاض الكبير في اسعار النفط لذا اصبح من الواجب على الدولة ان تجد مصادر بديلة تعويضا عن هذا الانخفاض من اجل زيادة الايرادات العامة من جهة و تغطية النفقات التشغيلية من جهة اخرى، ولكن هذا لايعني التوقف عن الانتاج وتصدير النفط الذي تعتمد عليه الدولة بنسبة تصل الى 89% وانما اجراء بعض الاصلاحات عليه منها:

أ- التركيز الجاد لحل مشكلة التصفية والذي يعتبر من القطاعات المهمة والذي يعيش مشاكل فنية واستثمارية وغيرها فهي تحتاج الى دراسة عميقة وخطة قابلة للتطبيق.

ب- ضرورة البدا وبشكل جدي بدراسة جدوى تأهيل وخصخصة جزية او كلية لشركات النفط كالتوزيع والحفر والمصافي والناقلات والمشاريع وذلك من اجل السماح لوزارة النفط بصياغة وادارة ساسة النفط والغاز وقيام شركات النفط الوطنية المزمع انشائها بالقيام بإدارة قطاع الاستخراج الاستراتيجي للنفط والغاز.

3- اعادة النظر معالجة الفساد المالي والاداري وعمل الاجهزة الحكومية المسؤولة عن المعالجة وايجاد تقويم عملي لها، من خلال وضع نظام وبرنامج عملي وفق لجان متخصصة رقابية تهتم بمتابعة اي مبالغ تصرف

من اموال البلد، اذ ان هنالك الكثير من العقود الوهمية التي تسببت في ارهاق الموازنات طيلة الفترة المنصرمة والتي من الواجب التفتيش عنها ومحاسبة السراق والمفسدين واسترجاع الاموال التي هدرت بسبب هذه العقود.

4- العمل على تهيئة المناخ الملائم لجذب الاستثمار الاجنبي وتوجيهه نحو قطاع الانتاج الحقيقي لنهوض بالقطاع الصناعي في العراق ولا سيما بنقل التكنولوجيا اليه ، وبالتالي زيادة مستويات الانتاج والكفاءة الاقتصادية من جهة والجودة والنوعية من جهة اخرى، ليستطيع العراق بمنتجاته الوطنية على المنافسة محلياً ودولياً والاسهام بتراكم رؤوس الاموال وتشغيل الايدي العاملة وزيادة مساهمة هذا القطاع في الايرادات الحكومية من جانب واثرة الايجابي في ميزان المدفوعات من جهة اخرى.

5- نتيجة زيادة الانفاق العسكري والذي استنزف من مبالغ الموازنة لذا اصبح من الواجب على التأكيد على اهمية التصنيع العسكري ودوره الكبير تقليل هذه النفقات، ومن جانب اخر العمل على مراقبة الاموال التي تصرف على هذه المؤسسة من قبل لجنة مرتبطة بمجلس النواب.

6- اعادة النظر في قانون الموازنة الحالي والمعتمد على موازنة البنود والعمل الجاد الى اعتماد موازنة البرامج والاداء للتخلص من الفساد والهدر في المال العام الناتج عن قانون الموازنة الحالي.

المصادر References

اولا:التقارير الرسمية

1- سوق العراق للأوراق المالية ، التقرير السنوي العاشر ، 2013 .

2- سوق العراق للأوراق المالية ، التقرير السنوي الثاني عشر ، 2015 .

3- سوق العراق للأوراق المالية ، التقرير السنوي الثالث عشر ، 2016 .

4- سوق العراق للأوراق المالية ، التقرير السنوي الرابع عشر ، 2017 .

5- سوق العراق للأوراق المالية ، التقرير السنوي الخامس عشر ، 2018.

6- سوق العراق للأوراق المالية ، التقرير السنوي السادس عشر ، 2019.

ثانيا:الكتب

1- الحاج،طارق،"المالية العامة" ، دار صفاء للطباعة والنشر والتوزيع، ط1 ،2009.

2- العلي ،عادل فليح،"مالية الدولة"، دار رهران للنشر والتوزيع ، الأردن ،2008.

3- عصفور،محمد شاكر،"أصول الموازنة العامة"، دار المسيرة ، عمان ،2012.

4- أندراوس،عاطف وسيم،" الاقتصاد المالي العام"، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ،2010.

5- محمد، عمرو هشام ،" المالية العامة والسياسات المالية وتطورتهما الحديثة "، ط3،مكتبة العراق للطباعة والنشر،2018.

6- الكرخي، مجيد،"موازنة الأداء واليات استخدامها في وضع وتقييم موازنة الدولة،ط1 ، دار المناهج للنشر والتوزيع الأردن،2015.

7- الزبيدي،عبد الباسط علي جاسم،"الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها"،ط1،دار حامد للنشر والتوزيع،الاردن،2014.

8- *الحجاوي، حسام أبو علي، "الأصول العلمية والعملية في المحاسبة الحكومية"، الطبعة الثانية، دار الحامد،الأردن،2004.*

ثالثا:الاطاريح

9- محمد،حمري،: معالجة عجز الموازنة العامة للجزائر خلال الفترة 1993-2016"-مذكرة تخرج لنيل شهادة الماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية – جامعة عبد الحميد بن باديس،الجزائر،2018.

10- دردوري ،لحسن،" سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة"، أطروحة دكتوراه مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خضير ، تونس،2014.

11- العريني، بهاء الدين حمد ،" اطار مقترح لتطبيق الأساس الصفري في اعداد موازنة الجامعات والكليات المتوسطة في قطاع غزة"، رسالة ماجستير كلية التجارة-الجامعة الإسلامية،غزة،2007.

12- عباس،زهرة خضير،"تحليل أسس تبويب استخدامات الموازنة العامة ومواردها – دراسة تطبيقية على موازنة التعليم العاليوالبحث العلمي ومركز الوزارة"، رسالة ماجستير ،كلية الإدارة والاقتصاد،جامعة بغداد، 2005.

رابعا:البحوث

13- الدباش، عبدالله حمد ، والناصر، ميسون مجيد ،"دراسة اقتصادية لبعض العوامل المؤثرة على العجز المالي في الموازنة العراقية"، مجلة جامعة جيهان ،العراق ،أربيل، العدد2، الجزءC،2018.

14- البصام،سهام حسين و الشريدة، سميرة فوزي شهاب،" مخاطر واشكاليات انخفاض أسعار النفط في اعداد الموازنة العامة للعراق وضرورات تفعيل مصادر الدخل الغير نفطية"، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، العدد 36 ،2013.

15- سلوم،حسن عبد الكريم والمهايني،محمد خالد"،الموازنة العامة للدولة بن الاعداد والتنفيذ والرقابة- دراسة ميدانية للموازنة العرافية"،مجلة الإدارة والاقتصاد ،العدد64,2007.

16- محمد،مشتاق طالب و جمعة،عبد الرحمن وسليم،خيري خليل،"أهمية التحول من موازنة البنود الى موازنة البرامج والأداء لمعالجة عجز الموازنة العامة في العراق"،مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية،المجل11 العدد24,2019.

مواقع الانترنت

17-https://www.transparency.org/en