قواعد السياسة المالية ودورها في تقليل العجز في الموازنة العامة في العراق(*)

الباحث: محمد سلمان جاسم
جامعة الفلوجة
كلية الإدارة والاقتصاد
M99nm@yahoo.com

أ.د. نزار ذياب عساف
كلية المعارف الجامعة
dr_nazar54@uoa.edu.iq

ISSN 2709-6475 DOI: https://dx.doi.org/10.37940/BEJAR.2023.5.5.7

تأريخ استلام البحث ٢٠٢٣/٣/٢٦ تأريخ قبول النشر ٢٠٢٣/٣/٣١ تأريخ النشر ٢٠٢٣/١١/٣٠

المستخلص

يهدف البحث إلى توضيح أهمية تطبيق قواعد السياسة المالية في تقليل عجز الموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٩) من خلال التقيد بتطبيق القواعد المالية، الذي من شأنه تصحيح مسار السياسة المالية في العراق مع ضرورة توجيه عائدات النفط خلال سنوات الوفرة المالية عندما ترتفع أسعار النفط العالمية إلى الصناديق السيادية، مما يساهم في المحافظة على الإيرادات العامة، ومواجهة الصدمات التي تحدث نتيجة تراجع أسعار النفط العالمية، وكذلك قدرة الحكومة على الاستمرار في برامجها التنموية، مما يوفر لها مساراً مستداماً للنشاط الاقتصادي وتجنب مشاكل العجز التي تؤدي إلى زيادة الدين العام (الداخلي والخارجي) وانعكاساته السلبية على الدول المصدرة للنفط بشكل عام، وعلى الاقتصاد العراقي بشكل خاص، وتوصل البحث إلى استنتاج رئيس مفاده ان العجز الحاصل في الموازنة العامة، على الرغم من العوائد المالية الضخمة، يعود إلى زيادة حجم النفقات العامة من جهة وضعف الإيرادات غير النفطية من جهة أخرى، وان التوصية الرئيسة للبحث ان يكون للسياسة المالية دور كبير وفاعل من خلال التحكم بالنشاط الاقتصادي والتأثير فيه، وذلك بتطبيق وتفعيل قواعدها المالية، والحد من السياسات المالية غير الملائمة التي تؤدي إلى خسارة نسبة كبيرة من التخصيصات المالية، مما يتسبب في حدوث عجز مالي في الموازنة العامة للدولة.

الكلمات المفتاحية: السياسة المالية، قواعد السياسة المالية، عجز الموازنة العامة.

مجلة اقتصاديات الأعمال
المجلد (٥) العدد (٥) ٢٠٢٣
الصفحات: ١١١-١٣٤

(*) البحث مستل من أطروحة دكتوراه للباحث الأول.

The rules of fiscal policy and its role in reducing the deficit in the general budget in Iraq(*)

Researcher: Mohammed Salman Jasim
University of Fallujah
College of Administration & Economics
M99nm@yahoo.com

Prof.Dr. Nazar Theyab Assaf
Almaarif University College
dr_nazar54@uoa.edu.iq

Abstract

Compliance with the application of financial rules would correct the course of fiscal policy in Iraq with the need to direct oil revenues during the years of financial abundance when global oil prices rise to sovereign funds, which contributes to preserving public revenues, and facing the shocks that occur as a result of the decline in global oil prices, as well as The ability of the government to continue its development programs, which provides it with a sustainable path for economic activity and to avoid deficit problems that lead to an increase in public debt (internal and external) and its negative repercussions on oil-exporting countries in general, and on the Iraqi economy in particular. What is achieved in the general budget, despite the huge financial returns, is due to the increase in the volume of public expenditures on the one hand and the weakness of non-oil revenues on the other hand, and that the main recommendation of the research is that the fiscal policy have a large and effective role by controlling and influencing economic activity, and that applying and activating its financial rules, and limiting inappropriate financial policies that lead to the loss of a large percentage of financial allocations, which causes A financial deficit in the state's general budget.

Key words: Fiscal Policy, Rules of Fiscal Policy, Public Budget Deficit.

(*) The research is extracted from a master's thesis of the first researcher.

المقدمة:

تقوم السياسة المالية بدور أساسي ومهم في جميع دول العالم ومنها العراق، كونها احد مكونات السياسة الاقتصادية، التي يتم من خلالها وضع الخطط والاستراتيجيات التي ترسم المسار الاقتصادي للبلد لمدة زمنية قادمة، والسياسة المالية تعمل على جملة من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية لتحقيق أهدافها ومواجهة الأزمات والمشاكل الاقتصادية المحتملة ومنها عجز الموازنة العامة التي تحدث نتيجة لتجاوز إجمالي النفقات العامة لإجمالي الإيرادات العامة، بمعنى زيادة الانفاق العام ومحدودية الإيرادات العامة.

وفيما يتعلق بالحديث عن عجز الموازنة العامة في العراق فإنه مرتبط بالحديث عن الإيرادات النفطية، كونها تمثل المصدر الرئيسي لتمويل الموازنة العامة، على الرغم من وجود عدد من مصادر الإيرادات غير النفطية ومنها الإيرادات السيادية المتأتية من فرض الضرائب والرسوم أو تلك التي يحققها القطاع العام كعوائد لمخرجاته السلعية أو الخدمية وهو ما يعطي انطباعاً أولي ان الموازنة العامة تعتمد على تشكيلة من مصادر الإيرادات، إلا أن الواقع يظهر هيمنة الإيرادات النفطية بشكل أكبر من مساهمة المصادر الأخرى، وهو ما يعني ان التباين في التمويل بين مصادر الإيرادات يعد من السمات الأساسية التي تميز تشكيلة الإيرادات العامة، وبسبب ضعف مساهمة الإيرادات الضريبية والايرادات الأخرى، لابد من الالتزام بتطبيق قواعد السياسة المالية لتحقيق الأهداف والنهوض بالواقع الاقتصادي وتعظيم الاستقرار الاقتصادي، كما ان وجود انضباط مالي في السياسة المالية عن طريق استخدام القواعد المالية الدولية تعمل على المحافظة على استقرار السياسة المالية خلال الدورات الاقتصادية للمحافظة على المركز المالي الحكومي.

أهمية البحث:

تنبع أهمية البحث من ان ضبط أوضاع المالية العامة يستدعي التزام كبير من قبل السياسة المالية بالقواعد المالية مما يوفر لها القدرة على الاستمرار في برامجها الانفاقية التنموية ويوفر مسار مستدام لديمومة النشاط الاقتصادي وتجنب مشاكل العجز المفضي إلى تزايد الدين العام واثاره السلبية في البلدان المصدرة للنفط بشكل عام وفي الاقتصاد العراقي بشكل خاص.

مشكلة البحث:

يشكل العجز في الموازنة العامة بالعراق احد اهم مشاكل الاقتصاد العراقي، اذ تكررت هذه الظاهرة خلال السنوات الأخيرة بشكل أثر على المشهد الاقتصادي وترك العديد من التداعيات الاقتصادية والمالية والاجتماعية والسياسية، إذ تفاعلت اختلالات محوري الموازنة النفقات العامة والايرادات العامة في خلق حالة العجز وتعقيد عملية المعالجة في ظل قصور واضح في السياسات المالية المتخذة التي لم تتمكن من وضع أسس سليمة من خلال طبيق القواعد المالية لتلافي حالات العجز وعدم تفاقمه في بعض السنوات ولجوء الدولة إلى الدين العام كوسيلة لمعالجة العجز، ويكمن أساس المشكلة في تزايد الانفاق العام بشكل مضطرد في ظل إيرادات عامة غير مضمونة لاسيما المورد الأساس الذي تعتمد عليه الموازنة العامة وهو النفط، الذي يخضع إلى ظروف خارج نطاق السيطرة العراقية انتاجا وتسعيراً وتسويقاً.

هدف البحث:

يهدف البحث إلى:

١. توضيح دور السياسة المالية في التأثير بالمتغيرات الاقتصادية الكلية ومعالجة العجز في الموازنة العامة.

٢. تسليط الضوء على مفهوم الموازنة العامة والعجوزات التي تتعرض لها وتحديد العوامل المؤثرة فيها.

فرضية البحث:

إن التزام السياسة المالية بالقواعد المالية في كافة توجهاتها وتصرفاتها الانفاقية والايرادية يقود إلى تحقيق أهداف البلد والتأثير على متغيرات الاقتصاد الكلي وفي معالجة عجز الموازنة العامة.

منهجية البحث:

اعتمد البحث على منهج التحليل الوصفي القائم على أسس النظرية الاقتصادية من خلال التحليل الوصفي للبيانات من أجل معرفة دور قواعد السياسة المالية في معالجة عجز الموازنة العامة.

حدود البحث:

١. **الحدود المكانية للبحث:** تتضمن دراسة الاقتصاد العراقي.

٢. **الحدود الزمانية للبحث:** تتمثل بالمدة (٢٠٠٩-٢٠١٩).

الدراسات السابقة:

١. دراسة (دردوري، لحسن، ٢٠١٤):

سياسة الميزانية في علاج عجز الموازنة العامة للدولة دراسة مقارنة الجزائر – تونس

تهدف الدراسة إلى بيان العوامل المتحكمة في السياسة الانفاقية وطبيعة الإيرادات العامة والكشف عن الأسباب الحقيقية لعجز الموازنة العامة في الجزائر وتونس، وتوصلت الدراسة إلى استنتاج مفاده ان من الأسباب الرئيسة للإصلاحات الاقتصادية هو استعادة التوازنات الاقتصادية الكلية، وهو ما حصل فعلاً في الدولتين محل الدراسة، فقد دخلت الدولتين في إصلاحات كبيرة بمعية صندوق النقد الدولي من أجل استعادة توازناتها المالية، ونلاحظ ان الهدف الرئيسي للإصلاحات الاقتصادية عموماً وإصلاح السياسة المالية خصوصاً هو تحقيق التوازن المالي، وقد اوصت الدراسة إلى ضرورة انتهاج الدولتين لسياسة ميزانية تكون مرتكزة على الأهداف الشاملة للدولة وتكون مبنية على قواعد واسس متينة تمكنها من مقاومة التأثيرات الداخلية والخارجية.

٢. دراسة (العبيدي، شاكر حمود، ٢٠١٧):

تأثير قواعد السياسة المالية على فاعلية السياسة النقدية في العراق

تهدف الدراسة إلى توضيح الدور الفعال لقواعد السياسة المالية في تحقيق الانضباط المالي وتطوير فاعلية السياسة المالية والسياسة النقدية في العراق للمدة (١٩٩٠-٢٠١٥)، وتوصلت الدراسة إلى استنتاج مفاده ان اغلب النفقات العامة في العراق تركز على الانفاق الجاري دون الاهتمام بالانفاق الاستثماري، وهو ما يدل على وجود اختلال في هيكل النفقات العامة، كما عدت

تراكم العجز واضطراب هيكل الإيرادات العامة من العوامل المهمة التي تؤثر في السياسة النقدية، إذ اوصت بضرورة وضع حد أعلى للنفقات كنسبة للناتج المحلي الإجمالي وتحديده كقاعدة مالية.

٣. دراسة (مارينا ومسيري، ٢٠١٩):

Impact of Taxation, Public Debt and Subsidiaries in the Budget Deficit of Western Balkan Countries

أثر الضرائب والدين العام والدعم في عجز الموازنة لبلدان البلقان

تهدف الدراسة إلى بيان اثر الضرائب والدين العام كمتغيرات مستقلة على عجز الموازنة العامة في بلدان غرب البلقان للمدة (٢٠١٠-٢٠١٨)، استخدمت الدراسة الانحدار المعياري المتعدد (Multiple Standard Regression)، وتوصلت إلى نتائج، أهمها ان للضرائب تأثيراً إيجابياً على نمو عجز الموازنة العامة، أي عندما تزداد الضرائب بمقدار وحدة واحدة بافتراض بقاء العوامل الأخرى ثابتة، فإن عجز الموازنة العامة يزداد بمقدار (0.76) وحدة، وكذلك الدين العامة فإن تأثيرة إيجابي على نمو عجز الموازنة، إذ أن زيادة الدين العام بمقدار وحدة واحدة بافتراض بقاء العوامل الأخرى ثابتة سيؤدي إلى زيادة عجز الموازنة العامة بمقدار (0.55).

هيكلية البحث:

تم تقسيم البحث إلى محورين تضمن الأول الاطار المفاهيمي للسياسة المالية والعجز، إذ تم تناوله بمطلبين هما مدخل إلى السياسة المالية، ومدخل إلى عجز الموازنة العامة، والثاني العلاقة بين قواعد السياسة المالية وتقليل العجز، إذ تم تناوله بمطلبين أيضاً هما طبيعة وتحليل الموقف المالي للاقتصاد العراقي، والمتغيرات الاقتصادية وقواعد السياسة المالية، وقد توصل البحث إلى عدد من الاستنتاجات، فضلاً عن جملة من التوصيات.

أولاً: الاطار المفاهيمي للسياسة المالية والعجز:

١. مدخل إلى السياسة المالية:

أ. مفهوم السياسة المالية:

إن مفهوم السياسة المالية بقي مرافقاً ومرادفاً لتطور المالية العامة، بمحوريها النفقات العامة والايرادات العامة، إذ تحتاج أغلب الدول إلى الانفاق لكي تستطيع أداء واجباتها الملقاة على عاتقها وتقديم الخدمات لاشباع الحاجات العامة، وعلى مدى العقود الماضية حدثت تطورات واسعة في مفهوم الحاجات العامة التي يجب على الدولة تأمينها وتقديمها لأفراد المجتمع، ففي السابق كانت مهمة الدولة تقتصر على توفير الامن الداخلي والخارجي وإقامة العدالة بين أفراد المجتمع كمفهوم تقليدي، إلا أن هذا المفهوم تغير بمرور الوقت، إذ اصبح يشمل كافة مفاصل الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وهذا يعني ان الدولة تقوم بممارسة وظائف اكثر من السابق ومنها حماية الاقتصاد الوطني ومعالجة الأزمات الاقتصادية وزيادة الثروة الوطنية وتحسين الوضع المعيشي لأفراد المجتمع، فضلاً عن تنفيذ المشاريع العمرانية وتوفير التعليم لكافة الطبقات والمحافظة على الصحة العامة وتوفير مياه الري والشرب، ولهذا فإن الدولة تحتاج إلى رأس المال مع ازدياد تلك الوظائف (الشمري، ٢٠١٧: ١٦).

إن علم المالية وبالتالي السياسة المالية لم تأخذ شكلها الحالي إلا في مطلع القرن التاسع عشر، وكان الاقتصادي الفرنسي بودان (Bodin) عام ١٧٥٦ هو أول من بحث بعمق الأصول المالية،

وبعد ذلك ظهرت مؤلفات تتضمن قواعد وأسس واضحة لأوضاع السياسة المالية في قارة اوربا، فضلاً عن النظام الضريبي وذلك تحت عنوان (روح القانون) لمونتسكيو، وقام الاقتصادي الإنكليزي ادم سمث في كتابه (ثروة الأمم) عام ١٧٧٦ بنشر قواعد صريحة وواضحة لمختلف أنواع الضرائب، ومن ثم جاءت الثورة الفرنسية كفاتحة عهد جديد في تاريخ المالية العامة والتشريع المالي، إذ قلبت الأوضاع المالية رأساً على عقب، ومع بداية القرن العشرين أصبح علم المالية علماً مستقلاً له مؤلفاته وقواعده وتقاليده (الدعمي، ٢٠١٠: ٤٨).

ولكل ما تقدم فقد اختلفت تعاريف السياسة المالية باختلاف المرحلة الزمنية وظروفها الفكرية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، إذ يزخر الفكر المالي بتعريفات مختلفة لمفهوم السياسة المالية منها على سبيل المثال لا الحصر: (انها الطريق الذي تنتهجه الحكومة لتخطيط نفقاتها وتدبير وسائل تمويلها) (العمري، ١٩٨٨: ٤٤٣)، أو إنها تكمن في سياسة استخدام أدوات المالية العامة من برامج الانفاق والايرادات العامة بهدف التأثير في متغيرات الاقتصاد الكلي مثل الناتج القومي، العمالة، الادخار، الاستثمار، بغية تحقيق الآثار المرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة فيها على كل من الدخل والناتج القوميين ومستوى العمالة وغيرها من المتغيرات الاقتصادية (الوادي وعزام، ٢٠٠٠: ١٨٢)، ومما سبق يمكن القول ان السياسة المالية هي السياسة التي من خلالها تعمل الحكومة على استخدام برامج نفقاتها وايراداتها العامة والتي تنتظم في الموازنة العامة لايجاد آثار مرغوبة وتجنب آثار غير مرغوبة على الدخل والإنتاج والتوظيف، أي تنمية واستقرار الاقتصاد الوطني ومعالجة مشاكله ومواجهة الظروف المتغيرة والطارئة.

ب. أهداف السياسة المالية:

تهدف السياسة المالية إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والعدالة الاجتماعية والاستقرار السياسي للدولة، وذلك بتحقيق أهداف السياسة العامة من خلال استخدام الإيرادات والنفقات العامة من جانب الحكومة، حيث ان الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية لها الدور الكبير في تحديد أهداف السياسة المالية الواجب تحقيقها، ولا يوجد اختلاف بين أهداف السياسة المالية بين الدول المتقدمة عنها في الدول النامية، لكن الاختلاف في وسائل تحقيق هذه الأهداف لتاثرها بمستوى التقدم والتخلف بين الدول.

- **أهداف السياسة المالية في الدول الراسمالية المتقدمة:**

هنالك هدفان رئيسيان للسياسة المالية في اقتصاديات البلدان الراسمالية المتقدمة وهما: (سليمان، ١٩٧٣: ١٦٢)

- **دور السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي:** ان مفهوم الاستقرار الاقتصادي هو تحقيق الاستخدام الكامل للموارد الاقتصادية المتاحة، والمحافظة على المستوى العام للأسعار وبمعدل نمو حقيقي مناسب في الناتج القومي، أي ان مفهوم الاستقرار الاقتصادي يتضمن هدفين رئيسيين تسعى السياسة المالية مع باقي السياسات لتحقيقهما، والمقصود بهذا الاستقرار هو تجنب بطالة الموارد الاقتصادية في حالة الكساد، وبذلك تسعى السياسة المالية من خلال تحقيق الاستخدام شبه الشامل للموارد الاقتصادية، وهنا ستمارس السياسة المالية تأثيرها في حالتي الكساد والتضخم، فتستخدم السياسة المالية التوسعية في الحالة الأولى، عن طريق زيادة الانفاق الحكومي أو تخفيض الضرائب أو كليهما، أما في الحالة الثانية على العكس من ذلك تستخدم سياسة مالية انكماشية، تعمل بدورها على خفض الانفاق الحكومي او زيادة الضرائب أو كليهما.

- **إعادة توزيع الدخل:** يعتمد توزيع الدخل في كل مجتمع على الوضع القائم لمكلية عوامل ووسائل الإنتاج، إذ يتحقق التوزيع بالمرتبة الأولى لصالح الطبقة الاجتماعية التي تمتلك وسائل الإنتاج، وان قوى السوق القائمة على الملكية الخاصة لهذه الوسائل تعمل على توزيع الدخل بطريقة تذهب بعيداً عن عدالة التوزيع، وان هذه الطريقة من التوزيع لها الأثر الواضح في التقلبات الاقتصادية، إذ أن البعض من الاقتصاديين يرجح سبب حدوث الأزمات الاقتصادية إلى انخفاض الطلب الكلي الفعال الناتج عن هذا التوزيع، وتقوم السياسة المالية من جانبها باستخدام أدواتها المتعددة والمتمثلة بالانفاق العام والضرائب للتقليل من هذا التفاوت، ومن جانب آخر لابد للسياسة المالية من التأثير برغبات الأفراد في الاستهلاك والادخار والاستثمار، في حالة توقعهم بفرض ضرائب عالية سوف تصيب أرباحهم وأموالهم، كما ان حجم الاستهلاك والادخار سيتاثر من خلال التغير في السياسة المتبعة، وبما ان هدف واضعي السياسة المالية هو إعادة توزيع الدخل بالشكل الذي يضمن تحقيق عدالة اكبر لذوي الدخول المنخفضة، والتقليل من حدة التفاوت في توزيع الدخول، ونتيجة لذلك فإن حجم الاستهلاك سيزداد مما يوثر سلباً هلى حجم الاستثمار، إذ أن المجتمع في هذه الحالة سيقوم بانفاق نسبة كبيرة من دخله لاشباع حاجاته الاستهلاكية، وهذا يؤدي بدوره إلى انخفاض حجم الادخار الكلي، ولهذا فان إعادة توزيع الدخل تساعد على النمو الاقتصادي، كما يمكن التخلص من فائض الإنتاج الذي تتميز به الراسمالية الحديثة من خلال إيجاد طلباً أكبر فعالية (عيسى، ١٩٨٩: ١٧٥).

- **أهداف السياسة المالية في الدول النامية:** (معتوق وعبدالله، ٢٠٠٠: ٣٣٥)

- **عملية إعادة توزيع الدخل والثروة:** اثبتت التجارب العملية ان السياسة المالية تعمل على إيجاد آثار اجتماعية واقتصادية مهمة من خلال دورها في إعادة توزيع الدخول بين أفراد المجتمع، وعليه فانه باستطاعة الحكومة ان تستقطع مقدار معين من دخول الفئات الغنية عن طريق فرض الضرائب المباشرة وخاصة الضرائب التصاعدية، على الرغم من ضعف الجهاز الضريبي، فضلاً عن السياسة الانفاقية للدولة التي يتم من خلالها تقديم الخدمات العامة للأفراد ذوي الدخل المحدود، خاصة في مجال الصحة والتعليم، كذلك الإعانات الاجتماعية كالضمان الاجتماعي، وأيضاً الإعانات الاقتصادية التي تدعم أسعار السلع الغذائية الأساسية، مما يؤدي إلى تحسين المستوى المعاشي للأفراد وزيادة قدرتهم الشرائية وتحقيق العدالة الاجتماعية، مما يقلل من حجم التفاوت في توزيع الدخل.
- **عملية التخصيص واستخدام الموارد:** تعاني الدول النامية من نقص كبير في رؤوس الأموال اللازمة لتمويل عملية التنمية الاقتصادية، فضلاً عن ضعف الادخار المحلي فيها، كذلك سوء الاستخدام للموارد والمدخرات المتاحة، وان هدف السياسة المالية استثمار الموارد الاقتصادية المتاحة البشرية والمالية، والقيام بعملية توزيعها حسب أولويات المجتمع واحتياجاته، لأجل تمويل برامج التنمية وتفعيل عملية النمو وبالتالي تحقيق التقدم الاقتصادي، ومن أهداف السياسة المالية معالجة مشكلة البطالة من خلال توفير فرص العمل وزيادتها، والتي يمكن تحقيقها من خلال إقامة المشاريع العامة، فضلاً عن تشجيع القطاع الخاص من خلال إجراءات تتخذها الحكومة مثل الإعفاءات الضريبية ومنح القروض الميسرة والاعانات.
- **عملية توجيه النفقات العامة:** ان السياسة الانفاقية التي تتبناها الحكومة هدفها إقامة الهياكل الاقتصادية الأساسية، كإنشاء الطرق العامة والنقل والمواصلات والسدود، والمجالات الاجتماعية الأساسية كالتعليم والصحة، التي لايقدم عليها القطاع الخاص بسبب انخفاض عوائدها أو لحاجتها

إلى رؤوس أموال ضخمة، فضلاً عن ذلك فانها لاتحقق له الأرباح التي يبتغيها، وكذلك فإن الدولة لاتسمح للقطاع الخاص بالاستثمار في هذه المجالات.

ت. أدوات السياسة المالية:

إن معظم الدول تعاني من المشاكل الاقتصادية، ولكي تتمكن هذه الدول من معالجة مشاكلها الاقتصادية لابد ان يكون لديها أدوات أو وسائل تنفذها الحكومة من خلال سياستها المالية للتأثير على حركة المتغيرات الاقتصادية وتحقيق الأهداف المنشودة، بتعبير آخر هي مجموعة من الوسائل والأدوات المالية التي تتخذها الحكومة للتأثير في النشاط الاقتصادي وتعمل على تحقيق الأهداف العامة، وتأسيساً على ما سبق يتبين ان الأدوات المالية كثيرة ومتنوعة، وتختلف من بلد إلى آخر.

- **الانفاق العام:** ان تطور دور الدولة عبر الزمن أدى إلى إلى تطور مفهوم النفقة العامة، إذ انتقل دور الدولة من الدولة الحارسة بوظائفها التقليدية (الدفاع والامن والاشغال) كمفهوم تقليدي إلى الدولة المتدخلة ومن ثم إلى الدولة المنتجة، وعلى أثر ذلك تطورت النفقات العامة تطوراً هاماً، إذ زاد حجمها وتعددت أنواعها، ويمكن تعريف النفقة العامة بأنها مبلغ من المال يصرف من خزانة الدولة تستخدمة الحكومة أو إحدى هيئاتها لغرض تلبية الحاجات العامة (كنعان، ٢٠٠٩: ٣٢٣).
- **الإيرادات العامة:** تعد الإيرادات العامة الأداة الثانية من ادوات السياسة المالية التي تستخدمها الحكومة للقيام بواجباتها أو التأثير في النشاط الاقتصادي، ولاجل القيام بذلك لابد من توفر الأموال، وعليه تقوم الحكومة بفرض الضرائب والرسوم للحصول على هذه الأموال، وتعد هذه من الإيرادات الاعتيادية التي تحصل عليها الحكومة من الدخول المتحققة للأفراد الطبيعين والمعنوين في داخل البلد.
- **الموازنة العامة:** هي عبارة عن برنامج عمل تتبناه الحكومة ، فيه تقديرات الانفاق العام للحكومة، ومواردها لمدة لاحقة من الزمن عادة ما تكون سنة، تلتزم به الحكومة وتكون مسؤولة عن تنفيذه، وتتضمن الموازنة العامة جانبين الأول النفقات العامة أو الاستخدامات، أما الجانب الثاني فيشمل كافة الإيرادات التي تدخل في خزينة الدولة مهما كان مصدرها، كذلك هي وثيقة أساسية لدراسة المالية العامة لدولة من الدول، تتضمن هذه الوثيقة مجموعة من الأهداف والأرقام، أما الأهداف فهي تعبر عن ما تروم الحكومة القيام به من برامج ومشاريع خلال مدة زمنية مقبلة، واما الأرقام فتعبر عما سيتم انفاقه على هذه الأهداف وما يتوقع الحصول عليه من موارد مختلفة خلال مدة زمنية معينة عادة ما تكون سنة (عبود، ٢٠١٩: ١٨-٢٠).

٢. مدخل إلى عجز الموازنة العامة:

تعد الموازنة العامة خطة مالية سنوية تعدها السلطة المركزية، ويتم اعتمادها من قبل السلطة التشريعية في الدولة بموجب قانون يفوض السلطة التنفيذية بالانفاق وفقاً لبنودها، ويلزمها بتحصيل الإيرادات بناء على الأساليب والطرق المبينة فيها من أجل تحقيق أهداف الدولة، ويمكن تعريف الموازنة بأنها: خطة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وايراداتها العامة لمدة قادمة عادةً ما تكون سنة، ويتم هذا التقدير وفقاً لفلسفة الدولة والأهداف التي تسعى لتحقيقها (هشام، ٢٠١٨: ١٥٨).

إن الاهتمام بدراسة العجز في الموازنة العامة من قبل الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، قد لقي دعماً من قبل المنظمات الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي من خلال البرامج والمقترحات التي تقدمها هذه المنظمات لاجل الإصلاح الهيكلي للدول النامية والتي تعاني من

اختلالات مزمنة في موازناتها الحكومية، ومن خلال المطلب سنتطرق إلى مفهوم عجز الموازنة، وأسباب عجز الموازنة، وآثار عجز الموازنة.

أ. مفهوم عجز الموازنة العامة:

تتباين آراء ومواقف مفكري المدارس الاقتصادية لمفهوم عجز الموازنة العامة من حيث القبول بحدوث العجز أو الرفض، انطلاقاً من مبدأ تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي أو ممارسة الحرية الاقتصادية، وفيما يأتي استعراض آراء المدارس الاقتصادية التي تناولت عجز الموازنة العامة:

- **من وجهة نظر المدرسة الكلاسيكية (التقليدية):** (العلي، ٢٠١١: ٣٣٥-٣٤٠)

هنالك بعض الآراء والفرضيات التي وضعها مجموعة من المفكرين الاقتصاديين من أمثال: آدم سمث، ودافيد ريكاردو التي تستند عليها النظرية الكلاسيكية، ومن هذه الآراء:

- مبدأ الحرية الاقتصادية أي ان النشاط الاقتصادي يسير على وفق اليد الخفية للسوق ولا يوجد أي تدخل من قبل الدولة في توجيه السوق، أي إن جميع الأسواق دائما تكون في حالة توازن.
- يفترض الكلاسيك ان المنافسة الكاملة أو الحرة وفقاً لمبدأ الحرية الاقتصادية هي الهيكل الذي يجب ان يسود في نظام السوق وان المنافسة الكاملة هي نقيض الاحتكار.
- إن المنافسة الكاملة تعمل على تقسيم وتوزيع الموارد الاقتصادية في مختلف المجالات لتوفير السلع التي يحتاجها المجتمع وتنظيم توزيع الدخل على الأفراد الذين شاركوا في العمليات الإنتاجية.
- المرونة في الأجور والاسعار واستجابتها للتغيرات في العراض والطلب والتي تمنع حدوث بطالة اجبارية، كما يقتصر اثر زيادة الادخار على خفض الأسعار وليس الإنتاج والتوظيف.
- مبدأ الترشيد الاقتصادي فإن جميع السلع المعروضة في السوق متساوية من حيث درجة الاقتناء والطلب وذلك حسب قانون ساي للأسواق (العرض يخلق الطلب عليه).

- **من وجهة نظر النقديون:**

تستند آراء النقديون إلى حقيقة ان هناك علاقة مباشرة بين كمية النقود المعروضة والمستوى العام للأسعار على فرض استقرار معدل تداول الوحدة النقدية واستقرار مستوى الدخل عند مستوى التشغيل الكامل، فعند زيادة الكمية المعروضة من النقود ترتفع الأسعار بنفس النسبة، ولذلك اعتمد الكلاسيك قاعدتين أساسيتين هما:

- **قاعدة الحياد المالي:** مفادها ان يكون تدخل الدولة حيادياً أي لا يؤثر تدخلها سواء عن طريق فرض الضرائب أو القيام بالانفاق العام على سلوكيات الأفراد في القطاع الخاص باي شكل من الأشكال.
- **قاعدة إعادة توازن الموازنة:** مضمون هذه القاعدة اللجوء إلى المساواة التامة بين إجمالي النفقات وإجمالي الإيرادات وفق الفكر الكلاسيكي، أي على الدولة اولاً تقدير مجمل نفقاتها العامة وفي اضيق نطاق ممكن ومن ثم توسيع تقدير إيراداتها العامة مع فرض أنواع الضرائب التي تخفض من تدخل الدولة في حرية الأفراد.

- **من وجهة نظر المدرسة الكينزية:**

يعد كينز من ابرز الاقتصاديين في علم الاقتصاد الكلي الحديث، إذ بيَّن الأسباب التي أدت إلى حدوث الكساد الكبير عام ١٩٢٩، وحسب رأي كينز لا يمكن للاقتصاد الحر تحقيق التشغيل

الكامل والاستقرار وحل المشكلات الاقتصادية إلا عن طريق التدخل الحكومي في السوق والاقتصاد من خلال التأثير في الطلب الكلي.

لأن السياسة النقدية كانت قبل كينز هي الأداة الوحيدة لإدارة الطلب الكلي، وبالتالي اصبح توازن الموازنة العامة غير ضروري في ظل ظروف الركود الاقتصادي، إذ يمكن للحكومة ان تلعب دوراً هاماً من خلال زيادة الانفاق أو خفض الضرائب أو كليهما لزيادة عجز الموازنة العامة أثناء حالة الركود (Debes.Op.cit:97).

من وجهة نظر كينز لا يوجد ما يخشاه من ظهور عجز في الموازنة العامة، ويمكن ان ينشأ العجز بيسر عندما تستخدم الحكومة الدفعات المالية لزيادة الطلب الكلي، إذ يرى كينز ان هدف السياسة الكلية ليس تحقيق الحد الأقصى للتوازن في الموازنة العامة إذا تطلبت الحاجة إلى عجز في الموازنة أو تحول فائض في إجمالي الطلب نحو الرصيد المطلوب، وعلى وفق كينز يكون التوازن في الموازنة العامة مناسباً إذا كانت جميع جوانب الحقن والتسرب في حالة من التوازن العام والاقتصاد في حالة من توازن من العمالة الكاملة، ويعتقد الكينزيون ان النظام الاقتصادي سوف يعمل في النهاية على تصحيح نفسه من الركود وقد تستغرق عمليات التصحيح الذاتي بعض الوقت؛ لأنها تصبح غير عملية وغير مقبولة سياسياً واجتماعياً، على العكس من النقديون فإنهم يرون انه لا توجد علاقة بين النمو النقدي والتضخم في المدى القصير، وان زيادة العرض النقدي هي احدى العوامل المؤثرة في الطلب الكلي وبالنتيجة ان العجز المقصود أو المتعمد للموازنة العامة ونمو الانفاق الحكومي حقق مكاسب كبيرة للطبقة العاملة، إذ ارتفعت الأجور الحقيقية للعمال وحصل الناس على ضمانات ومزايا كثيرة، ومن ثم أصبحت النفقات العامة أداة لضمان عمل المرافق العامة وأيضاً أداة للتأثير في الاقتصاد القومي من خلال زيادة الطلب الكلي وأصبح القرض وسيلة لزيادة القوة الشرائية ورفع مستوى الدخل لكي يصل الاقتصاد إلى مستوى التشغيل الكامل (Schiller,Op.Cit:238).

- **من وجهة نظر المدرسة الكلاسيكية الحديثة:**

إن اهتمام كينز بالسياسة المالية دون إعطاء دور للسياسة النقدية قابله ميلتون فريدمان خلال عقد الخمسينيات من القرن الماضي بالرفض، إذ قدم آرائه ضد من يقول بان السياسة النقدية كانت عقيمة في عقد الثلاثينيات، وذلك في كتابة الذي الفه مع شوارتز عام ١٩٦٣ بعنوان (التاريخ النقدي).

إن أفكار المدرسة الكلاسيكية الجديدة كانت بمثابة ثورة مضادة على الفكر الكينزي، إذ هاجمت تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي مؤكدة ان النظام الرأسمالي لا تشوبه عيوب خطيرة تسبب له الأزمات بل ان العيوب تكمن خارج النظام، إذ تكون عائقاً لعمل قوى السوق التلقائية نتيجة تدخل الدولة من خلال زيادة الانفاق العام والضرائب والرقابة على القطاع الخاص الذي يؤدي إلى عدم عمل هذا النظام بحرية، وقد فسرت ذلك لما تعرض له الاقتصاد الأمريكي من معانات في تلك المدة نتيجة الارتفاع الحاد في معدلات البطالة وتراجع النشاط الاقتصادي خلال سنوات ١٩٦١-١٩٨٥ عندما وصلت البطالة إلى اعلى مستوياتها بمعدل (7.1%) (Sparts & Denbusch,Op.Cit:1993:448). ومع بداية عقد السبعينيات انقلبت الأمور وظهرت حالة التضخم الركودي مما أدى إلى ان تتعايش - ولأول مرة - البطالة مع التضخم، إذ ارتفت الأسعار مع وجود حالة الكساد الاقتصادي.

لقد كان أصحاب هذه المدرسة يؤمنون باليد الخفية التي تحقق المواءمة بين المصلحة الذاتية والعامة، وقد تولت مدرسة شيكاغو ارجاع كل المشاكل والأزمات التي يعاني منها النظام الرأسمالي إلى الأفكار الكينزية، وكانت أفكار فريدمان أهم ملامح المدرسة، إذ اهتمت أفكاره بالنقود والسياسة النقدية، وقد وجه جل اهتمامه إلى تحقيق الاستقرار الاقتصادي، وبين ان هذا الاستقرار لكي يتحقق يجب ضبط كمية النقود ونموها بشكل يتناسب مع الناتج الحقيقي، لذلك يجب كبح مصادر نمو عرض النقد وأهم هذه المصادر نمو عجز الموازنة العامة للدولة الذي تفاقم بسبب زيادة التدخل الحكومي في النشاط الاقتصادي وتزايد الانفاق الجاري على الضمان الاجتماعي، ويتم ذلك من خلال الإصدار النقدي ورفع الضرائب على الدخل وزيادة الدين العام الداخلي، وقدم النقوديون تبعاً لذلك اقتراح تخفيض نسبة العجز إلى الناتج المحلي بصورة تدريجية من خلال تخفيض الانفاق العام الجاري ولاسيما الضمان الاجتماعي، كما طالبوا بتخفيض الاستثمارات العامة، وقد اكد انصار المدرسة انه بعد تخفيض العجز الجاري ان لا يتم تمويل الباقي منه في الموازنة العامة عن طريق التمويل التضخمي بل اللجوء إلى أسعار الفائدة في الاجل القصير وهو أفضل بكثير من اللجوء إلى الضرائب في الاجل الطويل، ان رفع سعر الفائدة يؤدي إلى تقليل الائتمان المصرفي وزيادة عرض النقد ويساعد في ترشيد استخدام الموارد (Bernheim,1989:222).

٣. أسباب عجز الموازنة العامة:

هنالك أسباب عدة تؤدي إلى العجز في الموازنة العامة ومن أهم هذه الأسباب ما يأتي:

أ. الأسباب الاقتصادية:

إن عدم تحقق كفاءة الموازنة العامة من أهم الأسباب التي تؤدي إلى عجز الموازنة الحكومية، فإن تحقق الكفاءة تعد امراً ضروريا لتحقيق الأهداف الاقتصادية، لذا يتوجب على الحكومة وضع خطة للانفاق العام وتوزيع الموارد الاقتصادية بين القطاعات والعمل على ترشيد النفقات الحكومية، وتحديد الأولويات من خلال تخصيص جزء من الانفاق لرفع النمو الاقتصادي، ولاجل تحقيق الكفاءة يجب توجيه الموارد الاقتصادية نحو الإنتاج والاستثمار بقدر اكثر من توجيهها نحو الاستهلاك (الخطيب وشامية، ٢٠٠٣: ٢٧٠). كذلك الأزمات الاقتصادية تسبب عجز الموازنة، من حيث كونها أزمة طلب كلي او عرض كلي، ففي الدول النامية التي تعاني التضخم، أي الطلب الكلي أكبر من العرض الكلي لعدم مرونة الجهاز الإنتاجي، تضطر الدولة للاستيراد من الخارج لسد الزيادة في الطلب، الذي يؤدي إلى عجز في ميزان المدفوعات، وبالتالي تقوم الدولة بزيادة النفقات العامة لمواجهة الازمة، أما الدول المتقدمة التي تعاني الكساد، أي العرض أكبر من الطلب بسبب زيادة الإنتاج وانخفاض الاستهلاك، وهنالك دول تعاني أزمة التضخم الركودي، أي ان اقتصادها يعاني من تضخم وركود في نفس الوقت (زكي، ١٩٩٢: ١٤).

ب. الأسباب المالية:

إن زيادة ظاهرة التهرب الضريبي سواء كان تهرب كلي أو جزئي بسبب عدم وجود قوانين أو تشريعات وعقوبات على المتهربين، وعدم حصول الدولة على الإيرادات الضريبية، ويرجع سبب ضعف الطاقة الضريبية في البلدان النامية إلى انخفاض متوسط دخل الفرد وكثرة الإعفاءات الضريبية وانخفاض الوعي الضريبي، فضلاً عن جمود النظام الضريبي، وتفشي حالات الفساد المالي والإداري في دوائر الدولة وبروز ظاهرة المتاخرات المالية المستحقة للضريبة أو على الخدمات العامة كرسوم الكهرباء والماء، الأمر الذي أدى إلى ضياع المال العام وانخفاض كفاءة

تنفيذ المشاريع العامة وعدم صرف المبالغ المخصصة لها، مما يؤدي إلى حصول العجز في الموازنة العامة للدولة (علوان، ٢٠١٩: ٣١١).

ت. الأسباب الاجتماعية:

إن زيادة السكان على المستوى العام في الدول النامية، وكذلك هجرة السكان من المناطق الريفية إلى المدن الصناعية الكبيرة، وما ترتب عليه من مسؤولية على الحكومة اتجاه مجتمعاتها من توفير الحاجات الأساسية للمواطنين، فضلاً عن إقامة المشاريع العامة، والاهتمام بالخدمات والمرافق العامة للدولة من مستشفيات وطرق وجسور ومدارس، إذ أصبح الأفراد يطالبون الحكومة بأداء واجباتها اتجاههم، مما يترتب على الدولة ان تزيد من نفقاتها العامة لتلبية الحاجات المتزايدة (العبيدي، ٢٠٢١: ١٦٤).

ث. الأسباب الإدارية:

وتشمل التوسع الذي يحدث في الجهاز البيروقراطي للدول النامية وكذلك زيادة مقدار الانفاق العام الذي تقدمه الدول للاعداد المتزايدة من الموظفين، فضلاً عن ان هنالك عدداً كبيراً من الدول التي تعهدت بتعيين خريجيها من المعاهد والجامعات كوسيلة لمكافحة البطالة من دون مراعاة الحاجات الحقيقية، وهذا بدورة أدى إلى زيادة التكاليف العامة كالرواتب والأجور على الموازنة العامة للدولة، وبسبب نقص التخطيط هنالك عدد كبير من الموظفين اصبحوا غير منتجين مما تسبب في ظهور البطالة المقنعة، وهنا يتوجب على الدول ان تهتم ببرامج التخطيط وإعادة هيكلة القوى العاملة بما يتناسب مع توسع العمالة وزيادة مقدار الاستثمار الحكومي (الكتبي، ٢٠٠٨: ١٣٧-١٣٨).

ج. الأسباب السياسية:

بسبب الاضطرابات السياسية والأمنية التي تمر بها دول العالم وبالأخص الدول النامية، وغياب المناخ الاستثماري الملائم، أدت إلى هروب رؤوس الأموال المحلية إلى الخارج، وعزوف المستثمرين الأجانب من الاستثمار في هذه البلدان، فضلاً عن تطور العلاقات السياسية الدولية وزيادة التمثيل الدبلوماسي والمشاركة في المنظمات الدولية والإقليمية، فضلاً عن ذلك ان اهتمام الدولة الحديثة بالفئات الاجتماعية ذات الدخول المحدودة وتقديم الخدمات الضرورية إليها وما يتطلبة كسب رضا الناخبين وأفراد الشعب كوسيلة لاستمرار النظام السياسي مما يترتب عليه من زيادة في الانفاق العام.

٤. آثار عجز الموازنة العامة:

عندما يكون هنالك عجز في الموازنة العامة للحكومة فإنها تسعى إلى تمويل هذا العجز من خلال استعمال تكامل وتناسق أدوات السياسة المالية والضريبية لتخفيض هذا العجز، ويعتمد نجاح الحكومة على مدى الفهم لطبيعة أدوات السياسة المالية والتحليل العلمي لما بينها من علاقات تعارض وصولاً إلى التكامل والتناسق من جانب وما بينها وبين النشاط الاقتصادي الكلي من جانب آخر.

أما عمليات التمويل فتكون عن طريق مصادر مختلفة منها داخلية أو محلية وتتمثل بالضرائب (زيادة نسبة الضرائب المفروضة أو فرض ضرائب جديدة)، أو من خلال الاقتراض الداخلي أو الإصدار النقدي الجديد، والطريقة الأخرى لتمويل العجز هي اللجوء للخارج (الاقتراض

من المؤسسات الدولية أو المصادر التجارية) وفيما يلي توضح لهذه المصادر: (الجبوري، ٢٠١٨: ٦٠)

أ. الضرائب:

إحدى مصادر الحكومة لتمويل العجز في الموازنة العامة هو زيادة نسبة الضرائب المفروضة أو فرض ضرائب جديدة، وهذا الإجراء يؤدي إلى تقليص حجم الدخل للأفراد، ومن ثم خفض الانفاق الخاص، وبالتالي خفض الطلب الكلي، إذ أن فرض ضرائب أو زيادة نسبتها يؤدي إلى انخفاض مستوى الدخل المتاح الذي بدوره يؤدي إلى انخفاض في الانفاق الاستهلاكي، وبما ان الضرائب تستوفي جزءاً من دخل الأفراد مما ينجم عن ذلك ان نسبة الادخار سوف تنخفض، لذلك فإن حجم الأموال المخصصة للاقراض ستتراجع ويترتب على ذلك ارتفاع أسعار الفائدة، ونتيجة للعلاقة العكسية بين سعر الفائدة والاستثمار فإن الأخير سوف ينخفض مؤدياً إلى انخفاض الدخل والاستخدام ومن ثم انخفاض الإيرادات الضريبية.

ب. الاقتراض:

إن القرض العام يعد من موارد الدولة الائتمانية (الموارد المؤقتة)، إذ لا يتصف بالدورية والانتظام، وتلجأ إليه الحكومة في حالتين: الأولى عندما تبلغ الضرائب حدودها القصوى، أي ان المعدل الضريبي بلغ حجمه الأمثل، وهذا يعني ان المقدرة التكليفية القومية قد بلغت أقصاها وان الزيادة في الضرائب ستنعكس سلباً على النشاط الاقتصادي، أما الثانية في حالة يكون للضرائب جوانب اجتماعية ذات ردود أفعال عكسية، بمعنى وجود قيود اقتصادية واجتماعية للضرائب تحد من قدرة الدولة من الاعتماد عليها في تمويل عجز الموازنة مما يضطرها اللجوء إلى القرض العام (حسن، ٢٠١٨: ٤٢).

إن عملية تمويل العجز بهذه الوسيلة يعد مالياً بحتاً، إذ لا يترتب عليه أي زيادة في عرض النقد في الأجل الطويل، ولكن يؤدي إلى تقليل حجم الأرصدة المعدة للاقراض والممولة للاستثمار الخاص في الاجل القصير، وأيضاً زيادة معدلات الفائدة نتيجة قيام الدولة ببيع السندات (وهذا يعني انها تقترض) لتمويل العجز ولجعلها محل جذب فإن أسعار الفائدة تكون اعلى مما هو معتاد عليه في السوق، ونتيجة لذلك فإن ارتفاع معدلات الفائدة في الاقتصاد سيؤدي إلى ارتفاع كلفة تمويل المشاريع الخاصة مما يضطرهم إلى تقليل اقتراضهم واستثمارهم، ويعني هذا ان الاقتراض يعد وسيلة مالية سهلة لكنها تؤدي إلى تحديد النشاط الاقتصادي وحرمان القطاع الخاص من الموارد المالية التي يمكن ان يستخدمها بطريقة كفوء من أجل زيادة معدلات النمو الاقتصادي، كذلك يمكن تمويل العجز من خلال الاقتراض من المؤسسات والمنظمات الدولية، ولكن هذه المؤسسات والمنظمات لها شروط تضعها مقابل الاقتراض وتكاد تكون هذه الشروط تعجيزية في بعض الأحيان، الأمر الذي يؤدي بالبلد المقترض إلى الدخول في التبعية المالية بل حتى الاقتصادية لهذه المؤسسات، فضلاً عن استنزاف هذا الدين لموارد البلد المقترض من خلال سداد الين وفوائده (خدمة الدين) والنتيجة زيادة عجز الموازنة العامة، ان عملية تمويل العجز من خلال الاقتراض الخارجي له آثار توسعية على عرض النقد في الداخل في المدى القصير فعندما تقوم الحكومة بالانفاق على بعض المستلزمات، هذا الامر يؤدي إلى تخفيض أسعار الفائدة ونتيجة لذلك زيادة الاستثمار والدخل والاستخدام، أما في الأمد الطويل عند تسديد القرض تلجأ الدولة إلى فرض المزيد من الضرائب مما يحدث الأثر المعاكس (الجبوري، ٢٠١٨: ٦٤).

ت. الإصدار النقدي:

بسبب قلة الإيرادات المتحصلة من الضرائب والرسوم والقروض، إذ تمر الدولة بظروف اقتصادية تتطلب لجوءها إلى وسيلة الاصدار النقدي الجديد، وحسب رأي الاقتصاديون بضرورة تخصيص كمية من هذا الإصدار للقيام بمشاريع واستثمارات تؤدي إلى التوسع في انتاج البضائع الاستهلاكية، وينصح بعدم استخدام كميات كبيرة من الإصدار وانما كميات صغيرة ومتباعدة ، لتلافي آثاره المضرة بالدخل القومي وما ينتج عنه من أعباء اقتصادية لا تتلائم مع المقدرة الاقتصادية والمالية لمختلف شرائح المجتمع، فضلاً عن انهيار قيمة النقود واختلال التوازن النقدي(القيسي، ٢٠١١: ٧٩).

إن الاعتماد على الجهاز المصرفي في تمويل العجز سوف يؤدي إلى حدوث تضخم مالي، ويعني هذا ان الإصدار النقدي الجديد لتمويل العجز في الموازنة ليس مطلق، وانما يجب ان تتوفر الظروف الملائمة التي تفترض مرونة الجهاز الإنتاجي، بحيث اذا لم يكن الجهز الإنتاجي يتصف بالمرونة فإن خطورة الإصدار النقدي ستؤدي إلى تفاقم معدلات التضخم، وعليه فإن الإصدار الجديد يجب أن يكون محكوما بقواعد تحد من الحرية المطلقة المصارف في عملية الإصدار، أي إن سياسة التمويل للعجز من خلال الإصدار النقدي تشترط أن لا يتحقق الاستخدام الكامل لأن زيادة الإصدار تؤدي إلى زيادة الطلب الكلي مما يشجع المنتجين على زيادة الإنتاج، وهذا ما يطلق عليه الاقتصادي (كينز) بالتضخم المرغوب، أما في حالة كون الاقتصادعند مستوى الاستخدام الكامل فإن زيادة الإصدار النقدي ستؤدي إلى رفع معدلات التضخم، إذ يسمى هذا بالتضخم المخرب حسب رأي (كينز) (خلف، ٢٠١٧: ٤٥-٤٦).

ثانياً: العلاقة بين قواعد السياسة المالية وتقليل العجز:

١. طبيعة وتحليل الموقف المالي للاقتصاد العراقي:

أ. طبيعة الاقتصاد العراقي:

يتصف الاقتصاد العراقي باختلالات هيكلية واضحة، إذ يعد اقتصاداً احادي الجانب، لكون الجزء الأكبر من ايراداته العامة متاتية من مصدر واحد ألا وهو النفط، وعليه فإن الإيرادات العامة للدولة مرتبطة بطبيعة هذا المورد وتقلبات أسعاره، كما ان قطاع النفط له النسبة الأكبر في تكوين الناتج المحلي الإجمالي قياساً بباقي القطاعات الإنتاجية الأخرى التي يكاد يكون وجودها مرتبط بشكل أو بآخر بهذا القطاع، فضلاً عن أن صادرات النفط الخام تحتل الأهمية الأكبر من إجمالي الصادرات، ويعاني العراق من ضعف في رسم وتنفيذ سياسته المالية بصورة صحيحة، إذ أن عملية تنفيذ السياسة المالية من اختصاص وزارة المالية، وان عمل الوزارة في هذه المرحلة يكاد يكون الأقرب إلى عمل امين الصندوق في أي دائرة حكومية والذي يقوم بعملية قيد للايرادات العامة في السجلات المحاسبية، وان عمليات الانفاق العام تكون حسب تخصيصات الوزارات والمؤسسات غير المرتبطة بوزارة، وان تقدير الانفاق يكون عادة على أساس حصة الوزارة في السنة السابقة وليس على أساس خطة الوزارة للسنة القادمة، فضلاً عن الاخذ بنظر الاعتبار أي تغير في حجم الإيرادات العامة الجديدة والمتوقعة مستقبلاً، التي تكون أغلبها من العوائد النفطية، وبعد تحصيل الإيرادات يتم ايداعها في البنك المركزي الذي يقوم بتحويلها من العملة الأجنبية (الدولار) إلى العملة المحلية وحسب سعر الصرف الرسمي للدولة (العنبكي، ٢٠٠٨: ٧٩).

إن تحليل الموقف المالي للاقتصاد العراقي خلال فترة البحث يمكن تقسيمة إلى عدة مراحل، لأن الوضع السياسي والحكومي في العراق قد أثر وتاثر بالتقلبات الحاصلة في أسعار النفط في الأسواق العالمية، فضلاً عن التدخل العسكري الذي أدى إلى تغيير نظام الحكم في العراق عام ٢٠٠٣ من قبل الولايات المتحدة الامريكية ودول التحالف الأجنبي.

ب. تحليل مؤشرات الاقتصاد العراقي:

- **مرحلة الوفرة المالية (٢٠٠٩-٢٠١٤):** بعد عام (٢٠٠٨) وما سببته الأزمة الاقتصادية العالمية من آثار سلبية على الاقتصاد العالمي بصورة عامة والاقتصاد العراقي بصورة خاصة، شهدت هذه المرحلة تعافي الاقتصاد العالمي من آثار الازمة المذكورة، مما أدى إلى زيادة الطلب العالمي على النفط الخام الذي انعكس بدورة على ارتفاع أسعار النفط في الأسواق العالمية، إذ أدى هذا الارتفاع إلى زيادة الإيرادات النفطية للعراق، فقد بلغت حوالي (57.199) مليون دولار، إذ ساعدت على ارتفاع حصيلة الناتج المحلي الإجمالي ليصل إلى حوالي (138.516) مليون دولار عام (٢٠١٠)، ليحقق معدل نمو سنوي نحو (24.1%) مقارنة بعام (٢٠٠٩)، وخلال المدة المذكورة كان أعلى مستوى بلغه الناتج المحلي الإجمالي في عام (٢٠١٣)، إذ بلغ حوالي (234.637) مليون دولار، لتكون هذه المحصلة هي الأعلى خلال مدة البحث، إذ حققت هذه الزيادات وفرة مالية كبيرة كان بإمكان الحكومة في وقتها ان تستغلها أفضل استغلال في تطوير البنى التحتية المدمرة نتيجة الاحتلال الأمريكي والغربي للعراق والعمليات العسكرية التي حدثت بسبب الاضطراب الأمني للفترة التي أعقبت العمليات العسكرية للمدة (٢٠٠٣-٢٠٠٨)، وكذلك في دعم الاقتصاد الوطني من خلال تنويع مصادر الإيرادات واستخدام الموارد المعطلة الطبيعية والبشرية للأغراض التنمية الاقتصادية والنمو، فضلاً عن ذلك الاستخدام السيء لهذه الأموال وسرقتها عن طريق المشاريع الوهمية والفساد الإداري والمالي المستشري في مفاصل المؤسسات الحكومية، أما في عامي (٢٠١٤-٢٠١٥) فقد شهدت انخفاض الناتج المحلي الإجمالي بسبب هجمات المنظمات الإرهابية على المناطق الغربية والشمالية من العراق وسيطرتها على أراضي هذه المناطق، فضلاً عن انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية نتيجة لزيادة انتاج النفط الصخري في الولايات المتحدة الامريكية، إذ أثر انخفاض الإيرادات النفطية على حصيلة الناتج المحلي الإجمالي ليصل إلى حوالي (166.821) مليون دولار عام (٢٠١٥)، وبمعدل نمو سنوي سالب نحو (26.9%) عن عام (٢٠١٤) الذي كان بنحو سالب (2.7%)، وقد حققت هذه المدة معدل نمو مركب نحو (0.03)، ونتيجة التزايد المستمر في النفقات العامة وعدم إمكانية حصيلة الإيرادات العامة على تغطيتها، الأمر الذي أدى إلى حدوث عجز في الموازنة العامة خلال السنوات (٢٠١٣-٢٠١٤)، إذ بلغ نحو (4.535 و5.693) مليون دولار على التوالي، أما الدين العام فقد سجل انخفاض خلال المدة ليصل إلى (46.452) مليون دولار عام (٢٠١٣) بعد أن كان حوالي (55.365) مليون دولار عام (٢٠١٠) نتيجة لتنفيذ العراق لمقررات نادي باريس عام (٢٠٠٤) التي تهدف إلى تمكين العراق من استعادة عافيته الاقتصادية، فقد تم شطب نسبة (80%) من الديون المترتبة بذمت العراق لدول النادي المذكور.

الجدول (1) تطور مؤشرات الاقتصاد العراقي للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٩) (مليون دولار)

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي GDP	إجمالي النفقات العامة	الإيرادات النفطية	إجمالي الإيرادات العامة	فائض وعجز الموازنة العامة	الدين العام الداخلي والخارجي
٢٠٠٩	111.66	47.511	44.232	47.216	(0.295)	52.223
٢٠١٠	138.516	52.165	57.199	59.981	7.816	55.365
٢٠١١	185.749	68.083	87.566	88.879	20.796	51.923
٢٠١٢	218.032	90.171	100.575	102.759	12.588	49.814
٢٠١٣	234.637	102.167	95.377	97.632	(4.535)	46.452
٢٠١٤	228.415	96.219	83.252	90.526	(5.693)	51.368
٢٠١٥	166.821	70.962	43.969	56.958	(14.004)	47.287
٢٠١٦	165.482	61.824	37.199	44.885	(16.939)	48.172
٢٠١٧	186.273	63.437	54.682	65.06	1.623	75.791
٢٠١٨	225.982	67.96	80.352	89.554	21.593	44.376
٢٠١٩	232.065	93.885	83.375	90.392	(3.493)	72.108

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على:
- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، الجهاز المركزي للإحصاء، التقرير الاحصائي السنوي، سنوات متفرقة.
- البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاحصائي السنوي، سنوات متفرقة.
- بيانات تقرير صندوق النقد العربي السنوي لعام (٢٠٢١).
- تم احتساب معدل النمو السنوي وفق الصيغة الآتية (y2-y1/y1 *100)، اما معدل النمو المركب وفق الصيغة الاتية (r=(p1/p0)1/n -1).
- الأرقام بين قوسين في الجدول سالبة.

- **مرحلة الاضطراب المالي (٢٠١٥-٢٠١٩):** شهد عام (٢٠١٥) انخفاض كبير في حصيلة الناتج المحلي الإجمالي نتيجة انخفاض الإيرادات النفطية والمنعكسة على إجمالي الإيرادات العامة، إذ بلغ حوالي (166.821) مليون دولار، ومعدل نمو سنوي سالب نحو (26.9%)، أما أعلى حصيلة للناتج المحلي الإجمالي خلال المدة المذكور كانت عام (٢٠١٩)، إذ بلغت حوالي (232.065) مليون دولار، وبمعدل نمو سنوي نحو (2.7%)، وهذا الارتفاع سببه عودة أسعار النفط إلى الارتفاع في الأسواق العالمية نتيجة زيادة الطلب العالمي على النفط الخام، مما أدى إلى ارتفاع الإيرادات النفطية للعراق، أما النفقات العامة بعد عام (٢٠١٥) بدأت بالارتفاع تدريجياً حتى وصل عام (٢٠١٩) إلى حوالي (93.885) مليون دولار، بسبب تعافي أسعار النفط الخام نتيجة زيادة الطلب في أسواق النفط العالمية، وكانت الزيادة للنفقات الجارية على حساب النفقات الاستثمارية، إذ شهدت المدة (٢٠١٥-٢٠١٨) انخفاض تدريجي للنفقات الاستثمارية، إذ بلغت حوالي (11.614) مليون دولار عام (٢٠١٨) بعد ان كانت حوالي (22.191) مليون دولار عام (٢٠١٥) وبمعدل نمو مركب سالب نحو (0.15)، أما الإيرادات العامة فقد بلغت عام (٢٠١٦) حوالي (44.885) مليون دولار، بسبب انخفاض العوائد النفطية نتيجة تأثرها بانخفاض أسعار النفط العالمية، إذ بلغت حوالي (37.199) مليون دولار، وكانت نسبة مساهمتها إلى إجمالي الإيرادات العامة نحو (82.8%)، أما نسبة مساهمة الإيرادات الأخرى إلى إجمالي الإيرادات العامة فقد بلغت نحو (17.1%)، وبعد ذلك بدأت الإيرادات العامة بالارتفاع إلى أن وصلت أعلى مستوى لها عام (٢٠١٩)، إذ بلغت حوالي (90.392) مليون دولار، بسبب تعافي أسعار النفط العالمية، وبمعدل نمو سنوي نحو (101.2%) مقارنة بعام (٢٠١٦)، إذ بلغت نسبة مساهمة الإيرادات النفطية إلى الإيرادات العامة نحو (92.2%)، في حين بلغت نسبة مساهمة الإيرادات

الأخرى إلى إجمالي الإيرادات العامة نحو (7.7%)، أما بخصوص العجز في الموازنة العامة فقد بلغت أعلى نسبة نمو سنوي للعجز عام (٢٠١٥) بنحو (145.9%) مقارنةً بعام (٢٠١٤)، وكان سبب العجز لهذه المدة هو زيادة الانفاق العام الحكومي على العمليات العسكرية لمواجهة هجمات المنظمات الإرهابية في مناطق غرب العراق وشماله، يقابلة انخفاض في الإيرادات العامة نتيجة لانخفاض أسعار النفط الذي أثر على العوائد النفطية، فضلاً عن زيادة انتاج النفط الصخري من قبل الولايات المتحدة الامريكية الذي كان سبباً رئيس في انخفاض الطلب على النفط الخام وانخفاض أسعاره في الأسواق العالمية، أما عامي (٢٠١٧ و٢٠١٨) فقد تحقق فيهما فائض مالي للموازنة العامة، إذ بلغ حوالي (1.623 و21.594) مليون دولار على التوالي، وكانت نسبة الفائض إلى الناتج المحلي الإجمالي للسنتين المذكورتين نحو (0.87% و9.5%) على التوالي، وسبب ذلك قيام الحكومة بعملية ضغط للنفقات العامة وخصوصاً الاستثمارية كمحاولة منها لتلافي العجز في الموازنة العامة أو تقليله، فضلاً عن تعافي أسعار النفط العالمية نتيجة لزيادة الطلب على النفط الخام، أما المدة (٢٠١٦-٢٠١٩) فقد شهدت ارتفاعاً للدين العام وخصوصاً (٢٠١٧ و٢٠١٩) وذلك بسبب انخفاض أسعار النفط إلى مستويات متدنية أثرت بشكل كبير على الإيرادات العامة ضمن الموازنة، كما ان الإجراءات التي اتخذتها الولايات المتحدة الامريكية بزيادة إنتاج النفط الصخري قد ساهم في زيادة العرض العالمي من النفط، وهو ما انعكس سلباً في انخفاض الأسعار العالمية وخصوصاً للدول التي تعتمد بشكل كبير على مبيعات النفط في تغطية نفقاتها العامة، كما هو الحال للعراق الذي كان من أكثر المتضررين من هذا الإجراء، ناهيك عن العجز الحاصل في الموازنة العامة والذي انعكس بشكل سلبي على تغطية تخصيصات الموازنة التشغيلية الخاصة برواتب موظفي الدولة، الأمر الذي دعا الحكومة إلى اللجوء إلى الاقتراض الداخلي من البنك المركزي وبعض المصارف التجارية.

٢. المتغيرات الاقتصادية وقواعد السياسة المالية:

إن قواعد السياسة المالية هي حصيلة لقسمة (المتغيرات الاقتصادية / الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية × 100)، وهي بذلك تبين نسب هذه المتغيرات بالنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، وكما يأتي:

أ. قاعدة النفقات العامة:

إن النفقات العامة تعبر عن ما تقوم به الحكومة من انفاق على الاعمال خلال عام واحد وضمن التخصيصات المعتمدة في الموازنة العامة للدولة، وتقسم النفقات العامة إلى نوعين، النفقات التشغيلية والنفقات الاستثمارية، أما قاعدة النفقات العامة هي إجمالي النفقات العامة خلال عام واحد / إجمالي الناتج المحلي للعام نفسه × 100.

الجدول (2) تطور قاعدة النفقات العامة في العراق للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٩) (مليون دولار)

السنوات	الناتج المحلي الإجماليGDP	إجمالي النفقات العامة	قاعدة النفقات العامة إلى GDP %
٢٠٠٩	111.66	47.511	42.5
٢٠١٠	138.516	52.165	37.6
٢٠١١	185.749	68.083	36.6
٢٠١٢	218.032	90.171	41.3
٢٠١٣	234.637	102.167	43.5
٢٠١٤	228.415	96.219	42.1
٢٠١٥	166.821	70.962	42.5

السنوات	الناتج المحلي الإجماليGDP	إجمالي النفقات العامة	قاعدة النفقات العامة إلى GDP %
٢٠١٦	165.482	61.824	37.4
٢٠١٧	186.273	63.437	34.1
٢٠١٨	225.982	67.96	30.1
٢٠١٩	232.065	93.885	40.4

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على بيانات الجدول (1).
- تم استخراج النسب المؤية من قبل الباحث.

ومن خلال بيانات الجدول (2)، نلاحظ في عام (٢٠٠٩) بلغ الناتج المحلي الإجمالي حوالي (111.660) مليون دولار، لتقابلة النفقات العامة إلى حوالي (47.511) مليون دولار، لتسجل نسبة قاعدة النفقات نحو (42.5%)، وخلال الفترة (٢٠١٠-٢٠١٣) استمر الارتفاع في الناتج المحلي الإجمالي والنفقات العامة للحكومة لتبلغ حوالي (234.637) مليون دولار كناتج محلي إجمالي و(102.167) مليون دولار كنفقات عامة، إذ سجلت قاعدة النفقات العامة ما نسبته نحو (43.5%) في عام (٢٠١٣)، إذ بلغ معدل النمو المركب للناتج المحلي الإجمالي لنفس الفترة نحو (0.14) وللنفقات العامة نحو (0.18)، أما الفترة (٢٠١٤-٢٠١٦) انخفض كل من الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالي (165.482) مليون دولار ليقابله انخفاض في إجمالي النفقات العامة إلى حوالي (61.824) مليون دولار، بسبب تأثر العوائد النفطية بانخفاض مستوى أسعار النفط الخام العالمية نتيجة قيام الولايات المتحدة الامريكية بإنتاج النفط الصخري في هذه الفترة، مما أثر على مستوى الطلب العالمي على النفط الخام، فضلاً عن السياسة المالية الانكماشية التي تبنتها الحكومة خلال هذه الفترة، نتيجة مرحلة الاضطراب المالي التي تخللتها العمليات العسكرية ضد التنظيمات الإرهابية بعد عام (٢٠١٤)، إذ سجلت قاعدة النفقات العامة لعام (٢٠١٦) ما نسبته نحو (37.4%)، أما الفترة (٢٠١٧-٢٠١٩) فقد ارتفع الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالي (232.065) مليون دولار، بعد ان كان حوالي (186.482) مليون دولار، وبعدل نمو مركب نحو (0.07)، ليقابلة ارتفاع في إجمالي النفقات العامة إلى حوالي (93.885) مليون دولار، بعد ان كانت حوالي (6.437) مليون دولار، وبمعدل نمو مركب نحو (0.13)، لتسجل قاعدة النفقات ما نسبته نحو (40.4%)، وكان سبب الزيادة في الناتج المحلي الإجمالي نتيجة لزيادة الإيرادات العامة المرتبطة بالعوائد النفطية التي هي الأخرى مرتبطة بأسعار النفط الخام العالمية، ونتيجة لذلك ارتفعة النفقات العامة.

ب. قاعدة الإيرادات العامة:

إن الإيرادات العامة تعبر عن مدى إمكانية الحكومة في الحصول على الأموال من خلال مواردها المختلفة خلال عام واحد، وتقيد حصيلة هذه الأموال في الموازنة العامة للدولة، أما قاعدة الإيرادات العامة فهي إجمالي الإيرادات العامة خلال عام واحد / إجمالي الناتج المحلي لنفس العام × 100.

الجدول (3) تطور قاعدة الإيرادات العامة في العراق للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٩) (مليون دولار)

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي GDP	إجمالي الإيرادات العامة	قاعدة الإيرادات العامة إلى GDP %
٢٠٠٩	111.66	47.216	42.3
٢٠١٠	138.516	59.981	43.3
٢٠١١	185.749	88.879	47.8
٢٠١٢	218.032	102.759	47.1
٢٠١٣	234.637	97.632	41.6

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي GDP	إجمالي الإيرادات العامة	قاعدة الإيرادات العامة إلى GDP %
٢٠١٤	228.415	90.526	39.6
٢٠١٥	166.821	56.958	34.1
٢٠١٦	165.482	44.885	27.1
٢٠١٧	186.273	65.06	34.9
٢٠١٨	225.982	89.554	39.6
٢٠١٩	232.065	90.392	38.9

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على بيانات الجدول (1).
- تم استخراج النسب المؤية من قبل الباحث.

ومن خلال بيانات الجدول (3)، نلاحظ في عام (٢٠٠٩) ونتيجة لتأثير الازمة المالية العالمية على الاقتصاد العالمي التي أدت إلى انخفاض أسعار النفط العالمية، مما انعكس سلباً على العوائد النفطية للعراق الذي بدوره أدى إلى انخفاض في إجمالي الإيرادات العامة، إذ بلغت حوالي (47.216) مليون دولار، وبمعدل نمو سنوي سالب نحو (30.1%)عن عام (٢٠٠٨)، وسجلت قاعدة الإيرادات العامة ما نسبته نحو (42.3%)، بعد ذلك بدأت الإيرادات العامة بالارتفاع نتيجة تعافي أسعار النفط العالمية وارتفاعها إلى مستويات عالية جداً، فضلاً عن الاستقرار الأمني الذي شهده العراق بعد عام (٢٠٠٩)، إذ وصل سعر البرميل الواحد من النفط الخام إلى أكثر من (100) دولار، مما أدى إلى زيادة حصيلة الإيرادات العامة لتصل إلى حوالي (102.759) مليون دولار في عام (٢٠١٢) وهي أعلى حصيلة تسجلها الإيرادات العامة خلال مدة الدراسة، وبمعدل نمو مركب نحو (0.13) للفترة (٢٠١٠-٢٠١٣)، وقد سجلت قاعدة الإيرادات العامة اعلى نسبة خلال الفترة المذكورة بنحو (47.8%)، أما عام (٢٠١٤) فقد سجل انخفاض للايرادات العامة، إذ بلغت حوالي (90.526) مليون دولار يقابلها انخفاض في إجمالي الناتج المحلي، وقد سجلت قاعدة الإيرادات العامة ما نسبته نحو (39.6%)، وبمعدل نمو سنوي سالب نحو (7.3%)، وفي الفترة (٢٠١٥-٢٠١٦) استمر الانخفاض في إجمالي الإيرادات العامة نتيجة تاثر العوائد النفطية بانخفاض أسعار النفط العالمية بسبب انتاج الولايات المتحدة الأمريكية للنفط الصخري واستخدامه كبديل للنفط الخام في الأسواق العالمية، فضلاً عن تعرض العراق إلى هجمات من قبل المجاميع الإرهابية أثرت على الاقتصاد العراقي، أما الفترة (٢٠١٧-٢٠١٩) وكنتيجة طبيعية لتعافي أسعار النفط العالمية من خلال زيادة الطلب العالمي على النفط الخام، وارتفاع العوائد النفطية للعراق مما أدى إلى زيادة الإيرادات العامة في الموازنة العامة، الأمر الذي أدى إلى زيادة الناتج المحلي الإجمالي، إذ بلغ إجمالي الإيرادات العامة في عام (٢٠١٩) حوالي (90.392) مليون دولار، والناتج المحلي الإجمالي حوالي (232.065) مليون دولار وهي ثاني أعلى حصيلة يصل لها الناتج المحلي الإجمالي بعد عام (٢٠١٣)، وقد سجلت قاعدة الإيرادات العامة ما نسبته نحو (29.9%) لعام (٢٠١٩).

ت. قاعدة العجز والفائض:

تعد الموازنة العامة من أهم الأدوات المالية للحكومة، ومن خلالها يمكن التعرف على المركز المالي للدولة، فإذا كانت الإيرادات العامة للدولة تفوق نفقاتها العامة سيكون هناك فائض في الموازنة العامة، والعكس صحيح عندما تكون الإيرادات أدنى من النفقات سيكون هناك عجز بالموازنة العامة.

الجدول (4) تطور قاعدة العجز والفائض للموازنة العامة في العراق للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٩) (مليون دولار)

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي GDP	العجز والفائض في الموازنة العامة	قاعدة العجز والفائض إلى GDP %
٢٠٠٩	111.66	(0.295)	(0.3)
٢٠١٠	138.516	7.816	5.6
٢٠١١	185.749	20.796	11.2
٢٠١٢	218.032	12.588	5.7
٢٠١٣	234.637	(4.535)	(1.9)
٢٠١٤	228.415	(5.693)	(2.5)
٢٠١٥	166.821	(14.004)	(8.4)
٢٠١٦	165.482	(16.939)	(10.2)
٢٠١٧	186.273	1.623	0.8
٢٠١٨	225.982	21.593	9.5
٢٠١٩	232.065	(3.493)	(1.5)

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على بيانات الجدول (1).
- تم استخراج النسب المؤية من قبل الباحث.
- الأرقام بين الأقواس سالبة.

ومن خلال بيانات الجدول (4)، فقد سجلت قاعدة العجز والفائض ما نسبته نحو (0.3%) في عام (٢٠٠٩)، أما عام (٢٠١٠) فقد بلغ الفائض المالي حوالي (7.816) مليون دولار وبمعدل نمو مركب نحو (0.04)، نتيجة لارتفاع حصيلة الإيرادات العامة مقابل النفقات العامة في الموازنة العامة للحكومة، لتسجل القاعدة المالية للموازنة نسبة موجبة نحو (5.6%)، وكذلك بالنسبة للعامين (٢٠١١ و٢٠١٢) فقد حققت الموازنة العامة فائض مالي كبير، إذ بلغ حوالي (20.796) مليون دولار لعام (٢٠١١) وبمعدل نمو سنوي نحو (166.1%)، وهو فائض مالي كبير قياساً بالسنوات السابقة واللاحقة أيضاً، وقد سجلت قاعدة العجز والفائض ما نسبته نحو (11.2% و5.7%) على التوالي، أما العامين (٢٠١٣ و٢٠١٤) فقد سجلاً عجزاً مخططاً حوالي (4.535 و5.693) مليون دولار على التوالي، لتسجل قاعدة العجز والفائض نسبة سالبة تقدر بنحو (1.9% و2.5%) على التوالي، وهذه النسبة تعد مقبولة لأنها لم تتجاوز النسبة المحددة للعجز وهي (3%) من الناتج المحلي الإجمالي التي وضعتها اتفاقية "ماسترخت" للاتحاد الأوربي، وسبب العجز للعامين المذكورين هو زيادة النفقات العامة بشقيها الجاري والاستثماري يقابلة الانخفاض في العوائد النفطية نتيجة انفاض أسعار النفط العالمية، مما أثر على إجمالي الإيرادات العامة وعدم إمكانية الحكومة من تغطية نفقاتها العامة من مصادر ايراد أخرى، وفي عام (٢٠١٥) ونتيجة لانخفاض أسعار النفط العالمية بسبب انخفاض الطلب العالمي على النفط الخام، فقد تاثرت الإيرادات العامة كونها مرتبطة بشكل كبير بالعوائد النفطية، مما جعلها أدنى من مستوى النفقات العامة المخصصة في الموازنة العامة، فضلاً عن ذلك زيادة الانفاق العسكري لشراء الأسلحة والعتاد لمواجهة هجمات المنظمات الإرهابية الذي سبب بارتفاع إجمالي النفقات العامة، فقد سجلت الموازنة العامة عجزاً مالياً بحوالي (14.004) مليون دولار، وبمعدل نمو مركب سالب نحو (٢.١٢)، وبذلك فقد سجلت القاعدة المالية للموازنة العامة نسبة سالبة نحو (8.4%)، وهنا قد تجاوزت هذه النسبة الحد الأقصى للعجز في الموازنة العامة التي وضعتها اتفاقية "ماسترخت" للاتحاد الأوربي بأن لا يتجاوز عجز الموازنة نسبة (3%) من إجمالي الناتج المحلي، وكذلك العام (٢٠١٦)، إذ سجلت الموازنة العامة فيه عجزاً مالياً تجاوز النسبة المحددة أعلاه، إذ بلغ العجز حوالي (16.939) مليون دولار، وبمعدل نمو سنوي سالب نحو

(20.9%) مقارنةً بعام (٢٠١٥)، وقد سجلت قاعدة العجز والفائض نسبة سالبة نحو (10.2%) وهي أعلى نسبة تسجلها هذه القاعدة خلال مدة الدراسة، وفي العامين (٢٠١٧ و٢٠١٨) عاودة الإيرادات العامة إلى الارتفاع نتيجة تعافي أسعار النفط العالمية مما حقق عوائد نفطية ساعدة على رفع حصيلة الإيرادات العامة، فضلاً عن قيام الحكومة بعملية ضبط للنفقات العامة بجانبها التشغيلي وتخفيض الانفاق الاستثماري، كمحاولة منها لتقليل العجز في الموازنة العامة، مما أدى إلى تحقيق فائض مالي في الموازنة العامة للعامين المذكورين، إذ بلغ الفائض المالي حوالي (1.623 و21.594) مليون دولار على التوالي، وبمعدل نمو سنوي نحو (1230.4%)، إذ سجلت قاعدة العجز والفائض نسبة موجبة نحو (0.8% و9.5%) على التوالي، اما العام (٢٠١٩) فقد ظهر في الموازنة العامة عجزاً مخططاً بلغ حوالي (3.493) مليون دولار، لتسجل قاعدة العجز والفائز نسبة سالبة نحو (1.5%).

ث. قاعدة الدين العام:

إن الهدف الأساس لهذه القاعدة هو تحديد حجم الدين العام بشكل معين وآمن بحيث يكون نسبة من الناتج المحلي الإجمالي، وقد حدد الخبراء في صندوق النقد الدولي بان نسبة إجمالي الدين العام يجب ان لا تزيد عن (60%) من الناتج المحلي الإجمالي لأي بلد، لكن لا يمكن اعتماد هذه النسبة كأساس للدين العام لأنها تختلف من بلد لآخر، وان فاعلية قاعدة الدين العام تكمن في مدى إمكانية تحقيق هدف الدين ومتابعته.

ومن خلال بيانات الجدول (5)، نلاحظ في عام (٢٠١٠) ونتيجة إلى حالة التحسن في الاقتصاد وتسديد جزء من الديون للدول والمنظمات خارج نادي باريس، انخفض الدين العام إلى حوالي (55.362) مليون دولار، وبمعدل نمو مركب سالب نحو (0.06)، أما قاعدة الدين فقد انخفضت إلى ما دون الحدود الحرجة لتسجل ما نسبته نحو (39.9%)، ليستمر انخفاض الدين العام للاعوام (٢٠١١ و٢٠١٢ و٢٠١٣)، لتحقق قاعدة الدين العام أدنى نسبة لها خلال الفترة اذ بلغت نحو (19.8%).

الجدول (5) تطور قاعدة الدين العام في العراق للمدة (٢٠٠٩-٢٠١٩) (مليون دولار)

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي GDP	إجمالي الدين العام	قاعدة الدين العام إلى GDP %
٢٠٠٩	111.66	52.223	46.7
٢٠١٠	138.516	55.365	39.9
٢٠١١	185.749	51.923	27.9
٢٠١٢	218.032	49.814	22.8
٢٠١٣	234.637	46.452	19.8
٢٠١٤	228.415	51.368	22.5
٢٠١٥	166.821	47.287	28.3
٢٠١٦	165.482	48.172	29.1
٢٠١٧	186.273	75.791	40.7
٢٠١٨	225.982	44.376	19.6
٢٠١٩	232.065	72.108	31.1

المصدر: الجدول من إعداد الباحثان بالاعتماد على بيانات الجدول (1).
- تم استخراج النسب المؤية من قبل الباحث.

أما عام (٢٠١٤) فقد ارتفع إجمالي الدين العام بسبب ارتفاع الدين الداخلي إلى الضعف، إذ بلغ حوالي (8.164) مليون دولار بعد أن كان حوالي (3.649) مليون دولار عام (٢٠١٣) وبمعدل نمو سنوي نحو (123.7%)، وقد سجلت قاعدة الدين ما نسبته نحو (22.5%)، وفي عام (٢٠١٥) عاود الدين العام الانخفاض ليصل إلى حوالي (47.287) مليون دولار، وبمعدل نمو مركب سالب نحو (0.03)، إذ سجلت قاعدة الدين نحو (28.3%)، وهي أعلى من النسبة السابقة على الرغم من انخفاض إجمالي الدين العام، وسبب ذلك هو انخفاض الناتج المحلي الإجمالي إلى حوالي (166.821) مليون دولار، أي بمعدل نمو سنوي سالب نحو (26.9%) عن عام (٢٠١٤)، نتيجة لانخفاض أسعار النفط العالمية الذي أثر بالسلب على العوائد النفطية التي تدعم الموازنة العامة بالأموال من خلال الإيرادات العامة، وفي عام (٢٠١٧) ارتفع إجمالي الدين العام إلى حوالي (75.791) مليون دولار نتيجة ارتفاع الدين الخارجي، بسبب الديون المترتبة للدول بذمة الحكومة العراقية، وكان سبب الديون هو شراء الأسلحة والعتاد لمواجهة الهجمات الإرهابية على المدن العراقية، فضلاً عن الانفاق على عمليات إيواء النازحين من المدن التي سيطرة عليها المجاميع الإرهابية، وكان معدل النمو السنوي بنسبة نحو (57.3%) قياساً بالعام السابق، أما قاعدة الدين العام فقد سجلت ما نسبته نحو (40.7%)، وفي عام (٢٠١٨) انخفض إجمالي الدين العام إلى حوالي (44.376) مليون دولار، بسبب انخفاض الدين الخارجي، إذ بلغ معدل النمو السنوي نسبة سالبة نحو (41.4%)، لتسجل قاعدة الدين العام نسبتها بنحو (19.6%)، وفي عام (٢٠١٩) ارتفع الدين العام نتيجة لارتفاع الدين الخارجي، على الرغم من ارتفاع الناتج المحلي الإجمالي، لكن كانت النفقات العامة أكبر من الإيرادات العامة مما تسبب بظهور عجز في الموازنة العامة، الأمر الذي اضطر الحكومة إلى تغطية هذا العجز من خلال الاستدانة من الخارج، وكان معدل النمو السنوي نحو (62.5%)، لتسجل قاعدة الدين العامة نسبة (31.1%).

الاستنتاجات والتوصيات:

الاستنتاجات:

١. تعد السياسة المالية من اهم السياسات الاقتصادية تأثيراً على النشاط الاقتصادي، ذلك لسهولة استخدام أدواتها المتمثلة بالايرادات العامة والنفقات العامة، إذ شهدت تطوراً جوهرياً وأصبحت أداة فعالة بيد الدولة نحو التوجه والاشراف على الأنشطة الاقتصادية، فضلاً عن تعدد أهدافها وخاصة لدى البلدان النامية التي تسعى من خلالها إلى تحقيق مجموعة من الأهداف وحل المشاكل الاقتصادية.

٢. إن النفقات العامة شهدت ارتفاعاً مستمراً من سنة لأخرى، وهذا راجع لنشاط الدولة وزيادة المطالب الاجتماعية والصحية والتعليمية، فضلاً عن التوسع في نفقات الدفاع والأمن، أما الانفاق الاستثماري فإن نسبته منخفضة مقارنة بنسبة الانفاق الجاري، وميله إلى التذبذب معتمداً بذلك على الإيرادات النفطية، فعندما تزداد الإيرادات النفطية تزداد النفقات الاستثمارية والعكس صحيح، أما النفقات الجارية فإنها تتميز بالزيادة المستمرة مع صعوبة تقليصها، مما أثر سلباً على الموازنات العامة للدول.

٣. لقد واجهة الموازنة العامة في العراق نوعين من الاختلال أثناء مدة البحث، تمثل الأول بالفائض والثاني بالعجز، والنوعين كان سببهما الوضع الاقتصادي المرتبك وتقلبات الأسعار النفطية

والاختلالات التي يعاني منها الاقتصاد العراقي، ولذلك فإن الاختلال الذي واجهته الموازنة العامة كان من نوعين دوري وهيكلي.

٤. إن الزيادة المستمرة والإسراف في النفقات العامة وعدم إمكانية تطبيق وتفعيل قواعد السياسة المالية والضبط المالي، كانت السبب الرئيس من تفاقم العجز في الموازنة العامة للبلد خلال مدة البحث (٢٠٠٩-٢٠١٩).

٥. انخفاض نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق من نحو (47%) تقريبا عام (٢٠٠٩) وهي أعلى نسبة خلال مدة البحث، إلى نحو (31%) تقريبا عام (٢٠١٩)، وذلك نتيجة لمقررات نادي باريس التي تضمنت إعفاء العراق نسبة (80%) من الديون المترتبة بذمته لدول النادي المذكور.

التوصيات:

١. ينبغي أن يكون للسياسة المالية دوراً كبيراً وفاعلاً في السيطرة والتأثير على النشاط الاقتصادي، من خلال تطبيق وتفعيل قواعدها المالية، والحد من السياسات المالية غير الملائمة التي تؤدي إلى ضياع النسبة الكبيرة من التخصيصات المالية المتوفرة مما يسبب عجزاً مالياً في الموازنة العامة للدولة.

٢. تحديد الانفاق الحكومي وعدم الاستجابة إلى الزيادات السنوية المتتالية نتيجة زيادة العوائد النفطية، من خلال تحديد نسبته من إجمالي الناتج المحلي بحيث لا تتجاوز (50%) مثلا، مهما بلغت العوائد النفطية، أو أن لا يكون زيادة الانفاق الجاري أعلى من نمو الناتج غير النفطي، والعمل على توجيه الزيادة في العوائد النفطية نحو الانفاق الاستثماري لتطوير البنى التحتية الاقتصادية والاجتماعية، وهذا أحد مقومات الاستقرار.

٣. العمل على تحقيق الاستدامة المالية من خلال استخدام الفائض المالي في الموازنة العامة في إنشاء صناديق سيادية يتم من خلالها استثمار هذه الفوائض، أو في تسديد الديون الخارجية والداخلية المترتبة على البلد أو تغطية العجز في الموازنة العامة.

٤. العمل على تنويع مصادر الإيرادات لتقليل الاعتماد على العوائد النفطية، من خلال الاهتمام بالدور التمويلي للضرائب عن طريق سن وتشريع القوانين اللازمة، وتفعيل الدور الرقابي في المؤسسات الحكومية لتنفيذ التخصيصات المالية بكفاءة وتقليل الفساد المالي.

٥. العمل على اعتماد برنامج للإصلاح الاقتصادي يتضمن تعزيز دور القطاع الخاص وتصحيح الاختلالات الهيكلية، من خلال التحول التدريجي من الطبيعة الريعية للاقتصاد إلى دعم النمو القطاعي الإنتاجي في قطاعات (الزراعة والصناعة والخدمات)، من أجل رفع نسبة مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، وذلك عن طريق زيادة التخصيصات في الموازنة العامة وإلى منح الإعفاءات الضريبية والامتيازات للمستثمرين المحليين والأجانب وتشجيعهم للدخول في المشاريع الإنتاجية.

٦. متابعة ومراقبة النسب المحددة الموضوعة كقواعد للايرادات والنفقات العامة والعجز والدين العام، وضرورة الالتزام بها من خلال وضع آليات وضوابط ملزمة لمؤسسات الدولة لغرض تطبيقها.

المصادر والمراجع:

أولاً: المصادر العربية:

١. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث، التقرير الاحصائي السنوي، سنوات متفرقة.
٢. الجبوري، مهدي سهر غيلان (٢٠١٨). الموازنة العامة وبنية الناتج المحلي الإجمالي، ط١، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
٣. حسن، باسم عبدالله (٢٠١٨). الآثار النقدية للسياسة المالية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، ط١، دار الشؤون الثقافية العامة، بغداد.
٤. الخطيب، خالد شحاذة، وشامية، احمد زهير (٢٠٠٧). أسس المالية العامة، ط٢، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
٥. خلف، صباح حسن (٢٠١٧). مبادئ المالية العامة وتطبيقاتها في العراق، ط١، مكتبة شمس الاندلس، بغداد، العراق.
٦. الدعمي، عباس كاظم (٢٠١٠). السياسة النقدية والمالية وأداء سوق الأوراق المالية، ط١، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان.
٧. زكي، رمزي (١٩٩٢). الصراع الفكري والاجتماعي حول عجز الموازنة العامة في العالم الثالث، ط١، دار سيناء للنشر والتوزيع، القاهرة.
٨. سليمان، سلوى (١٩٧٣). السياسة الاقتصادية، ط١، وكالة المطبوعات، الكويت.
٩. الشمري، فهد مغيمش (٢٠١٧). السياسة المالية وتأثيرها على التنمية المستدامة، ط١، دار الأيام للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
١٠. صندوق النقد العربي، التقرير السنوي، للسنوات ٢٠١١- ٢٠٢١.
١١. عبود، حيدر وهاب (٢٠١٩). الموازنة العامة وآثارها السلبية في المالية العامة العراقية، ط١، دار المسلة للطباعة والنشر، بغداد، العراق.
١٢. العبيدي، منى حبيب (٢٠٢١). العلاقة بين عجز الموازنة العامة والمديونية العامة في مصر للمدة ٢٠١١-٢٠٢٠، مجلة تكريت للعلوم السياسية، جامعة تكريت، العدد ٢٥.
١٣. علوان، غفران حاتم (٢٠١٩). قياس وتحليل أثر عجز الموازنة العامة على الدين الخارجي في العراق في اطار التكامل المشترك للمدة ١٩٩٠-٢٠١٦، مجلة كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العدد ١١١.
١٤. العلي، عادل فليح (٢٠١١). المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الجزء الأول، دار اثراء للنشر والتوزيع، عمان.
١٥. العمري، هشام محمد صفوت (١٩٨٨). المالية العامة والسياسة المالية، الجزء الثاني، بغداد.
١٦. العنبكي، عبدالحسين محمد (٢٠٠٨). الإصلاح الاقتصادي في العراق تنظير لجدوى الانتقال نحو اقتصاد السوق، مركز العراق للدراسات، بغداد.
١٧. عيسى، محمد عبدالشفيع (١٩٨٩). أزمة النظام الاقتصادي والاجتماعي الأمريكي، مجلة العلوم الاجتماعية، العدد ٤، الكويت.
١٨. القيسي، أعاد حمود (٢٠١١). المالية العامة والتشريع الضريبي، ط٨، دار الثقافة والنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
١٩. الكتبي، محمد بشير (٢٠٠٨). المالية العامة المعاصرة، بدون مطبعة، العراق.
٢٠. كنعان، علي (٢٠٠٩). الاقتصاد المالي، منشورات جامعة دمشق، كلية الاقتصاد.
٢١. معتوق، سمير محمود، وعبدالله، امينة عزالدين (٢٠٠٠). المالية العامة، القاهرة.
٢٢. الوادي، محمود حسين، وعزام، زكريا احمد (٢٠٠٠). المالية العامة والنظام المالي في الإسلام، دار الميسرة للنشر والتوزيع، عمان، الأردن.
٢٣. وزارة التخطيط والتعاون الانمائي العراقية، الجهاز المركزي للاحصاء، تقارير سنوات مختلفة.

ثانياً: المصادر الأجنبية:

24. Bernheim (1989). A neoclassical Perspective on Budget Deficits, Journal of Economics. Perpectives, Vol. 3, no spring.
25. Bradley, R. Schiller (2003). The Economiy Today, 1th ed., MCGRAW-Hill, Bston.
26. Gorden. Sparts & Rudiger, Denbusch (1993). Macroeconomics, McGraw-Hill Ryessin Limited, New York.
27. Mukherjee, Debes. Macroeconomic Enviroment of business, 1th ed., New central book agency, das Lane.