العلاقة بين الأنفاق الحكومي وعجز الموازنة في العراق للمدة (2015 – 2020)

م . هيام خزعل ناشور

جامعة البصرة / مركز دراسات البصرة والخليج العربي (العراق)

المستخلص

يعاني العراق من تفاقم الفجوة بين حجم الإيرادات العامة وحجم النفقات العامة منذ سنوات طويلة ، إلا أن تلك الفجوة تفاقمت في المرحلة الراهنة بسبب تدني أسعار النفط في الأسواق العالمية إذ يخسر العراق أكثر من مليار دولار سنوياً مع كل هبوط مقداره دولاراً واحداً من سعر النفط الذي يصدره ، مما اضر بالاقتصاد العراقي وتفاقم العجز في الميزانية العامة ، فضلا عن ذلك قلة موارد الدولة المحلية من غير القطاع النفطي ، مثل الضرائب والرسوم وضعف مساهمة القطاعات الاقتصادية الأخرى كالزراعة والصناعة وحتى الخدمات في الناتج المحلي الإجمالي منذ الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 ولحد الآن ، فضلاً عن عدم ترشيد أنفاق الدولة وسيادة نمط الإنفاق الاستهلاكي الجاري وضعف الفرص الاستثمارية سواء الحكومة أم القطاع الخاص كل ذلك أدى إلى تفاقم مشكلة العجز في الميزانية العامة في الاقتصاد العراقي ، ومن هذا المنطلق جاء هدف البحث لدراسة العلاقة بين الإنفاق الحكومي وعجز الموازنة في الاقتصاد العراق للمدة (2015 – 2020).

الكلمات المفتاحية :– الأنفاق الحكومي ، عجز الموازنة ، الإنفاق الجاري ، الإنفاق الاستثماري ، هيكل الموازنة العامة.

The relationship between government spending and The budget deficit in the Iraqi economy for The period (2015- 2020)

Hiam Kazaal Nashoor

Al basrah university center For Basra and

the Avabian Gulf studies (Iraq)

Abstract :

Iraq, like most countries in the world, has been suffering from an exacerbation of the gap between the volume of public revenues and public expenditures for may years. now, that gap has worsened in the current stage due to the low oil prices in global markets, as Iraq to the low oil prices in global markets as Iraq loses more than one billion dollars annually with each drop of one dollar in the price of oil, which his issued which harmed the Iraqi economy and exacer bated the deficit in the general budget, in addition to that, the lack of local state resources other than the oil sector, such as taxes and fees and the weak contribution of other economic is sectors such as agriculture, industry and even services to the gross domestic product since the us occupation of Iraq in 2003 until now, as well as the lack of rationalization of spending the state and the rule of the current consumption pattern and the weakness of investment opportunities, whether the government sector or the private sector ,all led to the exacerbation of the problem of the deficit in the general bulged in The Iraq economy, and from this point of view, the aim of the research came to study the relationship between government spending and the budget deficit in the Iraq economy for the period (2015 – 2020)

Key word :- Government spending , budget deficit , current spending , investment spending , General budget structure.

1- المقدمة

تعد مشكلة عجز الموازنة من أكبر المشكلات الاقتصادية التي تعاني منها معظم الدول سواء المتقدمة أم النامية ، والذي ينجم عن النفقات العامة المتزايدة والتي تفوق قيمة الإيرادات العامة ، أي أن عجز الموازنة العامة يعد انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة وبالنتيجة هو زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة ، وقد أصبح تحقيق التوازن الداخلي أي توازن الموازنة العامة غاية تبذل كل الدول مجهوداتها للوصول إلية ، كما ولا نستطيع إرجاع حدوث عجز الموازنة إلى سبب واحد كونه ظاهرة معقدة تشترك في حدوثها عوامل عدة سواء كانت داخلية أم خارجية ، أن الأنفاق العام قد لا يؤدي بالضرورة لتحسين معدلات النمو الاقتصادي ، إذ كانت هناك شواهد وتطبيقات أثبتت بان الأنفاق العام احدث أثاراً كثيرة سلبية على النمو الاقتصادي في بعض الدول ، وكان ينظر سابقاً إلى أن الأنفاق العام يؤثر بشكل ايجابي على النمو الاقتصادي في الدول النامية كونها في طور التشغيل ويعمل سلباً في اقتصادات الدول المتقدمة كون اقتصادات تلك الدول اقتربت من التشغيل الكامل ، ولكن مؤخرا ظهر ما يسمى بمفهوم كفاءة الإنفاق والحد الأمثل للأنفاق ، إذ أن هناك أنفاق عام كفوء ، وهذا الأنفاق هو أنفاق ايجابي يساهم في رفع معدلات النمو الاقتصادي وهناك أنفاق عام غير كفوء وهو الأنفاق الذي يؤثر سلباً على الموازنة العامة والنمو الاقتصادي .

1-1 أهمية البحث :- تأتي أهمية البحث كون ان:

" الإنفاق العام محركاً للنمو الاقتصادي إذ يسهـــم في زيادة القدرة الإنتاجية للاقتصاد المحلي ، وذلك إذا ما وجه بصورة صحيحة نحـــــو قطاعات الاقتصاد المهمة ، وبخلاف ذلك فان توجيه الإنفاق العام نحو قطاعات اقتصادية غير حيوية ولا تدر إيرادات لدعم الموازنة الحكومية يؤدي إلى حدوث عجز في موازنة الدولة ، ومن ثم قد يتسبب في حصول الركود الاقتصادي " .

1-2 مشكلة البحث

" تتركز مشكلة البحث بالوضع الحالي للموازنة العامة للدولة وتعرضها للعجز المستمر بسبب طبيعة اقتصاد العراق الريعي والذي يعتمد اعتماداً كلياً على الإيرادات النفطية التي تخضع أسعارها وبشكل مستمر للتقلبات التي تحدث في الأسواق للعالمية ، وما يترتب عليه من حدوث فجوة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة المسؤولة عنه الوحدات الاقتصادية للدولة في ضوء المهام المكلفة به ، وخطورة تفاقم هذه المشكلة على الوضع الاقتصادي والاجتماعي في العراق ".

1-3 فرضية البحث

" ينطلق البحث من فرضية مفادها أن هناك اختلالاً في هيكل الموازنة العامة عموماً والذي انعكس أيضاً في اختلال هيكل النفقات الجارية والاستثمارية ، مما عزز من تعميق اختلال الهيكل الاقتصادي للدولة "

1-4 هدف البحث

" يهدف البحث إلى التعرف على العلاقة بين الأنفاق الحكومي وعجز الموازنة من خلال تحليل تطور هيكل النفقات العامة والإيرادات العامة في الاقتصاد العراقي خلال المدة (2015 – 2020) " .

1-5 منهج البحث

" من أجل الوصول إلى هدف البحث فقد تم استخدام الأسلوب الوصفي التحليلي من خلال الاعتماد على البيانات والمعلومات الرسمية المنشورة حول موضوع البحث " .

1-6 هيكل البحث

من أجل تحقيق هدف البحث فقد تم تقسيمه إلى الأتي :

1- المبحث الأول : اختص بدراسة الإطار المفاهيمي للنفقات العامة والإيرادات العامة .

2- المبحث الثاني : تحليل العلاقة بين الإنفاق الحكومي وعجز الموازنة في الاقتصاد العراقي .

المبحث الأول

الإطار المفاهيمي للنفقات العامة والايرادات العامة

1-1 مفهوم النفقات العامة :-

يعرف الإنفاق الحكومي بأنه (المبلغ الذي تقوم السلطات العامة أنفاقه بهدف تحقيق منفعة عامة). ((عصفور ، 2012 ، 260)) . والبعض يعرفه بأنها (مبلغ نقدي يقوم بدفعة شخص عام من أجل إشباع حاجة عامة) . ((الوادي ، 2007 ، 117)) . بينما يعرفه آخرون بأنها (مبلغ نقدي يخرج من خزانة الدولة بقصد تحقيق منفعة عامة) . ((طاقة والعزاوي ، 2007 ، 260)) . أو أنها عبارة عن (مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطات التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية) . ((سليمان ، 2006 ، 89)) . وعرفت أيضا (بأنها مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية للدولة أو أحدى مؤسساتها العامة بهدف إشباع حاجة عامة) ((العبيدي ، 2011 ، 56)).

لذلك يمكن القول بان النفقات العامة عبارة عن (جميع المدفوعات والمشتريات التي تقوم بها جهات حكومية مختلفة إذ تشمل المدفوعات والمشتريات التي لا يستطيع القطاع الخاص توفيرها ولكنها مهمة لصالح العام ككل ومن أمثلتها الإنفاق على الدفاع والبنى التحتية وقطاع الصحة والتعليم ومدفوعات الرعاية الاجتماعية) .

2-1 أشكال وصور النفقات العامة :- تتخذ النفقات العامة عدة أشكال أو صور يمكن تحديدها كالأتي : (خالد ، 2015 ، 11) .

- الأجور والرواتب والمدفوعات التقاعدية / وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة إلى الأفراد العاملين في أجهزتها المختلفة ثمنا للخدمات التي يقدمونها أو الأفراد الذين سبق أن عملوا في أجهزتها المختلفة ثم بلغوا السن القانوني الذي يجعل استمرارهم في الخدمات العامة صعباً فتحيلهم الدولة إلى التقاعد .
- مشتريات الدولة وتنفيذ الأشغال العامة / وتمثل أثمان الأدوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لإشباع الحاجات العامة ، أضف إلى ذلك المبالغ المدفوعة لتنفيذ الأشغال العامة .
- الإعانات والمنح والمساعدات / تعد الإعانات والمنح والمساعدات تياراً من الأنفاق تقرر الدولة دفعة إلى فئات اجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة سواء كانت داخلية أو خارجية دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات ، ولذلك لتحقيق أهداف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو إنسانية .
- أقساط الدين العام وفوائده / تعد القروض العامة عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة للدولة المدنية وذلك لما تتطلبه من تحميلها قيمة الفوائد السنوية وتسديد المبلغ الأصلي ، المقترض نهاية الفترة الزمنية المحددة في شروط إصدار القروض العام ، لذلك على الدولة أن تعمل على التخلص ما أمكن من أعباء ديونها العامة وذلك بتخصيص جزء من الموارد المالية لخدماتها .

3-1 أهمية النفقات العامة (النفقات الحكومية) :-

تبرز أهمية النفقات العامة من خلال ما يحققه وما يؤديه من أدوارها الأثر الكبير في الاقتصاد القومي فهي تؤدي إلى تحسين المستوى الاقتصادي للعديد من الدول المتقدمة أو النامية لذا فان أهمية الإنفاق الحكومي تأتي من . ((قدوري ، 2016 ، 73) .

1- النفقات الاجتماعية كالأنفاق على الخدمات الصحية والتعليمية إذا قامت الدولة بتأدية هذه الخدمات بالمجان أو بأسعار تقل عن تكاليفها فإن ذلك يؤدي إلى زيادة الدخول الحقيقية للمستفيدين منها.

2- النفقات الاجتماعية الرامية أساساً لتحقيق التنمية والتكامل الاجتماعي .

3- النفقات الاقتصادية تمثل النفقات الضرورية لتقوية النسيج الصناعي لدفع الاستثمار وتمتين البنية التحتية .

4- تحقيق العدالة بين أفراد المجتمع في تقويم جهودهم وتقدير مرتباتهم وأجورهم . ((بشير ، 2016 ، 5))

5- توفير نفقات الأمن والدفاع ونفقات العدالة ونفقات الأدوات العامة ونفقات التمثيل الدبلوماسي والعلاقات الخارجية .

6- تحقيق العدالة في توزيع الأعباء المالية بين أفراد المجتمع لتغطية النفقات العامة ((بكرين ، 2015 ، 15))

7- توفير نفقات التعليم ونفقات الصحة والرعاية الاجتماعية وكذلك نفقات الثقافة والبحث العلمي وعموماً هي النفقات التي تستهدف خدمة الأغراض الاجتماعية .

8- تقدم الخدمات الأساسية كالنقل والمواصلات والكهرباء والماء أضف إلى ذلك نفقات دعم التجارة الخارجية والزراعة ونفقات حماية الغابات وكذلك نفقات الري والصرف .

9- السفر في مهمات رسمية والإيجارات والمياه والكهرباء والقرطاسية والصيانة ونفقات وسائل النقل والمواد واللوازم الاستهلاكية .

10- توفر لأفراد المجتمع الضمان الاجتماعية والمساهمات والإعانات التقاعدية والتعويضات . ((خفاجة ، 2017 ، 28)) .

1-4 أسباب تزايد النفقات العامة (النفقات الحكومية) :-

أولاً :- أسباب التزايد الظاهري للنفقات العامة

- انخفاض قيمة النقود / يقصد بانخفاض قيمة النقود هبوط القوة الشرائية للوحدة النقدية ، وذلك بسبب ارتفاع المستوى العام للأسعار ، ويشير الانخفاض في قيمة النقود إلى أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها وهذا الجزء يتوقف على مدى أو نسبة هذا الانخفاض . وهذا يعني أن جزء من هذه الزيادة في النفقات العامة قد تعزي إلى ارتفاع مستويات الأسعار وليس إلى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي توفرها هذه النفقات ، مما يتطلب من الحكومة أن تدفع مبالغ اكبر من اجل المحافظة على نفس الكمية من السلع والخدمات التي تقدمها لأفراد المجتمع . (البنا ، 2009 ، 285) .
- توسع إقليم الدولة وزيادة عدد السكان / قد يتسبب توسع إقليم الدولة وزيادة مساحتها في زيادة ظاهرية في النفقات العامة ، إذ أن استرجاع الدولة لسيادتها على بعض المناطق أو ضم مناطق جديدة سيؤدي إلى زيادة النفقات العامة لهذه الدولة وهذه الزيادة تعد زيادة ظاهرية وليست حقيقية نظراً لإنشاء موازنة موحدة بين الأقاليم المتعددة ، كما تعد الزيادة السكانية من العوامل المؤدية إلى زيادة النفقات العامة شكل ظاهري إذ لم تؤدي إلى زيادة النفقات العامة إلى ارتفاع حصة الفرد من هذه النفقات ، إما إذا وصل العكس فتعد الزيادة في النفقات العامة زيادة حقيقية . ((عوض ، 1995 ، 58)) .

● اختلاف الفن المالي / تؤثر التغيرات الحاصلة في القن المالي عند إعداد الموازنات العامة على حجم النفقات العامة ، فقد كانت الموازنات تعد سابقاً على أساس قاعدة الموازنات الصافية ، أي تخصيص الإيرادات العامة بما يسمح للهيئات العامة بأجراء مقاصة بين إيراداتها ونفقاتها ، وبالتالي لا يظهر في الموازنة العامة للدولة إلا فائض الإيرادات على النفقات وهذا ما يجعل من مقارنة تطور النفقات العامة عبر الزمن يؤدي إلى أمكانية حدوث زيادة ظاهرية .(بوعكاز ، 2015 ، 64) .

ثانياً :- أسباب التزايد الحقيقي للنفقات العامة

إن التزايد الحقيقي للنفقات العامة في شتى الدول في السنوات الماضية يشير إلى الزيادة المطردة في حجم هذه النفقات التي ترجع إلى أسباب متعددة تختلف باختلاف مستوى التطور في كل دولة من الدول وهي أسباب اقتصادية واجتماعية وسياسية وإدارية ومالية فضلاً عن أسباب مريبة :

● الأسباب الاقتصادية :- إن من أهم الأسباب الاقتصادية المضرة لظاهرة التزايد في النفقات العامة زيادة الدخل القومي ، والتوسع في المشروعات العامة ، وعلاج التقلبات التي تطرأ على النشاط الاقتصادي (خاصة في حالة الكساد) فزيادة الدخل القومي تسمح للدولة من الزيادة في مقدار ما تقطعه منه في صورة تكاليف أو أعباء عامة عن الضرائب والرسوم وغيرها ، وعادة ما تحفز هذه الموارد المتاحة للدولة على زيادة أنفاقها على مختلف الوجوه ، فالتنافس الاقتصادي الدولي مما كانت أسبابه فهو يؤدي إلى زيادة النفقات العامة ، سواء في صورة إعانات اقتصادية للمشروعات الوطنية لتشجيعها على التصدير ، ومنافسة المشروعات الأجنبية في الأسواق الدولية

، أو في صورة إعانات للإنتاج لتمكين المشروعات الوطنية من الصمود والوقوف في وجه المنافسة الأجنبية في الأسواق الوطنية . ((عادل ، 2005 ، 101)) .

- الأسباب الاجتماعية :- ويرجع ذلك إلى إن متطلبات سكان المدن وحاجاتهم اكبر واعقد من حاجات سكان الريف كما هو معلوم ، كما إن انتشار التعليم أدى إلى تعزيز فكرة الوعي الاجتماعي فأصبح الأفراد يتطلبون من الدولة القيام بوظائف لم تعرفها في السنوات الماضية ، كتامين الأفراد ضد البطالة والفقر والمرض والعجز والشيخوخة وغيرها من أسباب عدم القدرة على الكسب ، وقد تنتج عن منح الدولة هذه الإعانات وتقديمها للعديد من الخدمات الاجتماعية لزيادة النفقات العامة وبصفة خاصة النفقات التحويلية . ((محمد ، 2010 ، 91)) .
- الأسباب المالية :- إن سهولة الاقتراض في الوقت الحاضر أدى بالدولة إلى كثرة الالتجاء إلى عقد قروض عامة للحصول على موارد للخزانة العامة ، مما يسهم للحكومة بزيادة الأنفاق وخاصة على الشؤون الحربية ، وهذا فضلاً عما يترتب على خدمة الدين من دفع لأقساطه وفوائده ، من الزيادة في النفقات العامة وفي حالة وجود فائض في الإيرادات فان ذلك يؤدي إلى أغراء الحكومة بأنفاقه في أوجه غير ضرورية وبذلك تزداد النفقات العامة وتبدو خطورة هذه السياسة في الأوقات التي تحتم فيها السياسة السليمة على الحكومة العمل على خفض نفقاتها ، وذلك لما هو معروف من صعوبة خفض كثير من بنود الأنفاق العام . ((خالد ، 2015 ، 87))

الأسباب الإدارية :- مما لا شك فيه إن سوء التنظيم الإداري ، وعدم مواكبته لتطور المجتمع الاقتصادي والاجتماعي والعلمي ، والإسراف في عدد الموظفين وزيادتهم عن حاجة العمل ، والإسراف في ملحقات الوظائف العامة من أثاث وسيارات ... الخ يؤدي إلى زيادة الأنفاق الحكومي ، وهذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية لأنها

تؤدي إلى زيادة عبء التكاليف العامة على المواطنين ، وان كانت زيادة غير منتجة أنتاجاً مباشراً لأنه لا يترتب عليها زيادة في القيمة الحقيقة للنفع العام ، وهي في حقيقتها اقرب ما تكون إلى النفقات التحويلية منها إلى النفقات الفعلية (الحقيقة) . ((مجدي ، 2004 ، 223)) .

- الأسباب العسكرية :- تحتل هذه النفقات أهمية خاصة في الوقت الحاضر ، نظراً لزيادة التوتر الدولي وتكرار الحروب وفشل المحاولات المستمرة لحل النزاعات الدولية بالعراق السلمية ، مما أدى إلى زيادة النفقات العامة بصورة كبيرة في معظم الدول ، إذ تمثل النفقات العسكرية (الدفاع) جزء كبير من الموازنة العامة ، إذ أن استخدام الأسلحة الحديثة ذات التكلفة المرتفعة وانتشار الاستراتيجيات الحديثة للدفاع يتطلب نفقات ضخمة ، كما أن حدوث النكبات والكوارث الطبيعية في أي بلد تحمل الموازنة العامة نفقات كبيرة . ((طاقة والعذاري ، 2007 ، 48)) .
- الأسباب السياسية :- وتتضح من خلال بعض العوامل التي تؤدي إلى ارتفاع الإنفاق العام . وأهم تلك العوامل انتشار المبادئ الديمقراطية وزيادة نفقات التمثيل الخارجي . فترتب على اتساع المبادئ والنظم الديمقراطية اهتمام الدولة بحالة الطبقات الكادحة والقيام بالكثير من الخدمات الضرورية لها ، فضلاً عن أن التعددية الحزبية تدفع عادة بالحزب الحاكم إلى الإكثار من المشروعات الاجتماعية إرضاء الناخبين والى الإفراط في تعيين الموظفين مكافأة لأنصاره ، الأمر الذي يسهم في زيادة النفقات العامة ، كذلك يؤدي رسوخ مبدأ مسؤولية الدولة أمام القضاء إلى تنامي الإنفاق العام الحكومي لمواجهة ما يحكم به على الدولة من تعويض للأفراد جراء ما يلحقهم من ضرر نتيجة للقيام بالأعمال العامة .

2- الإطار المفاهمي للموازنة العامة

2-1 مفهوم الموازنة العامة :-

تعرف الموازنة العامة على أنها (خطة تفصيلية بكيفية التصرف بالموارد أو خطة توضح كيفية استغلال للموارد المتاحة وكيفية تحقيق تلك الموارد في مدة زمنية معينة) . (عصفور ،2008 ، 15) ، وتعرف أيضاً بأنها (خطة يعبر عنها بشروط نقدية بحيث تكون كافية لتغطية مدة زمنية مستقبلية عادة ما تكون سنة مقسمة إلى أشهر) . (الناغي ، 1984 ، 73) .

كما عرفت الموازنة أيضاً بأنها (تقدير مفصل للإيرادات العامة والنفقات العامة لمدة زمنية مقبلة غالباً ما تكون سنة وتعمل على تحقيق الأهداف التي تتبناها الدولة) (الشايجي ، 2005 ، 32) وعرفت أيضاً بأنها (عبارة عن عملية توقع وإجازة لنفقات وإيرادات الدولة عن فترة زمنية مقبلة ، سنة في المعتاد ، تعبر عن أهدافها الاقتصادية والمالية) . (خلف ، 2009 ، 206) .

2-2 أهمية الموازنة العامة :-

يمكن بيان أهمية الموازنة العامة بالنقاط الآتية (الفسفور ، 2010 ، 46) .

- الموازنة العامة أداة فاعلة من أدوات السياسة المالية ، والتي يمكن استخدامها في إدارة الاقتصاد القومي وتوجيهه ، ففي حالة التضخم يتم خوض مزيداً من الضرائب أو الأحجام على بعض عمليات الأنفاق إما في حالة الكساد فإنه يتم ضخ الأموال لزيادة حجم الإنفاق الكلي أو تخفيض الضرائب .

- الموازنة أداة (حماية) للصناعات المحلية وتشجيعها ، وذلك عن طريق الإرشاد والتوجه لإعفائها من الرسوم الجمركية أو فرض رسوم جمركية عالية على الصناعات المستوردة .
- الموازنة أداة فاعلة للتنسيق بين الأنشطة والأجهزة الحكومية المختلفة أي العمل على التنسيق والمواءمة بين جميع العوامل والمتغيرات والظروف المحيطة والمؤثرة بعمل الوحدة الاقتصادية .
- الموازنة أداة اجتماعية يمكن عن طريقها أعادة توزيع الدخل ، عن طريق فرض ضرائب على الدخول المرتفعة وإعادة توزيعها لذوي الدخل المحدود بهيئة خدمات تعليمية وصحية مجانية
- الموازنة أداة مهمة في مجال (التخطيط) سواء كان ذلك على مستوى الدولة ، أو على مستوى الوحدة الإدارية الحكومية باعتبار أن الموازنة تعد بمثل الأداة الوحيدة لتنفيذ نظرية الأموال المخصصة .
- الموازنة أداة فاعلة للرقابة إذ تهدف إلى المعاونة في تحقيق رقابة أكثر فاعلية على عمليات التنفيذ والتأكد من تحقيق الأهداف التي تم تحديدها في مرحلة التخطيط والتأكد من أن جميع أجزاء التنظيم تعمل بصورة منسجمة مع سياسات وأهداف الوحدة الاقتصادية .

2-3 مفهوم عجز الموازنة :-

يعرف عجز الموازنة العامة للدولة بأنها (الحالة التي تعجز فيها الإيرادات العامة عن تغطية النفقات العامة أي هو الوضع الذي يجسد تجاوز النفقات العامة على الإيرادات العامة خلال فترة زمنية معينة) ، مما يدفع الدولة إلى اللجوء إلى القروض العامة أو الإصدار النقدي لتغطية هذه الزيادة في الإنفاق

العـام (عبدالكريم ، 1980 ، 250) . وهذا مـا يعرف بـالعجز النقدي الذي تسعى الدولة إلى تغطيته دائماً إما بالاقتراض الداخلي أو الخارجي أو بالإصدار النقدي وهو غيـر العجـز الكلـي الـذي يسـاوي العجـز النقدي مضـافاً إليـه أو مطروحـاً منـه صـافي حيازة الأصول المالية (ديفين ، 2015 ، 98) .

كما يعرف عجز الموازنة بأنة (مقدار ما تنفقه الحكومة كل سنة بما يفوق ما تقرضه إلى كضريبة ورسوم وإيرادات تحصل عليها) . (رمزي ، 1992 ، 87) .

كما عرف صندوق النقد الدولي العجز الكلي بأنه (المفهوم الذي يركز على إجمالي النفقات العامة والإيرادات العامة والفرق بينهما ، في حين حدد مفهوم العجز الجـاري بزيـادة النفقـات الجاريـة علـى الإيـرادات الجاريـة ، أي ينحصـر فـي الموازنـة العامـة الجاريـة) (صـندوق النقد الدولي ، 1989 ، 8) ، ويعرف العجز الهيكلي بأنة (الحالة التي تشير إلى استمرار العجز المالي لسنوات متتاليـة بصورة مستمرة) (ستويل ، 2009 ، 2) . وصف الكثير من الاقتصاديين العجز المالي إلى عجز مؤقت وعجز ضعف وعجز قوة ، فالعجز الأول يعني عدم توافق الإيرادات العامة مع النفقات العامة زمنياً ، أما عجز الضعف فينجم عن ضعف الإدارة الحكومية وعدم قدرتها على تحقيق الإيرادات من جانب والأنفاق غير العقلاني من جانب آخر ، أما عجز القوة فينجم عن المساعدات التي تقدمها الدولة إلى دولة أخرى بصيغة إعانات اقتصادية أو اجتماعية لتحقيق أهداف معينة .

وبشكل عام فإن العجز يعبر عن توسع عن الموقف المالي للحكومي في حين يعبـر نفسـه العجـز إلـى النـاتج المحلـي الإجمـالي عـن تـأثير القطـاع الحكـومي علـى الاقتصاد القومي .

2-4 خصائص عجز الموازنة :-

من خلال التعاريف التي تم طرحها سابقاً اتضح لنا بأن العجز المالي هو فجوة مالية تم تحديدها من خلال المفاضلة بين الإيرادات والنفقات ولا تظهر هذه الفجوة في الظروف الاقتصادية العادية ، بل في ظروف غير عادية مثل المواسم الرديئة أو الاضطرابات السياسية والاجتماعية وغيرها ، لذا فان العجز المالي يتميز بالخصائص الآتية (علي ، 2003 ، 45) .

- إن زيادة حجم النفقات العامة في حالة ارتفاع الأسعار أو في حالات الاضطرابات السياسية والاجتماعية يدفع الدولة إلى زيادة حجم الاعتماد المخصصة لقطاع الخدمات وتمويل المشاريع الاستثمارية الأمر الذي يدفع حجم النفقات في مواجهة الإيرادات .
- أن حالة العجز المالي تدفع الحكومة إلى الاقتراض من السوق النقدية أو المعارف التجارية أو من البنك المركزي لغرض الاستمرار في مزاولة أعمالها .
- إن زيادة وسائل الدفع في الاقتصاد عن طريق الاقتراض سوف تشكل ضغوط تضخمية في الاقتصاد الوطني تتحدد من خلال الفجوة التي سوف تحصل بين العرض والطلب ، فكلما ازدادت الفجوة بين العرض والطلب يزداد العجز المالي ومن ثم يزداد معدل التضخم في الاقتصاد .

- أن تراجع الإيرادات العامة في أوقات الأزمات الاقتصادية يدفع الحكومة إلى الاستمرار في التمويل مما يظهر زيادة في الإنفاق في مواجهة الإيراد .

2- 5 أسباب عجز الموازنة :-

يرجح حدوث العجز المالي في الموازنة العامة إلى مجموعة من الأسباب التي أدت إلى ارتفاعه خاصة في الدول النامية والتي يمكن أيجاز أهمها فيما يلي ، (جليل ، 2012 ، 18) .

- حدوث التضخم الاقتصادي الذي ينتج عنه زيادة في التكاليف والمصروفات مع تباطؤ معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي .
- الاعتماد على القروض طويلة الأجل التي تحتاج إلى فترات زمنية طويلة لتسديدها
- طبيعة العلاقات الاقتصادية الدولية وما تتضمنه من تقلبات في أسعار سلع الصادرات وسلع الواردات وأسعار الصرف .
- تخلف النظام الضريبي وعدم كفاءته مما انعكس سلباً على حصيلة الضريبة وساهم في انتشار ظاهرة التهرب الضريبي وضخامة ما يسمى باقتصاد الظل أو الاقتصاد غير الرسمي .

المبحث الثاني

تحليل العلاقة بين الإنفاق الحكومي وعجز الموازنة في الاقتصاد العراقي

أولاً :- تحليل الموازنة العامة في الاقتصاد العراقي للمدة (2015 - 2020)

1- تحليل تطور الإيرادات العامة وهيكلها في الاقتصاد العراقي للمدة(2020/2015)

1-1 تطور الإيرادات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق .

من بيانات الجدول (1) والشكل رقم (1) يتضح بأن الإيرادات العامة قد سجلت (66470.3) مليار دينار عام 2015 وبنسبة مساهمة بلغت (34.1%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية لتنخفض إلى (54409.3) مليار دينار عام 2016 وبنسبة مساهمة بلغت (27.6 %) من الناتج المحلي الإجمالي ، وذلك بسبب انخفاض الإيرادات النفطية والتي بلغت في عام 2016 (44267.1) مليار دينار مقارنة بالعام السابق إذ سجلت (51312.6) مليار دينار ، كما كان لتراجع أسعار النفط في الأسواق العالمية تداعيات كبيرة على الموازنة العامة وهذا ما أسهم في زيادة نسبة العجز فيها بسبب الاعتماد الشبة الكامل على إيرادات النفط ، إلى جانب التحديات الأخرى المتمثلة بارتفاع تكاليف الحرب على الإرهاب وزيادة نفقات إيواء ودعم النازحين في المخيمات مما ولد ضغوطاً إضافية على الموارد العامة .

فيما سجلت الإيرادات العامة ارتفاعاً عام 2017 وصل إلى (77422.2) مليار دينار وبنسبة (34.9 %) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ، بسبب ارتفاع الإيرادات النفطية التي سجلت (65079.2) مليار دينار مقارنة بعامي 2015 و 2016 ، فيما سجلت الإيرادات العامة ارتفاعاً في عام 2018

لتصل إلى (106569.8) مليار دينار وبنسبة (42.4%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ، نتيجة لتحسن أسعار النفط الذي وصل سعر البرميل النفط الخام حوالي (70) دولار والذي انعكس على ارتفاع الإيرادات النفطية التي سجلت (95619.8) مليار دينار والتي استحوذت على النسبة الأكبر من أجمالي الإيرادات العامة .

جدول (1)

تطور الإيرادات العامة ونسبها إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) في العراق للمدة (2015– 2020)

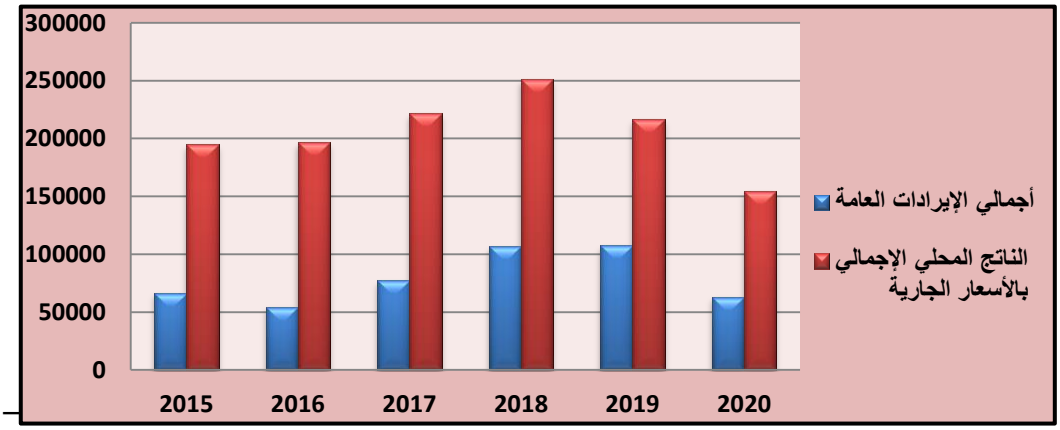
السنوات / البيانات	2015	2016	2017	2018	2019	2020
أجمالي الإيرادات العامة	66470.3	54409.3	77422.2	106569.8	107567.0	63199.7
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	194681	196924.1	221665.7	251064.5	216727.0	154592.0
نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي	34.1	27.6	34.9	42.4	49.6	40.8

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد

– البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، التقرير الاقتصادي السنوي ، النشرة السنوية للمدة (2015 – 2020)

الشكل (1)

تطور الإيرادات العامة ونسبها إلى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) في العراق للمدة (٢٠١٥ – ٢٠٢٠)



المصدر : جدول رقم (1) .

يتضح مما تقدم أن التحديات السياسية والاقتصادية والأمنية التي واجهها الاقتصاد العراقي خلال المدة (2015 – 2020) كان لها الأثر الكبير في تراجع الإيرادات العامة ، لا سيما تراجع أسعار النفط وما تركته من تداعيات كبيرة على الموازنة العامة والتي انعكس على مجمل الأداء الاقتصادي ومن ثم انخفاض مساهمة الأنشطة الاقتصادية في نمو الناتج المحلي الإجمالي مما سبب في تفاقم مواطن الضعف والاختلال في الهيكلية وكلفة التعامل مع الأزمة ، وبغية تصحيح المسار واستخدام الموارد الاقتصادية للبلد بشكل أفضل قامت السلطة المالية بمواجهة الأزمات بفرض مجموعة من الإجراءات لضبط الموازنة مما أدى إلى ارتفاع نسبة مساهمة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي في عام 2018 لتصل إلى (42.4%) مقارنة بالعام السابق الذي سجل (34.9%) واستمرت الإيرادات

العامة بالارتفاع حتى وصلت في عام 2019 (107567.0) مليار دينار وبنسبة (49.6%) من الناتج المحلي الإجمالي ، ثم سجلت الإيرادات العامة انخفاضاً عام 2020 لتصل إلى (63199.7) مليار دينار وبنسبة (40.8%) من الناتج المحلي الإجمالي ، ويعزى هذا الانخفاض إلى تدني الإيرادات النفطية بنسبة (45.1%) نتيجة تراجع الطلب العالمي على النفط بسبب جائحة كورونا وانخفاض أسعار النفط العالمية فضلا عن التزام العراق بتخفيض الإنتاج حسب مقدرات أوبك ، (البنك المركزي العراقي ، 2020 ، 45) .

2-1 تحليل هيكل الإيرادات في العراق للمدة (2015 - 2020)

من بيانات الجدول (2) يتضح أن الإيرادات النفطية استحوذت على النسبة الأكبر من بين أجمالي الإيرادات العامة ، إذ سجلت (44267.1) مليار دينار عام 2019 كحد أدنى وبنسبة (81.4%) من أجمالي الإيرادات العامة (99216.3) مليار دينار عام 2019 كحد أعلى وبنسبة مساهمة بلغت (92.2%) من أجمالي الإيرادات العامة ، فيما أشرت باقي مكونات الإيرادات العامة ارتفاعاً ملحوظاً حسب نسبة المساهمة الأعلى إذ بلغت الضرائب على الدخول والثروات في عام 2015 (1618.7) مليار دينار وبنسبة مساهمة (2.4%) ، لتستمر بالارتفاع إلى (4533.8) مليار دينار عام 2017 وبنسبة مساهمة (5.9%) بعد نسبة مساهمة الإيرادات النفطية ، إلا أنها انخفضت عام 2018 لتسجل (3425.1) مليار دينار وبنسبة مساهمة (3.2%) ، ثم بدأ بالارتفاع حتى وصلت في عام 2020 إلى (3316.1) مليار دينار وبنسبة مساهمة (5.2%) ، فيما سجلت الإيرادات الأخرى عام 2015 (9252.9) مليار دينار وبنسبة مساهمة (3.9%) من إجمالي الإيرادات العامة ، إلا أنها انخفضت عام

2016 (1866.9) مليار دينار وبنسبة مساهمة (3.4%) واستمرت بالانخفاض حتى عام 2020 (922.9) مليار دينار وبنسبة مساهمة (1.5%) من أجمالي الإيرادات العامة . كما سجلت الإيرادات التحويلية انخفاضاً من (2153.3) مليار دينار عام 2015 إلى (504.5) مليار دينار عام 2020 وبنسبة مساهمة (0.8%) ، إما الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج فقد ارتفعت من (396.4) عام 2015 وبنسبة (0.6%) إلى (1402.1) مليار دينار عام 2020 وبنسبة مساهمة (2.2%) ، والسبب يعود إلى ترشيد الإنفاق العام وتقليص النفقات السيادية ، فضلاً عن فرض الضرائب على المنتجات المستوردة لدعم المنتج الوطني وحمايته وفرض الرسوم على السلع التي يتم إنتاج مثيلتها محلياً ، كما ارتفعت نسب مساهمة إيرادات الرسوم من (0.9%) عام 2015 إلى (1.2%) عام 2020 ، فيما سجلت نسبة مساهمة الإيرادات الرأسمالية (0.1%) عامي 2015 و 2020 على التوالي إما حصة الموازنة من أرباح القطاع العام سجلت نسبة إسهام مرتفعة تمثلت من (1.6%) عام 2015 إلى (2.8%) عام 2020 ، والجدول (2) يوضح مكونات الإيرادات العامة خلال المدة (2015 – 2020) .

جدول (2)

هيكل الإيرادات العامة في العراق للمدة (2015 – 2020) (مليار دينار)

السنوات / البيانات	2015	نسبة المساهمة %	2016	نسبة المساهمة %	2017	نسبة المساهمة %	2018	نسبة المساهمة %	2019	نسبة المساهمة %	2020	نسبة المساهمة %
الإيرادات النفطية	51312.6	77.2	442671	81.4	65079.2	84.1	95619.8	89.7	99216.3	92.2	54448.5	86.2
الضرائب على الدخول والثروات	16187.7	2.4	3229.5	5.9	4533.8	5.9	3425.1	3.2	2389.0	2.2	3316.1	5.2
الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج	396.4	0.6	632.4	1.2	1764.5	2.3	2261.1	2.1	1625.5	1.5	1402.1	2.2
إيرادات الرسوم	607.9	0.9	669.1	1.2	788.2	1.02	1131.1	1.1	927.1	0.9	801.6	1.2
حصة الموازنة من أرباح القطاع العام	1045.3	1.6	682.8	1.3	700.9	0.91	804.5	0.8	594.5	0.5	1771.9	2.8
الإيرادات الرأسمالية	83.04	0.1	40.9	0.08	56.9	0.07	73.9	0.1	115.8	0.1	32.1	0.1
الإيرادات التحويلية	2153.3	3.2	3020.5	5.6	2202.5	2.8	1587.2	1.5	1024.5	1.0	504.5	0.8
الإيرادات الأخرى	9252.9	3.9	1866.9	304	2217.2	2.9	1667o2	1.6	1677.0	1.6	922.9	1.5
المجموع	66470.3	100.0	54409.3	100.0	77422.2	100.0	106569.8	100.0	10756 7	100.0	63199.7	100.0

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد

– البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، التقرير الاقتصادي السنوي ، النشرة السنوية للمدة (2015 – 2020)

2- تحليل تطور النفقات العامة وهيكلها في الاقتصاد العراقي للمدة (2015 - 2020)

2-1 تطور النفقات العامة ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق

يعد مؤشر النفقات العامة أحد أهم المؤشرات المستخدمة للحكم على مدى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، باعتبار النفقات العامة جزءاً أساسياً من السياسات المالية للدولة . وفي العراق وعلى الرغم من التحول الكبير الذي حصل في فلسفة الحكم منذ عام 2003 والانتقال من النظام الاشتراكي المتدخل إلى الانفتاح على السوق الحر ، وتبني فلسفة الحرية الاقتصادية واقتصاد السوق ، إلا أن المتتبع للموازنات العراقية يلاحظ بان النفقات العامة الحكومية اتجهت منحاً تصاعدياً وذلك بفعل ديمومة واستمرار معادلة الدولة في تحسين الظروف المعيشية للمواطنين من خلال الصرف على توفير مفردات البطاقة التموينية ودعم المحروقات ، وشبكة الرعاية الاجتماعية ، وتوفير فرص العمل للمواطنين من خلال فتح باب التعيينات في مؤسسات الدولة .

من ملاحظة الجدول (3) والشكل رقم (2) يتبين بأن النفقات العامة سجلت (70397.5) مليار دينار عام 2015 ثم بدأت بالانخفاض في عام 2016 مسجلة ما قيمته (67067.4) مليار دينار وهي أقل حجم من حجم النفقات العامة خلال مدة البحث (2015 - 2020) والملاحظ أن هذا الانخفاض في حجم النفقات العامة يعود إلى الانخفاض الكبير في حجم الإيرادات النفطية والناجم عن الانخفاض المستمر في سعر النفط الخام من جهة ، إذ سجل سعر خام سلة الأوبك (49.49) دولار للبرميل الواحد عام 2015 انخفض إلى (40.76) دولار للبرميل الواحد عام 2016 ، أضف إلى ذلك الظروف السياسية والأمنية الصعبة التي مر بها العراق والمتمثلة بالحرب ضد الإرهاب والنفقات العسكرية الباهظة التي كلفت الموازنات العراقية مبالغ طائلة من جهة أخرى .

والملاحظ أيضاً أن النفقات العامة بدأت بالارتفاع مرة أخرى مسجلة (75490.1) مليار دينار عام 2017 وبمعدل نمو سنوي بلغ (12.6%) ، إذ تزامن هذا الارتفاع مع الارتفاع الكبير في الإيرادات العامة للبلد في تلك السنة إذ بلغت (77422.2) مليار دينار واستمرت النفقات العامة بالارتفاع بشكل تدريجي حتى وصلت إلى أعلى حد نهائي عام 2019 مسجلة ما قيمته (111723.6) مليار دينار .

جدول (3)

تطور النفقات العامة في العراق ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للمدة (2015 – 2020)

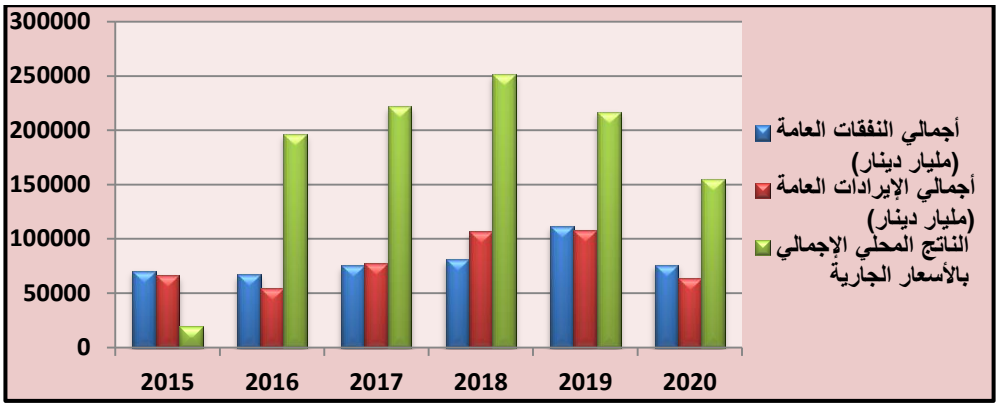
البيانات / السنوات	أجمالي النفقات العامة (مليار دينار)	أجمالي الإيرادات العامة (مليار دينار)	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة النفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي %	نسبة الإيرادات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي %
2015	70397.5	66470.3	19468.1	36.2	34.1
2016	67067.4	54409.3	196224.1	34.1	27.6
2017	75490.1	77422.2	221665.7	33.4	34.9
2018	80873.2	106569.8	251064.5	32.2	42.4
2019	111723.6	107567.0	216727.0	51.5	49.6
2020	76082.4	63199.7	154592.0	49.2	40.9
متوسط حجم النفقات العامة والإيرادات العامة للمدة (2015 – 2020)	80.3	79.3			

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على

– الجهاز المركزي للإحصاء ، البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، النشرة السنوية ، للمدة(2015 – 2020).

الشكل (2)

تطور النفقات العامة في العراق ونسبتها إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية للمدة (2015 – 2020)



المصدر : جدول رقم (3) .

وبشكل عام فقد بلغ متوسط حجم النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث (2015 – 2020) (80.3%) . يمكن القول بان النفقات العامة تتميز بالحساسية الشديدة لتقلبات أسعار النفط في سوق النفط الدولية وذلك لكون الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي أحادي الجانب يعتمد في إيراداته العامة على الإيرادات النفطية فعند زيادة أسعار النفط يزيد الإنفاق الحكومي وينتعش الاقتصاد أو العكس . فمن الجدول (1) نفسه يلاحظ العلاقة بين الإنفاق الحكومي والناتج المحلي الإجمالي ومنه يلاحظ حجم التوسع في النفقات العامة والذي يظهر دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ويعد مؤشر العلاقة بين النفقات العامة والناتج المحلي الإجمالي أحد المؤشرات المستخدمة في تحديد هذا الدور ، ويعكس أيضاً درجة إشباع الحاجات العامة من قبل الدولة ومدى نجاح السياسة الاتفاقية في أعادة توزيع الدخل القومي ، إذ كلما ارتفعت هذه النسبة كلما أشرت إلى تدخل أوسع للدولة ، وكلما انخفض هذه النسبة كلما كان دور الدولة أقل في الاقتصاد يلاحظ بان نسبة النفقات

العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي تتراوح بين (32.2%) كحد أدنى سنة 2018 و (51.5%) كحد أعلى عام 2018 .

2- 2 تحليل هيكل النفقات العامة في العراق للمدة (2015 - 2020)

تقسم النفقات العامة في العراق حسب التقسيم الاقتصادي إلى نوعين من النفقات وهي النفقات الجارية (التشغيلية) والنفقات الاستثمارية لذلك فأنة قبل تحليل هيكل النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث ، فأنة لا بد من تحليل تطور النفقات العامة بشقيها الجارية والاستثمارية والأهمية النسبية لكل منها بغية تقويم السياسة المالية للدولة والتي تشكل النفقات العامة إحدى كفتيها .

2-2-1 تحليل تطور حجم النفقات الجارية والاستثمارية في العراق للمدة (2015 - 2020)

يتم تحليل تطور هيكل النفقات الجارية والاستثمارية في العراق خلال مدة البحث من خلال الجدول (4) والشكل رقم (3) يتضح بأن النفقات الجارية حافظت على مستواها خلال عامي 2015 ، 2016 لتبلغ (51832.8) و (5173.4) مليار دينار ونسبة مساهمة في إجمالي النفقات العامة (73.6%) و (76.3%) على التوالي ، إلا أنها شهدت ارتفاعاً في عام 2017 لتبلغ (59025.7) مليار دينار ونسبة مساهمة بلغت (78.2%) واستمرت بالارتفاع في عام 2018 لتصل إلى (67052.9) مليار دينار الذي انعكس على ارتفاع نسبة مساهمتها في إجمالي النفقات العامة لتصل إلى (82.9%) . إما بالنسبة إلى النفقات الاستثمارية فقد سجلت انخفاضاً خلال المدة (2015 - 2020) لتتراوح ما بين (18564.7) و (13820.3) مليار دينار

على التوالي لينعكس هذا على نسبة مساهمتها في إجمالي النفقات العامة التي انخفض من (26.4%) عام 2015 إلى (17.1%) عام 2018 والسبب يعود إلى الانخفاض الحاصل في مكوناتها . ثم عاودت بالارتفاع لتصل إلى (24422.6) و (3208.9) مليار دينار عام 2019 ، 2020 على التوالي مشكلة ما نسبة (21.9%) و (4.1%) من إجمالي النفقات العامة على التوالي .

جدول (4)

تطور حجم النفقات العامة الجارية والاستثماري ونسبتها من إجمالي النفقات العامة في العراق للمدة (2015 – 2020)

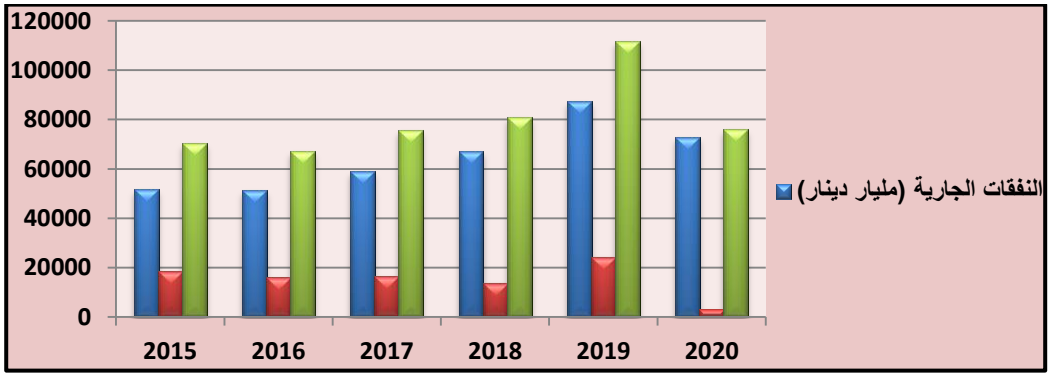
البيانات / السنوات	النفقات الجارية (مليار دينار)	النفقات الاستثمارية (مليار دينار)	أجمالي النفقات العامة (مليار دينار)	نسبة النفقات الجارية إلى أجمالي النفقات العامة %	نسبة النفقات الاستثمارية إلى أجمالي النفقات العامة %
2015	51832.8	18564.7	70397.5	73.6	26.4
2016	51173.4	15894.0	67067.4	76.3	23.7
2017	59025.7	16464.4	75490.1	78.2	21.8
2018	67052.9	13820.3	80873.2	82.9	17.1
2019	87301.0	24422.6	111723.6	78.1	21.9
2020	72873.5	3208.9	76082.4	95.8	4.2

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على :

– وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، التقرير الاقتصادي السنوي ، للمدة (2015 – 2020).

الشكل (3)

تطور حجم النفقات العامة الجارية والاستثماري ونسبتها من إجمالي النفقات العامة في العراق للمدة (2015 – 2020)



المصدر : جدول رقم (4) .

2-2-2 تحليل اتجاه النفقات العامة في العراق للمدة (2015 - 2020)

يمكن تحديد اتجاه النفقات العامة في العراق بشقيها الجارية والاستثمارية من خلال تتبع أبواب الصرف لمكوناتها ، فمـــــــــــــن بيانات الجدول (5) الذي يوضح أبواب الصرف لمكونات النفقات الجارية للمدة(2015 - 2020) يتضح أن النسبة الأكبر جاءت في فقرة تعويضات الموظفين والتي وصلت في عام 2020 إلى (40037.3) مليار دينار وبنسبة مساهمة بلغت (55%) من أجمالي النفقات الجاريـة ويعـزى سـبب ذلـك إلـى اسـترجاع المخصصـات فـي رواتـب المـوظفين والمتقاعدين بنسبة (3.8%) ضمن قرار مجلس الوزراء ، ثم جاءت فقرة الرعاية الاجتماعيـة بالمرتبـة الثانيـة مسـجلة مـا قيمتـه (11447.9) مليـار دينـار عـام 2015 ارتفعت إلى نحو (16427.9) مليار دينار عام 2020 وبنسبة مساهمة بلغت (22.5%) من أجمالي النفقات الجارية ، بينما جاءت فقرة المنح والإعانات وخدمـة الـدين بالمرتبـة الثالثـة مسـجلة مـا قيمتـه (4708.1) مليار دينـار عـام

2015 ارتفعت إلى نحو (11294.5) مليـــتار دينار عام 2020 مشكل ما نسبتها (15.6%) من إجمالي النفقات الجارية ، وسجلت فقرة المستلزمات السلعية ما نسبتها (5.6%) من إجمالي النفقات الجارية ، فيما تراوحت نسب المكونات الأخرى لأبواب الأنفاق الجاري ما بين (0.2%) إلى (0.4%) لعام 2020 .

أما من جانب النفقات الاستثمارية لمدة (2015 – 2020) فمن بيانات الجدول (6) نلاحظ أن النفقات الاستثمارية سجلت خلال المـــــدة (2015 – 2020) انخفاضاً ملحوظاً (18564.7) مليار دينار عام (2015) انخفضت إلى (3208.9) مليار دينار عام (2020) ويعزى هذا الانخفاض إلى انتشار وباء كورونا وتوقف اغلب المشاريع فضلاً عن تدني الإيرادات العامة مما أدى إلى تقليص النفقات العامة لا سيما الاستثمارية لجميع القطاعات ، إذ استحوذ قطاع المباني والخدمات على أعلى نسبة تخصيص من أجمالي الأنفاق الاستثماري ، إذ سجل نسبة مساهمة بلغت (41.5%) يليه بالمرتبة الثانية القطاع الصناعي بنسبة (25.9%) من إجمالي الإنفاق الاستثماري تم قطاع النقل والمواصلات نسبة (23.4%) ، ثم قطاع التربية والتعليم بنسبة (6.7%) ، ثم القطاع الزراعي بنسبة (2.5%) .

جدول (5)

أبواب الصرف لمكونات النفقات الجارية في العراق للمدة (2015 – 2020)

(مليار دينار)

ت	السنوات / أبواب الصرف	2015	2016	2017	2018	2019	2020	نسبة المساهمة في أجمالي الأنفاق الجاري 2020 %
1	تعويضات الموظفين	32651.6	31833.4	32866.5	35835.3	40633.5	40037.3	55
2	المستلزمات الخدمية	581.3	680.8	753.7	449.2	1520.7	313.6	0.4
3	المستلزمات السلعية	1658.2	1241.4	2922.5	3471.4	7371.8	4105	5.6
4	صيانة الموجودات	426.2	327.6	358.5	406.2	560.7	226.5	0.3
5	النفقات الرأسمالية	164.5	95.8	112.2	119.6	531.5	161.1	0.2
6	المنح والإعانات وخدمة الدين	4708.1	6514.1	6857.6	11230.9	16364.5	11294.5	15.6
7	الالتزامات والمساهمات	138.9	78.9	95.3	70.02	56.5	11.0	0.0
8	البرامج الخاصة	56.1	50.4	236.8	303.2	565.8	296.6	0.4
9	الرعاية الاجتماعية	11447.9	10350.6	14822.6	15166.8	19696	16427.9	22.5
10	مجموع النفقات الجارية	51832.8	51173.4	59025.7	67052.9	87301	72873.5	100.0

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على :

– البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، التقرير الاقتصادي السنوي ، للمدة (2015 – 2020).

جدول (6)

أبواب الصرف لمكونات النفقات الاستثمارية في العراق للمدة (2015 – 2020)

ت	السنوات / أبواب الصرف	2015	2016	2017	2018	2019	2020	نسبة المساهمة في أجمالي الأنفاق الجاري % 2020
1	القطاع الزراعي	918.8	239.6	41.2	227.8	300.6	79.4	2.5
2	القطاع الصناعي	14782.1	13297.5	14203.6	11134.1	19653	831.7	25.9
3	قطاع النقل والاتصالات	671.9	273.6	227.8	360.1	2311.8	751.1	23.4
4	قطاع المباني والخدمات	1937.3	2014.7	1901.8	2021.6	1901	1331.4	41.5
5	قطاع التربية والتعليم	254.6	68.6	90.04	76.744	256.2	215.3	6.7
6	مجموع النفقات الاستثمارية	18564.7	15894.01	16464.5	13820.3	24422.6	3208.9	100.0

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على :

– البنك المركزي العراقـــــــــي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، التقرير الاقتصادي السنوي ، للمدة (2015 – 2020).

ثانياً:- تحليل العلاقة بين الإنفاق الحكومي وعجز الموازنة في العراق للمدة (2015 - 2020)

كمحصلة للتطورات التي حصلت في الإيرادات العامة والنفقات العامة في الاقتصاد العراقي خلال المدة (2015 - 2020) ، فمن بيانات الجدول (7) والشكل رقم (4) سجلت الموازنة العامة عجزاً مالياً خلال عامي 2015 ، 2016 ما مقداره (3927.2-) مليار دينار في عام 2015 مشكلاً ما نسبته (2.0-%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ليزداد العجز المالي في عام 2016 ليسجل (12658.1-) مليار دينار محققا ما نسبته (-% 6.4) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ، وكان سبب ذلك هو الانخفاض في الإيرادات العامة المتأتية من الإيرادات النفطية بفعل انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية ، فضلاً عن ذلك توقف بعض حقول النفط في المناطق الواقعة تحت السيطرة التنظيمات الإرهابية وزيادة النفقات العسكرية بشكل كبير الأمر الذي أدى إلى حدوث عجز في الموازنة العامة .

أما في عام 2017 حققت الموازنة العامة في العراق فائضاً مالياً مقداره (1932.1) مليار دينار وبنسبة (0.9%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ، ويعزى بسبب ذلك إلى زيادة الإيرادات العامة والتحسن التدريجي في أسعار النفط العالمية ، فضلاً عن توقف العمليات العسكرية بعد تحرير المناطق من العصابات الإرهابية (داعش) ، واستمرت الموازنة بتحقيق فائض في عام 2018 بلغ (25696.6) مليار دينار وبنسبة مساهمة بلغت (10.2%) من الناتج المحلي الإجمالي بسبب الزيادة التي حصلت في الإيرادات وخاصة الإيرادات النفطية التي سجلت نسبة مساهمة في الإيرادات العامة بلغت (89.7%) .

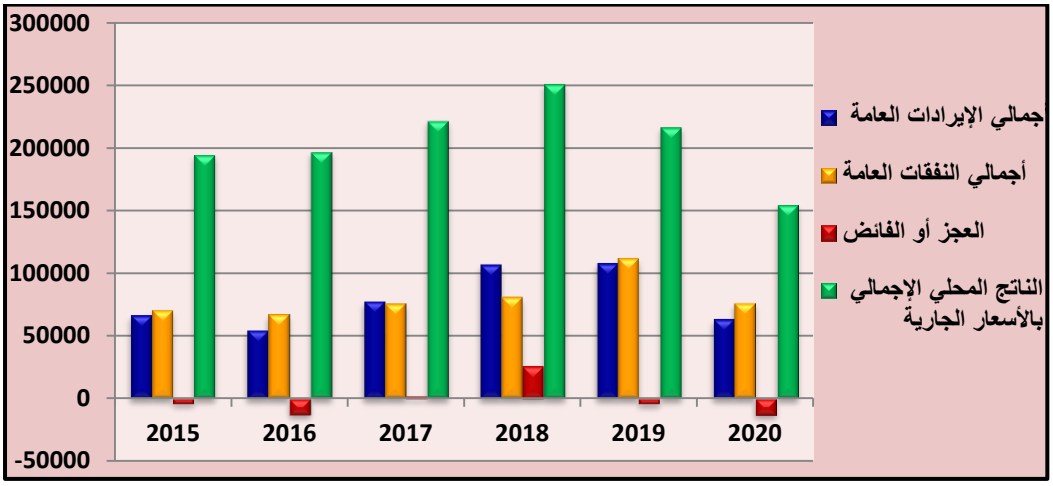
جدول (7)
العجز أو الفائض في الموازنة العامة في العراق للمدة (2015 – 2020)
(مليار دينار)

المصدر : من إعداد الباحث بالاعتماد على :

السنوات / البيانات	2015	2016	2017	2018	2019	2020
أجمالي الإيرادات العامة	66470.3	54409.3	77422.2	106569.8	107567.0	63199.7
أجمالي النفقات العامة	70397.5	67064.4	75490.1	80873.2	111723.6	76082.4
العجز أو الفائض	-3927.2	-12658.1	1932.1	25696.9	-4156.6	-12882.5
الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	194681	196924.1	221665.7	251064.5	216672.7	154592.0
نسبة العجز أو الفائض إلى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	-2.0	-6.2	0.9	10.2	-0.1	-8.3

– البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، التقرير الاقتصادي السنوي ، النشرة السنوية ، للمدة (2015 – 2020) .

الشكل (4)
العجز أو الفائض في الموازنة العامة في العراق للمدة (2015 – 2020)
(مليار دينار)



المصدر : جدول رقم (7) .

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً : الاستنتاجات :-

1- إن الأنفاق الحكومي هو ليس مجرد رقم نقدي تضمنه الموازنة العامة للدولة بل انه يجسد حقيقة مهمة وهي أن هذا الرقم هو حصيلة تفاعل العديد من العوامل السياسية والاقتصادية والاجتماعية إذ أن هذه العوامل تؤثر بشكل كبير على مستوى الإنفاق الحكومي .

2- إن النفقات العامة في العراق اتجهت منحنياً تصاعدياً وذلك بفعل استمرار تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية باعتبار أن النفقات العامة جزءاً أساسياً من السياسات المالية . وبشكل عام بلغ متوسط خصم النفقات العامة للمدة (2015 – 2020) (80.3%)

3- بلغ أعلى معدل نسبه مساهمة النفقات العامة إلى الناتج المحلي الإجمالي (51.5%) كحد أعلى عام 2019 و (32.2%) كحد أدنى خلال عام 2018 وهي نسبه مرتفعة ، وتشير إلى تدخل أوسع للدولة في الاقتصاد بدليل أنها تتجاوز كثيراً النسبة المحددة عالميا ، إذ تقدر الحجم الأمثل لها بنحو (23%) .

4- إن النفقات الجارية تهيمن على النفقات العامة في العراق طيلة مدة البحث (2015 – 2020) وبشكل عام فقد بلغ متوسط نسبه مساهمة النفقات الجارية إلى النفقات العامة (80.8%) خلال مدة البحث ، وهي تعد نسبه كبيرة وتتجاوز كثيراً المستويات المقبولة ، وتشير بوضوح إلى أن الموازنة العامة في العراق موازنة استهلاكية وليست استثمارية ، مما انعكس سلباً على هيكل الاقتصاد العراقي وجعله اقتصاداً مختلاً ومشوهاً وغير منوع .

5- بلغ متوسط نسبة مساهمة النفقات الاستثمارية إلى النفقات العامة (19.1%) خلال مدة البحث (2015 - 2020) وهي نسبة منخفضة ، إذ يمكن القول أنها مسؤولة عن تخلف البنية التحتية للاقتصاد العراقي وما نجم عنه من عدم تنوع القاعدة الإنتاجية وبناء الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي وحيد الجانب ومنكشف على العالم .

6- هناك اختلالاً واضحاً في هيكل النفقات الجارية ولجميع سنوات مدة البحث ، إذ أن نفقات الموظفين تحتل المرتبة الأولى بين جميع المكونات الأخرى ولجميع سنوات مدة البحث (2015 - 2020) ، إذ شكلت (55%) من أجمالي النفقات الجارية وهذا يؤشر حجم التضخم الحاصل في أعداد الموظفين في الدوائر الحكومية والذي أصبح يشكل عبئاً كبيراً وطويل الأمد على الموازنة العامة .

7- هناك اختلالاً واضحاً في هيكل النفقات الاستثمارية لصالح قطاع المباني والخدمات على حساب بقية القطاعات الاقتصادية الأخرى ، إذ أن قطاع المباني والخدمات احتل المرتبة الأولى من حيث الأهمية النسبة للنفقات الاستثمارية إلى أجمالي النفقات والاستثمارية خلال مدة البحث (2015 - 2020) ، إذ بلغت نسبة المساهمة (41.5%) خلال مدة البحث ، ويأتي بعد ذلك القطاع الصناعي ونسبة مساهمة بلغت (25.9%) من أجمالي النفقات العامة . ويأتي قطاع النقل والمواصلات بالمرتبة الثالثة ، إذ بلغت الأهمية النسبة (23.9%) من أجمالي النفقات الاستثمارية ، ثم قطاع التربية والتعليم بالمرتبة الرابعة (6.7%) من أجمالي النفقات الاستثمارية ، إما القطاع الزراعي فقد جاء في المرتبة الأخيرة ، إذ بلغت الأهمية النسبية للنفقات الاستثمارية المخصصة له إلى أجمالي النفقات الاستثمارية (2.5%)

2- التوصيات :

1- تخفيض الأنفاق الحكومي واقتصاره على الجوانب التي يعجز عنها القطاع الخاص .

2- إتباع سياسة خاصة بالأنفاق الحكومي التي لها تأثير في مواجهه عجز الموازنة والتي تمثل في النفقات المحفزة للاستثمار بدلاً من النفقات الطاردة للاستثمار .

3- تشجيع الاستثمار المحلي من خلال تشجيع المستثمرين المحلين على الاستثمار داخل الدولة بدلاً من استثمارات في خارج الدولة .

4- العمل على تنويع مصادر الإيرادات العامة وتقليل الاعتماد على النفط ، وذلك من خلال تطوير وتحديث النظام الضريبي ، وجعل الضريبة أحدى المصادر المهمة لتمويل الموازنة العامة .

5- محاولة تصنيع هيكل الموازنة العامة في العراق ، من خلال تخفيض النفقات الجارية عن طريق ترشيد النفقات غير الضرورية ، مع العمل على رفع وزيادة النفقات الاستثمارية بما يسهم في أعادة بناء البنية التحتية اللازمة لتطوير وتنويع القاعدة الإنتاجية للبلد .

6- ضرورة أعادة النظر في هيكل الموازنة الاستثمارية من اجل توجيه الاستثمارية نحو القطاعات الاقتصادية المختلفة وبما يتناسب مع الأهمية النسبية لها في هيكل الاقتصاد العراقي وعدم الاقتصار على قطاع الصناعة النفطية الاستخراجيه بغية أحداث تنمية اقتصادية شاملة ومتوازنة .

7- المصادر:

1- ابراهيم زوين فرج ، 2015 ، اثر عجز الموازنة العامة في مصرفي الدين الخارجي باستخدام التكامل المشترك ، مجلة انبعاث اقتصادية عربية ، العدد 71

2- البنا ، 2009 ، اقتصاديات المالية العامة ، " مدخل حديث " الدار الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع ، الإسكندرية ، مصر .

3- العبيدي ، 2011 ، اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار دجلة ، بغداد ، العراق .

4- الوادي ، محمود حسن ، 2007 ، مبادئ المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار الميسرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن .

5- بشير ، ضميره ، 2016 ، دراسة قياسية تظهر العلاقة بين الأنفاق الحكومي والناتج المحلي الإجمالي في الجزائر ، رسالة ماجستير ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسير ، المسلة الجزائر .

6- بكرين ، رحاب عبدالرحمن الساير ، 2015 ، دور الأنفاق الحكومي الجاري في التضخيم في السودان ، كلية الدراسات العليا ، السودان . كلية التجارة ، فلسطين

7- بوعاز ، 2015 ، اثر الأنفاق العمومي على النمو الاقتصادي ، " دراسة قياسية على الاقتصاد الجزائري خلال الفترة (2001 - 2011) " ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسير ، جامعة الحاج لخضر.

8- خالد ، 2015 ، تطور الأنفاق الحكومي وأثرة على التنمية المستدامة ، أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسير ، جامعة أبي بكر بلقايد الجزائر .

9- خالد شعاده الخطيب ، 2005 ، المالية العامة ، دار وائل للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن .

10- خفاجة ، أمل حمدان ، 2013 ، اثر الأنفاق الحكومي على النمو الاقتصادي .

11- زكي رمزي ، 1992 ، الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة للدولة في العالم الثالث ، العدد 72 .

12- سليمان ، 2000 ، المالية العامة ، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن

13- طاقة ، محمود العذاري ، 2007 ، اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار الميسرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن .

14- طاقة والعذاري ، 2007 ، اقتصاديات المالية العامة ، الطبعة الأولى ، دار الميسرة للنشرة والتوزيع ، عمان ، الأردن .

15- عادل احمد حشيش ، 2005 ، أساسيات المالية العامة ، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية .

16- عبدالكريم بركات صادق ، 1980 ، المالية العامة ، دار الجامعة ، الإسكندرية ، مصر .

17- عصفور ، محمد شاكر ، 2012 ، أصول الموازنة العامة ، الطبعة الرابعة ، دار الميسرة للنشر والتوزيع ، عمان ، الأردن .

18- عوض الله ، 1995 ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعة ، الطبعة الأولى ، بيروت .

19- قدوري ، 2016 ، مساهمة ترشيد الأنفاق الحكومي في تحقيق التنمية الاقتصادية في الجزائر ، أطروحة دكتوراه ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسير ، بسكره ، الجزائر .

20- مجدي شهاب ، 2004 ، أصول الاقتصاد العام ، المالية العامة ، دار الجامعة الجديدة .

21- محمد دويدار ، 2010 ، دراسات في الاقتصاد المالي ، منشاة المعارف ، الإسكندرية .

22- نحاس شويل ، 2009 ، أدارة الدين العام في ظل أزمة مالية عالمية ، صحيفة الأخبار اللبنانية منشورة على الصحيفة الالكترونية ، 2009/1/16 .