جمهورية العراق

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة القادسية / كلية الإدارة والاقتصاد

قسم : الاقتصاد

(معالجات عجز الموازنة الاتحادية للعراق من خلال القروض الداخلية والخارجية ما بعد عام 2003 : الأسباب والتداعيات)

رسالة ماجستير مقدمة

الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد – جامعة القادسية

وهي جزء من متطلبات نيل درجة الماجستير في العلوم الاقتصادية

من قبل الطالبة :

مروة رزاق سعود الزيادي

بإشراف:

الاستاذ الدكتور

عبد الكريم جابر شنجار العيساوي

1443 هـ

2021 م

بسم الله الرحمن الرحيم

﴿ رَبِّ اشْرَحْ لِي صَدْرِي وَيَسِّرْ لِي أَمْرِي
وَاحْلُلْ عُقْدَةً مِّن لِّسَانِي يَفْقَهُوا قَوْلِي ﴾

صدق الله العظيم

سورة طه

الآية: (25-28)

الأهداء

الى من ضحى من اجلي ولم يدخر جهداً في سبيل إسعادي

..والدي الغالي ..

الى من تسعد عيني برؤياها ويطرب قلبي بنجواها

...والدتي الغالية ..

الى من ينافسُ الغيثَ في العطايا ، ويسبقُ الحياء في السجايا

..زوجي الغالي وأولادي ..

الى من تهداً نفسي بلقياهم والى السند والعضد والساعد

..اخواني واخواتي الغاليين..

الى كل من علمني حرفاً والى كل من ساندني ولو بابتسامة

والى من طرزوا بنيران أسلحتهم رايات النصر، والى جميع أساتذتي المحترمين ...

أهدي هذا الجهد المتواضع ...

مروة رزاق

الشكر والامتنان

الحمد لله الذي تواضع كل شي لعظمته والحمد لله الذي أستسلم كل شي لقدرته والصلاة والسلام على سيد المرسلين وخاتم النبيين سيدنا محمد والة وصحبه أجمعين ،وقد قال رسول الله (صلى الله علية وسلم):(من لم يشكر المخلوق لم يشكر الخالق).

فأن واجب العرفان بالجميل يحتم علي ان اتقدم بالشكر والعرفان لمن تحمل عبء الاشراف وتفضل علي بنصائحه القيمة وتوجيهاته العلمية استاذي الفاضل الدكتور(عبد الكريم جابر شنجار العيساوي)لدوره الأبوي وبذله قصار جهده وكان خير عون وتشجيع في اعداد هذه الرسالة طول مدة البحث ، فله مني جزيل الشكر والامتنان .

كما اتقدم بخالص الشكر والامتنان الى عميد كلية الادارة والاقتصاد الاستاذ الدكتورة سوسن كريم هودان الجبوري والانسة رئيس قسم الاقتصاد الاستاذ المساعد سندس جاسم شعيبث لدعمهما لطلبة الدراسات العليا وتذليل الصعوبات التي تواجههم .

واتقدم بفائق الشكر والتقدير الى السادة رئيس واعضاء لجنة المناقشة لتفضلهم بالموافقة على مناقشة الرسالة واغنائها بمعلوماتهم القيمة خدمة للعلم وتقديراً.

ويشرفني ان اقف وقفة اجلال واحترام امام القناديل العلمية التي اضاءت أمامي دروب العلم والمعرفة ،أساتذتي الافاضل في قسم الاقتصاد.

والشكر والتقدير موصول الى أساتذتي الافاضل في قسم الاقتصاد الاستاذ الدكتور (أ.د نبيل الجنابي ، أ. د موسى خلف عواد ، أ. د نزار كاظم الخيكاني ، أ. د كريم سالم الغالبي ،أ. د عبد العظيم عبد الواحد الشكري ، أ.م.د ميامي صلال صاحب، أ.م.د امل اسمر زبون الساعدي ،أ.م.د باقر كرجي الجبوري ، أ.م.د فاضل عباس الشيباني.

كما اتقدم بالشكر والعرفان الى موظفات مكتبة كلية الادارة والاقتصاد لتعاونهم الكبير معي، واعتذر لان الانسان قاصر لا يستطيع ان يأتي بالكمال الا الكامل واعتذر لمن لم تسعفني ذاكرتي بذكرهم ولكن وسعهم قلبي.

مروة رزاق

المستخلص

ما بعد عام 2003 تغير النظام السياسي والاقتصادي في العراق وبدأ مرحلة جديدة قائمة على أساس أعداد موازنات اتحادية لتنفيذ برامج اقتصادية معدة سلفاً من قبل القطاعات الاقتصادية المختلفة ، لتحقيق التوافق بين المجتمع والاقتصاد المحلي وعلى هذا الأساس لم يحظى أي موضوع في الاهتمام من قبل الشارع العراقي يقدر من الأهمية الكبيرة ،أي اعداد الموازنة الاتحادية فمن خلالها يحصل افراد المجتمع العراقي على الرواتب والاجور والرعاية الاجتماعية وتنفيذ البرامج الاستثمارية ،وحسب طبيعة الاقتصاد العراقي فأن الموازنة الاتحادية تعتمد في جانب الايرادات على حصائل الصادرات النفطية بنسبة تصل الى 99% وهذا المصدر يتعرض دائماً الى صدمات خارجية في الارتفاع والانخفاض لسعر البرميل من النفط الخام عالمياً ، هذا الاعتماد الأحادي للموازنة الاتحادية نتيجة ضعف مساهمة الايرادات الاخرى في تمويلها.

ولغرض الوصول الى اهداف الدراسة قسمت الى ثلاثة فصول تناول الأول الإطار المفاهيمي والنظري للموازنة ،في حين تصدى الفصل الثاني طبيعة الاقتصاد العراقي ما بعد عام 2003 باستعراض حجم وهيكل الناتج المحلي الاجمالي للعراق مع بيان معوقات النهوض للاقتصاد العراقي وفي الفصل الثالث تم التطرق على عجز الموازنة الاتحادية في العراق بعد توضيح متضمنات الموازنات الاتحادية للمدة(2006–2019) ، مع التركيز على اهم ماورد في الدراسة والمتمثلة بلجوء الحكومة العراقية الى القروض الخارجية اولاً ثم القروض الداخلية لتمويل عجز الموازنة الاتحادية ،ولبيان مخاطر تلك القروض(الديون) تم تحليل مؤشرات المديونية الخارجية وفق العتبات لأعباء المديونية التي حددها كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي .

وخرجت هذه الدراسة بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات ومنها:

قائمة المحتويات

	الموضوع	الصفحة
	الآية القرآنية	أ
	الإهداء	ب
	الشكر والامتنان	ج
	المستخلص	د ـ هـ
	قائمة المحتويات	و - ز
	قائمة الجداول	ح
	قائمة الأشكال	ط
	المقدمة	1 - 4
الفصل الأول	**الاطار النظري و المفاهيمي**	5 - 64
	المبحث الأول: **التوازن المالي في النظرية الاقتصادية**	7 -16
	اولاً: مضمون التوازن المالي	7-11
	ثانياً: التوازن المالي في النظرية الاقتصادية	11 -16
	المبحث الثاني: **ماهية الموازنة العامة**	17 -55
	اولاً: المعنى التقليدي للموازنة العامة وخصائصها	18 -20
	ثانيا: المعنى الحديث للموازنة العامة وخصائصها	20 -24
	ثالثاً: اهمية الموازنة العامة للدولة	24 -25
	رابعاً: انواع الموازنة العامة	25 -39
	خامساً: الخصائص العامة للموازنة	39 -40
	سادساً: السمات الاساسية للموازنة العامة	40 - 41
	سابعاً: القواعد الاساسية للموازنة العامة للدولة	41 -44
	ثامنا: عجز الموازنة العامة(مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة)	44 - 48
	تاسعاً: وفق رؤية صندوق النقد الدولي	48 - 50
	عاشراً: اثر العجز في بعض المؤشرات الاقتصادية	50 - 53
	احدى عشر: أساليب علاج عجز الموازنة العامة للدولة	53 - 55
	المبحث الثالث : **الايرادات العامة**	56 - 64
	اولاً: مفهوم الايراد العام	55
	ثانياً: مصادر الايرادات العامة	55 - 56
	ثالثاً: مصادر الايرادات العامة الاخرى	56 - 64
الفصل الثاني	**طبيعة الاقتصاد العراقي ما بعد عام 2003**	65 -88
	المبحث الأول : **حجم الناتج المحلي الاجمالي للعراق**	68 -74
	اولاً: استعراض ما قبل عام 2003	68-71
	ثانياً : حجم الناتج المحلي الاجمالي ما بعد عام 2003	71 -72
	ثالثا : هيكل الناتج المحلي الاجمالي ما بعد عام 2003	72 -74

	المبحث الثاني : التجارة الخارجية للعراق	78 -75
	أولاً : حجم التجارة الخارجية للعراق ما بعد عام 2003	76 -75
	ثانياً: هيكل التجارة الخارجية للعراق ما بعد عام 2003	77 -76
	ثالثاً : دور النفط الخام في التجارة الخارجية	78-77
	المبحث الثالث : معوقات النهوض للاقتصاد العراقي	88 -79
	اولاً: الفساد المالي والإداري	84 - 79
	ثانياً: المشاكل التي تواجه الصناعة الوطنية في العراق	86 - 84
	ثالثاً : الحلول الكفيلة النهوض بالقطاع الاقتصادي	86
	رابعاً: المشاكل التي تواجه القطاع الزراعي في العراق	88 - 87
	خامساً : الاغراق التجاري	88
الفصل الثالث	**تمويل الموازنة الاتحادية في العراق بالقروض الداخلية والخارجية وخيارات أخرى**	131-89
	المبحث الأول : متضمنات الموازنات الاتحادية للمدة 2003-2019	95-90
	اولاً: مكونات الموازنة العامة	95 - 91
	المبحث الثاني : القروض الخارجية والداخلية ودورها في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية	111 -96
	اولا: مفهوم الدين العام	98 -96
	ثانيا: انواع الدين العام	99 -98
	ثالثاً : مؤشرات الاستدامة المالية في العراق	103 - 100
	رابعاً : مؤشرات عبء المديونية	106 - 103
	خامساً : مؤشرات الدين العام العراقي	111 - 106
	المبحث الثالث : الخيارات الاخرى في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية	131 -112
	اولا: عرض النقود	115 -112
	ثانيا: الضرائب	118 -116
	ثالثا: الصناديق السيادية	121- 119
	رابعا: المنافذ الحدودية للكمارك	121
	خامسا: المناطق الحرة	126- 122
	سادسا: السياحة	129 -126
	سابعاً : المجال الجوي	130 - 129
	ثامنا: تفعيل دور القطاع الخاص في الورقة البيضاء	131 - 130
	الاستنتاجات	134 -133
	التوصيات	136 - 135
	المراجع والمصادر	149-138
	المستخلص باللغة الانكليزية	A-B

قائمة الجداول

ت	عنوان الجدول	الصفحة
1	حجم ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي العراقي بالاسعار الجارية للمدة (2002-1973)	69
2	مساهمة قطاع النفط في تكوين الناتج المحلي الاجمالي للمدة(1990-1980)	70
3	حجم ومعدل نموالناتج المحلي الاجمالي العراقي بالاسعار الجارية للمدة (2019-2003)	72
4	مساهمات القطاعات الاقتصادية في تكوين (GDP)للعراق بالاسعار الجارية لسنوات مختارة (2019-2000)	74
5	حجم ومعدل التجارة الخارجية للعراق للمدة (2019-2003)	76
6	هيكل الصادرات والواردات للعراق للمدة(2016-2012)	77
7	نسبة مساهمة الصادرات النفطية إلى اجمالي الصادرات للعراق للمدة (2003-2019)	78
8	ترتيب العراق في مؤشر مدركات الفساد عربياً وعالمياً للمدة(2019-2003)	81
9	درجات المؤشر الفرعي للفساد في الدليل الدولي للمخاطر القطرية	82
10	الصادرات والواردات الزراعية للفترة (2013-2003)	88
11	مصادر عجز الموازنة العامة في العراق للمدة(2019-2003)	93
12	مصادر تمويل عجز الموازنة العامة العراقية للمدة(2019-2003)	95
13	حجم الديون الداخلية للعراق ومعدل نموها للمدة (2019-2004)	101
14	نسبة الدين العام الى عرض النقد للمدة(2019-2003)	103
15	عتبات معايير اعباء الديون	104
16	المؤشرات المستخدمة في بيان مؤشرات أعباء المديونية سنوات مختارة	107
17	مؤشرات اعباء المديونية الخارجية للعراق سنوات مختارة	108
18	مؤشرات اعباء المديونية الداخلية للعراق سنوات مختارة	109
19	مؤشرات أعباء الدين العام للعراق سنوات مختارة	110
20	حجم وهيكل خدمة الدين الخارجي للعراق للمدة (2019-2006)	111
21	معدل نمو عرض النقود(M1)و(M2)في العراق للمدة(2019-2003)	115
22	اهمية الضرائب الكمركية بالنسبة لأجمالي الاستيرادات بالاسعار الجارية للمدة(2019-2004)	118

قائمة الأشكال

ت	عنوان الشكل	الصفحة
1	معدل نمو الايرادات المختلفة في العراق	95
2	معدلات نمو الديون الداخلية والخارجية	101

المقدمة

المقدمة

تعد الموازنة العامة من أهم أدوات السياسة المالية لتوجية البرامج الاقتصادية والسياسية فضلا عن كونها أداة مهمة في السياسة الاقتصادية وذلك من اجل تحقيق الاستقرار الاقتصادي والموازنة العامة تتضمن أرقاما تقديرية لإيرادات الدولة ونفقاتها لسنة مالية لاحقة وان من أهم المبادئ التي يجب أن يتوخاها القائمين على عملية وضع التقديرات ويجب عدم المغالاة في عملية التقدير لضمان توافر الأموال اللازمة في المستقبل في جميع الحالات والتي تؤدي إلى عدم وجود العدالة في توزيع التخصيصات، ويتم أعداد الموازنة العامة الاتحادية للدولة على أساس مستوى الإنفاق في السنة السابقة مع إضافة نسبة معينة أليها وفق التقدير الشخصي دون الاستناد إلى الأسس العلمية والموضوعية فان العجز الذي يظهر في الموازنة العامة الاتحادية للدولة هو عجز تخطيطي مقدر فان الموازنة تعد المرأة التي تعكس المركز المالي للدولة فهي وثيقة مالية تفصل وتعدد مصادر الإيرادات العامة خلال السنة المالية وان طبيعة أقرار الموازنة العامة تكشف إلى أي حد تتبع الدولة الأسلوب الديمقراطي في أدارة الحكم فان اعتماد الموازنة من قبل مجلس النواب(البرلمان)اعتمادا حقيقيا واضح وصريح أي تمتع الشعب بحرياته وحقوقه. وكثير من الأحيان تحقق الموازنة العامة أختلال (فائض أوعجز) لأسباب عديدة ، وحسب ظروف الدولة المحددة. ويمثل الاختلال في الموازنة العامة للدولة في حالة العجز المالي ، مشكلة حقيقية تدفع الحكومات الى معالجته بوسائل معتادة من خلال تفعيل مصادر التمويل التقليدية لديها أو البحث عن مصادر أخرى مثل القروض الداخلية أو الخارجية أو المساعدات الاجنبية . وتختلف هذه الوسائل من دولة الى أخرى حسب طبيعة اقتصادها، وعلى أساس أن الوضع التوازني للموازنة العامة سينعكس أيجابيا على الأوضاع الاقتصادية الداخلية سواء أكانت القطاعات الاقتصادية السلعية والخدمية أو على مستوى معيشة مواطنيها.

أولاً : مشكلة البحث

يمثل العجز في الموازنة العامة من ابرز المشكلات الاقتصادية التي ظهرت في العراق بعد عام 2003 نتيجة لقصور الايرادات العامة في تقطيه النفقات العامة والتي دفعت الحكومة الى اللجوء للقروض الخارجية والداخلية لتمويل هذا العجز في الموازنة العامة .

ثانياً : فرضية البحث

أن اللجوء الى القروض الداخلية والخارجية لتمويل عجز الموازنة في العراق له تداعيات خطيرة على أداء الاقتصاد العراقي .

ثالثاً : أهمية البحث

تأتي تلك الأهمية في ظل اختلاف الرؤى حول جدوى وخطورة الاعتماد على القروض بمختلف مصادرها على مؤشرات الاقتصاد العراقي من جهة ، والبحث عن مصادر آخري المعروفة كونها أقل خطورة من خيار القروض.

رابعاً : هدف البحث

تسعى الدراسة الى تحقيق جملة من الأهداف وبيان ما يأتي :

1- الجوانب النظرية والفكرية للعجز المالي .

2- أسباب العجز في الموازنة الاتحادية ما بعد عام **2003**.

3- هيكل القروض الداخلية والخارجية.

4- مؤشرات أعباء القروض الداخلية والخارجية ، وما مدى تأثير تلك المؤشرات في الاقتصاد العراقي.

خامساً : منهجية البحث

تم أعتماد أسلوب التحليل الوصفي ، من خلال استعراض المدارس الفكرية والنظرية للعجز المالي مع بيان ماهية الموازنة العامة واساليب أعدادها وأسباب العجز المالي في الموازنة الاتحادية للعراق ما بعد عام 2003 ، مقرونا بالمنهج الاستقرائي بالتحليل للبيانات ذات العلاقة للوصول الى نتائج عامة.

سادساً : حدود البحث

تتركز على المدة ما بعد **(2003)** وهي عادة تشير الى المدة التي حدث فيها تغير في النظام السياسي والاقتصادي في العراق من النظام الشمولي المركزي الى نظام السوق.

سابعاً : تقسيم البحث

جرى تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول:

يتناول الفصل الأول ، الإطار النظري والمفاهيمي ، وجاء في ثلاث مباحث تناولت التوازن المالي في النظرية الاقتصادية وماهية الموازنة العامة والعجز في الموازنة العامة والمؤشرات الاقتصادية ذات العلاقة ، في حين تطرق الفصل الثاني إلى طبيعة الاقتصاد العراقي ما بعد عام **2003** ، باستعراض وتحليل حجم الناتج المحلي الإجمالي والتجارة الخارجية للعراق الى جانب بيان معوقات النهوض للاقتصاد العراقي ، وتصدى الفصل الثالث إلى عجز الموازنة الاتحادية في العراق من خلال متضمنات الموازنة الاتحادية خلال المدة (**2003-2019**) ، القروض الخارجية والداخلية ودورها في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية مع بيان الخيارات الأخرى في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية ، وأخيرا خرجت الدراسة بمجموعة من الاستنتاجات والتوصيات .

الفصل الأول

الاطار النظري والمفاهيمي

المبحث الاول : **التوازن المالي في النظرية الاقتصادية**

المبحث الثاني : **ماهية الموازنة العامة**

المبحث الثالث : **الايرادات العامة**

تمهيد...

لقد جاء مفهوم التوازن المالي ضمن مفاهيم علم المالية العامة ويقصد به التساوي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ، وعلم المالية هو ذلك العلم الذي يقوم بدراسة النفقات والإيرادات العامة ، ويعد علم المالية العامة فرعا من فروع علم الاقتصاد ، فكلاهما يهتم بدراسة النشاط المالي والاقتصادي للدولة، فعلم الاقتصاد يدرس كيفية توزيع الموارد المتاحة بين الاستخدامات بهدف إشباع الحاجات الإنسانية، بينما يقوم علم المالية العامة بدراسة النشاط المالي للدولة، وعليه فإن مفهوم التوازن المالي مرتبط أشد الارتباط بالتوازن الاقتصادي.

وعلى مر العصور لجأت الحكومات على الحصول على موارد مالية من خلال فرض ضرائب على القادرين على الدفع ، وكذلك البحث عن أوجه إنفاق لهذه الموارد ، وكانت قرارات الحكومات بشأن تحصيل وإنفاق الأموال العامة لا تتخذ عفويا، وإنما من خلال قنوات وقواعد محاسبية منظمة تقوم بها أجهزة ومؤسسات الدولة التي تمارس النشاط المالي لها ، ويطلق على تلك المؤسسات والعلاقات التي تربطها مجتمعه النظام المالي .

المبحث الأول :التوازن المالي في النظرية الاقتصادية

أولاً: مضمون التوازن المالي

إن مضمون التوازن المالي يكمن في التوازن بين جانبي الميزانية العامة للدولة ، وذلك بإتباع سياسة مالية معينة، تقوم بها السلطة المالية المختصة في الدولة عند وجود تباين بين حجم النفقات العامة وحصيلة إيرادات الدولة، وذلك بتعديل أحد جانبي الميزانية بغرض خلق التوازن بينهما أي تعادل النفقات مع الإيرادات، وقد اختلفت النظرة إلى هذا التوازن، حيث كانت في الماضي نظرة حسابية بحتة، ذلك أن جملة الإيرادات كان يجب أن تساوي بالضبط جملة النفقات دون أن يكون هناك أي عجز أو فائض، ومن ثم لم يعد ينظر إلى التوازن إلا في حدود التوازن الاقتصادي والاجتماعي العام.

ومع تطور وظائف الدولة ، وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة، عرف الفكر المالي تطورا في نظرياته عن التوازن المالي ، تحت ظل الفكر المالي التقليدي ، ينفصل كل ما هو مالي عن كل ما هو اقتصادي ، إذ يتعين أن يتساوى حجم الإيرادات العامة مع حجم النفقات العامة ، أما التوازنات الاقتصادية فتحقق بصورة تلقائية. وفي ظل الفكر المالي الحديث ، لا يفهم ما هو مالي إلا من خلال ما هو اقتصادي الأول تابع للثاني وعليه يصبح التوازن المالي ثانويا قياساً بالتوازنات الاقتصادية ، وبالتالي أمكن استخدام الحالة المالية للميزانية (عجز أو فائض) لتحقيق هذه التوازنات.

1- مفهوم التوازن المالي

يعد مفهوم التوازن المالي من مفاهيم المالية العامة والذي يراد به أن تكون النفقات العامة في حدود الإيرادات العامة[1]، وهو يختلف عن مفهوم الاستقرار المالي الذي يرتبط بالنظام المالي ومكوناته و الأنشطة المرتبطة به ، وقد عرف (Ian J.Allan) التوازن المالي بأنه ليس الفرق بين الإيرادات والنفقات العامة بل التوازن بين الإيرادات والنفقات التي تخلفها الحكومة كافة ويمثل كذلك التوازن بين الأصول والخصوم كما هو معروف محاسبياً[2].

(1) Harvey S.Rosen, Ted Gayer, public finance, 5 edition, Mc.Graw-Hill, United States, 2008, pp.306-307.
(2) Ian J Allen, unreserved fund Balance and local coverment finance ,Research Bulletin, the Government finance officers Association,1990,p.2

ويرى البعض أن التوازن المالي بصورة عامة ما تحدثه المصادر الايجابية في موازنة الدولة من حقن يعوض ما يترتب على مصادرها السالبة (النفقات) من تسرب بما يؤدي الى تطابق بين عناصر المالية والعناصر الاقتصادية التي يتكون منها هيكل الاقتصاد القومي [1].

وعرف (أخرون) التوازن المالي بأنه ضمان استخدام الحكومة إيراداتها العامة لأغراض التشغيل آذ لا تتجاوز الموارد المتاحة لها والمعروفة خلال فترة الموازنة[2].

وهناك مفهوم أخر للتوازن المالي بأنه الوضع الذي يكون فيه أجمالي الإيرادات الحكومية مساوياً إلى مجموع النفقات العامة وأشار إلى وجود نوعين من التوازن(عندما لا تتغير قواعد الضرائب والنفقات)، فالنوع الأول يكون توازن ايجابي ويحدث بسبب زيادة أجمالي الإيرادات عن النفقات ويظهر بشكل فائض في الموازنة ، وأما النوع الثاني يكون التوازن سلبي ويشير الى عجز الإيرادات الحكومية عن تمويل نفقاتها العامة وهذا يعني انها مرتبطة بالدورة الاقتصادية[3].

ومن التعاريف السابقة نستنتج بأن التوازن المالي هو توفير الاحتياجات المالية للدولة أي الإيرادات العامة واستخدام هذه الأموال لإشباع الحاجات العامة أي النفقات العامة وذلك يتم من خلال اتباع سياسة مالية معينه تهدف الى تحقيق التوازن الكمي اي الحسابي والتوازن النوعي أي التوازن الاقتصادي والاجتماعي .

2- طرق تحقيق التوازن المالي

عادة ما ترتبط الطرق أو السياسات التي يتم اعتمادها من اجل تحقيق التوازن المالي بالطرق التي يتم تطبيقها في عدد من الدول بغرض تحقيق الانضباط المالي وتفادي حدوث العجز في الموازنة العامة وذلك من خلال الاستناد الى عدد من قواعد السياسة المالية[4]، وتعاني الدول النامية من مشكلات وصعوبات كبيرة من اجل تحقيق توازنها المالي والسيطرة عليه ، ويعود السبب في ذلك الى انخفاض الإيرادات الضريبية وفي المقابل زيادة النفقات العامة ومن اجل تحقيق التوازن المالي هناك عدة أساليب وهي كما يأتي :

(1)عادل احمد حشيش ، أساسيات المالية العامة ، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، الإسكندرية ، دار المعرفة الجامعة ، 1996، ص350.

(2) CFOA,Recommended Budget Pactices , United States of America, Fairmount capital Advisors,lnc,1998,p.23.

(3) Robert Boije,the General Govem Ment Structural loudget Balance, Economic Review,2004,pp.6-8.

(4) Bemard Laurens and G.de la piedra Enrique, Coordination of Monetary and Fiscal Policies,IMF Working paper, lnternational Monetary fund,1998,p.20.

أ-ترشيد الأنفاق العام

تعرف النفقة العامة بأنها صرف الدولة أو إحدى هيئاتها العامة مبلغاً من النقود لغرض إشباع الحاجات العامة ويختلف مفهوم النفقة العامة باختلاف مفهوم الحاجات العامة التي يراد إشباعها والتي بدورها تختلف من نظام سياسي لأخر فإذا كانت الحاجات العامة تتميز بشموليتها أي أنها تتسع لجميع المواطنين ومن ثم فأنها تكون دائمة ومستمرة وغير قابلة للتجزئة مثل (الأمن ، الدفاع ، القضاء)[1]، وذلك في الدولة الحارسة أما في ظل الدولة المتدخلة فقد أصبح الأنفاق العام أداة من الأدوات الموجهة للسياسة الاقتصادية وحسب حجم دور الدولة في ذلك المجتمع ،فقد زاد الأنفاق العام للأسباب التالية[2].

3- الأنفاق الرأسمالي على البنى التحتية المادية وذلك بسبب النمو السكاني الكبير والذي يتطلب توفير خدمات البنى التحتية كالطرق والجسور والصرف الصحي والكهرباء والمواصلات ولا يخفى مدى حاجة هذه المشاريع الضرورية إلى النفقات والتي تعد اكبر بند من بنود الأنفاق الرأسمالي.

4- شيوع ظاهرة التبذير والاستهلاك الترفي والعشوائي غير الهادف وتفشي الفساد المالي والإداري.

5- تزايد النفقات الاجتماعية ولاسيما الأنفاق على الإسكان والصحة والبيئة فضلا عن نفقات الأمن الدفاع وكذلك النفقات التحويلية التي تساهم بإعادة توزيع الدخل مثل الإعانات الاقتصادية والاجتماعية[3].

6- الظروف الطارئة على نحو الزلازل والكوارث والفيضانات ،وهي تتطلب نفقات أضافية للإغاثة والمعونة.

لذا يكون من الضروري ترشيد النفقات العامة وخاصة في الدول النامية التي تعاني من ضعف الموارد الاقتصادية وعجز كبير في الموازنة العامة ،وان ترشيد الأنفاق يشير إلى العمل على زيادة فعالية الإنفاق العام بالقدر الذي يمكن معه زيادة قدرة الاقتصاد القومي على تمويل ومواجهة التزاماته الداخلية والخارجية ومع القضاء على مصادر التبديد إلى أدنى حد ممكن [4].

(1) يونس احمد البطريق وآخرون ، مبادئ المالية العامة، الإسكندرية ، دار الجامعة ،2000،ص ص 34-35.

(2) United States Agency for lnternational Developmen ,public Expenditure perspectives ,fiscsl Reform ll project ,United State ,2011, p.17.

(3) Aaron Wildavsky ,Controlling Public Expenditure :The Theory of Expenditure Limitation ,OECD Journal On Budgeting,vol.2,No.4,2003,p.44.

(4) بلعاطل عياش ، سميحة نوي ، اليات ترشيد الأنفاق العام من اجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر، أبحاث المؤتمر الدولي، جامعة سطيف ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، الجزائر، 2013،ص5.

وان لترشيد النفقة دور مهم في أحداث التوازن المالي ومن ثم التوازن الاقتصادي وذلك بسبب الآثار التي تتركها النفقات على الاستهلاك والإنتاج والأسعار وأيضا على التشغيل وإعادة توزيع الدخل وهنالك مجموعة من العوامل التي تساعد على نجاح عملية ترشيد الأنفاق العام وهي كما يأتي[1] :

- تحديد الأهداف وبدقة سواء أكانت طويلة أو متوسطة الأجل ويتم ذلك من خلال تحديد الاختصاصات الرئيسية التي تطلب من اجلها الأموال ، كما أن طبيعة الهدف تحدد طبيعة وحجم الوظائف المعتمدة من اجل تحقيق الأهداف سواء أكانت متعلقة بالمجتمع ككل أو بالوحدات التنظيمية.
- تحديد الأولويات والالتزام بمبدأ ضرورة حفظ المال من الضياع وتعظيم استخدامه مما يعني تحديد درجة أهمية البرنامج أو المشروع الذي تريد الهيئات العامة تنفيذه ومدى قدرته على إشباع الحاجات المتزايدة في ظل قلة الموارد المتاحة.
- عدالة الأنفاق العام ومدى ملائمته لحاجات الفئات الأكثر فقراً في المجتمع ومراعاة حصة كل فئة من الأنفاق العام ومدى استخدامها للخدمة العامة لذا يتوجب على الدولة مراعاة العدالة في توزيع المنافع والخدمات التي تنتج عن النفقات العامة.
- القياس الدوري لأداء برامج الأنفاق العام وتقويم مدى كفاءة وفعالية أداء الوحدات والأجهزة الحكومية عند قيامها بتنفيذ الخدمات والبرامج المختلفة المؤكلة أليها مع ضرورة خضوع الوحدات الحكومية للمساءلة عن الاستخدام الأمثل للموارد العامة عند تقديم الخدمات والبرامج للمواطنين.
- ضرورة توافر نظام رقابي فعال يضمن توافق التنفيذ مع ما سبق التخطيط له على أن تتضمن عملية الرقابة مراجعة مستمرة لطرق الانجاز.

ب- زيادة حصيلة الإيراد الضريبي

هنالك عدة مفاهيم للضريبة ومنها وهي عبارة عن حصة نقدية إلزامية من قبل دافعي الضرائب والمدفوعة نقداً أو عيناً للحكومة لتوفير الخدمات العامة ذات الاهتمام المشترك للمجتمع ودون اعتبار خاص للفوائد التي يتلقاها دافعي الضرائب[2]، او هي اقتطاع نقدي إجباري تحدده الحكومة ويلزم به

(1) محمد بن عزة ،ترشيد سياسة الأنفاق العام بأتباع منهج الانضباط بالأهداف دراسة تقييميه لسياسة الأنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990-2009،جامعة أبي بكر بلقايد ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، الجزائر، 2010، ص 58-62.

(2) William Barker, The Concept of Tax in EU Member States –General lntroduction and comparative Analysis, paper Draft 06 05,penn State Dickinson school of Law USA,2005,p.7

الأشخاص الطبيعيون والمعنويون بأدائه للدولة بصفة نهائية وبدون مقابل ووفقا لمقدرته التكليفية والمساهمة في تحمل الأعباء العامة وتمكن الحكومة من تحقيق أهداف معينة[1].

وعلى الرغم من أن هدف الضريبة كان تمويل إيرادات خزانة الدولة (الوظيفة الكلاسيكية)، فانه في ظل المالية المعاصرة أصبحت الضريبة أداة لتدخل السلطة العامة في الحياة الاقتصادية بهدف تحقيق زيادة في الاستثمار بمنتجات معينة ، وكذلك تشجيع رؤوس الأموال الأجنبية للاستثمار في المشاريع المحلية ، وهنالك عدة أنواع من الضريبة وتختلف هذه الأنواع وفقاً للفن المالي المستخدم في تحقيقها ومن أهم هذه الأنواع هي الضرائب المباشرة[2] ، وهي الضرائب التي تفرض على الدخل لدى تولده او الثروة التي تحت يد المكلف بشكل مباشر، فإذا انتقلت هذه الثروة (دخلا كانت ام رأسمال) حين يتداولها المكلف ثم فرض الضريبة لدى انتقال هذه الثروة فان نوع الضريبة تكون غير المباشرة[3]، مثل الضرائب المفروضة على السلع الاستهلاكية والضرائب على الاستيراد وضريبة القيمة المضافة ، وتعد الضرائب إحدى أدوات السياسة المالية التي تستخدم من قبل الحكومة في رسم السياسة الاقتصادية وتستطيع الدول النامية استخدام الضرائب بهدف تمويل الموازنة العامة وتحقيق التوازن المالي .

ثانياً:-التوازن المالي في النظرية الاقتصادية

لقد تطور مفهوم التوازن بشكل ملحوظ بين الفكر التقليدي والفكر الحديث وخلال مراحل التطور هذه كان يغير التوازن من طبيعته شيئا فشيئا ليحل التوازن النوعي بدل التوازن الكمي، ولا يختلف الاقتصاديون فيما بينهم في تحديد المفهوم الاقتصادي للتوازن، فيما قد نجدهم يتناولون بطرق مختلفة نوع التوازن المطلوب ومن ثمة وسائل تحقيقه ، إلاّ أن المتفق عليه أن التوازن بصفة عامة يعرف بأنّه الوضع الذي يتسم بالاستقرار ما لم تتغير العوامل المحددة له ، وقد حظي موضوع التوازن بعدة مفاهيم نذكر منها:

- مفهوم التوازن الاقتصادي: يقصد بالتوازن بشكل عام تعادل القوى المتضادة التي تؤثر في مستوى الظاهرة موضوع الدراسة ، بالإضافة إلى تواجد العديد من نماذج التوازن بشقيه العام والجزئي والتوازن الداخلي والتوازن الاقتصادي الخارجي ومن ثمة التوازن الاقتصادي العام.
- التوازن هو الحالة الاقتصادية والمالية التي تتعادل فيها قوى كلية أو جزئية أوكلاهما ، إذا ما توفرت شروط وظروف محددة بحيث أن عدم استمرار إحداهما أو نقصه أو زيادته مع ثبات غيره ممكن أن يؤدي إلى اختلال العلاقات والتأثيرات المترابطة عبر الوحدات الاقتصادية في الاقتصاد القومي إلى

(1) طاهر الجنابي ،علم المالية والتشريع المالي ، الطبعة الاولى ، الموصل ، دار الكتب للطباعة والنشر،1990،ص136.
(2) Calvin H. Johnson ,Apportionment of direct Taxes : The Foul-up in The core of The constitution ,William & Mary Bill of Rights Journal,vol.7,No.1,1998,p.69
(3) يسرى أبو العلا وآخرون، المالية العامة والتشريع الضريبي، مصر، جامعة بنها،2006،ص36.

اختلال يطول أو يقصر أجله ، إلى أن تستحدث عوامل مضادة تعمل في عكس الاتجاه المخل ليعود التوازن الاقتصادي سيرته الأولى.

- كذلك هناك من يعرف التوازن بأنّه الوضع الذي إذا تعذر الوصول إليه لا وجود لأي حاجز بالابتعاد سيظل كما هو ما لم يحدث أي مؤثرات خارجية تؤدي إلى ذلك ، ومن ثمة يمكن القول أن التوازن هو وضع ثبات نسبي وتفسير ذلك أنّه في النظرية الاقتصادية تتم دراسة العديد من الظواهر الاقتصادية كالإنتاج أو التضخم أو البطالة أو العرض أو الطلب.....الخ ، وتتم دراسة العديد من المتغيرات والمؤشرات الاقتصادية ذات الصلة بهذه الظواهر وكل متغير يأخذ قيما مختلفة تتغير صعودا أو هبوطا وقد تستقر لفترة معينة عند قيمة معينة أو مستوى معين ، وهذه القيم المختلفة تتأثر بعدد لانهائي من المتغيرات والمسببات وإذا لم يتواجد ما يغير هذه المؤثرات والعوامل التي تدفع إلى تغيير قيمة المتغير فإن هذه القيمة تعرف بالقيمة التوازنية ، وفي النظرية الاقتصادية الأمثلة عديدة كالسعر التوازني، الكمية المتوازنة، الدخل التوازني...الخ . سعر التوازن مثلا هو السعر الذي تتساوى عنده الكميات المطلوبة مع الكميات المعروضة في السوق ، أو الذي تتوازن عنده قوى الطلب من جانب المشترين مع قوى العرض من جانب البائعين ، وبالتالي يقال للكمية التي يتحدد عندها ثمن التوازن كمية التوازن .
- كما يعرف التوازن على أنه تلك الحالة التي يمكن أن تبقى دائما طالما لم يحدث أي تغيير في الظروف المؤدية إليها ،من هذا التعريف يتضح أنّه ركز على حالة التشغيل الكامل أي صفة الثبات معتمدا في ذلك على الفكر التقليدي الذي ينطلق من شرط توازن الاستخدام الكامل، هذا بالإضافة إلى بعض الدراسات التي تناولت تحليل مفهوم التوازن الاقتصادي العام بمفهوم الاختلال والتي عرفت اختلال التوازن بأنّه الاختلال بين حجم الموارد المتاحة ذاتيا وبين حجم الاحتياجات الفعلية التي يحتاجها المجتمع ، أي أن الاقتصاد هنا يكون في حالة اختلال توازني ، إذا ما كان يستخدم موارد أكثر مما يملك في الواقع، حيث أن اختلال التوازن الاقتصادي العام ينعكس في مجالين اقتصاديين هما اختلال التوازن الاقتصادي الداخلي واختلال التوازن الخارجي .

ومن هنا يتضح أن التوازن على مستوى الوطني يتحقق عندما يتساوى الطلب الكلي مع العرض الكلي وعندما لا يكون هناك دوافع للتوسع أو الانكماش بزيادة الطلب الكلي أو العرض الكلي خلال المدة

القصيرة، وأخيرا نخلص إلى أن التوازن مبدأ قديم في الاقتصاد ويرمز عادة إلى توازن الأسواق (السلع والخدمات ، النقد ، العمالة)[1].

وفيما يلي استعراض إلى تلك المفاهيم حسب مفاهيم النظريات الاقتصادية :

1-التوازن المالي في النظرية التقليدية:- [2].

لقد بين الفكر المالي التقليدي قاعدة توازن الميزانية ، حيث كان يرفض عجز الميزانية ، كما يرفض حدوث فائض فيها. ويستند في ذلك على أن عجز الموازنة يؤدي إلى الإفلاس والتضخم، فالدولة تلجأ إلى سد العجز باللجوء الى الاقتراض أو الإصدار النقدي الجديد .

فالاقتراض يؤدي إلى زيادة النفقات في الميزانيات اللاحقة «سداد أقساط القروض وفوائدها» مما يضطرها إلى الاقتراض من جديد، أما الإصدار النقدي يؤدي إلى ظهور آثار تضخمية بسبب زيادة الكتلة النقدية مع ما يترتب عنها من انهيار لقيمة العملة وارتفاع الأسعار، وبالتالي زيادة النفقات العمومية، واضطرار الدولة عندئذ إلى إصدار كمية جديدة من الأوراق النقدية ؛ أي تضخم جديد وارتفاع في الأسعار وهكذا، ويرفض الفكر المالي التقليدي لفائض الموازنة ، فيستند على كون هذا الفائض يجسد المغالاة في فرض الضرائب، وتحصيل الرسوم بكيفية تتجاوز حاجيات الدولة، مما يؤدي إلى إرهاق القدرة المالية للمكلفين ، بالإضافة إلى ذلك يعتبر الفائض حسب الفكر التقليدي تجميدا لمبالغ مالية كان من المفروض تخصيصها لمشاريع استثمارية ، ولقد حرصت أغلب الدول على الالتزام بقاعدة التوازن أي الحرص على تحقيق التوازن الحسابي بين المداخيل والنفقات.

2-التوازن المالي في الفكر الحديث

يرى علماء المالية الحديثون أن التقليديون قد بالغوا في الآثار المترتبة عن عجز الميزانية، وأن تمويل العجز بواسطة القروض لا ينتج عنه بالضرورة تصاعد النفقات ، حيث أنه إذا تم استثمار الأموال المقترضة في مشاريع إنتاجية سيترتب عليها زيادة في الدخل الوطني بكيفية تمكن من تسديد المبالغ المقترضة ، كما أن الإصدار النقدي الجديد لا يترتب عليه بالضرورة حدوث تضخم ، حيث يمكن اللجوء إليه لمعالجة حالة انخفاض الطلب الخاص دون أن يكون له تأثيرا تضخميا على الأسعار، فضلاً عن فإن التقليديون بالغوا في تقدير مزايا التوازن، وينبثق عن الاقتناع بانفصال الميزانية عن الحياة الاقتصادية، إلا في حالة عدم توازنها أكثر من ذلك يؤكد الفكر الحديث أن هذا الاقتناع يتسم بعدم الواقعية، فالدولة التي تحرص على التوازن الحسابي لميزانيتها في وقت تتجاوز فيه وارداتها وصادراتها

(1) واثق علي الموسوي ، الموازنة العامة والتوازن المالي ، موسوعة اقتصاديات التنمية ،الجزء الأول ، ط1، دار الأيام للنشر والتوزيع ، 2008 ، ص ص73-74.
(2) رشيد بنعياش ، مصدر سابق ذكرة

بكثير، فهي تعاني من عدم توازن كيانها الاقتصادي، وهو أخطر بكثير من عدم توازن ميزانيتها، ويكون عليها لمعالجة هذه المشكلة فالزيادة في نفقاتها لتشجيع الصادرات، أو القيام بالزيادة في الإنتاج لتخفيض حجم الواردات، ولو كان ذلك على حساب عدم توازن الميزانية ، وهكذا فأن السياسة المالية أصبحت تشكل جزءاً من السياسة الاقتصادية العامة.

فالتوازن المالي لا يكون مجديا في ظل عدم التوازن الاقتصادي ، علماً ان عدم التوازن الاقتصادي لا يحقق توازن مالي ، وتبعاً لذلك أصبحت بينهما علاقة تكاملية ، غير أنه يمكن استثناء وجود تعارض بينهما حيث يمكن أن يكون العجز المالي المؤقت وسيلة لتحقيق التوازن الاقتصادي، وهو ما دعا إليه عالم الاقتصاد «كينز» ، في نظريته العجز المنظم، حيث كانت البطالة في إنجلترا تشغل فكره وكان يرى فيها السبب الأساسي في عدم التوازن من الناحيتين الاقتصادية و الاجتماعية.

وطبقا لنظريته العجز المنظم، فإنه يتعين على الدولة لمعالجة حالة الركود الاقتصادي، العمل على زيادة الطلب الكلي الفعلي من أجل تحقيق الإنعاش الاقتصادي عن طريق التوصل على تشغيل كل الطاقات الإنتاجية للاقتصاد أي التشغيل الكامل ، وبما أن الركود الاقتصادي يعني وجود طاقة إنتاجية معطلة، فإن تشغيلها يحتاج إلى حدوث طلب على خدماتها ومنتجاتها ، وهو ما يمكن أن يساعد على تحقيقه عجز مقصود ومنظم للميزانية، أي القيام بنفقات يفوق حجمها مبلغ الإيرادات، تمول عن طريق الاقتراض والإصدار النقدي على أن توجه هذه النفقات إلى المشاريع الاقتصادية والاجتماعية الأمر الذي يؤدي إلى زيادة الطلب العام الفعلي ، وكذلك منح مساعدات وإعانات للمقاولات من أجل استئناف نشاطها الإنتاجي، وبذلك يمكن الخروج من حالة الركود إلى حالة الانتعاش عن طريق تشغيل الجهاز الإنتاجي للدولة بكل طاقاته أي التوصل إلى حد التشغيل الكامل وهو ما يؤدي تلقائيا إلى توازن الميزانية، غير أن العجز المنظم لا ينبغي أن يتحول إلى عجز دائم، حيث يتعين أن يحافظ على صفته المؤقتة ، وأن يلتزم بتنشيط الاقتصاد الراكد، وأن لا يخرج عن سيطرة الهيئات المختصة، ويكون محددا ومدروسا بكيفية دقيقة حيث لا تكون له أثار مدمرة ، وقد تزامن مع نظرية العجز المنظم لكينز ظهور عدد من النظريات ومنها ما يأتي[1]:

أ- **نظرية توازن موازنة الدورة الاقتصادية:**- دعا أنصار هذه النظرية أمثال ألفين هارفي هانسون(**1887-1975**) وجيمس ستيوارت ميل(**1712-1780**) إلى تكوين صناديق مختلفة مثل:

- صندوق الاستثمار: ويخصص لاقتطاع جزء من الإيرادات الناشئة من الأرباح العالية المحققة في فترة الرواج .

(1) رشيد بنعياش ، مصدر سبق ذكره.

- صندوق التسوية: مهمته خلق الإشكال المختلفة للإعانات .
- صندوق خاص: يستقبل وفر الموازنة المتحقق في فترة الرواج .والهدف من هذه الصناديق تغطية عجز الموازنة في فترة الركود وذلك من اجل تامين توازن الدورة الاقتصادية كلها . ولكن الواقع أثبت أن هذه النظرية غير صحيحة ، إذ تتصف ميزانيات البلدان الصناعية بعجز مستمر حتى في سنوات الرواج.

ب- نظرية الميزانيات المتوازنة تلقائياً:-

إن مبدأ الميزانية المتوازنة لا يعني ان السياسة المالية المتمثلة في هذا المبدأ لن تكون لها آثار توسعية في النشاط الاقتصادي ،وبالعكس حتى مع توازن الميزانية العامة فأن السياسة المالية ستسهم ايضا في النمو من خلال ما يسمى مضاعف الميزانية المتوازنة الذي يساوي الواحد الصحيح ، ووفقا لهذه النظرية تحدد في جانب إيرادات الميزانية وعلى امتداد الدورة الاقتصادية لمعدلات الضريبة الثابتة، وبالمقابل تحدد في جانب النفقات معدلات دائمة للنفقات الرئيسية التي تنظم التغيرات الحاصلة في الاقتصاد، وهنا ينظر في تثبيت تلك المعدلات، ففي حالة الرواج تتزايد تلقائيا الإيرادات الضريبية ، وتمول صناديق خاصة ، وفي فترة الكساد تقل الإيرادات الضريبية بحيث عند معدل معين تنتهي بدون عجز.

جـ - التوازن المالي في الفكر الكينزي:-

تهدف النظرية الكنزية إلى البحث عن العوامل الواقعة والتي تحدد حجم التوظيف الفعلي في المجتمعات ومن ثم كيفية التخلص من البطالة والوصول إلى أعلى درجة من التوظيف ، ولذلك بدأ كينز نظريته برفض الافتراض الأساسي الذي تقوم عليه النظرية الكلاسيكية والذي يقول أن المجتمعات تسودها حالة من التوظيف الكامل، إن منهج كينز على حدّ قوله كان محاولة للتخلص من القديم وأخطائه وخاصة بعد أن عجزت النظريات التقليدية أن توجد تفسير للكساد وبصفة خاصة الكساد العالمي الكبير ، حيث كانت تجتاح العالم أزمة اقتصادية كبرى بدأت عام (1929 – 1933) واستمرت طوال الثلاثينات من القرن الماضي.

اصبح للدولة دوراً متزايداً في النشاط الاقتصادي والاجتماعي وتشعبت وظائف الدولة مما ادى بها الى التخلي عن الحياد المالي واحلال المالية الوظيفية محلهً والذي يقرر بتحديد الانفاق العالم المطلوب أولاً ولا مانع من ان يتحدد انفاق عام أكبر من الايرادات العامة وإن هدف السياسة هو احاث التوازن الاقتصادي والاجتماعي ، لقد أوضح كينز أن انخفاض الأجور يؤدي إلى انخفاض الطلب الفعلي حيث أن هذه الأجور تمثل نسبة هامة من الدخل الوطني وفي حالة انخفاضها ينخفض معها الدخل، كما أن انخفاض دخل العمال يؤدي إلى انخفاض طلبهم على السلع والخدمات وعندها يخفض المنتجين من إنتاجهم فتزيد البطالة كما تؤجل المشاريع كل هذا يؤدي إلى ارتفاع نسبة البطالة على خلاف ما كانت

ترى المدرسة التقليدية من أن انخفاض الأجور يؤدي إلى ارتفاع الأرباح ،ومن هنا خلص كينز إلى أن مستوى الأجور ليس هو المحدد لمستوى التشغيل وإنّما يحدده الطلب الكلي.

إن منهج التحليل ألكنزي يتمثل في الطلب الفعال لكونه يشكل أداة للتعرف على حقيقة الوضع التوازني للاقتصاد، والذي أثبتت نظريته في الاستخدام إمكانيته حدوثه دون بلوغ مرحلة التشغيل الكامل وهو ما يعرف بتوازن ما دون التشغيل الكامل ، الأمر الذي استبعدته النظرية التقليدية إمكان حدوثه على نطاق واسع، يتكون الطلب الفعلي عند كينز من الطلب الاستهلاكي والطلب الاستثماري اقتصاد مغلق، وأوضح أن الطلب الاستهلاكي يتحدد بعوامل موضوعية وأخرى شخصية ، وفي حين يتحدد فأن ميله الحدي يتناقص مع زيادة الدخل، قانون كينز السيكولوجي ، الطلب الاستثماري تبعا للعائد المتوقع من قبل المنتجين ، ومدى تغطيته لتكاليف الاستخدام ، ولذا اعتبر أن قرار الاستثمار دالة في الكفاية الحدية لرأس المال وسعر الفائدة السائد في السوق[1].

(1) رشيد بنعياش ،محور الإدارة والاقتصاد ، العدد: 2938 في (8/ 3/ 2010):-
at//:www. https://m.ahewar.org/s.asp?aid=206827&r=0

المبحث الثاني :- ماهية الموازنة العامة

تُعدّ الموازنة العامة للدولة باعتبارها الوثيقة التي تتضمن تقديرات النفقات والإيرادات خلال مدة مستقبلية عادة ما تكون سنة مالية ، أن تطور مفهوم الموازنة العامة ناجم عن تعاظم أهمية الدور الذي تؤديه فهي الوثيقة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تعبر عن فلسفة الدولة ومراميها واستخدامها أداة لتطوير الاقتصاد الوطني معبراً عن وظائف الدولة الحديثة والواسعة ودورها في تعزيز التطور الاقتصادي، والى جانب ذلك فان نظام الموازنة يمر بمراحل متعددة متمثلة بدورة الموازنة العامة التي تبرز أهميتها كحلقة وصل أساسية بين مسؤوليات السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية محاولة لتأمين درجة الاكتفاء بدرجة من التنسيق وفق عمليات متعددة للحكومة تحقيقاً للمسؤوليات المشتركة بين السلطة التنفيذية والسلطة التشريعية، كما وان للموازنة العامة مظهراً سياسياً من خلال التأثير المتبادل بين الموازنة العامة والعوامل السياسية التي تفرض مقتضيات المعقولية الاقتصادية، وفي ظل الدعوة إلى تحقيق الشفافية في عمل الدولة ومبدأ علانية الموازنة لتكون على مستوى من الأهمية واعتمادها كقاعدة من قواعد الموازنة العامة.

إذ إن طريقة وضع موازنة الدولة التي تعبر عن خيارات السلطة العامة السياسية والاقتصادية والاجتماعية التي تسمح بإشباع الحاجات العامة في أطار ما يتقرر في هذا الشأن من إجراءات وتدابير مالية تتعلق بتحضير الموازنة وضبط الأموال العامة عند تحصيلها وأنفاقها ومراقبتها رقابة فعالة تحول دون الهدر في الموارد المتاحة ، ومن خلال تجارب الحكومات المختلفة في أعداد موازنتها ظهرت العديد من الأسس لتبويب الموازنة باختلاف أهداف كل أساس لتحقيق أغراض معينة وان شكل وحجم التبويب يختلف باختلاف طبيعة نشاط الوحدة الاقتصادية وحجم وتكرار العمليات من نوع معين ، ويتميز العصر الحديث بالتدخل الحكومي الفعال في النشاط الاقتصادي والذي يؤثر بدوره على المجالات الاقتصادية والاجتماعية والعلمية كافة مما يترتب على ذلك ضرورة توفير البيانات الكافية والملائمة للتحليل ودراسة أوجه النشاط الحكومي المختلفة على الحالة الاقتصادية للمجتمع ومدى رفاهيته ويجب أن تتوفر فيها الدلالة الاقتصادية من ناحية والارتباط بالهدف من ناحية أخرى، وان طريقة تحليل البيانات وتقسيمها وعرضها في هيكل الموازنة العامة للدولة يؤثر إلى درجة كبيرة في مدى إمكانية تحقيق ذلك، كون الموازنة حركة مستمرة تظهر فيها حركة النشاط الاقتصادي العام والتيارات الاقتصادية التي تحدث نتيجة لذلك يرتبط الحاضر بالماضي والمستقبل ، وفي ضوء هذا الارتباط تتحدد الأهداف التي يرغب في تحقيقها

وهي علاقات زمنية بالاقتصاد العام، والموازنة تظهر هذه العلاقات بين ما تحقق فعلاً وبين ما يستهدف تحقيقه في المستقبل.

أولاً: المعنى التقليدي للموازنة العامة وخصائصها

لقد نشأت الموازنة أول الأمر في إنكلترا عام (1688) وفي فرنسا عام (1789) واستكملت أغراضها في ظل المذهب الحُر الذي دعا إلى حصر وظائف الحكومة بالأمور التي تتعلق بحفظ النظام والأمن والدفاع الخارجي وعدم التوسع لتحقيق أغراض اقتصادية أو اجتماعية، فالنشاط الاقتصادي متروك للأفراد وعن طريق قوانين السوق والمنافسة التامة يتحقق التوزيع الأمثل للموارد الاقتصادية حيث تلتقي بشكل عادل مصالح المستهلكين والمنتجين عند نقطة التوازن وعلى الدولة أن توفر لآلية التوازن مسببات الأمن والاستقرار.

ومن هنا يفهم أن لموازنة الدولة أغراضا محددة ، تنظيم توزيع الإنفاق على الهيئات والأنشطة التي تحافظ على الأمن الداخلي والدفاع الخارجي وسيادة القانون عن طريق جهاز العدالة والقضاء، وتنظيم مصادر الأموال التي تغطي هذا الإنفاق مع الحرص باستمرار توازن النفقات مع الإيرادات، كما وأن حجم الأموال التي تحتويها الموازنة كانت محدودة كمحدودية الأغراض التي تقوم بها الحكومة. لذلك يمكن تحديد معنى الموازنة التقليدية من خلال ما ظهر في إنكلترا ، إذ عرفت الموازنة العامة على أنها (الوثيقة التي تحتوي على نفقات الحكومة وإيراداتها والتي ينبغي اعتمادها من قبل البرلمان خلال مدة دورية هي سنة واحدة)،أما القانون الفرنسي فيعرف الموازنة العامة بأنها (القانون الذي تخمن فيه واردات الدولة ونفقاتها بشكل متعادل ويؤذن بها)، ويعرفها آخرون بأنها (تقدير احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها وإجازة لها عن مدة محدودة)[1].

أمّا في العراق فقد عرفها قانون أصول المحاسبات العامة رقم (28) لسنة (1940) وتعديلاته بأنها (الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تعين في قانون الميزانية)[2].

(1) مجيد عبد جعفر، الموازنة العامة للدولة ،الجامعة المستنصرية ،مديرية دار الكتب للطباعة والنشر، بغداد، 1999، ص 31.

(2) قانون أصول المحاسبات العامة رقم(28) لسنة 1940 وتعديلاته ، مديرية المحاسبات العامة ، الطبعة الثانية ، دار الحرية للطباعة ، بغداد،1976،ص1.

وتتفق التعاريف أعلاه على أن الموازنة العامة بمعناها التقليدي تعني الجداول المتوازنة الجانبين والتي تتضمن كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة خلال فترة مقبلة جرت العادة على أن تكون سنة واحدة .

أمّا خصائص الموازنة العامة في الفكر التقليدي فتشير التعاريف إلى مجموعة من الخصائص التي تتميز بها الموازنة بمفهومها التقليدي بكونها [1]:-

1- **الموازنة تقدير احتمالي** : لأن الموازنة تتحدث عن المستقبل ولا يمكن الجزم فيها بمقدار النفقات والإيرادات وإنما تخمن على وجه التقريب ، والموازنة بيان مقارنة لأنها تجمع بين النفقات من جهة والإيرادات من جهة أخرى ويمكن مقارنتها ببعضها ومعرفة ما إذا كانت الموازنة متوازنة أو فيها فائض أو عجز فهي أرقام تقديرية وليست حقيقية وتتوخى الدقة في تقديرها وفق أسس وقواعد تقوم على افتراضات مختلفة قد تتحقق وقد لا تتحقق ،فالإيرادات مصادرها عديدة وأوعيتها مختلفة وتخضع لظروف متباينة ولا يمكن الإحاطة بكل المؤثرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الواقعة عليها، وكذلك الحال بالنسبة للنفقات حيث لا يستطيع واضعو الموازنة التنبؤ بمقدار المبالغ التي يتم اعتمادها لسد تكاليف الأنشطة المختلفة من الدولة فقد تكون كافية أو غير كافية أو فائضة عن الحاجة، وبذلك تلعب الاحتمالية دوراً كبيراً في تقدير كل من الإيرادات والنفقات.

2- **الموازنة مقيدة بمدة محدودة** : الموازنة في نفقاتها وإيراداتها يجب أن توضع لمدة معينة ويجب أن تكون هذه المدة واحدة في كلا الجانبين هي مدة تنفيذ الموازنة التي يتم من خلالها تحصيل الإيرادات المخططة والتصرف بالاعتمادات المرصودة لمختلف نفقاتها، وقد اعتادت الدول على تباين أنظمتها السياسية أن تكون هذه المدة سنة واحدة تسمى السنة المالية.

3- **الإذن بالموازنة** : إن مشروع الموازنة بعد استكمال تحضيراته اللازمة لا يكون جاهزا للتنفيذ كوثيقة رسمية للإنفاق وتحصيل الإيرادات إلا بعد أن يتم تصديق البرلمان عليها والسماح للحكومة بتنفيذها مسترشدة بقانون اعتماد وتعليمات الموازنة العامة وقواعد تنفيذها الصادرة بموجبه تعليماتها ، ويرى

(1) للمزيد ينظر الى:
- هشام محمد صفوت العمري ، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، الجزء الثاني ، مطبعة التعليم العالي ، 1988،ص308.
- مجيد عبد جعفر، مصدر سبق ذكره ، ص32.
- طاهر الجنابي ، دراسات في المالية العامة ،مطابع التعليم العالي ، الجامعة المستنصرية، 1990،ص271
- عادل احمد حشيش، أساسيات المالية العامة ، دار المعرفة الجامعية ،الاسكندرية، 1996،ص ص ،270-271.

بعظهم أن الإجازة تنصرف عمليا إلى النفقات دون الإيرادات كون الإجازة تمنح السلطة التشريعية حق الإنفاق وفقا لما ورد في مشروع الموازنة ، أمّا الإيرادات فهي واجبة التحصيل استناداً إلى القوانين والتشريعات النافذة، ويرى الرأي الآخر بان الإيرادات هي الأخرى بحاجة إلى الإجازة رغم وجود أغطيتها القانونية لتأكيد مبدأ عدم جواز وضع ضرائب أو رسوم إلا بقانون منفصل عن قانون الموازنة فقد يحدث أن يتضمن قانون الموازنة العامة ضرائب جديدة مثلا بحيث تصبح إجازة البرلمان لقانون الموازنة بجانبيه النفقات والإيرادات موافقة على فرض هذه الضرائب وفي هذه الحالة تعرف بملحقات الموازنة.

وفي الواقع أن ملحقات الموازنة وان كانت تفيد الحكومة في الحصول على موافقة سهلة على فرض ضرائب جديدة إلا إنها لا تتيح الفرصة الكافية لمناقشة مبدأ فرض الضريبة وأسبابه ونتائجه كما وان التشريعات الضريبية بما لها من أهمية وخطر فلابد من أن تصدر في صورة قوانين مستقلة يسهل الرجوع إليها لا في شكل ملحق بإحدى الموازنات طابعها التوقيت بعام واحد.

4- **أهدافها محدودة :** يشير المفهوم التقليدي للموازنة العامة على إنها منهاج الحكومة الذي يعكس أهدافها ومراميها التي رسمها المذهب الحر، كالأمن والقضاء والجيش والدبلوماسية، أما النشاطات الأخرى فهي من اختصاص الأفراد ومحظور على الدولة التدخل في الشؤون الاقتصادية والاجتماعية التي يتعين أن تسود فيها الحرية الفردية وما على الدولة إلا تهيئة البيئة الملائمة لأداء الأفراد لأنشطتهم، وبهذا المعنى تكون الموازنة وفق المفهوم التقليدي ذات أهداف محددة.

ثانياً:- المعنى الحديث للموازنة العامة و خصائصها

نشأت مع علم التخطيط الاقتصادي وتوسع مهام الدولة من جراء تدخلها في إدارة الاقتصاد القومي منذ بداية القرن العشرين، ازداد النشاط الاقتصادي الذي تقوم به وأصبح القطاع العام لا تخلو منه الدولة كما لا توجد دولة رأسمالية لا تأخذ بهذا القدر أو ذاك من نظام التخطيط في محاولة لترشيد عمل آليات السوق وخاصة أبان الحرب العالمية الثانية بعد أن أصبح اقتصاد الحرب نظاما شاملا للإدارة الاقتصادية برمتها، حيث فرضت الحرب تعبئة شاملة لجميع الموارد وتخطيطا شاملا للإنتاج لسد متطلبات الحرب فلم تُعدّ آلية اقتصاد السوق قادرة على العمل في ظلّ موارد محدودة وطلب واسع ومنوع وبنمط غير النمط السائد في زمن السلم من خلال تقليص واسع في توزيع المواد الأولية وإعادة توزيع قوة العمل بين متطلبات الجيش والاقتصاد الوطني وتوقف صناعات استهلاكية كمالية وإحلال صناعات أخرى محلها

ووضعت ضوابط لأسعار السلع والخدمات وأقيمت صناعات جديدة لخدمة الحرب، كل ذلك حمل الدولة على أن تتدخل على نطاق واسع في إدارة الاقتصاد القومي ، وتبعاً لهذه الأساسيات فقد تطور مفهوم الموازنة من كونه مجرد جداول حسابية تعرض نفقات الدولة ومواردها إلى خطة ترسم من خلالها القرارات الحكومية المستندة إلى أولويات اقتصادية واجتماعية وسياسية تؤشر العلاقة الوثيقة بين مالية الدولة والوضع الاقتصادي والاجتماعي فيها.

فقد عرفت المادة (45) من دليل المحاسبة الحكومية الصادر عن الأمم المتحدة في الحلقة الدراسية الإقليمية التي عقدت في بيروت للفترة بين تشرين الثاني وكانون الأول سنة (1969) الموازنة العامة كالآتي: عملية سنوية ترتكز على التخطيط والتنسيق ورقابة استعمال الموارد لتحقيق الأغراض المطلوبة بكفاءة فهي أساسا عملية اتخاذ القرار بطريقة تمكن الموظفين الرسميين على مختلف المستويات الإدارية أن يقوموا بالتخطيط والتنفيذ لعمليات البرنامج بطريقة مخططة للحصول على أفضل النتائج الممكنة من خلال التوزيع والاستخدام الأكثر فاعلية للموارد المتاحة، ويضيف هذا التعريف قائلا (ولتلبية هذه الحاجات فان موازنة الدولة يجب أن تكون شاملة تغطي كل الأموال والبرامج الحكومية وذلك بصرف النظر عن مصدر تمويل هذه البرامج وطبيعة المصروفات التي أنفقت في تنفيذها ، ويجب وضع تفصيلات تتناسب مع احتياجات إصدار القرار عند المستويات المختلفة من الإدارة وذلك بتقديم التحليل الوظيفي والاقتصادي المناسب لإنجاز الخطط والبرامج بصورة فعالة وتحقيق الأداة الفعالة والرقابة على العمليات) ، كما ويمكن تعريف الموازنة العامة باعتبارها تمثل خطة تتضمن تقديرا لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة مقبلة غالبا ما تكون سنة واحدة ويتم هذا التقدير وفقا للأهداف التي تسعى إلى تحقيقها السلطة السياسية.

ومن هذا التعريف يمكننا أن نخلص إلى أن الموازنة العامة ليست فقط أداة محاسبية تبين الإيرادات والنفقات المستقبلة ، بل هي أيضاً وثيقة الصلة بالاقتصاد ووسيلة الدولة في تحقيق أهدافها [1].

وفي تعريف دقيق للموازنة العامة يجمع كل ما جاء من خصائص في التعاريف السابقة ، يرى (آرون ولدا فسكي) إلى أن الموازنة كوثيقة (تحوي كلمات وأرقام وتقترح نفقات لأغراض وبنود معينة) أو كسلوك مقصود أو كتنبؤ (تصبح وسيلة ارتباط بين المصادر المالية والسلوك الإنساني لتحقيق أهداف وسياسات معينة) أو كسلسلة من الأهداف كل له تكاليف محددة، أو كجهاز وأداة للاختيار من بين بدائل للإنفاق،

(1) مجيد عبد جعفر، مصدر سبق ذكره، ص ص34-37.

أو كخطة عندما يتم التنسيق بين عدة خيارات أو بدائل لتحقيق هدف ما، أو كوسيلة لتحقيق وضمان الفاعلية، أو كعقد (بين البرلمان والسلطة التنفيذية) أو كمجموعة التزامات متبادلة ورقابة متبادلة[1].

لذلك نجد الموازنة تعبر عن حركة دائبة مستمرة بما تتركه من آثار اقتصادية واجتماعية رغم أن مؤشراتها تقتصر على فترة أمدها سنة واحدة ، إلا أن آثارها تمتد عبر الحاضر والمستقبل فهي ترمي إلى تعبئة موارد البلد لتغطية تكاليف وأعباء نشاطات الحكومة خلال فترة سنة عبر برامج متصلة بعضها ببعض تشمل النواحي الاقتصادية والاجتماعية والتنموية للبلد على خلاف ما كانت تعني به الموازنة التقليدية بتركيزها على النواحي القانونية والتشريعية والرقابية[2].

أما خصائص الموازنة العامة في الفكر الحديث للموازنة يمكن أن نشير إلى خصائص الموازنة العامة في الفكر الحديث وكالآتي [3] :

1- **الدقة العالية في مؤشراتها التقديرية:** فهي تتضمن أرقاماً تخمينية شأنها شأن أية خطة مستقبلية وهذه التقديرات تبنى على أساس حسابات كلفوية وجدوى اقتصادية وقياس التكلفة – المنفعة ووسائل فنية متطورة وحسب كل مشروع وبرنامج.

إضافة إلى أن جداولها المقارنة اشمل وأوسع مما تحتويه جداول الإيرادات والنفقات في الموازنة التقليدية وتكون مصنفة الى برامج عديدة وأنشطة مختلفة بحيث تأخذ النفقات أبعادها من حيث الأهداف والوسائل اللازمة لتحقيقها.

2- **مدتها محدودة ولكنها مستمرة:** يرى رجال السياسة المخططون بأن مدة الموازنة سنة واحدة هي مدة مناسبة كونها أكثر وضوحا في الأمد القصير وأدق إعدادا وتنفيذا وأسهل في المتابعة والمراقبة إلا أن الموازنة بعد أن توسع مفهومها الحديث وتطور تبعا لتطور أهداف الدولة وتوسع أنشطتها في الوقت الحاضر أصبح لهذه المدة امتداد زمني أطول رغم سنويتها ، فهي تظهر حسابات مالية لبرامج موجودة سابقا ولا زالت مستمرة وقد تستمر مستقبلا إلى جانب البرامج الجديدة التي تضاف إلى الموازنة الحالية.

---

(1) Aaron wildavsky / The Politics of the Budgetary Process (Boston little Brown and Co. 1964) PP. 1-5 .

(2) مجيد عبد جعفر، مصدر سبق ذكره ، ص38.

(3) طاهر الجنابي ، مصدر سبق ذكره، ص 271.

3- **تنفيذها بإذن:** فبرنامج الحكومة المالي المعبر عنه بمشروع الموازنة لا يمكن أن يمر إلى التطبيق دون أن يأذن ممثلو الشعب له، وهنا يلتقي مفهوم الموازنة التقليدي والحديث بكونها تحتل إرادة الشعب.

4- **أهدافها واسعة:** فبعد أن زادت الدولة من أنشطتها الاقتصادية والاجتماعية اضطرها إلى إضافة أهداف جديدة إلى أهدافها التقليدية ، كتحقيق الرفاهية الاجتماعية وإدارة المشاريع الاقتصادية متعاونة مع القطاع الخاص، فبدأت تتولى بنفسها تنفيذ برامج استثمار تلعب دورا مباشرا في تخصيص الموارد بالإضافة الى برامج تنسيق طويلة الأجل للاستثمارات الخاصة تقترح الحكومة أهدافها وتضع أولوياتها على المستوى القومي.

فضلاً عن توسع أهداف الدولة في الرفاهية الاجتماعية لتشمل مساحات كبيرة من المسؤوليات الجديدة للحكومة في الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي والصحي والتعليم ومراكز البحوث وغيرها، كذلك توسع دور الدولة في العلاقات الدولية والمشاريع والبرامج التي تتضمنها سياسات التخطيط، وأن هذا الشكل المتطور من أشكال تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية الغرض منه تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد الاقتصادية والحد من المخاطر التي تعترض المنظمين، فبعد أن كان الهدف من الأموال التي يتم تحصيلها هو تغطية النفقات الإدارية ليس إلا أصبح لهذه الأموال المتحصلة دور كبير في توجيه النشاط الاقتصادي فمن خلال الرسوم الكمركية مثلا تستطيع الدولة حماية المنتجات الوطنية وتشجيع تصدير سلعة دون أخرى وعن طريق الضرائب يتم إعادة توزيع الدخل وتحجيم السيولة النقدية في التداول أي تحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية [1].

ويلخص مفهوم الموازنة اعتمادها الكبير على الاقتصاد الوطني ، إذ إنها تؤثر به وتتأثر به ، فهي تتأثر بالأموال الاقتصادية في البلد ، فخلال أوقات الازدهار الاقتصادي Economic prosperity تزداد حصيلة الدولة من الإيرادات (الضريبية وغير الضريبية) كي تقوم بإعادة أنفاقها على أوجه الأنفاق المختلفة ، كما تنخفض حصيلة إيرادات الموازنة أثناء أوقات الكساد الاقتصادي Economic Depression، كما تمارس التجارة الخارجية دورا كبيرا في التأثير على الموازنة العامة ، ذلك لان الرسوم الكمركية تمثل جزء مهم من الإيرادات العامة للموازنة ، إذ تزداد حصيلتها إثناء أوقات الإزدهار الاقتصادي وتقل خلال مدة الكساد ، فضلاً عن اثر الأموال الاقتصادية الخارجية للدول التي تتعامل معها الدولة على الموازنة العامة [2]. إلى جانب ذلك تمثل الموازنة العامة عملا تنفيذياً للأهداف المحددة للسياسة الاقتصادية

(1) مجيد عبد جعفر، مصدر سبق ذكره، ص40.
(2) محمد شاكر عصفور، أصول الموازنة العامة ، ط1، عمان – الأردن ، دار المسيرة ، 2008،ص385

والمالية التي تعبر عن نشاطات الدولة واتجاهاتها في مختلف الحقول ، إذ أنها تمثل ترجمة للأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها ، وتحدد على ضوء هذه الأهداف شروط الأنفاق والجباية وفقا للقوانين التي تقرها السلطة التشريعية في البلد ، والتي تؤثر في توجيه الاقتصاد العام[1].

ويلاحظ من إي تعريف أن الموازنة العامة ما هي إلا انعكاس للدور الذي تريد الدولة أن تلعبه في النشاط الاقتصادي ، وينظر بعظهم إلى الموازنة العامة على أنها تقدير تفصيلي احتمالي لنفقات الدولة وإيراداتها لمدة زمنية مقبلة ، تكون عادة سنة يتم إعدادها من السلطة التنفيذية ويتم اعتمادها من السلطة التشريعية"[2].

وبالنظر إلى هذا التعريف نجد أن الموازنة العامة تقوم على عنصرين:

الأول عنصر التقدير: حيث يجب أن يكون هذا التقدير دقيقاً، لأن التقدير الموضوعي يساعد في إنجاح الموازنة فضلاً عن أن تفصيل تلك التقديرات على بنودها يمكن من التعرف على ما تريد السلطة التنفيذية أن تعمله.

الثاني عنصر الاعتماد: أي أن تتم الموافقة على الموازنة العامة من قبل السلطة التشريعية؛ فالموازنة ما قبل الاعتماد تعتبر مجرد مشروع، أمّا بعد الاعتماد فتعتبر قانوناً[*].

ثالثاً:-أهمية الموازنة العامة للدولة

لقد أصبحت الموازنة العامة وسيلة لا غنى عنها وأداة للدولة لتحقيق أهدافها وعاملاً مؤثراً في توجيه المجتمع من جميع النواحي الاجتماعية والاقتصادية والسياسية ، فمن خلال الموازنة العامة تتدخل الدولة أو الحكومة في المجتمع لتحقيق سياستها العامة ، ويفترض في الموازنة العامة أن تقوم على أساس التركيز على أهم المشاكل التي يعاني منها الاقتصاد والمجتمع ، وهذا ما يعرف بمبدأ التوافق بين عناصر الموازنة ومشاكل المجتمع ، أي أن تقوم الموازنة بتخصيص وصرف الواردات الحكومية على أهم الحاجات الملحة للمجتمع.

([1]) عايد فضل الشعراوي،السياسة المالية في دولة الخلافة ، دار البشائر الإسلامية ،بيروت ، 2007 ، ص ص154-155.

([2]) منصور ميلاد يونس، مبادئ المالية العامة ، الناشر الجامعة المفتوحة ليبيا، الطبعة الأولى، 1994، ص191.

(*) تصبح الموازنة العامة بعد اعتمادها من السلطة التشريعية قانوناً من حيث الشكل كونها تصدر عن جهة مختصة بإصدار القوانين في الدولة، لكن من حيث الموضوع لا يمكن اعتبارها قانوناً، لأن القانون ينطوي على قواعد عامة ودائمة بينما الموازنة العامة لا تعدو أن تكون عملاً إدارياً يسعى إلى تنفيذ القوانين.

و لقد تزايدت أهمية الموازنة العامة للدولة كنتيجة طبيعية للتطور الحاصل في الجانب الصناعي (الثورة الصناعية) والتكنولوجي ،والذي رافقه توسع دور الحكومات في التدخل بالشؤون الاقتصادية والاجتماعية وكذلك السياسية ،فأصبحت وثيقة ذات صلة بالاقتصاد القومي والإدارة الرئيسية التي يمكن عن طريقها تحقيق أهداف الدولة ، وتتلخص الأهمية بما يأتي [1]:

1- **من الناحية السياسية:-** لها أهمية كبيرة في الدول ذات الأنظمة النيابية والديمقراطية ، ذلك لان إرغام السلطة التنفيذية بان تتقدم وفي كل عام الى المجالس النيابية من أجل أن يجيز لها نواب الشعب القيام بصرف النفقات العامة وتحصيل الإيرادات ،وعليه فأن القوة السياسية في الدول تميل في الغالب إلى تركيز السلطة في يد من يملك حق اعتماد الموازنة ، وتكاد القوتان السياسية والمالية في الدول الديمقراطية تتركزان في يد ممثلي الأمة في المجالس النيابية.

2- **الناحية الاقتصادية والاجتماعية:-** إن اهمية الموازنة من هاتين الناحيتين تتجلى من خلال استخدام الدولة للموازنة كاداه لاعادة توزيع الدخل القومي بين الفئات الاجتماعية من خلال جانبي الموازنة النفقات أو الايرادات أو كليهما معاً.

3- **الناحية المالية:-** الموازنة العامة للدولة هي الاداة الرئيسية للتخطيط المالي ، فالدولة تستخدمها من أجل تحقيق الاهداف السياسية والاقتصادية باعتبارها أداة فعالة من ادوات السياسة المالية التي يمكن استخدامها في ادارة الاقتصاد وتوجيهُ ، فهي تحرك عملية التمويل أو الإنفاق وتؤدي دوراً قيادياً في نظام الدولة المالي.

رابعاً :- أنواع الموازنة العامة

لا تقتصر الموازنة العامة على نوع واحد وإنما عدة أنواع وهي :-

1- موازنة البنود Lin – items Budget :-

قبل أواخر القرن التاسع عشر كانت السلطة التنفيذية تتسم بالضعف والقليل من السيطرة المركزية والموازنة التقليدية (موازنة البنود) في حدّ ذاتها أصلاح ولد من قلق لعدم وجود ضوابط للأنفاق تساهم في خلق بيئة مثالية للموازنة ، إذ كان هنالك خطر متزايد ولهذا السبب دعت حركة الإصلاح في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن عشرين الى نظام موازنة من شانه أن تعزز من عملية المسائلة عن تفاصيل استخدام موارد الدولة ، وركزت حركة الإصلاح في وقت مبكر على الرقابة الفعلية على حسابات الموازنة،

(1) طاهر الجنابي ، مصدر سبق ذكره، ص 107.

يركز وهذا النوع من الموازنة على كمية الأموال التي يتم أنفاقها ولأي غرض انفق هذا المال بدلا من التركيز على تأثير النشاط أو نتائجها ، وتظهر موازنة البنود في شكل وثائق محاسبية تعبر عن الحد الأدنى من المعلومات التي تعبر عن الغرض والهدف الصريح داخل النظام المحاسبي ، وتحدد اسم لكل بند من البنود وكذلك الأموال المتاحة التي يتم أدراجها في الموازنة العامة ، وهذه الموازنة تمنح الحكومة مجالا واسعا لنقل الأموال من بند إلى أخر، وهي أيضا تتناسب بصورة جيدة مع دورة الموازنة التي تتطلب المقارنة بين الإنفاق الفعلي على كل بند في السنة الماضية مع المبلغ المخصص الاعتماد[1].

ويستند مبدأ أعداد هذه الموازنة على أساس تقدير النفقات وفقاً لبنود يمثل كل منها نوعاً من أنواع الصرف لذلك فأن المدخلات لهذه الموازنة تعتبر أنواع المصروفات وتوزع على مستوى الوحدات المنفذة ويجري تقسيم هذه المصروفات إلى فقرات أكثر تفصيلاً كالمرتبات وما يتعلق بها والسلع وأنواعها والصيانة ، وكما أطلق على هذه الموازنة ب(موازنة الرقابة)لأنها تهدف إلى فرض رقابة مركزية على الإنفاق العام ، ويتم تقدير النفقات والإيرادات طبقا لذلك ولابد من تحقيق تلك التقديرات عند تنفيذ الموازنة والإبلاغ عن الانحرافات ولذا تحتاط الوحدات لتقديراتها من المسائلة وذلك برفع وتضخيم حجم التقديرات للنفقات وتقوم بعملية عكسية بالنسبة للإيرادات ، ولا يهتم المفهوم الرقابي هذا في مثل هذه الموازنات بالتخطيط وإعداد البرامج كأساس يحكم هيكل الموازنة العامة للدولة [2].

وهي النوع الأول من أنواع الموازنات التي استخدمتها انكلترا وما زالت تستخدم حتى وقتنا الحالي خاصة في الدول النامية ، مثل العراق والأردن ولبنان ، وتعرف موازنة البنود بأنها ((الوثيقة التي يتم فيها حصر جميع إيرادات الدولة ونفقاتها بشكل مفصل والحصول على اعتمادها من قبل السلطة التشريعية لتتم الرقابة على مصادر الإيرادات، وأوجه الإنفاق من قبل السلطة التشريعية ومحاسبة السلطة التنفيذية عن أية تجاوزات مالية لم تعتمد))[3].

ويطلق على هذا النوع من الموازنات بالموازنة التقليدية أو الخطية لأنه يتم تبويب النفقات إلى مجموعات ثم إلى بنود ومواد حسب هدف الإنفاق[4] .

---

(1) صفوان قصي عبد الحليم "العلاقة بين تقديرات الموازنة العامة الاتحادية والتنفيذ الفعلي "مجلة دراسات محاسبية ومالية ، جامعة بغداد ، العدد43، الفصل الثاني،2018،ص103.

(2) محمد منير شاكر، "مضامين استخدام موازنة الأساس الصفري في الإدارات الخدمية العامة في العراق " أطروحة دكتوراه ، الجامعة المستنصرية ، قسم المحاسبة ، بغداد، 1996.

(3) Axelord, Donald/ Budgeting for modern Government/ New York/ 1995/ p.19.

(4) مدحت محمد اسماعيل، العلاقة بين مفهوم الموازنة العامة ومفهوم النظم وتأثيره في تطوير نظام المحاسبة العامة محاسبياً ، جامعة اليرموك ، الأردن ، 1986 ، ص4

أ- مزايا وعيوب موازنة البنود:

ويمكن التطرق إلى مزايا وعيوب موازنة البنود (الرقابية) في النقاط التالية:

- مراقبة السلطة التشريعية للسلطة التنفيذية في إدارتها لبنود الموازنة العامة ، وقيام جهاز الموازنة بدور الوصي على الأموال العامة وتمنح له السلطات الكافية التي تضمن متابعة التنفيذ خلال السنة المالية ، ويكون أغلب العاملين بجهاز الموازنة من المحاسبين بما لديهم من خبرة بأنظمة المحاسبة ووسائل الرقابة المالية وطرق إعداد الموازنات ونظم المحاسبة الحكومية وغير ذلك مما يؤهلهم لتفهم طبيعة الموازنة كأداة الرقابة وعلاقتها بالحسابات الختامية للدولة.
- لما كان الهدف من الموازنة هدفاً رقابياً فان مرحلة تنفيذ الموازنة تُعدّ أهم المراحل المحددة للأسس العامة التي يقوم عليها الهيكل التقليدي للموازنة العامة للدولة لارتباط الرقابة بالتنفيذ واستمرار مقارنة النتائج الفعلية بالأهداف المقررة بعد اعتماد الموازنة وصدورها في شكل قانون، وبذلك يتم استخدام المال العام للمصلحة العامة وتطبيق ذلك بتشريع.
- الاهتمام ببنود الصرف وعناصر الإنفاق وليس بالهدف من هذا الإنفاق أو النشاط المخصص له، وتلتزم الوحدات الإدارية المختلفة بإتباع تقسيم معين وعدم الخروج عنه بأي حال من الأحوال ، وبذلك تضع حداً للفوضى في استخدام المال العام وجبايته [1].
- تمتاز موازنة البنود بالشمول ، وهذا يعود إلى كون هذه الموازنة منظمة بشكل يسهل معه إجراء الدراسات والمقارنات بين إيرادات ونفقات السنة السابقة وخاصة هذه المقارنة تزيد من مرونتها وبساطتها ووضوحها[2].
- سهولة في التخطيط وإعداد الموازنة وإمكانية استيعابه من قبل المستويات الإدارية كافة[3].

ب- عيوب موازنة البنود:

- عدم وضوح الأهداف التي ترصد لها الاعتمادات، وهذا يرتبط بعدم الاهتمام بوضع السياسات اللازمة لهذا النوع من الموازنات[4].

(1)احمد محمد بسيوني ، المحاسبة الإدارية ، دار الكتب للطباعة و النشر ، جامعة الموصل ، 1988، ص197.
(2) سليمان احمد أللوزي و آخرون ، أدارة الموازنات العامة بين النظرية و التطبيق ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان ، 1997،ص42.
(3) صلاح صاحب شاكر البغدادي ،الموازنة وأسس تخطيطها في الوحدات الاقتصادية الخدمية ،أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد، كلية الإدارة و الاقتصاد ، قسم المحاسبة ، 1998،ص35.
(4)طارق حسن كوشك،موازنة البنود تهدر الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام /جامعة الملك عبد العزيز ،السعودية:- at//http:www.koshak./net/tariq/articles/2003.

- التركيز من ناحية استخدام المعلومات والبيانات على عدة سنوات ماضية كبداية لتخطيط موازنة السنة القادمة، وهذا يعني ضمناً إقرار جميع البرامج الجاري تنفيذها سواء كانت ضرورية أم لا، والتي تم إنجازها بكفاءة أم لا، إذ جرى العرف على تبرير الزيادة التي تطرأ على اعتمادات السنة السابقة فقط[1].
- عدم ارتباطها بشكل دائم بالخطط التنموية للدولة، باعتبار الموازنة ترجمة رقمية للخطة السنوية التي تضعها الدولة، فهي تهمل الجانب التخطيطي وتركيزها على مسائل تتعلق بالنواحي المحاسبية والقانونية في مجالات الرقابة والمراجعة والالتزام بالتخصيصات وأصول الصرف دون الاهتمام بوسائل المتابعة لما تم تنفيذه من أعمال ومشروعات وتكلفة ذلك، ومدى تحقيق التنفيذ للنتائج المستهدفة[2].
- إغفالها لمبادئ الجدوى الاقتصادية فهي تهتم بالغرض من النفقة وليس بالأهداف التي يراد تحقيقها من وراء رصد هذه النفقات فهي من هذا المنطلق تشجع الإنفاق بدلاً من الترشيد فيه، لأن تقويم الأداء على وفقه يكون على أساس مدى استغلال التخصيصات السنوية المعتمدة في الموازنة، وان تجاوزها يعطي مؤشراً سلبياً عن سوء التصرف من قبل الإدارة، وان الالتزام بصرف التخصيصات يدل ذلك ان التخصيصات قد أنفقت حتى لو كان ذلك غير ضروري.
- أثبتت التجارب والتطورات الاقتصادية قصوراً في كثير من قواعد موازنة البنود التي تهتم بها وخاصة قاعدة* سنوية الموازنة، وان التمسك بها يعيق حركة توجيه الاستثمارات نحو المجالات الأكثر مردوداً ويمنع التصور عن الآثار المستقبلية التي تتركها النفقات العامة[3].

2- موازنة البرامج والأداء Budget programs and performance

تحاول العديد من الحكومات تحسين أنظمة الموازنة العامة بشكل مستمر وفقاً للتغيرات الحاصلة في البيئة الداخلية والخارجية ، ونتيجة توسع أعمال الحكومات بعد الحرب العالمية الثانية أصبحت النقطة الأساسية والجوهرية في أدارة الموازنة العامة هي الاستخدام الأمثل للموارد المحدودة ، ونتيجة لهذه التطورات دخلت نظام الموازنة العامة إلى القطاع الحكومي ، وأول موازنة أداء ظهرت في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1949ويتم تصميم موازنة الأداء والبرامج بشكل يظهر بوضوح وإيجاز برامج العمل المنجز والخدمات التي ستقدم في مقابل الأموال التي تم تخصيصها من الدولة ، ويتم التركيز بشكل رئيسي على برامج العمل وعلى الرغم من مناقشتها وتنفيذها لأكثر من نصف قرن ، إلا انه ليس هناك تعريف موحد لموازنة البرامج والأداء ، وليس هناك توافق في الآراء بين العلماء

(1) صلاح صاحب شاكر البغدادي ، مصدر سبق ذكره ، ص36.
(2)مجيد عبد جعفر ، أصلاح نظام الموازنة العامة ، مجلة الاقتصادي ، عدد خاص لبحوث المؤتمر العلمي (14) لجمعية الاقتصاديين العراقيين للفترة من 12-13-2002 آذار ، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد ، 2002 ، ص158.
(3) صلاح صاحب شاكر البغدادي ، مصدر سبق ذكره ،ص37.

والممارسين حول تنفيذها فضلاً عن ذلك يختلف تنفيذها على مستويات الدول المختلفة ، وان موازنة البرامج والأداء هي(نظام موازنة يسعى إلى تشكيل حلقة وصل بين تخصيص الموارد وأداء البرامج)، وكما تعرف موازنة البرامج والأداء هي (نظام الموازنة الذي يطرح الغرض والأهداف التي تتطلب الأموال ، وتكاليف الأنشطة المصاحبة المقترحة لتحقيق تلك الأهداف والمخرجات التي يتم إنتاجها والخدمات التي سيتم تقديمها في أطار كل برنامج) ، ويرى ضرورة اعتماد هذه الموازنة من قبل الحكومة لأنها تظهر طبيعة البرامج الحكومية والانجازات التي تتم في هذه البرامج وهي تختلف عن موازنة البنود التي ينصب اهتمامها على ما في الموازنة من اعتمادات وبنود ولا توضح طبيعة البرامج الحكومية أو مدى الانجاز الذي يحقق تحت تلك البرامج سنه بعد أخرى[1].

وعادة ما تأخذ عملية تطبيق موازنة البرامج والأداء أتحاذ الخطوات التالية [2]:

أ- تحديد الأهداف المراد تحقيقها وذكرها باختصار في شكل قائمة.

ب-تصميم البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف المطلوبة .

ت- تقدير ما تحتاجه البرامج من تكاليف للسنة ثم أخطار دائرة الموازنة العامة لرصد الاعتماد لتنفيذ تلك البرامج.

ث- تقدير النتائج من البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية ومن المشاريع.

ج- تقدير ما تحتاجه البرامج من الأموال .

ح-وضع نظام وإجراءات للمتابعة وتحليل نتائج تنفيذ البرامج والمشاريع.

خ-وضع نظام وإجراءات للحصول على المعلومات بشكل منتظم ودائم .

د- تحديد المسؤولية الإدارية عند تنفيذ البرامج .

أ- **مزايا موازنة البرامج والأداء** [3].

- **التخطيط**:- يعني التنبؤ بما سيكون في المستقبل مع الاستعداد لهذا المستقبل ، وتهتم موازنة البرامج والأداء بالتخطيط حيث يقوم بتحديد برامج ومشاريع الوزارات والمصالح الحكومية لعدد من السنوات المقبلة والنفقات المتوقعة لها وليس لسنة واحدة.

---

(1) صفوان قصي عبد الحليم : مصدر سبق ذكره ، ص103.

(2) طارق حسن كوشك ،"موازنة البنود تهدر الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام ، العدد937 في (1424/11/18):-

at-www.koshak.net/tariq/articles.

(3) طارق حسن كوشك ، مصدر سبق ذكره. www.koshak.net/tariq/articles.

- **البرامج:**- تهتم موازنة البرامج والأداء ببيان البرامج والمشاريع التي ستنفذها الأجهزة الحكومية المختلفة، بمعنى إنها تقوم بتحديد البرامج الرئيسية لكل وزارة أو مصلحة ، ومن ثم البرامج الرئيسية إلى برامج فرعية ، والبرامج الفرعية إلى نشاطات ، وترصد الاعتمادات اللازمة لتنفيذ البرامج الرئيسية والبرامج الفرعية والنشاطات في وثيقة الموازنة العامة على الصفحات المخصصة لها ، ثم تقوم بعد ذلك بتوزيع الاعتمادات على أبواب وبنود الإنفاق المعرفة في الموازنة.
- **تحليل البدائل:**- من القواعد الأساسية التي تركز عليها موازنة البرامج والأداء ، تحديد الطرق البديلة لتحقيق الأهداف العامة للأجهزة والمصالح الحكومية ، وبعد تحديد البدائل تجري الدراسة التحليلية المتعمقة لها بهدف تحديد التكاليف والعوائد لكل منها ، والمزايا والعيوب المرتبطة بكل منها وعلى ضوء نتائج المفاضلة بين الطرق البديلة يتم اتخاذ القرارات.
- **التقييم:**- يعتمد على وضع معدلات أداء ومقاييس لتقييم كفاءة العمل ، ان الحصول على تقارير عن كيفية سير الأعمال في البرامج والمشاريع تحت التنفيذ أو نفذت من حين لآخر. فعن طريق مقارنة الأداء الفعلي الذي تم تحقيقه لهذه المعدلات التي تمثل ما يجب ان يكون عليه هذا الأداء يمكن استنتاج الانحرافات ونقاط الضعف في الخطط والبرامج والمشاريع ، والتغييرات اللازم إدخالها على تلك البرامج والمشاريع لكي يسهل عملية التنفيذ والوصول إلى الأهداف المطلوب تحقيقها .

ب:- صعوبات ومشاكل تطبيق موازنة البرامج والأداء[1]

- صعوبة قياس العديد من الأنشطة والخدمات الحكومية في صورة وحدات ناتج وتحديد تكلفة الوحدة الأمر الذي ينعكس على تحديد وحدات القياس وتحليل الأداء.
- النقص الكبير في إعداد الموظفين المؤهلين علمياً وعملياً واللازمين لإدارة وتنفيذ هذا النوع من الموازنات.
- الصعوبة في كيفية تحديد توزيع عناصر النفقات العامة المتعلقة بأكثر من وحدة من وحدات الأداء.
- تعترض تطبيق هذه الموازنة مشكلة تخصيص بنود النفقات العامة لوحدات الأداء لقياس تكلفة الإنجاز[2]

(1) محمد يونس يحيى الصائغ ، تحضير وأعداد الموازنة العامة للدولة ، رسالة ماجستير ،القسم العام ،جامعة الموصل ، كلية القانون ،2001 ، ص40.
(2) طاهر الجنابي، مصدر سبق ذكره،ص333 .

- عدم ملائمة الهياكل التنظيمية للجهاز الإداري للدولة لتطبيق موازنة البرامج والأداء ، حيث تتداخل اختصاصات الوحدات الحكومية التي تقوم ببرامج متشابهة أو بجزء من برنامج ، مما يترتب على ذلك غياب النظرة الشاملة للبرامج وصعوبة التقويم وتحديد المسؤولية[1] .

3- موازنة التخطيط والبرمجةplanning –programming Budget

نشأ هذا النظام من الموازنات بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة عندما قامت مجموعة من المحللين في مؤسسة راند الأمريكية بطرح هذا النظام واستخدامه واضعة بذلك الوسيلة اللازمة للمساعدة في فهم المشاكل المتعلقة بالدفاع الوطني ،وفي عام 1962تبنت وزارة الدفاع الامريكية هذا النظام لتطوير نشاطات التخطيط والمراقبة[2] . وأمر الرئيس جونسون في صيف 1965لتطبيقه في الولايات المتحدة الأمريكية وفي عام 1966بدأت الولايات المتحدة بتطبيقه على موازنة السنة المذكورة .

وان ظهور هذا النظام كان لمعالجة القصور في موازنة البرامج والأداء في الربط بين الموازنات الفرعية للوحدات الإدارية وبين الأهداف القومية واقتصار موازنات البرامج والأداء على الأجل القصير فقط وعدم وجود المفاضلة بين البرامج لاختيار الأفضل منها ، وأن الخطوات الأساسية التي يمكن أن تعد من خلالها موازنة التخطيط والبرمجة هي[3] :

- تحديد الأهداف المكلفة بها الوحدة الحكومية .
- البحث عن البرامج التي يمكن أن تحقق تلك الأهداف .
- تقييم كل برنامج عن طريق تحليل الكلفة مقابل المنفعة لتحديد المساهمة الممكنة لكل برنامج في تحقيق الهدف.
- اختيار أفضل بديل من البرامج.
- أعداد موازنة رئيسية توحد البرامج المختارة حديثا مع البرامج القائمة حاليا.
- وضع الموازنة موضع التنفيذ.
- الرقابة والإشراف على التنفيذ وتوفير المعلومات المسترجعة عن نتائج التطبيق.

(1) صلاح صاحب شاكر البغدادي ، مصدر سبق ذكره ، ص 54.
(2) حابلونسكي و آخرون :"عوامل رفض نظام التخطيط والبرمجة والموازنة " ترجمة فاتن شاكر ، مجلة المالية ، العدد الأول،1980. at//www.maisamir77.blogspot.com.

(3)- Briston.R.J."the financial manager and the search for Efficiency". Research paper submitted to the third conference of Accounting Hold in Hull University .hull.U.K.1985. at:maisamir77.blogspot.com .

وتعرف موازنة التخطيط والبرمجة (بأنها أسلوب لتحديد وتقويم نفقات ونتائج الأهداف الإستراتيجية، وترجمة هذه الأهداف إلى احتياجات بشرية ومادية في فترة زمنية معينة، ثم التعبير عن هذه الاحتياجات بشكل احتياجات مالية)[1] .

تعتمد موازنة التخطيط والبرمجة على تحليل الأنظمة التي تتمثل في استخدام الأدوات التحليلية لتطبيق طريقة التكلفة والعائد لتخصيص الموارد من الأنشطة المختلفة وعلى مدار فترة التخطيط التي قد تمتد عشر سنوات ، أي لا تأخذ بقاعدة سنوية الموازنة ، بل تضع تقديرات الموازنة لتغطي تكاليف الأهداف لعدد من السنوات ، إن هذا النظام يحقق توسعاً عريضاً ، ومدخلاً شمولياً لتكامل عملية التخطيط والذي يسمى ببرنامج الموازنة ، والذي يمثل تصميماً آخر للتخطيط ، للبرمجة ، للموازنة ، وهذا النظام يمثل مرحلة مهمة لاستمرارية تطور عملية التخطيط والموازنة التقنية وللتكنولوجية العامة للإدارة التي تستخدم في صنع القرار فتكامل برنامج الموازنة بواسطة استخدام برامج تطور المنتوج الإستراتيجية والتي تعتمد على قاعدة الأهداف والرغبات والطموحات ، وكذلك يشير هذا النظام إلى العلاقة بين أهداف الوحدة الحكومية أو المؤسسة ونشاطاتها والموارد اللازمة لتنفيذ هذه النشاطات وتقديراتها الرقمية في الموازنة ومدى مساهمة هذا النظام في التركيز على عملية التخطيط ، كذلك مساهمته بشكل مباشر في اتخاذ القرارات عن طريق تحليل نتائج الأهداف على شكل تكاليف مقدرة وعوائد متوقعة الممكن اعتمادها لبعض البرامج[2] .

أ- **مزايا موازنة التخطيط والبرمجة:-**

تكمن مزايا نظام التخطيط، البرمجة، الموازنة بالآتي:

- القيام بدراسة متكاملة للبرامج المراد تنفيذها مع الأخذ بنظر الاعتبار أهمية هذه البرامج وجدواها المجدي واستبعاد البرامج غير المجدية.
- يساعد في الربط والتكامل بين ثلاث وظائف رئيسية هي:-

(اولاً) التخطيط:- ويعني ترتيب وتحديد الأهداف وفقاً لاولوياتها.

(ثانياً) الإدارة:- برمجة الأهداف المحددة بترجمتها إلى برامج ومشروعات.

(1) حسن احمد توفيق، الإدارة العامة ، المطابع الأميرية ، القاهرة ، 1980،ص435
(2) سليمان احمد أللوزي وآخرون ، مصدر سبق ذكره ، ص ص 94-95.

(ثالثاً)الرقابة:- لمتابعة وضمان سلامة تنفيذ القرارات والتعليمات الصادرة من الإدارة العليا.

(رابعاً)استخدام الأساليب العلمية في مجال اتخاذ القرارات من خلال اختيار أفضل البدائل ومساهمته في ترشيد كبير وهام في الإنفاق الحكومي من خلال اختيار العمل بأفضل البدائل من حيث الكلفة مما يحقق الموارد اللازمة لتنفيذ عدد من المشاريع التي تخدم المصلحة العامة.

(خامساً) يحقق العمل بموجبه وبدرجة كبيرة بين أجهزة التخطيط الاقتصادي وأجهزة التخطيط المالي فيؤدي إلى التوافق بين السياستين الاقتصادية والمالية[1].

ب:- الصعوبات والمشاكل التي تعترض تطبيق موازنة التخطيط والبرمجة هي:-

- صعوبة تحديد الأهداف بدقة التي تواجه بعض الوحدات الإدارية مما يجعل عملية المفاضلة والاختيار بين البدائل صعبة أيضاً.
- عدم توافر القدر اللازم من البيانات والمعلومات الأساسية التي تكون بمجموعها القاعدة التي بموجبها تضمن سلامة ودقة التقديرات، ففي أحيان قد تتوافر بقدر أكثر من اللازم وتمثل عبئاً كبيراً على معد البرنامج وأحياناً لا تتوافر هذه البيانات بالقدر الكافي مما يصعب معه اتخاذ القرار السليم في المفاضلة بين البرامج البديلة التي تقتضي تقديرات دقيقة للمنافع والتكاليف المتوقعة من كل برنامج من البرامج البديلة.
- مشكلة تتعلق بالقوى العاملة في هذا المجال عن طريق أقناعهم بجدوى ومزايا استخدام موازنة التخطيط والبرمجة، ومشاكل تدريبهم وتطويرهم لاكتساب الخبرة الفنية اللازمة لتطبيق هذا النوع من الموازنات[2].

(1) صلاح صاحب شاكر البغدادي، مصدر سبق ذكره ، ص66.
(2) يونس احمد البطريق وآخرون ،مبادئ المالية العامة ،القسم الأول ، الدار الجامعية ، الإسكندرية ،2000 ، ص ص 181-182.

جـ- المقومات الأساسية لموازنة التخطيط والبرمجة.

تستند موازنة التخطيط والبرمجة إلى مجموعة من المقومات الأساسية التي تشكل المتطلبات الأساسية لنجاح تطبيق هذا النوع من الموازنات وتتلخص بالآتي[1] :

(أولاً) تحديد وصياغة الأهداف وترتيب أولوياتها، إذ تتطلب عملية صياغة الأهداف في الوحدات الحكومية التعرف على الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للدولة لكي يتم تحليلها إلى أهداف فرعية أكثر وضوحاً وتحديداً، ويتم بعد ذلك ترجمة ما تم الاتفاق عليه من أهداف الى مخرجات مطلوب تحقيقها علماً بأن الأهداف قد تختلف من فترة إلى أخرى ومن مرحلة إلى أخرى تبعاً لتغير الظروف الاقتصادية والاجتماعية.

(ثانياً) تحديد وتحليل البرامج اللازمة لتحقيق الأهداف من خلال:-

(1) تحديد البدائل المناسبة والطرق المختلفة لتنفيذ البرامج بموجبها.

(2) توفير مؤشرات ومعايير كلفوية لحساب تكاليف كل بديل من خلال قياس مقدار الإنفاق على كل بديل والمنفعة المتوقع الحصول عليها مما يساعد الجهات المعنية عند تخطيط الموازنة اختيار البديل الأفضل من بين البدائل بما تحقق منفعة عالية بأقل كلفة.

(3) وضع برنامج عمل لتحديد مراحل التنفيذ والمدة المطلوبة لكل فترة وتحديد متطلبات التنفيذ، وتقويم ومتابعة البرامج المنفذة وإجراء تعديل الخطط ان تتطلب الأمر ذلك.

(ثالثاً) اعتماد المركزية في التنفيذ عن طريق منح الاستقلال المالي للوحدات الإدارية لغرض استغلال الموارد المالية في الأوجه التي تحقق لها أهدافها مع الأخذ بنظر الاعتبار إعطاء المرونة في التنفيذ مع توفر نظام رقابة فعال على الأداء لمعرفة مدى تحقق الهدف من استخدام الموارد المالية.

(رابعاً) إيجاد نظام معلومات فعال لمساعدة الإدارة ومتخذي القرارات بتوفير البيانات اللازمة عن طريق أنظمة المعلومات المحاسبية والإحصائية.

(خامساً) توفير الطاقات ذات الكفاءة والخبرة العالية في مجال التخطيط واتخاذ القرارات وتقويم الأداء في مجال النشاط الحكومي ، من خلال تدريب وتأهيل العاملين وتنمية قدراتهم بما يتفق ومتطلباته ، وخلق

(1) صلاح صاحب شاكر البغدادي، مصدر سبق ذكره، ص ص 61-62.

الظروف البيئية الملائمة لتوفير عناصر النجاح من حيث رفع الروح المعنوية للعاملين ، ووضع نظام الحوافز على أسس موضوعية لتقويم العاملين.

4-موازنة الأساس الصفريZero Based Budgeting

بدأت هذه الموازنة في عام (1960) في إدارة الزراعة وتم تجاهلها وفي أواخر عام 1960 استخدمت من قبل شركة الآلات في ولاية تكساس ظهرت موازنة الأساس الصفري لأول مرة في الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1977 عندما وعد الرئيس الأمريكي (ريتشارد نيكسون) تحقيق التوازن في الموازنة الاتحادية في ولايته الأولى وإصلاح نظام الموازنة الاتحادية باستخدام موازنة الأساس الصفري ، وتقوم فكرة موازنة الأساس الصفري على افتراض ان الوحدة الحكومية بدأت العمل من جديد في فترة التخطيط الجديدة على شكل سلسلة من العقود محددة المدة ،وقد وجدت هذه الموازنة بوصفه نهجاً بديلاً لمعالجة القصور في الموازنات السابقة وهي منهجية متبعة في أعداد الموازنة تهدف إلى توفير الدليل على كل نفقات الوحدة الحكومية والتي تؤثر في نهاية الأمر على عملية صنع القرار، وأن الاستخدام السليم لموازنة الأساس الصفري يتطلب التحليل والمدخلات من المستويات الأدنى وإدارة كل وسيلة تصل عن طريق صانع القرار النهائي في الوحدة الحكومية ، ويمكن استخدامها إلى جانب أنواع أخرى من عمليات إعداد الموازنة ، بما في ذلك موازنة الأداء وموازنة المدخلات، وقد عرفت موازنة الأساس الصفري على أنها(أداة أدارية لعملية تقييم الإنفاق تهدف إلى أعادة توجيه و مناقلة التخصيصات المالية من برامج ذات أفضلية متدنية إلى برامج ذات أولوية عالية وهذا يؤدي إلى تحسين الفاعلية والكفاءة وتقليل حجم التخصيصات المالية المعتمدة وأنها باختصار أسلوب للتخطيط والموازنة وعلى هذا فأن مفهوم الموازنة الصفرية يرتكز على الأمور الآتية[1]:

- تقوم على فرضية أن موازنة أيه دائرة حكومية تساوي صفراً.
- كل دائرة تنطوي أنفاقها على ما يمكن تحقيقه من أهداف مبررة وممكنة التحقيق.
- التقدير الدقيق للأموال اللازمة للأنفاق على كل هدف وبأقل كلفة ممكنة.
- ينظر إلى موازنة أي هدف أو نشاط وكأنها صفر، حتى وان كان الهدف مستمراً منذ سنوات سابقة.

ويركز أساس الموازنة الصفرية على تخطيط موازنة الدولة بقيام المؤسسات الحكومية بمراجعة موازناتها وبرامجها السابقة، وكذلك إقرار البرامج التي يقتضي إلغائها، والبرامج التي يستمر تنفيذها، وقيامها بدراسة

(1) صفوان قصي عبد الحليم ، مصدر سبق ذكره ، ص104.

شاملة لاحتياجها للسنة المعنية، وتحديد البرامج المراد تنفيذها أو تخصيصها بأقل كلفة وأعلى منفعة مع وضع الإطار الذي يمكن بموجبه تقويم فاعلية مستويات النفقات العامة المعتمدة على وفق هذه الاعتبارات ، ويتميز الأساس الصفري بأنه يحقق رصد التخصيصات المالية اللازمة لسد احتياجات المؤسسة الحكومية للسنة القادمة ، كما ويتطلب عند المباشرة في التنفيذ في بداية السنة ان تكون انطلاقته من الصفر لينتهي في نهاية السنة بالصفر كذلك، لذلك تعد موازنة الأساس الصفري الطريقة لاعداد الموازنة والتي تتطلب من المسؤول أو المدير ان يبدأ أنشطة الموازنة من الصفر كل عام مع تبرير (Justify) التكاليف، كما لو كان البرنامج يعد لأول مرة بمعنى أن التبرير يكون على أساس ان ليس هناك تكلفة مستمرة بطبيعتها[1].

أ- مزايا موازنة الأساس الصفري:- (Z.B.B.)

ان لموازنة الأساس الصفري مزايا عدة أهمها:-

(اولاً) تساعد في التعرف على وجهة نظر مديري البرامج حول إدارة تلك المخصصات التي لا تتيسر الرقابة عليها والتي من الصعوبة تحديد الأولويات أو مستويات الجهد المطلوب لها، وتكون الموافقة على مخصصاتها ملزمة للسلطة التنفيذية ، ويمكن البحث في أية بدائل مقترحة للقيام بتلك النشاطات أو الخدمات[2] .

(ثانياً) يمكن تحقيق بعض الوفورات ، إذا ما قامت كل جهة بإعادة النظر في احتياجاتها سنوياً كما لو أن جميع مشروعاتها جديدة ويجري إعدادها وتقدير تكلفتها لأول مرة.

(ثالثاً) تقوم بحصر النفقات المختلفة وتبويبها بصورة حيث يمكن التحكم فيها وربطها مع الإدارة العليا، حيث القرارات المستمرة وبالتالي هناك إمكانية اكبر على إنجاز المهام والأنشطة بفاعلية وكفاءة اكبر[3] .

(رابعاً) استخدام معايير علمية دقيقة في دراسة وتحليل وتقويم الأنشطة كمعيار تحليل التكلفة والعائد أو أي معيار آخر مناسب.

---

(1) إبراهيم محمد علي طاهر وآخرون ،المحاسبة الحكومية ،الطبعة الأولى ، مكتبة الدار الشامية ،عمان،1998 ص ص 40-41.
(2) سليمان احمد أللوزي وآخرون ، مصدر سبق ذكره ، ص 147.
(3) مدحت محمد إسماعيل ،عبد الحليم كراجه ، المحاسبة الحكومية بين النظرية و التطبيق ، الطبعة الأولى ، دار الأمل للنشر والتوزيع ، الأردن،1987،ص62 .

(خامساً) تؤدي إلى تحقيق كفاية وفاعلية اكبر في أداء الوحدات الحكومية من خلال العمل على الدراسة والتحليل والتقويم المستمر لجميع الأنشطة سواء كانت ضمن برامج جديدة أو برامج قائمة ، وإلغاء الأنشطة الحكومية التي يثبت فشلها ، وبذلك تؤدي إلى اعتماد التخطيط كمرحلة أساسية في إعداد الموازنة وإمكانية المفاضلة بين البدائل التي تحقق الأهداف العامة[1] .

(سادساً) تساعد على رفع كفاءة وقدرات الإدارات خصوصاً في المستوى المسؤول عن إدارة الموازنة وتنفيذها والعاملين الذين يقومون بالتقييم والتخطيط وكفاءة الأداء مما يساعد على تطوير هذه الإدارات وزيادة خبراتهم وتحسين أدائها[2].

ب:- المشاكل والصعوبات التي تواجه تطبيق موازنة الأساس الصفري:-

يواجه تطبيق موازنة الأساس الصفري صعوبات عديدة أهمها:-

(اولاً) تتولد مخاوف لدى المديرين بسبب سوء الفهم الذي رافق اسم موازنة الأساس الصفري ، وتفسيرها على إنها إنكار للجهود السابقة في مجال الموازنة والبدء من الصفر دون أي اعتبار للماضي ، بدلاً من فهم الفلسفة الحقيقية لها والتي تقوم على تقويم جميع الأنشطة سواء كانت قائمة أو جديدة وعدم التعامل مع الأنشطة الحالية كالتزام قائم ينبغي الاستمرارية مهما كانت النتائج[3] .

(ثانياً) كون الموازنة الصفرية لا تهتم بما إذا كان المشروع سينتهي أم لا في نهاية المطاف ، فهي تقوم بفتح اعتماد له ولكن تترك أمر المتابعة للجهات الإدارية المختلفة ، وبالتالي فهي لم تقم بوضع الضوابط التي تتابع مسألة التشطيب والإنهاء لكثير من المشروعات.

(ثالثاً) تستغرق إجراءات إعداد الموازنة ذات الأساس الصفرية وقتاً أطولَ مما تتطلبه إجراءات الموازنة العادية ، وذلك لان هذا النظام الجديد يحتاج إلى استخدام وسائل فنية حديثة ، حيث ان الإجراءات وفق نظام الأساس الصفري تتضمن الآتي:

(1) وضع الأهداف.

(2) تقييم البرامج والأداء.

(1) صلاح صاحب شاكر البغدادي ،مصدر سبق ذكره ، ص 79.
(2) مجيد عبد جعفر، مصدر سبق ذكره، ص 757
(3) صلاح صاحب شاكر البغدادي ، مصدر سبق ذكره ،ص 80

(3) عملية إصدار القرار.

(4) وضع وأعداد الموازنة نفسها.

(رابعاً) صعوبة تحديد وحدات القرار المناسبة، وتحديد المستوى الأدنى للجهود وكيفية ترتيب البرامج المختلفة حسب أولويتها إضافة إلى مشكلة قياس الأداء وأثرها على التحليل[1] .

5-الموازنة التعاقدية Budget contractual

تعد الموازنة التعاقدية أسلوب جديد من أساليب أعداد الموازنة العامة إذ ظهرت أول محاولة لتطبيق هذا الأسلوب في نيوزيلندا عام 1996 وعدت على أساس أنها نظام لعقد الصفقات بين الجهات التنفيذية والحكومة ، وتقوم إستراتيجية الموازنة التعاقدية على مبدأ أن تكون عمليتي التخطيط والموازنة متوازنتان ولكل منهما أهداف متعددة ، وعليه فان الهدف من تطوير أساليب أعداد الموازنة العامة والانتقال نحو مفهوم الموازنة التعاقدية أن تكون العلاقة بين الجهات التنفيذية والحكومة علاقة تعاقدية يتم على أثرها تنفيذ المهام المحددة وفق العقد بحيث تكون قابلة للقياس الكمي مقابل مبالغ محددة تقوم الحكومة بدفعها قبل وإثناء وبعد التنفيذ وبموجب ذلك فان الحكومة تقوم بعرض المشاريع والبرامج المستقبلية من اجل الفوز بمتعاقدين ينفذون تلك المشاريع والبرامج وفقا للأهداف المخططة في الوقت المناسب وبأقل كلفة ممكنة ، وكذلك هي تهدف إلى توجيه العمليات التشغيلية والاستثمارية في الوحدات الحكومية إلى ترشيد القرارات من قبل الإدارة وتحقيق الاستعمال الأمثل للموارد المتاحة.

وقد عرفت الموازنة التعاقدية على أنها "مجموعة من الأسس العلمية والفنية التي تعتمد عليها في أعداد الموازنة العامة ومتابعة تنفيذها ، فالموازنة ما هي إلا خطة عمل توضح الأهداف المحددة للوحدات الإدارية التي يتكون منها الجهاز الحكومي في تكوين برامج ومشروعات تتضمن أربعة أبعاد هي (العمل والمواصفات ، الوقت اللازم للانجاز ، الكلفة التخمينية ، التمويل) والتي بموجبها تحدد تخصيصات الموازنة وإيراداتها ، وبهذا تسهل عملية التنفيذ والرقابة والمتابعة ويحقق الكفاءة في الأداء لكونها تربط بين الاعتمادات المرصدة والأهداف"[2].

(1) مدحت محمد اسماعيل ،عبد الحليم كراجه ، مصدر سبق ذكره ، ص 64
(2) صفوان قصي عبد الحليم ، مصدر سبق ذكره ،ص ص104-105.

أ- مزايا الموازنة التعاقدية الآتي:

(اولاً) تساعد في تقديم حلول ضرورية للعديد من المشاكل التي كانت تواجه الإدارات الحكومية.

(ثانياً) تعمل على إعادة صياغة طرق إعداد الموازنة العامة بشكل ساعد على ربط الموازنة بالخطط التنموية الخمسية للدولة.

(ثالثاً) تساعد على تنفيذ البرامج والمشاريع الحكومية بكفاءة اقتصادية وفاعلية.

(رابعاً) تؤدي إلى توصيل المخرجات المتوخاة إلى المواطنين وترشيد الإنفاق العام.

ب- عيوب الموازنة التعاقدية فهي:

نظراً لحداثة هذا النموذج فلم تظهر كثير من عيوبه حتى الان وان كانت الشكوى مستمرة من غياب المعلومات في قطاع الحكومة أو عدم دقتها مثل أسعار السوق الحالية وعدم وجود دراسات جدوى للمشاريع والبرامج الحكومية[1].

خامساً: الخصائص العامة للموازنة من أبرزها ما يأتي:

1- هي عبارة عن خطة مالية ذات أهداف اقتصادية وسياسية ومالية واجتماعية تضمن تخصيص موارد معينه في استخدامات محددة ، على النحو الذي يكفل تحقيق أقصى إشباع ممكن للحاجات العامة خلال فترة زمنية قادمة هي سنه ، ونظراً لان الموازنة العامة للدولة تحوي تقديراً احتمالياً لنفقات الدولة وإيراداتها ، وجب السماح بوجود مرونة كافية تساعد على التكيف مع الاحتمالات غير المتوقعة [2].

2- محدودة المدة وهي المدة غالباً ما تكون سنة والتي تتمثل بقاعدة سنوية الموازنة ويرجع سبب الأخذ بها إلى للأسباب التالية:-[3].

أ-**السبب السياسي:** هو أن أقرار البرلمان للموازنة سنوياً يضمن الرقابة الفعلية على مالية الدولة.

ب-السبب المالي: بما أن الظروف تتغير من سنة لأخرى أذن لابد من تجدد التقديرات سنوياً حتى تصبح دقيقة ، ولكن في بعض الظروف الاستثنائية قد توضع الموازنة لمدة أكثر من سنة وهذا نادراً.

---

(1) طارق حسن كوشك، منتديات الفارس ، منتدى المقالات العامة ،ا لقسم الاول:-
at:http//www.Alfaris.net.moduls.php.2004.

(2)خالد شحادة الخطيب ،احمد زهير شامية، أسس المالية العامة ،ط10،دار وائل للنشر ،الأردن،2003،ص271.

(3)عبد الباسط علي جاسم الزبيدي ، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها ،ط1،دار الحامد ، الأردن ،2014، ص ص 52-53.

3-أجازة للدولة: تعد الموازنة العامة إجازة من السلطة التشريعية والمخولة بالتشريع ، عندما يتم التصديق لمشروع الموازنة الذي تتقدم به الحكومة شرطا أساسيا لتنفيذها ، حيث يصبح المشروع بهذه الإجازة قانوناً يجيز للحكومة إنفاق المصروفات وتحصيل الإيرادات وهذه الأجازة عبارة عن الأذن المسبق للسلطة التنفيذية بالإنفاق وتحصيل الإيرادات .

4- إداه تنفيذية وتخطيطية و رقابية .

5- برنامج تفصيلي وتحليلي لجزء من خطة التنمية الاجتماعية والاقتصادية للدولة .

سادساً: السمات الأساسية للموازنة العامة.

يمكن تحديد السمات الأساسية للموازنة العامة بالآتي :-

1- تقدير النفقات والإيرادات: تعتبر الموازنة العامة بمثابة بيان لما تتوقع السلطة التنفيذية أن تنفقه وأن تحصله من إيرادات مالية خلال مدة قادمة تقدر بسنة واحدة في اغلب الأحوال، إذ تقوم السلطة التنفيذية (ممثلة بوزارة المالية) بأجراء هذا التقدير أو التوقع قبل أن تعرضه على السلطة التشريعية، وهي بذلك تعد الموازنة بما تتضمنه من بنود النفقات والإيرادات ومبالغها بمثابة برنامج عمل الحكومة في الفترة المقبلة إذ يعكس هذا البرنامج سياستها في كافة المجالات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها من خلال ما تنصرف إليه أوجه الإنفاق والإيراد المختلفة[1].

وقد ارتبطت هذه السمة من سمات الموازنة في ظل الفكر الكلاسيكي بفكرة تحديد الأولوية في التقدير وفقا للفكر السائد في ذلك الوقت أن يتم تقدير اقل حجم ممكن للإنفاق العام على وجوه الإنفاق المسموح بها أولاً ثم يلي ذلك تقدير لجانب الإيرادات، وبتطور الفكر المالي اختفت الحاجة إلى تحديد أولويات في إجراءات التقدير، فبرنامج العمل برنامج متكامل بجانبيه الانفاقي و الإيرادي يؤثر كل منهما على الآخر ويتأثر به ولا أولوية هنا إلاّ بأفضلية برنامج على آخر في تحقيق الأهداف التي يسعى إليها المجتمع[2].

2- الموازنة العامة إجازة: ينطوي قانون الموازنة على إجازة (من قبل الشعب ممثلا في السلطة التشريعية) للسلطة التنفيذية بالقيام بعمليات الإنفاق المختلفة التي تتضمنها موازنة الدولة بما تتطلبه من ضرورة تدبير الأموال اللازمة لتغطية النفقات من المصادر المختلفة للموارد.

(1) عادل احمد حشيش ، مصدر سبق ذكره ،ص 269.
(2) يونس احمد البطريق وآخرون، مصدر سبق ذكره ، ص 82.

لذلك تقرر القواعد التقليدية لإجازة موازنة الدولة ضرورة تحديد حجم النفقات العامة قبل إجازة الإيرادات العامة اللازمة لتمويلها، فتقوم السلطة التشريعية بمناقشة عناصر النفقات العامة بصورة تفصيلية تسمح بمناقشة جوانب السياسة الانفاقية التي تهدف الى إشباع الحاجات العامة أو الجماعية (Besions Collectives) التي تحدد في ضوء الفلسفة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للدولة إذ تحكم تحديد الدولة لهذه الحاجات العامة عوامل وظروف سياسية ترتبط بآيدولوجيتها، وبعد إجازة النفقات العامة تناقش تقديرات الإيرادات العامة بأنواعها المختلفة في ضوء المبررات التي تضمنها البيان المالي الذي ترفقه الحكومة بمشروع الموازنة وذلك لتحديد نطاق هذه الإيرادات في الإطار اللازم لتغطية النفقات العامة في مجموعها من ناحية ولتوزيع الأعباء المالية بين فئات المجتمع وفقا للمقدرة التكليفية للممولين من ناحية أخرى .

3- أهداف الموازنة العامة: لا يكتمل تعريف الموازنة بالنظر الى كونها توقع للنفقات والإيرادات معتمدا أو مجازا من السلطة التشريعية بل يتعين في ظل مالية الدول الحديثة الإشارة الى ما تحدثه محتوياتها من آثار اقتصادية واجتماعية وسياسية فالموازنة هي الإطار الذي ينعكس فيه اختيارات الدولة (السلطة التنفيذية) لأهدافها وأداتها الى تحقيقها، وهنا برزت أهمية النشاط المالي كأحد الأدوات الرئيسية في تحقيق أهداف المجتمع، وقد استدعي ذلك ضرورة النظر الى الموازنة العامة في ظل إطار كبير يعبر عن نشاط المجتمع بأكمله علماً إن الموازنة هي الاطار الذي تنعكس عليهِ اختيارات الدولة لأدواتها واهدافها في تحقيق تلك الاهداف[1].

سابعاً: القواعد الأساسية للموازنة العامة للدولة:-

اتفق علماء المالية العامة ، على أن أعداد الموازنة العامة للدولة يجب أن تخضع لمجموعة من القواعد ،تهدف إلى وضع الموازنة في صورة واضحة ، معبرة تعبيراً صادقاً عن النشاط المالي للدولة كي يسهل على السلطة التشريعية تفهمها ، ومن ثم فرض الرقابة على تنفيذها وبناءاً على ذلك سنعرض أهم القواعد الأساسية للموازنة العامة وكالاتي:-

1-مبدأ سنوية الموازنة:- وفقا لهذا المبدأ يتعين أن يتم العمل بموازنة الدولة خلال مدة زمنية محددة هي السنة ، وقد اتضح ذلك جلياً عند استعراض مفهوم الموازنة العامة بأركانه المختلفة ، وتعد انجلترا من أوائل الدول التي طبقت هذا المبدأ خلال القرن السابع عشر ؛ ومنذ ذلك التاريخ والعديد من الدول تنص

(1) عادل احمد حشيش ، مصدر سبق ذكره ، ص 271.

على سنوية الموازنة العامة حتى أصبحت من المبادئ الرئيسية التي يتم مراعاتها عند أعداد وتحضير الموازنة العامة للدولة[1] .

ويقف وراء مبدأ سنوية الموازنة مجموعة من المبررات وكالاتي:-[2] .

- إذا كانت هذه الدورة أقل من سنة فان ذلك يؤدي إلى عرض الموازنة العامة على السلطة التشريعية عدة مرات خلال السنة المالية ، وإطالة فترة المناقشات البرلمانية ، وإذا كانت لأكثر من سنة فان من شأن ذلك أضعاف رقابة السلطة التشريعية بسبب أطالة مدة الدورة وتقلب الظروف الاقتصادية خلالها ، فالسنة هي المدة الطبيعية التي نستطيع من خلالها تصوير الوضع المالي للدولة.
- الحكومة لا تستطيع أن تعد أكثر من موازنة واحدة خلال العام.

وهناك استثناءات لمبدأ سنوية الموازنة:- وتتضمن هذه الاستثناءات ما يأتي[3] :

- نظام الموازنة الاثنى عشر: وهي موازنة توضع لشهر أو أكثر حيث تستمر بموجبها الحكومة بالأنفاق في حدود 1 /12 من الاعتمادات المفتوحة لها خلال السنة السابقة مع الاستمرار بجباية الإيرادات العامة خلال المدة نفسها.
- الاعتمادات الإضافية : ويتم اللجوء أليها عندما تكون الاعتمادات المخصصة في الموازنة العامة لنفقة من النفقات غير كافية ،فتتقدم الحكومة إلى السلطة التشريعية بطلب فتح اعتمادات جديدة أضافية تصرف خلال السنة المالية.

وعليه فان مبدأ سنوية الموازنة العامة يتضمن تطبيقه تقدير النفقات والإيرادات لمدة اثني عشر شهراً ، وان تكون السنوات المالية منفصلة عن بعضها البعض ، فكل سنة مالية يتعين أن تكون مستقلة بإيراداتها ونفقاتها عن السابقة والتالية ، ألا أن هناك بعض الاستثناءات التي قد تمنع من تحقيق هذا المبدأ.

2-وحدة الموازنة : يقصد بوحدة الموازنة أن تدرج جميع نفقات الدولة وإيراداتها في وثيقة موازنة واحدة فالمقصود هنا هي موازنة الدولة وحدها ، وبالتالي لا يعد استثناء من هذه القاعدة وجود موازنات عامة

(1) سعيد عبد العزيز عثمان ، مقدمة في الاقتصاد العام ، الجزء الأول ، ط4،الدار الجامعية ، الإسكندرية ، 2003، ص18

(2) محمد خالد المهايني ،خالد شحادة الخطيب ، المالية العامة ،د ط ، منشورات جامعة دمشق ، مديرية الكتب والمطبوعات، سوريا ، د س، ص ص382-383.

(3) المصدر السابق ، ص384

أخرى بأشخاص عامة غير الدولة ، موازنة البلديات مثلاً ، حيث أن البلدية شخص عام مستقل عن الدولة وبالتالي فأن له موازنة عامة مستقلة عن موازنتها[1]

ويعود تبرير هذه القاعدة إلى ثلاث غايات رئيسية هي ما يأتي:

أ-**الغاية المالية:** إن جعل الموازنة العامة في وثيقة واحدة يسهل من معرفة المركز المالي للدولة ، إذ يستطيع الباحثون تحديد حالات العجز والفائض ، وحساب المجموع الكلي للإيرادات والنفقات العامة بيسر وسهولة [2] .

ب-**الغاية الاقتصادية:** أن وحدة الموازنة العامة تمكن من دراسة الموازنة بصورة كلية وبالنتيجة تحدد نسب الإيرادات العامة المحققة والنفقات العامة الى الدخل القومي مما يوضح درجة تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي .

ج-**الغاية الرقابية:** تساعد هذه القاعدة عمل السلطة التشريعية في الرقابة والحكم على صحة القرارات المعتمدة من السلطة التنفيذية[3] .

وحتى تتمكن السلطة التشريعية وهي بصدد ممارسة رقابتها من المفاضلة بين أوجه الأنفاق العامة المختلفة ، يتعين ان تعرض عليها كافة هذه الأوجه في وقت واحد.

3-**قاعدة الشمولية:** تقضي هذه القاعدة بأن يذكر في وثيقة الموازنة العامة جميع إيرادات الدولة أياً كان مصدرها ، وجميع نفقاتها ، مهما كانت أنواعها ،ولا تسمح بخصم نفقات وزارة أو مصلحة من إيراداتها[4] . وبعبارة اخرى أنه لا يجوز تخصيص أي نوع من انواع الايرادات العامة لتغطية نفقة بذاتها ويساعد هذا المبدأ السلطة التشريعية على أعمال الرقابة على الايرادات والنفقات العامة [5]، والى جانب هذه الغايات الرئيسية ، هناك ثوابت مكملة يجب مراعاتها عند هذه القاعدة ،تتمثل بما يأتي :-

- مبدأ ألصوافي : يجرى بموجبه مقاصة بين نفقات كل أدارة وإيراداتها ، بحيث لايظهر في الموازنة العامة ألا فائض الإيرادات عن النفقات أو العكس، ولقدكان مبدأ ألصوافي في اغلب موازنات القرن

(1) طاهر الجنابي ،مصدر سبق ذكره ،ص110.
(2) عبد الباسط علي الزبيدي ،مصدر سبق ذكره ، ص 95.
(3) سوزي عدلي ناشد ، أساسيات المالية العامة (النفقات العامة ،الإيرادات العامة ،الميزانية العامة)،ط1،منشورات الحلبي الحقوقية ،لبنان ،2008،ص291.
(4) محمد شاكر عصفور، مصدر سبق ذكره ، ص49
(5)محمد خالد المهايني ،محاضرات في المالية العامة ،المعهد الوطني للإدارة العامة ، الدورة التحضيرية ، 2013،ص70:- at:http://www.ina.edu.sy/tbl-images/file000166.25.3.2014.pdf.

التاسع عشر شائعا، ألا انه تم التخلي عنه في الموازنات المعاصرة بسبب المساوئ التي نجمت عنه، وسارت اغلب الدول منذ مطلع القرن العشرين على تطبيق مبدأ الشمول ، ونلخص على ان مبدأ عمومية الميزانية يعني آن تظهر في وثيقة الميزانية كافة تقديرات النفقات وكافة تقديرات الإيرادات دون ان تكون مقاصة بين الاثنين ، وهذا المبدأ يكمل مبدأ وحدة الميزانية ، فاذا كان مبدأ وحدة الميزانية يهدف إلى أعداد وثيقة واحدة لميزانية الدولة ويمثل الإطار الخارجي لها ، فأن مبدأ العمومية (الشمولية) يهدف إلى ملأ هذا الإطار عن طريق التسجيل التفصيلي لكل تقدير بنفقة ولكل تقدير بإيراد دون أجراء مقاصة بين التقديرين[1].

4-قاعدة عدم تخصيص الإيرادات :يقصد بهذه القاعدة أن لا يخصص أيراد معين لتغطية نوع معين من النفقات ، وبعبارة أخرى فان جميع الإيرادات تجمع وتقابل بمجموع النفقات العامة ، دون تحديد أو تخصيص ، مورد معين من موارد الإيرادات ، كالضريبة على السيارات على سبيل المثال للأنفاق على أنشاء الطرق وصيانتها[2] .

5-قاعدة توازن الموازنة العامة: تقضي قاعدة التوازن بأن تتساوى الاستخدامات(النفقات) مع الإيرادات ، وعلى الرغم من سلامة هذه القاعدة ، الا أن الظروف الاقتصادية المتغيرة والمتشابكة لمعظم دول العالم ، أدت إلى قبول فكرة وجود عجز او فائض في الموازنة العامة ، إذ يغطى العجز عن طريق القروض المحلية والدولية، وعليه فان استخدام الدولة الموازنة العامة كأحد أدوات السياسة المالية ، قد يجعل توازن الميزانية غير محقق وغير مفيد في بعض الحالات ، ففي حالات الكساد مثلاً تلجا الدولة إلى التوسع في نفقاتها ، وتخفيض الضرائب على الإفراد من اجل رفع القدرة الشرائية لديهم مما يؤدي إلى زيادة الطلب الكلي وتحريك عجلة الإنتاج .

ثامناً – عجز الموازنة العامة (مفهوم عجز الموازنة العامة للدولة)

لقد تعددت المفاهيم والتعاريف التي أعطيت لعجز الموازنة العامة، ومنها:

1-المفهوم:-يعرف عجز الموازنة العامة للدولة على انه تلك الحالة التي تكون فيه الإنفاق العام اكبر من الإيرادات العامة حيث تعجز الإيرادات العامة عن تغطية النفقات[3]،وكما يعرف على انه "فائض

(1) سوزي عدلي ناشد ، مصدر سبق ذكره، ص384.
(2) محمد شاكر عصفور ، مصدر سبق ذكره، ص ص 58-59.
(3)كردودي صبرينه ، تمويل عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي(توظيف -القروض)،مجلة أبحاث اقتصادية وادارية ، جامعة بسكره ، الجزائر، العدد 13جوان،2013،ص296.

النفقات النهائية على الإيرادات النهائية"ويعرف أيضا "العجز الموازني على انه عبارة عن رصيد موازني سالب بحيث تكون نفقات الدولة أعلى من إيراداتها"[1].

وكخلاصة للتعريفات السابقة يمكننا القول أن العجز الموازني هو الزيادة التي تحدث في الإنفاق الحكومي عن الإيرادات الحكومية بحيث تعجز الإيرادات العامة المحصلة عن تغطية النفقات العامة وذلك لأسباب عديدة (سياسية و اقتصادية واجتماعية) ، وهنالك العديد من العوامل التي تؤدي للوقوع في عجز الموازنة منها ما هو متعلق بزيادة النفقات العامة , ومنها ما هو متعلق بتراجع الإيرادات وفيما يلي استعراض موجز عن أسباب العجز وكالأتي:-

ب- زيادة النفقات العامة :هناك العديد من العوامل الأساسية التي لها تأثير في زيادة ونمو النفقات العامة للدولة نبرزها فيما يلي:

- توسع مساحة القطاع العام وبالتالي زيادة الوزن النسبي للأنفاق العام ، ويتعلق التزايد بمتطلبات التنمية ،خاصة في المراحل الأولى لها والتي تتطلب توجيه كم كبير من الأنفاق الاستثماري إلى مشروعات البنية الأساسية ،وتدعيم الهيكل الصناعي .
- زيادة نسبة النفقات العامة الموجهة للخدمات الاجتماعية كالإسكان ، التعليم ،الصحة والضمان الاجتماعي ، وهذا راجع إلى التزايد الكبير في معدلات السكان وبالتالي زيادة الطلب المحلي .
- زيادة الدعم السلعي والإنتاجي وزيادة الأنفاق العام على الاستهلاك.
- اتساع وتزايد نمو العمالة الحكومية ، حيث زاد عدد الموظفين والعاملين في القطاع الحكومي ولقد ترتب عن تزايد العمال والموظفين ، زيادة في الأجور والمرتبات .
- نمو النفقات العامة بسبب زيادة تكاليف الدين العام سواء كان محلي أو خارجي ، فدفع الفوائد المستحقة على الديون الداخلية والخارجية يؤدي إلى زيادة تفاقم عجز الموازنة العامة للدولة.

جـ - تراجع نمو الإيرادات العامة: بما إن نسبة الزيادة في النفقات العامة تكون مساوية الى نسبة الى نسبة الزيادة في الايرادات العامة لذلك لا يظهر عجز في الموازنة العامة للدولة ، ولكن يظهر هذا العجز

(1) دردوري لحسن، عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي ، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، جامعة بسكره، العدد 13ديسمبر،2013،ص ص 104-105.

أذا ارتفعت الإيرادات العامة بنسبة تقل عن نسبة ارتفاع النفقات العامة ، ويمكن أبراز أهم العوامل المتعلقة بقصور الموارد العامة للدولة كما يأتي :

- انخفاض نسبة الحصيلة الضريبية إلى أجمالي الدخل المحلي، السبب في ذلك يكمن في انخفاض متوسط دخل الفرد وانخفاض الوعي الضريبي لدى المكلفين بالضريبة وذلك يؤثر على الحصيلة الضريبية.
- ارتفاع حالة التهرب الضريبي الناتج عن اتساع حجم الاقتصاد الموازي من جهة ، وضعف كفاءة الإدارة الضريبية من جهة ثانية[1].
- زيادة الإعفاءات والمزايا الضريبية : وتنجم عن انخفاض في الإيرادات من خلال كثرة الإعفاءات الضريبية فهذه الإعفاءات تؤثر بدرجة عالية على ايرادات الموازنة العامة.

د – أنواع العجز في الموازنة العامة :

(أولاً) العجز الجاري : وهو العجز الذي يعبر عن صافي مطالب القطاع الحكومي من الموارد والذي يجب تمويله بالاقتراض ، ويقاس هذا النوع من العجز بالفرق الإجمالي بين مجموع أنواع الإنفاق والإيرادات العامة لكل الهيئات الحكومية مطروحا منه الأنفاق الحكومي المخصص لسداد الديون المتراكمة من السنوات السابقة ،بمعنى أخر هو ذلك الفرق بين الأنفاق العام الجاري والإيرادات العامة الجارية .

ويهدف هذا المقياس إلى التعرف على احتياجات القطاع الحكومي من الموارد التي يجب تمويلها بالاقتراض وعلى الرغم من المزايا العلمية لاستخدامات هذا المفهوم فأنه يعتبر مفهوماً ضيقاً وذلك للأسباب التالية:-

أ. كونه يشمل فقط الموازنة العامة الجارية الحكومية.
ب. عدم تناوله اثر التطورات المالية على أي من التوازن الخارجي أو الداخلي للاقتصاد القومي.
ت. صعوبة التمييز بين الاستهلاك الجاري أو الرأسمالي.

وبهذه فأن هذا المفهوم ينحصر في نطاق الموازنة الجارية للحكومة المركزية ولا يشمل المؤسسات الحكومية الممولة ذاتياً والتي لا يتم تمويل إنفاقها من الإيرادات الضريبية ، كما أن بعض الاقتصاديين

(1) المصدر السابق ، ص ص 106- 115.

يقللون من أهمية الموازنة الجارية عند دراسة أثر البرامج الحكومية من النمو الاقتصادي فضلا عن زيادة الأنفاق الحكومي على الإيرادات الحكومية في مجال الاستثمارات لا تغير من وضع الأصول الحكومية[1].

(ثانياً) العجز الشامل : يحاول العجز الشامل توسيع مفهوم العجز ليشمل بالإضافة إلى الجهاز الحكومي، جميع الكيانات الحكومية الأخرى كالهيئات المحلية والهيئات اللامركزية والمشاريع العامة للدولة ومنه يصبح العجز مساوياً للفرق بين مجموع إيرادات الحكومة والقطاع العام ومجموع نفقات الحكومة والقطاع العام ، بحيث أن العجز لا يمكن تغطيته ألا باقتراض جديد ، إضافة إلى ذلك فان هذا العجز يقدم صورة وافية لكل أنشطة الكيانات ، دون اقتصارها على الحكومة المركزية والتي لا تشكل جزءاً منها ، ونظر لأن العجز المالي لهذه المؤسسات له آثار من الاقتصاد القومي تماثل تماما آثار العجز المالي للجهاز الإداري للدولة ,فمن الضروري أن يؤخذ في الحسبان المتطلبات المالية الصافية لهذه المؤسسات العامة ,عند قياس العجز الشامل في الموازنة العامة للقطاع الحكومي ويلاحظ أن استمرار العجز في الموازنة العامة يعني عدم قدرة الإيرادات العامة على مواكبة ازدياد النفقات العامة , وهذا يعني تراكم الديون على البلد وكذلك ارتفاع خدمته وعلى الحكومة البحث عن وسائل تمويله لخفض هذا العجز[2].

(ثالثاً)العجز الهيكلي : وهو يحاول أن يمحي اثر العوامل الطارئة والمؤقتة والتي تؤثر بدورها على الموازنة العامة ،مثل تغيرات الأسعار وانحراف أسعار الفائدة في المدى الطويل ، ويستبعد هذا المقياس مبيعات الأصول الحكومية لأنها تمثل موردا غير عادي لأنها في حقيقتها تمول أوجه العجز بدل من مساهمتها برفع إيرادات الحكومة ، أما إذا تم استبعاد العناصر السابق ذكرها فان العجز الناتج هو ما يسمى بالعجز الهيكلي أي العجز المحتمل استمراره ما لم تؤخذ الإجراءات للتغلب عليه[3].

وان هذا النوع من العجز يحدث بسبب قلة مصادر الإيرادات العامة ، عندما لا تتمكن الإيرادات العامة من تغطية النفقات العامة بصفة مستمرة بسبب عدم توازن الجهاز المالي للدولة والناتج عن زيادة الأنفاق العام بمعدل يفوق القدرة المالية للاقتصاد القومي ككل وهذا مما يشير إلى وجود خلل في الهيكل الاقتصادي وان العجز الهيكلي ينتج عن الاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الوطني والذي يمكن ملاحظته بأغلب البلدان النامية من خلال الاعتماد على مصدر أحادي من المواد الأولية وذلك لتمويل الموازنة العامة وهذا يسمى (بالاقتصاد ألريعي) ،آذ أن التذبذب والتقلبات التي تحدث في أسعار

(1) يوسف حسن يوسف ،البنوك المركزية ودورها في اقتصاديات الدول ، الطبعة الأولى ، دار التعليم الجامعي، الإسكندرية ، 2014،ص130

(2) محمود عبد الرزاق ، الاقتصاد المالي، الطبعة الأولى ،دار الجامعية للنشر، الإسكندرية ،2011،ص72.

(2) خديجة الأعسر ، اقتصاديات المالية العامة ، د ط،،دار الكتب المصرية ،مصر،2016،ص 248.

وإنتاج هذه المورد سيعرض الاقتصاد إلى الصدمات وان اقتصاديات البلدان المصدرة غالبا ما يكون مصيرها مرهون بالاقتصاديات الخارجية للبلدان المستوردة ، لان تعرض البلدان المستوردة للازمات سوف يؤدي إلى التأثير السلبي في الطلب على الصادرات البلدان النامية من هذا المورد وبالتالي انخفاض الدخل والتي تعاني منه اغلب البلدان النفطية[1].

تاسعاً:-وفق رؤية صندوق النقد الدولي:- تنطلق وجهة نظر صندوق النقد الدولي من الأفكار النيوكلاسيكية ، والتي ترى بأن الاختلال الذي تعاني منه البلدان النامية يرجع إلى وجود فائض في الطلب يتجاوز القدرة الحقيقية للعرض الكلي ، وهذا يسبب التضخم وتنامي المديونية الخارجية ، وان الإفراط في الطلب ناجم عن وجود طموحات إنمائية واستهلاكية تتجاوز موارد الدولة ، وأخطاء السياسة الاقتصادية وسوء استخدام الموارد الاقتصادية ، وان إعادة التوازن الاقتصادي يتطلب معالجة هذا الفائض ، وان فائض الطلب المسبب لعجز الموازنة العامة يقابله بالتأكيد فائض في عرض النقود ، لذا فأن معالجة هذه المشكلة يتطلب القضاء على فائض الطلب الكلي من خلال اعتماد سياسة صارمة للطلب الكلي يكون هدفها التحكم في المتغيرات المالية والنقدية ' ويشترط صندوق النقد الدولي لعلاج مشكلة عجز الموازنة العامة ، تدعيم مجموعة من السياسات الموجهة الى القطاع المالي وهو ما تعمل به الدول الراغبة بالاستفادة من برامجه وذلك بتطبيق جملة من التدابير المالية وتعديل سياستها القائمة وهو النشاط الضروري قبل الحصول على الدعم المالي كجزء من عملية التكييف الذي يهدف اليه الصندوق وينبغي اتخاذ الإجراءات اللازمة لضبط الإنفاق بما يقلل عجز الموازنة العامة من خلال التركيز على الجوانب الآتية[2]:

- أجراء الاستقطاعات المالية للقطاعات التي تتحمل التقشف كالقطاع الاجتماعي وقطاع الإدارة وقطاع الدفاع.
- إلغاء المعونات والمصروفات الاستهلاكية التي تشجع النمو والاستثمار أي رفع الدفع الحكومي على السلع الضرورية وحصرها بالفئات المستحقة بشرط ان يتم التخفيض في التكاليف المترتبة على هذا الأجراء كتقليص أعداد الموظفين في قطاع العام.

(1)Brian w .Cashell :The Economics of The Federal Budget Deficit .Crs Report for congress .Updated January 28-2005.p.3.

(2) حسن الحاج، عجز الموازنة، المشكلات والحلول، جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط في الكويت، العدد الثالث والستون، أيار، 2007، ص 11.

- أمّا في جانب الضرائب فالبرنامج يوصي بضرورة تطبيق الإصلاحات الضريبية الى زيادة المرونة وشمولية النظام الضريبي وتتدرج هذه السياسة من ضمن الإجراءات الهادفة إلى زيادة الإيرادات العامة عن طريق توسيع القاعدة الضريبية وتحسين وسائل جبايتها مما يقلل التهرب الضريبي .
- إلغاء الدعم الحكومي الممنوع للمؤسسات العامة .
- استخدام سياسة تسعيرية تتناسب وكلفة أنتاج السلع والخدمات.

وفي مجال ميزان المدفوعات يشير صندوق النقد الدولي إلى ضرورة تقليل عجز الميزان التجاري بتصحيح الثغرة المالية بين الاستثمارات وادخارات القطاع الخاص، ويلاحظ أن معظم الدول تلجا إلى تطبيق برامج صندوق النقد الدولي وان قرارات ترشيد الأنفاق والإجراءات المتعلقة ببيع المؤسسات العامة الى ارتفاع نسبة البطالة ، وقد أوضحت بيانات صندوق النقد الدولي ان من بين 77 برنامجاً تمت دراستها وجد أن 28 منها قد انخفض عجز الموازنة العامة وعجز الميزان التجاري فيها وفي 20 منها ارتفع عجز الموازنة العامة والميزان التجاري وفيما تبقى منها زاد عجز الميزان التجاري رغم انخفاض عجز الموازنة العامة أو انخفاض عجز الميزان التجاري رغم زيادة العجز الحكومي [1]، ولقد أصبح العجز مشكلة حقيقية تواجهه موازنات دول العالم خاصة النامية منها، إلا إن العجز يكون من الأمور المرغوب بها في كثير من الأحيان كوسيلة لحل المشاكل الاقتصادية أو توسيع عملية التنمية حيث تعتمد بعض الدول إلى استخدام العجز لمحاربة البطالة بزيادة التوظيفات والمساعدات والأجور في القطاع العام . وان المطالب التي يحددها صندوق النقد الدولي في برامج التثبيت الاقتصادي والتي تهدف إلى معالجة عجز الموازنة العامة يمكن إن تقسم إلى[2] :

(اولاً) خفض النفقات العامةPublic Expenditure Lowering ، ويتضمن هذا الاتجاه:

(1) إجراء تخفيض كبير في بند النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي، وبشكل خاص فيما يتعلق بدعم أسعار السلع التموينية والضرورية، إذ يوحي الصندوق بعدة أساليب من أهمها الإلغاء الكلي لهذا الدعم.

(2) العمل على تغيير سياسة الدولة تجاه التوظيف حتى يمكن إعادة الحياة لعلاقات العرض والطلب في سوق العمل، حتى لو كانت نتيجة ذلك هي زيادة معدلات البطالة في بداية تنفيذ البرنامج.

(1) بودلال علي ، العجز الموازني في الجزائر(الاسباب-النتائج والحلول)،مجلة اقتصاديات الاعمال والتجار ، جامعة ابي بكر بلقايد تلمسان ،الجزائر ، العدد السادس ، سبتمبر،2018،ص460.
(2) موسى إبراهيم ،السياسة الاقتصادية الحديثة، بيروت ـ لبنان، دار المنهل اللبناني، ط1، 1998 ، ص ص 136 - 137

(3) تخلي الدولة عن الاستثمار في المجالات التي يمكن للقطاع الخاص أن يقوم بها، وان دور الدولة يتركز فقط في إنشاء البنى التحتية .

(4) إلغاء الدعم الاقتصادي الذي تقدمه الحكومة والناجم عن وجود وحدات إنتاجية في القطاع العام تحقق خسائر، وان تعمل الدولة على تصفية هذه الوحدات وبيعها إلى القطاع الخاص، فضلاً عن تحرير التجارة الخارجية ورفع قيود الحماية.

(ثانياً) زيادة الإيرادات العامة Public Revenues Increase، ويتضمن:

(1) رفع أسعار الطاقة و الخدمات الحكومية.

(2) زيادة فئات بعض الضرائب غير المباشرة وأسعار الفائدة وتجميد الرواتب والأجور والعلاوات للعاملين في القطاع العام وتخفيض القيمة الخارجية للعملة.

عاشراً:-اثر العجز في بعض المؤشرات الاقتصادية

حصلت تأثيرات سياسة العجز على بعض مؤشرات الاقتصاد الكلي باهتمام كبير في المحافل الأكاديمية والسياسية، واستعرضت الأدبيات الاقتصادية هذه التأثيرات في ضوء نقاشات السياسة الحديثة ، واهم تلك التأثيرات مايأتي:-

(اولاً) الدخل والاستهلاك Income and Consumption :عندما يحدث التدهور المالي فأنه يشير ضمناً إلى الانخفاض الكبير في الدخل القومي المستقبلي ، إذ تقلل حالات العجز من الدخل القومي بغض النظر عن التدفقات الرأسمالية الأجنبية للبلد للحفاظ على حصة رأس المال المحلي عند أي مستوى تحصل عليه ، وإذا كانت التدفقات الداخلية الرأسمالية كافية لإبقاء حصة رأس المال المحلي ثابتاً فان المضمون الوحيد هو أن الإنتاج المحلي سيبقى ثابتاً [1]أما الاستهلاك وكما هو معروف فأنه يرتبط بعلاقة موجبة مع الدخل ، وان عجز الموازنة الحكومية يؤثر على الاستهلاك من خلال أن جزء من عجز الموازنة يتم توجيهه الى الطلب المباشر على السلع والخدمات من قبل الجهاز الحكومي وبالتالي فأن هذا سوف يؤدي الى زيادة الاستهلاك القومي ،ومن جهة اخرى فأن جزء من عجز الموازنة سوف يتم تحوله الى دخول الافراد سواء بمقابل او بدون مقابل مما يؤدي الى زيادة الاستهلاك القومي .

(1)William G .Gala & peter R.Orszag : Economic Effects Of Sustained Budget Deficits .Economic Journal June vol .90 NO.358.2003.p.2

(ثانياً) التضخم Inflation :هنالك علاقة وثيقة بين عجز الموازنة العامة من ناحية والتضخم من ناحية أخرى ، إذ حينما يعاني الاقتصاد الوطني من العجز ويعتمد بشكل رئيس على التمويل التضخمي لسد هذا العجز وبشكل مستمر ، فانه سوف يغذي الخطوط التضخمية في البلد ، إذ يؤدي هذا التمويل إلى ارتفاع المستوى العام للأسعار ، وقد يصبح التضخم صفة لصيقة للاقتصاد الوطني ، وحينما يحدث ذلك فأن هذا يتطلب المزيد من النفقات الجارية بسبب ارتفاع المستوى العام للأسعار ومن ثم تأكل القوة الشرائية للنقود ، الأمر الذي يزيد من العجز مرة أخرى ، وهكذا تستمر العلاقة بين عجز الموازنة والتضخم وعلى شكل حلقة مفرغة[1]، ان العجز المتزايد والمزمن في الموازنة العامة سبب قوي من أسباب التضخم وفي حالة لجوء الدولة إلى تمويل العجز بأحد الأساليب التضخمية كالإصدار النقدي الجديد عن طريق البنك المركزي والذي لا يقابله غطاء حقيقي من السلع والخدمات والتوسع بالائتمان الممنوح للحكومة من قبل الجهاز المصرفي بمعدل اكبر من معدل نمو الناتج القومي مما يؤدي إلى التضخم النقدي الذي يعد احد صور التضخم الذي يساهم في رفع الأسعار.

(ثالثا) الادخار والاستثمار saving and Investment: هنالك مجموعات كبيرة من الدلائل المباشرة والغير مباشرة تشير بان حالات العجز المستدامة تميل إلى تقليل الادخار القومي ، وان اثر ذلك ينعكس في انخفاض الاستثمار القومي ، مفترضين تطابق الانخفاض في الادخار القومي مع الانخفاض في الاستثمار القومي ، إذ أن الادخار القومي يمثل حاصل جمع الادخار الخاص (private saving) الذي يحدث عندما ينفق القطاع الخاص اقل من دخله ما بعد الضريبة ، والادخار العام (public saving) الذي يحدث عندما يدير القطاع العام فوائض الموازنة ، ويمول الادخار القومي الاستثمار القومي ، وان الزيادة في عجز الموازنة (الانخفاض في الادخار العام) تقلل من الادخار القومي ما لم توازن بالكامل بزيادة في الادخار الخاص[2]،أن زيادة الأنفاق العام وبالتالي زيادة عجز الموازنة الحكومية يؤدي إلى زيادة دخول الأفراد مما يتيح لهم فرص الادخار وهذا بدوره سوف يؤدي إلى زيادة حجم المدخرات القومية التي تساعد في تمويل الاستثمارات القومية في حال توجيه هذه الاستثمارات باتجاه المشاريع التنموية الإستراتيجية التي تخدم المجتمع وان اغلب العجز الذي يصيب الموازنات الحكومية يكون متأتيا من جراء تمويل المشاريع الاستثمارية تشرع بتنفيذها الحكومات.

(1) سلام كاظم شاني ، تحليل العلاقة بين الموازنة العامة والناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة1988-2009، رسالة ماجستير مقدمة إلى مجلس كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة كربلاء، 2011

(2) william G.Gala& peter R.Orszag .opcit . P.P 7-8 .

(رابعاً) سعر الفائدة interest Rate : يتحدد سعر الفائدة من خلال العلاقة بين حجم الأموال المعدة للإقراض (الادخار) مع الطلب عليها(الاستثمار) وفي حالة انخفاض الادخار القومي بسبب عجز الموازنة ، فان هذا من شانه ارتفاع أسعار الفائدة ، وبالتالي انخفاض حجم الاستثمار القومي ، وكما أن الزيادة في أسعار الفائدة تخلق أعباء كبيرة على الموازنة وبالتالي تزيد من العجز مرة أخرى في حالة الاعتماد على مصادر الاقتراض لتمويل العجز[1] .

(خامساً) الدين العام الداخلي والخارجي Internal and external public debt : إذا كان العجز ممول من الاقتراض فمن المفروض إن يؤدي ذلك الى زيادة المديونية الداخلية والخارجية ولا سيما في الدول النامية التي تفتقر الى الموارد بسبب احتياجاتها فتلجأ الى الاقتراض لتمويل الانفاق العام للدولة .

(سادساً) المستوى العام للأسعار General price level : إن زيادة النفقات تؤدي الى زيادة الطلب الكلي وبالتالي زيادة الإنتاج وهذا متوقف على مرونة الجهاز الإنتاجي حيث يزداد الأثر على الإنتاج وتنخفض الاسعار إذا كان الجهاز الإنتاجي مرن وفي الدول النامية التي تمتاز بانخفاض مرونة جهازها الإنتاجي فان زيادة الطلب الكلي يؤدي الى رفع المستوى العام للأسعار .

(سابعاً) الناتج المحلي الإجمالي gross domestic product : إن توجيه العجز نحوَ المشاريع الإنتاجية يؤدي الى زيادة الناتج المحلي الإجمالي وان النفقات العامة تؤدي الى تحويل عناصر الإنتاج الى القطاعات الإنتاجية التي تشجعها الحكومة وبالتالي تنتقل من قطاع الى قطاع آخر بما يؤدي الى زيادة الناتج المحلي الإجمالي .

ويمكن أن نلخص هذه العلاقة بثلاثة احتمالات وهي:-[2].

<u>الاحتمال الأول</u>: يؤدي الارتفاع في المستوى العام للأسعار إلى زيادة (أو إحداث) العجز في الموازنة العامة ، ويحدث هذا الاحتمال عندما تكون القوة النسبية للعوامل التي يؤثر بها التضخم على زيادة الإيرادات العامة ، هي أقل من القوة النسبية للعوامل التي يؤثر بها التضخم على زيادة النفقات العامة بحيث أن المحصلة النهائية تجعل اثر التضخم كأداة ضاغطة باتجاه زيادة (أو أحداث) العجز في

(1) carlo favero &Francesco Giavazzi : Debt And The Effects of fiscal policy .The federal Reserve Bank of Boston for lts Hospitality while This paper was completed .February 2008.p.6

(2) مجيد عبد جعفر، مصدر سبق ذكره، ص ص 478-482

الموازنة العامة ، بمعنى أن التضخم يؤدي إلى زيادة النفقات العامة أكثر مما يؤدي إلى زيادة الإيرادات العامة بحيث أن الأثر النهائي للتضخم يكون زيادة العجز في الموازنة العامة (أو تقليل الفائض).

وهذا الاحتمال هو الأكثر رجوحاً – في التحليل الكينزي – وذلك لأنه حسب الافتراضات الكينزية أن التضخم يحدث بعد وصول الاقتصاد إلى مرحلة التشغيل الكامل وفي نفس الوقت تكون الموازنة قد مُولت بعجز، والتضخم يؤدي إلى أحداث آثار أكثر وأقوى في زيادة النفقات العامة منها عن الإيرادات العامة وبالتالي فالتضخم من المرجح أن يؤدي إلى زيادة العجز في الموازنة ما لم تتم إجراءات تحد من تفاقم العجز، بيد أننا يجب ان نستدرك ان الحالة المثالية التي تنادي بها الكينزية في أوقات التضخم هي السياسة المالية الانكماشية وذلك من خلال تخفيض الطلب الكلي، وبمفاهيم الموازنة العامة، تخفيض الأنفاق العام وزيادة إيرادات الدولة ، أي أحداث فائض في الموازنة العامة.

الاحتمال الثاني: يؤدي التضخم إلى تقليل العجز (أو أحداث فائض) في الموازنة العامة ، هذا الاحتمال يحدث عندما تكون القوة النسبية للعوامل التي يؤثر بها التضخم على زيادة النفقات العامة هي أصغر من القوة النسبية للعوامل التي يؤثر بها التضخم على زيادة الإيرادات العامة، بحيث أن المحصلة النهائية تجعل التضخم كأداة ضاغطة باتجاه تخفيض العجز في الموازنة، أي أن التضخم يؤثر على زيادة الإيرادات بنسبة أكثر من اثر التضخم على زيادة النفقات، وهو احتمال ضعيف.

الاحتمال الثالث: لايؤثر التضخم على تغيير حالة العجز (أو الفائض) في الموازنة، ويحدث هذا الاحتمال عندما تكون القوة النسبية للعوامل التي يؤثر بها التضخم على زيادة النفقات العامة بنفس نسبة زيادة الإيرادات العامة، بحيث ان المحصلة النهائية تجعل ارتفاع المستوى العام للأسعار لايؤثر على حالة العجز أو الفائض في الموازنة العامة.

احدى عشر:-أساليب علاج عجز الموازنة العامة للدولة [1].

هنالك عدة طرق لتمويل العجز في الموازنة العامة وتتمثل بما يأتي :

1- استخدام النفقات العامة في علاج عجز الموازنة : تقوم الدولة بالتدخل في النشاط الاقتصادي وذلك بواسطة العديد من الطرق والوسائل من اجل ضمان الاستقرار الاقتصادي ، وذلك عندما يقع خلل بالهيكل

(1) درواسي مسعود ، السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي –حالة الجزائر1990-2004، أطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر،2005،ص 148.

الاقتصادي مثل مشكلة عجز الموازنة العامة والتي نحن بصدد دراستها ، وتقوم الدولة بمواجهة هذا العجز وذلك من خلال:

أ-**تخفيض الأجور** :يتم ذلك من خلال وضع حد أقصى للأجور وتجميد العلاوات الاجتماعية ، وإلغاء الوظائف الشاغرة وتوقيف تعيين وظائف جديدة ، ومن جهة أخرى لابد من أعادة النظر في التأمينات الاجتماعية وشروط الحصول على أجور التقاعد.

ب-**إجراءات تخفيض في بند النفقات التحويلية ذات الطابع الاجتماعي:** يشمل كل ماله علاقة بدعم أسعار السلع التموينية الهامة ، إ ذ أن صندوق النقد الدولي وضع عدة أساليب ومنها الإلغاء التام لهذا الدعم كليا ومرة واحدة ، ويكون ذلك من خلال رفع أسعار هذه السلع حتى تتساوى مع تكلفتها على الأقل ، أما إذا تعسر ذلك على الدولة فيمكن لها تطبيقه عبر المرور بعدّة مراحل ،بحيث تقوم برفع الأسعار تدريجيا.

جـ-**الضغط على النفقات العامة الموجهة للتعليم والصحة** :لأنها تمثل مكانة كبيرة بالنسبة للإنفاق العام وذلك بجانبيه الجاري والاستثماري ، إذ أنه لابد من التخفيض من الإنفاق الاستثماري مثل التوسع في بناء المرافق التعليمية والمرافق الصحية ،ويكون البديل لذلك خصخصة النشاط في هذه المجالات بمعنى إفساح الطريق أمام القطاع الخاص بالاستثمار فيها.

د-**ترشيد الأنفاق العام وإعادة ترتيب أولوياته:** يقصد بترشيد الإنفاق العام بأنه عبارة عن توجيه الإنفاق العام للقطاعات التي بإمكانها أعطاء إنتاج ،ولنجاح ترشيد الأنفاق العام لابد من القيام بالخطوات الآتية:-

- إن لا يتجاوز معدل نمو الأنفاق الاستهلاكي الحكومي معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي .
- لابد من الوصول بشكل تدريجي إلى الحالة التي تتساوى فيها صرف مجالات الإنفاق العام الجاري مع الإيرادات الجارية للدولة ،ويستحسن أن تكون حصيلة الإيرادات الجارية اكبر من الإنفاق الجاري وذلك من اجل تحقيق فائض جاري تقوم الدولة بتوجيهه للأنفاق العام الاستثماري.

2-**استخدام الإيرادات العامة في علاج عجز الموازنة** : أن الإيرادات العامة تعتبر أهم مصدر تقوم به الدولة لتمويل نفقاتها العامة ، لكن قد تحتاج الدولة في كثير من الأحيان إلى إنفاق مبالغ كبيرة بوجوه

الأنفاق العام ، حيث لا تسمح الإيرادات العادية بتغطيتها ، وعندئذ تلجأ الدولة إلى اقتراض المبالغ التي تحتاجها، وذلك بتنويع مصادر إيراداتها ومن أهم تلك الإيرادات هي ما يلي :

أ-**القروض العامة** : وتقسم إلى قروض داخلية وأخرى خارجية كما يمكن أن تقسم إلى قروض قصيرة الأجل وقروض طويلة الأجل وذلك من وجهة نظر اجل القرض والقرض العام هو مبلغ مالي تحصل عليه الدولة أو الهيئات العامة من خلال اللجوء إلى الغير (الإفراد ومؤسسات وطنية أو أجنبية أو دولية) مع التعهد برد مبلغ القرض وسداد فوائده وفقا لشروطه[1].

وبذلك تعتبر القروض احد مصادر الإيرادات غير العادية التي تعتمد عليها معظم دول العالم وخاصة النامية منها والتي تعاني من نقص في موارد التمويل الذاتي رغم خطورة الاعتماد عليها ، لما لها من مشاكل نتيجة الأعباء المتراكمة على القرض وخدمته.

ب-**الإصدار النقدي الجديد:** أن الدولة في العصر الحديث تلجا إلى تمويل نفقاتها العامة إلى الإصدار النقدي الجديد أو ما يسمى "التمويل بالتضخم" وذلك عن طريق زيادة وسائل الدفع بالإصدار النقدي الجديد أو عن طريق التوسع في الائتمان المصرفي ، وتتمثل عملية الإصدار النقدي في خلق كمية أضافية من النقد الورقي يتم استخدامها في تمويل النفقات العامة وفق ضوابط تحكم عملية الإصدار هذه من حيث الكمية والجهة التي تشرف على الإصدار.

(1) المصدر السابق ،ص149.

المبحث الثالث:-الإيرادات العامة :

لقد تطور دور الدولة في العالم اجمع ليشمل التقليدية إلى جانب وظائفها كافة النشاطات الاقتصادية في الدولة والتحقق من أن هذه النشاطات تسير في تناسق وتتقدم نحو تحقيق أهداف المجتمع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وتنعكس أبعاد أهداف النشاط المالي للدولة المعاصرة على طبيعة كافة أدواتها المالية من ، إيرادات آو نفقات عامة التي تستعين بها الدولة لتحقيق هذه الأهداف فلم تعد الإيرادات العامة بمثابة أدوات مالية تمكن الدولة من مجرد تغطية نفقاتها وتحقيق التوازن في ميزانيته بل أصبح لهذه الإيرادات أهداف اقتصادية واجتماعية وسياسية وتكمل تلك الأهداف التي تسعى الدولة إلى تحقيقها بواسطة النفقات العامة .

اولاً : مفهوم الإيراد العام:

الإيراد العام هو عبارة عن جميع الأموال العينية والنقدية والعقارية التي ترد إلى الخزينة العمومية للدولة واللازمة لتغطية النفقات العامة حيث ازدادت أهمية الإيرادات العامة في الوقت الحالي ويرجع ذلك إلى سببين أساسين هما :

- **الاول** :- أن الغاية من الإيراد العام لم تعد جمع المال فقط بل هي التأثير على الحياة العامة لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية إلى جانب غرضها المالي.

- **الثاني** :- أما السبب الثاني يكمن في أن وظائف الدولة قد ازدادت فتطور بذلك حجم النفقات العامة الأخرى [1].

ثانياً : مصادر الإيرادات العامة:

تقسم إلى إيرادات أصلية وهي تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة من أملاكها (الدومين العام) ، والقسم الأخر هو الإيرادات المشتقة (المقصود بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة عن طريق اقتطاع جزء من ثروات الآخرين وهذا يعني انه كل ما تحصل عليه الدولة من إيرادات غير الإيراد العام.

أما سلطة الدولة في الحصول على الإيرادات العامة فهي الإيرادات الجبرية والمقصود بها تلك الإيرادات التي تحصل عليها الدولة بإكراه وقوة باستخدام سلطتها ، أما القسم الأخر فهو الإيرادات غير الجبرية والمتأتية من الإيرادات التي لا تحصل عليها الدولة بقوة وإكراه . أما مدى الشبه مع إيرادات

(1) يونس احمد بطريق ،اقتصاديات المالية العامة، الدار الجامعة ، بيروت، 1986،ص 43.

القطاع العام ، إيرادات الاقتصاد العام وشبيهة بالاقتصاد العام[1] ، وهي الإيرادات التي تعتمد على السلطة السيادية للدولة لذا تسمى أيضا "الإيرادات السيادية" وهي(الضرائب ، الرسوم ، الإصدار النقدي الجديد ، الغرامات ، استيلاء الدولة على الأملاك التي لا وارث لها) ، أما الايرادات التشبيهية بالاقتصاد العام فهي تسمى إيرادات اقتصادية هي مماثلة لإيرادات أشخاص القانون الخاص مثل ، دخل المشروعات العامة، القروض ، الإعانات.

ثالثاً : مصادر الإيرادات العامة الأخرى[2].

أ- الإيرادات العامة الخاصة بممتلكات الدولة و خدماتها .

ب- الدومين العام و الدومين الخاص ،ويقصد بإيرادات الدومين أو إيرادات ممتلكات الدولة هي جميع الأموال التي تدخل إلى الخزينة جراء الاستثمارات وينقسم إلى قسمين:-

القسم الأول الدومين العام:- هو مجموع العناصر التي تملكها الدولة وتخضع للقانون العام أي الهدف منه تحقيق المصلحة العامة والمنفعة العامة ولا يمكن للدولة أن تتصرف فيها بحرية أي لا يمكن بيعها أو التنازل عنها وهذا لوجود النفع المسبق.

ويتفرع الدومين العام إلى ما يأتي :-

(أولاً)الدومين الطبيعي:- وهو كل ما لم يتدخل الإنسان في بنائه أو تشييده مثل المحميات الطبيعية والغابات والإقليم الجوي والبحري.

(ثانياَ)الدومين الاصطناعي:- وهو مجموع العناصر المملوكة من طرف الدولة والتي شيدها الإنسان مثل الطرقات والموانئ والجسور والمتاحف.

القسم الثاني الدومين الخاص :- هو مجموع ممتلكات الدولة التي تخضع للقانون الخاص وهو القانون التجاري . فهنا الدولة تتصرف كما الأشخاص أي يمكنها أن تبيع وتشتري أملاكها الخاصة أو أن تتنازل عنها. وينقسم الدومين الخاص الى ثلاثة أقسام العقاري والصناعي والتجاري-المالي.

(أولا)الدومين العقاري: هو تلك الإيرادات الناجمة عن ملكية الدولة للمناجم والغابات والأبنية حيث بإمكان الدولة الاستفادة منها أما بتأجير المباني أو زرع الأراضي.

(1) المصدر السابق: ص ص 46-48.
(2) حامد عبد المجيد دراز، سميرة إبراهيم أيوب ، مبادئ المالية العامة ،الدار الجامعة ،الإسكندرية ،2003،ص 227.

(ثانياً)الدومين الصناعي والتجاري: هو مجموع المؤسسات التي تمتلكها الدولة بهدف تحقيق المنفعة والربح حيث أن الدومين التجاري يعبر عن عملية البيع والشراء و الدومين الصناعي يعبر عن عملية الإنتاج.

أن الهدف من الدومين الصناعي والتجاري هو تحقيق المصلحة العامة وبأسعار معقولة ،فان الدومين الصناعي يعتمد على المؤسسات التي لديها التكنولوجيا الحديثة وتتمثل إيراداته في مجموعة المبيعات الموفرة من طرف المؤسسة.

(ثالثاً)الدومين المالي: هو احدث شكل للدومين نقصد به "المحفظة المالية" أي مجموع الأسهم والسندات التي تمتلكها الدولة . أن إيرادات الدومين المالي هو مجموع المبالغ التي تحصل عليها الدولة جراء استغلال تلك الأسهم والسندات.

4-الرسم وخصائصه:

الرسم هو عبارة عن مبلغ من النقود يدفعه الفرد جبراً إلى الدولة مقابل نفع خاص يحصل عليه من جانب أحدى الهيئات العامة. ويقترن هذا النفع الخاص بالنفع العام الذي يعود على المجتمع كله من تنظيم العلاقات بين الهيئات العامة والإفراد فيما يتعلق بأداء النشاط أو الخدمات العامة .

خصائص الرسم وهي ما يأتي[1] :

أ-الصفة النقدية: الرسم مبلغ نقدي يدفعه الفرد مقابل الحصول على خدمة خاصة من نشاط أحدى الهيئات العامة ويساير الأوضاع الاقتصادية العامة التي تقوم على استخدام النقود في التعامل والمبادلات وتقييم الأشياء فضلا عن انه يتفق مع التطور الحديث بالمالية العامة للدولة من حيث تحصيل إيراداتها بصورة نقود ولهذا أصبح من غير المعقول دفع الرسم في صورة عينية أو بالعمل فترة زمنية معينة لصالح الإدارة.

ب-طابع الإلزام أو الجبر بالرسم: الرسم انه اختياري كما مبين من أول قراءة للتعريف إذ لا يدفع ألا أذا طلب الفرد الخدمة والاختيار هنا ظاهري في الحقيقة لان الفرد ليس حراً إذ لا يستطيع ألا أن يطلب الخدمة وإلا عرض مصالحه للضياع او نفسه للعقاب أو حرمها منه من ميزة معينة . ويبدو أن عنصر الجبر واضحاً في استقلال الدولة بوضع نظامها القانوني من حيث تحديد مقداره وطريقة تحصيله وغير

(1) طارق الحاج ،المالية العامة ، دار النهار للنشر والتوزيع والطبع، عمان ،1994،ص ص187-188.

ذلك. ويمكن التفرقة فيما يتعلق بعنصر الجبر أو الإكراه بين "الإكراه القانوني " و "الإكراه المعنوي". يقصد بالأول حالة ما أذا كان الفرد مجبراً على تلقي الخدمة ودفع الرسم المفروض على أدائها ،كما في حالة التعليم الإلزامي، ولكن غالباً ما يكون الإكراه معنوي أي أن الفرد يطلب من تلقاء نفسه الخدمة من الدولة دون أن يلزمه القانون بذلك ومن الأمثلة (رسوم الدراسة في مرحلة التعليم الجامعي).

جـ –عنصر المقابل (المنفعة الخاصة) في دفع الرسم :أن الرسم الذي يدفعه الفرد مقابل خدمة خاصة يحصل عليها من جانب الدولة ، وقد تكون هذه الخدمة عمل تتولاه إحدى الهيئات العامة لصالح الفرد كالفصل في المنازعات "رسم قضائي"، أو توثيق العهود وشهرها "رسوم التوثيق والشهر" ، أو غير ذلك من الأمثلة التي يحقق للفرد نفع خاص من طلب الخدمة

د–تحقيق النفع العام إلى جانب النفع الخاص : أي أن الفرد الذي يدفع الرسم يحصل على نفع خاص هبه الذي تقدمه له الهيئات العامة للدولة ،كما يعني أن هذه الخدمة تمثل إلى جانب النفع الخاص نفعاً عاماً يعود على المجتمع ككل أو على القومي في المجموعة ككل ،فالرسوم القضائية مثلاً يلتزم بدفعها رافعوا الدعاوي أمام القضاء مقابل تمكنهم من استصدار الأحكام التي تضمن لهم حقوقهم المتنازع فيها ، ويمكن أن نقيس على ذلك المنافع الخاصة التي تعود على الأفراد مقابل دفع الرسوم الخاصة بالتطعيم أو التعليم والتي تقترن بالمنافع العامة التي تعود على المجتمع من نشاط المرافق العامة للصحة والتعليم . ولقد كان للرسم فيما مضى وعلى الأخص في العصور الوسطى دور مهم وكبير في المالية العامة مما يجعلها أكثر موارد الدولة أنتاجا من بعد الدومين ويرجع ذلك لسهولة فرضها آذ لم تكن في ذلك الوقت بحاجة لموافقة النواب .ألا أن مكانتها ودورها تراجع كإيراد مالي ألا بالنسبة للهيئات العامة والمحلية وذلك لتدخل الدولة لتحقيق الصالح العام فحددت قانون معين للرسم[1] .

– **الثمن العام:** هو المقابل الذي تتقاضاه الدولة نظير قيامها بإنتاج أو بيع السلع والخدمات الزراعية والصناعية والمالية بهدف إشباع الحاجات الخاصة.

– **أسس تحديد الثمن العام وتتمثل بما يأتي:–**

- الهدف الذي من اجله قررت الدولة الدخول بمجال أنتاج السلع.
- درجة المنافسة التي تسمح للحكومة استمراها بعد دخولها مجال أنتاج السلع.

(1) المصدر السابق ،ص 189.

5- المقارنة بين الرسم والثمن العام:

من دراستنا السابقة للرسم والثمن العام نجد أن كلاهما يعد أيراد عام تحصله الدولة وتعتمد عليه في تغطية النفقات العامة التي تقوم بها ،ولكن الفن المالي في كل منهما يختلف عن الأخر وقبل أن نتطرق لأوجه الاختلاف بينهما يستحسن ان نقف عند أوجه التشابه أولا :-

أ-أوجه التشابه:-

- ان كل منهما يدفع في سبيل الحصول على نفع خاص يتمثل بالخدمة التي تقدمها المرافق العامة للدولة للفرد في حالة الرسم وعلى السلع والخدمات في حالة الثمن العام.
- كل منهما مساوياً لتكاليف الخدمة المستهلكة او اكبر او اصغر .
- ان الاعتبارات التي تجعل الدولة تفرض الرسم هي نفسها تفرض على أساسها الثمن العام.
- ان كل منهما يتضمن ضريبة مقنعة او مستترة بحالة زيادته زيادة كبيرة عن تكلفة الخدمة[1].

ب -أوجه الاختلاف:-

- أن الثمن العام يدفع مقابل الحصول على نفع من السلع والخدمات التي تبيعها الدولة ، أما الرسم فهو يدفع مقابل نفع عام مقترن بنفع خاص.
- الثمن العام يتحدد طبقاً لقانوني العرض والطلب بظل قيام المنافسة الكاملة بين مشروعات الدولة والإفراد أما الرسم فيتم تحديده ووفق القانون أو القرار الإداري الذي يصدر بشأنه.
- ان الثمن العام يكون دفعه اختياري من طرف مشتري السلعة بينما الرسم يدفع جبراً[2].

6- الإيرادات العامة الأخرى الجبرية ،وتتمثل بما يأتي[3].

أ- **الغرامات** :-هي مجموع المبالغ التي تحصل عليها الدولة من الأشخاص الذي يخالفون قواعد القانون العام المفروض بصفة إجبارية من طرف الدولة . كمخالفة قواعد المرور ويكون دفع الغرامة بصورة

(1) مصطفى حسين سلمان ، دراسات في الاقتصاد المالي ، الدار الجامعة الجديدة ،1990،ص113
(2) فوزي عطوى ، المالية العامة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان،2003، ص126.
(3) حامد عبد المجيد دراز ، سميرة إبراهيم أيوب ، مصدر سبق ذكره، ص ص 225 -228 .

إجبارية أي عند مخالفة الفرد لقواعد القانون العام تقوم الدولة بفرض غرامة عليه وذلك بتطبيقها لسلطتها السيادية وتكون الغرامة بصفة نهائية.

ب- **اليانصيب العام:**- يرى علماء المالية العامة أن حصيلة اليانصيب العام من أحسن المصادر لتمويل النفقات العامة واقلها عبئاً حيث أن الكثير من الأفراد يميلون بطبيعتهم لألعاب اليانصيب والمراهنة فالدولة تصدر أوراق اليانصيب العام وتحصل بذلك على أموال كبيرة تلعب دور في تغطية جزء من نفقاتها العامة وتمويلها.

ت- **الإصدار النقدي الجديد:**-أن الدولة قد تلجا للإصدار وذلك التمويل نفقاتها العامة عن طريق طبع ما تحتاج أليه من الأوراق النقدية فالدولة بما لها من سلطة السيادة تستطيع أن تطبع ما تحتاج إليه من الأوراق النقدية والتحكم بإصدارها وكذلك تستطيع إعطاءها قوة براء الديون.

ث- **الإتاوات:**- هي مبلغ مالي تحدده الدولة ويدفعه الإفراد ملاك العقارات نتيجة او نظير عمل قصد به المصلحة العامة فعاد عليهم بعلاوة أي بمنفعة خاصة تتمثل بارتفاع قيمة عقاراتهم ،فقد يبدو للقاري سهولة الخلط بين الرسم والإتاوة باعتبار أن كل منهما يدفع مقابل خدمة او عمل عام عاد على الفرد بمنفعة خاصة وبنفس الوقت عاد على المجتمع بمنفعة عامة ،ألا انم هنالك الكثير من الاختلافات بينهما وهي :

- الرسم يدفع بصورة متكررة بينما الإتاوة تفرض مرة واحدة.
- الرسم يدفع نظير خدمة عامة بينما الإتاوة تدفع نظير عمل عام.
- درجة الإكراه بالإتاوة تفوق درجة الإكراه في الرسم.
- الإتاوة تفرض على بعض ملاك العقارات أما الرسم يفرض على أي فرد.

ذ- **الإيرادات النظامية** :-هي مجموع الأموال التي تحصل عليها الدولة من طرف الأشخاص غير المقيمين داخل الدولة ولا يحملون الجنسية الوطنية وذلك نتيجة حصولهم على خدمات معينة.

7- **الإصدار النقدي** :- يعرف الإصدار النقدي بأنه خلق كمية وسائل الدفع المتداولة خلال فترة زمنية معينة وهذا يمثل خلق النقود التي تشمل كلا من النقود الداخلية المتمثلة في النقود المصرفية والتسهيلات الائتمانية والنقود الخارجية ، ووحدات النقود القانونية". وان أسباب لجوء الدولة إلى الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة ان الدولة التي تعاني من عجزا في ميزانيتها العامة إلى إصدار كمية من النقود بدون تغطية، في الحالة التي لن تستطيع فيها الحكومة أن تسد العجز في موازنتها

العامة عن طريق الضرائب أو الحصول على القروض العامة وذلك من اجل تغطية نفقاتها والقيام ببعض الأعمال العامة، فأنها تلجأ إلى الإصدار النقدي ، أي إصدار كمية جديدة من النقود تضاف إلى الكتلة النقدية Monetary Block في البلد[1] ، ومبدئياً فأن البنك المركزي مصدر كامن غير محدود من الأصول، وأن إصدار مبالغ كبيرة من النقود يمكن أن يؤدي إلى مشاكل تضخم خطيرة ولها تأثيرات سلبية على الاقتصاد، ولهذا تحاول الحكومة قدر الإمكان استخدام خيار إصدار النقود أخيراً لتمويل عجوزاتها[2]، وان اللجوء إلى الإصدار النقدي يمكن أن يكون بسبب الاضطرابات والحروب التي تحد من قدرة الحكومة على جمع الضرائب ، أو يمكن أن تكون ناجمة عن صدمة اقتصادية كبيرة، على سبيل المثال هبوط كبير في أسعار المادة الخام والتي تمثل المادة الرئيسة للبلد المصدر وكذلك المصدر الأساس للعائدات ، في هذه الحالة تصبح الحكومة وبشكل متزايد غير قادرة على الاقتراض من المواطنين أو من الخارج لتمويل عجزها، والسبب هو حجم العجز وقلق الحكومة من عدم إمكانيتها من تسديد الدين في المستقبل ، أو بدء المقرضون بمطالبة الحكومة بفوائد أعلى وفي النهاية يقرر المقرضون التوقف عن إقراض الحكومة كلياً ، وكنتيجة لذلك تلجأ الحكومة وبشكل متزايد إلى مصدر آخر للتمويل وهو عملية خلق النقود Money Create ، وعند قيام الحكومة بإنفاق عائداتها فأن عرض النقد سوف يزداد بمقدار يعادل التغيير في القاعدة النقدية Monetary Base بالنسبة للبنوك المركزية أو التغير في ودائع المصارف التجارية Commercial Banks Deposit بالنسبة للمصارف التجارية[3] ، أن الإصدار النقدي الجديد يعد الملاذ الأخير الذي تلجأ إليه الدولة لتمويل عجز الموازنة العامة ، رغم إن هناك من يرى إمكانية اللجوء إلى الإصدار النقدي حتى مع إمكانية الاقتراض من القطاع الخاص، ذلك أن الاقتراض سوف يرفع من سعر الفائدة ومن ثم التأثير سلباً على مستوى الاستثمار، وأن زيادة الإصدار يؤدي إلى حدوث تضخم مالي، لذلك فإذا كان هذا التضخم معتدلاً أي لا يتجاوز 3. 5% سنوياً يمكن أن يحفز عملية التنمية الاقتصادية[4]، وأن عملية الإصدار النقدي لتمويل عجز الموازنة العامة ليست مطلقة, بل يجب أن تتوفر الظروف الملائمة والتي تفترض مرونة الجهاز الإنتاجي، إذا أن لم يكن الجهاز الإنتاجي مرناً فأن خطورة الإصدار النقدي

(1) فوزي عطوي ، مصدر سبق ذكره ، ص139.

(2)Harvey S. Rosen & Ted Gayer :Public Finance Published By Mcgraw-Hill/Irwin, American New York ,Ninth Edition,2010, P .473

(3) مايكل ابد جمان ،الاقتصاد الكلي ،النظرية و السياسة ، ترجمة وتعريب محمد إبراهيم ، الرياض، السعودية، دار المريخ،1999، ص227.

(4) إبراهيم متولي إبراهيم حسن المغربي ، الآثار الاقتصادية للتمويل بالعجز من منظور الفقه الإسلامي والاقتصاد الوضعي ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي، 2010 ، ص ص43-44 .

ستؤدي إلى تفاقم معدلات التضخم وما يترتب على ذلك من آثار سيئة على التنمية الاقتصادية ولاسيما ارتفاع تكاليف التنمية وعجز ميزان المدفوعات، لذا فأن الإصدار النقدي يجب أن يكون محكوماً بقواعد وقيود معينة والتي لا تتيح للمصارف الحرية المطلقة في عملية الإصدار[1] وأن سياسة التمويل بالعجز عن طريق الإصدار النقدي تشترط أن لا يتحقق الاستخدام الكامل، إذ في حالة الاستخدام غير الكامل أن يكون الاقتصاد يعمل دونَ الاستخدام الكامل لكونهُ اذ كانَ في حالة الاستخدام الكامل سوف يؤدي الى التضخم ، وهذا ما يسميه كينز بالتضخم المرغوب Desirable Inflation، أما في الحالة التي يكون فيها الاقتصاد عند مستوى الاستخدام الكامل فلابد من التوقف عن الإصدار النقدي لان هذا سوف يزيد من معدلات التضخم وهذا ما يسميه كينز بالتضخم المخرب Destroyer Inflation[2].

.ومن أسباب لجوء الدولة أو عدم لجوئها إلى الإصدار النقدي ما يلي:-

أ- عند التقليديون

يرى التقليديون أن الدولة عليها ان لا تلجا الى الإصدار النقدي كوسيلة لتغطية عجز ميزانيتها مهما كلفها الأمر وذلك لعدة أسباب[3].

- تمسكهم المطلق بضرورة توازن الموازنة .
- خوفهم من الآثار السلبية للإصدار النقدي والتي تتمثل في ارتفاع المستوى العام للأسعار ، وانخفاض القيمة الحقيقية للنقود وما يترتب على ذلك من أثار ضارة على الاستهلاك والاستثمار والادخار والتصدير والاستيراد وإعادة توزيع الدخل القومي وغير ذلك من المشاكل الاقتصادية الأخرى الناتجة عن الاصدار النقدي .

ب- عند المحدثون

فيرى الكتاب المحدثون وعلى رأسهم "لورد كيتر" فقد أباحوا الدولة أن تلجا الى الإصدار النقدي كوسيلة لتغطية نفقاتها العامة وخصوصاً في فترات الكساد الاقتصادي وانتشار البطالة بين أفراد القوة العاملة ، وان تتوقف الدولة عن هذه الوسيلة على الفور أذا ما تم التشغيل الكامل للجهاز الإنتاجي بالدولة وأحرز ارتفاع حاد في الأسعار.

(1) فوزي عطوي ، مصدر سبق ذكره ، ص140 .
(2) علي كنعان: الاقتصاد المالي ، جامعة دمشق ، مطبعة الروضة ، 2009 ، ص377.
(3) حامد عبد العزيز دراز، سميرة أيوب ، مصدر سبق ذكره، ص ص 227-229.

أن تمويل عجز الموازنة عن طريق طبع أوراق مالية نقدية جديدة يؤدي الى زيادة الكتلة النقدية مما يجعل عجز الموازنة عامل من عوامل التضخم وكذلك يساهم الإصدار النقدي بزيادة عرض النقود لان الأوراق النقدية المتداولة الجديدة ستكون جزء من المعروض النقدي وفي الواقع أن زيادة الكتلة النقدية قد أصبح أجراء تلجا أليه الدولة عن قصد من اجل تامين إيرادات الموازنة على المدى البعيد ولكن يجب الحذر وعدم الالتجاء لهذا المصدر من الإيرادات ألا في حالات الضرورة لما يترتب عليه من أثار تضخمية تؤثر على الحياة الاقتصادية ، وهنالك مبرران رئيسيين يعطيان للدولة استخدام هذا الإيراد وهما:-

1- عجز الميزانية العامة نتيجة التزايد في حجم النفقات العامة وعدم القدرة على مواجهة هذه الزيادة بواسطة الإيرادات العادية.

2- تمويل الاستثمار وتكوين الادخار الاجباري بهدف تمويل المشروعات الانتاجية التي لها اثر على معدلات التنمية الاقتصادية وذلك يتم عادة عن طريق موارد عينية وتخصيصها للاستخدامات الاكثر فائدة للتنمية الاقتصادية .

جـ-المساعدات والمعونات الخارجية: أن المساعدات والمعونات الخارجية تعتبر مصدر من مصادر الإيرادات العامة للدولة والتي تأتي من الإفراد والدول والمنظمات الدولية والأجنبية وغيرها من المؤسسات والهيئات الخارجية وتتم هذه المساعدات على أساس التبادل الدولي أو أساس العلاقة بين الدول او المصلحة الخاصة لكسب ود الدولة من تحقيق المنافع الشخصية، وهذه الإعانات تكون أما نقدية أو عينية وان المقصود بالمساعدات النقدية(هي تكون بشكل نقد أجنبي أي عملة صعبة كالدولار ، الين، اليورو...تستخدم لغرض تمويل خطط التنمية المحلية والنمو الاقتصادي وتمويل مشتريات الدول من منتجات الدول المانحة (للمساعدات) أما المساعدات العينية فهي(تتمثل بسلع منتجات ،عتاد عسكري وهذا ما تنتهجه الدول المتطورة اليوم اتجاه الدول الفقيرة فتقدم لها المساعدات او سلع غذائية وانتاجية بشكل منتجات غذائية كالحبوب والمواد الغذائية، وقد تكون هذه الإعانات مشروطة او غير مشروطة . وان الإعانات المشروطة تكون مصحوبة بشروط تفرض على الدولة المستفيدة وتكون الشروط أما سياسية كالدخول في أحلاف ومعاهدات وأما مالية واقتصادية وغالبا ما تفرض هذه الشروط في صندوق النقد الدولي ، أما الإعانات غير المشروطة فهي تقدم للدول المتلقية لأسباب إنسانية نظرا لحدوث فقر بتلك الدولة او لأسباب تعاونية أو عند حدوث كوارث طبيعية جراء الفيضانات او لأسباب اقتصادية كأن تصرف الدولة المانحة للإعانة منتجاتها الزائدة وتوثق أواصر التعاون والصداقة مع الدولة المستفيدة .

الفصل الثاني

طبيعة الاقتصاد العراقي ما بعد عام 2003

المبحث الاول : **حجم الناتج المحلي الاجمالي للعراق**

المبحث الثاني : **التجارة الخارجية للعراق**

المبحث الثالث : **معوقات النهوض للاقتصاد العراقي**

تمهيد :

يعتمد الاقتصاد العراقي على قطاع النفط في تمويل الموازنة العامة للدولة ، وهو المصدر الوحيد للحصول على العملات الاجنبية التي يحتاج أليها لتمويل مستورداته والوفاء بسائر التزاماته المالية وأن اقتصاد العراق كغيره من الاقتصادات النامية يعني من مشكلات موروثة عمقت ارتباطه بالأسواق العالمية كونه أقتصاد أحادي الجانب يمثل القطاع النفطي العامل المهم في تنشيط الاقتصاد ومصدر النمو الاقتصادي وبقاء العوائد النفطية المصدر الرئيس لتمويل الموازنة العامة للحكومة، أما في عام 2003 وبتأثير الغزو الأمريكي للعراق تراجع الانتاج النفطي وتدنت مستويات المعيشة وتفاقم ظاهرتي الفقر والبطالة وارتفاع معدلات التضخم زادت حدة التشوهات الهيكلية والضريبية والتشوهات في نظام الأسعار ونظام الصرف الأجنبي والنظام النقدي والمصرفي، وقد عملت الولايات المتحدة الأمريكية إلى اصدار عدد من القرارات الاقتصادية والدعوة إلى التحول إلى أقتصاد السوق والذي يعد بحسب وجهة نظرها الحل الأمثل للنهوض بالاقتصاد العراقي وتحقق التنمية الاقتصادية في البلاد .

وتسعى الحكومة العراقية لتصحيح الاختلالات الهيكلية قامت بإعداد خطة التنمية القومية (الخطط الخمسية) ، بهدف تقليل الاعتماد على أنتاج النفط والتوجه نحو الاستثمار في القطاع الزراعي والصناعي والصناعات الثقيلة لصناعة وسائل الانتاج وتطوير الصناعات التصديرية المعتمدة على الموارد المحلية لإيجاد مصدر جديد للدخل القومي ،وبما أن الاقتصاد العراقي معتمد بشكل كبير على القطاع النفطي فمن الطبيعي أن يتقلب حجم الناتج المحلي الإجمالي بتقلب أنتاج البلاد من النفط ،وقد هبط الناتج المحلي الإجمالي مع هبوط أنتاج النفط ليؤدي هذا إلى تراجع كبير في دخل الفرد الواحد مقترناً بارتفاع عدد السكان، ففي عام 2003 وبتأثير الغزو الأمريكي للعراق وتراجع الانتاج النفطي من(2.1) و (1.3) مليون برميل يومياً بين عامي (2002-2003) والدمار الشامل الذي اصاب الاقتصاد الوطني بكل قطاعاته والتباطؤ الشديد في الفعاليات الاقتصادية ،فقد انخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة (22%) إذ لم يزد إلا قليلاً على (12)مليار دولار في ذلك العام ،وقد ترافق ذلك مع غياب للطبقة الوسطى وصعود لشرائح طفيلية محددة مستفيدة من العقود الحكومية أو من تهريب النفط ، في الوقت نفسه الذي تنامت فيه الفئات ذات الدخل المنخفض والفئات الفقيرة المعدمة وزادت درجة تركز الثروة لدى طبقة محدودة من الإفراد ، ولاسيما لدى الفئات الحاكمة وحواشيها والمنتفعين منها[1].

(1)عبد علي كاظم المعموري ،بسمة ماجد المسعودي ،الأمم المتحدة والتضحية بالأمن الإنساني في العراق ،مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية ، بغداد،2011،ص301.

وبعد عام 2003 تم اعتماد عدد من السياسات والبرامج لتنظيم النشاط الاقتصادي ،لكن هذه السياسات لم تكن موفقة في أحداث أيه نسبة من النمو في القطاعات الاقتصادية بل العكس حصل تراجع في نمو بعضها لاسيما في المجال السلعي والخدمي وظل القطاع ألاستخراجي هو المتقدم على بقية القطاعات. وذهبت التخصيصات المالية من دون أن تحقق الأهداف المطلوبة ،مما زاد من تفاقم الوضع الخدمي والمعيشي لشريحة كبيرة من المجتمع العراقي.

مقومات أصلاح الاقتصاد العراقي:

هناك مقومات عدة للإصلاح الاقتصادي تتعلق بالعوامل التي تؤثر على قرارات الإنتاج والتبادل والتوزيع والاستهلاك ومن أهمها [1] :

- توفر الإرادة السياسية الحازمة في تبني برامج الإصلاح وقادرة على تحقيق الكفاءة الاقتصادية وسيادة القانون وضمان حقوق الملكية.
- توافر الخبرات والمهارات القادرة على القيام بعملية الإصلاح.
- وجود أرادة شعبية لعملية الإصلاح وعدم تأجيلها لكي لا يؤجل التقدم والانتعاش المستمر ويزيد من مخاطر تعثر النمو.
- إصلاح الأطر التشريعية والقانونية لتنظيم عمل الأسواق المالية وتداول رأس المال وإمكانية تداول أسهم وسندات المشاريع الخاصة والعامة أيضا.
- وفرة الموارد الاقتصادية والبشرية والمادية.
- إن تكون سياسات الإصلاح الاقتصادي منسجمة مع الظروف الخارجية والداخلية وكذلك أن يكون بين هذه السياسات حد أدنى من التوافق لان أسوا السياسات هي التي تحاول تحقيق أهداف متعارضة.
- إن أعادة هيكلة الاقتصاد القومي وإفساح المجال للقطاع الخاص لكي يتبنى أدارة النشاط الاقتصادي بالاشتراك مع القطاع العام أيضا وليس على حساب تصفيته أو تحجيمه.

(1) للمزيد ينظر الى:
- يسري أبو العلى وآخرون ، علم الاقتصاد ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة الأولى ،2008،ص152.
- سعيد النجار ، التصحيح والتنمية في البلدان العربية ، ندوة مشتركة تحت أشراف صندوق النقد العربي وصندوق النقد الدولي أبو ظبي،16-18 شباط، 1987،ص33.

المبحث الأول: حجم الناتج المحلي الإجمالي للعراق

أولا: استعراض ما قبل عام 2003: عند تتبع الاقتصاد العراقي نجده قد تأثر بالظروف السياسية التي مرت عليه خلال العقود الماضية ، وهذا ما بدأ واضحاً خلال الحرب مع إيران في ثمانينات القرن الماضي وما نتج عنه من تراجع في مقدرات الاقتصاد وتشوه هيكله الإنتاجي والتبعية للخارج[1].

وان الحديث عن حالة العراق ما قبل عام الاحتلال تقسم إلى عدة مراحل كل واحدة منها لها خصائص مميزة انعكاسا للوضع السياسي الذي كان العراق يمر به ، ومع ذلك يمكننا القول أن العراق عاش مرحلتين من الناحية السياسية حالة السلم التي امتدت خلال السبعينات من القرن المنصرم وحالة الحرب خلال المدة (1980–2003) ، والمرحلة الأخيرة تقسم إلى مدتين الأولى مدة الحرب (العراقية–الإيرانية) ، والمدة الثانية من الحصار والعقوبات الدولية حتى سقوط النظام السياسي السابق (1990–2000).

وللتعرف على واقع الاقتصاد العراقي قبل الاحتلال الأمريكي للعراق ، تم تقسيم تلك المدة إلى المراحل الاقتصادية بحسب الظروف التي مر بها وهذه المراحل هي كما يأتي:

المدة الأولى مدة السلم (1973–1980)

هيمنت الدولة خلال هذه المدة على مقدرات الاقتصاد الوطني وازداد دور القطاع العام نتيجة للتوسع الذاتي الممول من عوائد النفط بعد تأميمه عام(1973) وتوسع هذا الدور مع الارتفاع المستمر لأسعار النفط العالمية عام (1973) حتى عام (1979)، إذ استولى القطاع العام على الجزء الأكبر من مقدرات الاقتصاد الذي كان يشغله القطاع الخاص في بداية السبعينات من القرن المنصرم وهي بذلك شهدت تحول في طبيعة الاقتصاد العراقي من اقتصاد مفتوح إلى حد ما إلى أقتصاد ريعي يعتمد على الإيرادات النفطية بشكل كبير جدا .

وان الجدول (1) زيادة في حجم الناتج المحلي الإجمالي العراقي ومعدلات النمو السنوية من(5134)مليون دولار عام (1973)إلى (11.516)مليون دولار عام(1974) نتيجة ارتفاع أسعار النفط الخام وتأميم النفط العراقي في 1حزيران 1973 و بلغ معدل النمو السنوي لعام 1974نحو(124.3%) واستمرت الزيادة في حجم ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي حتى عام 1980.

(1) محمد عبد صالح ، "واقع الاقتصاد العراقي والتحديات التي تواجهه بعد عام 2003"،مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد57،2017،ص37.

جدول (1)

حجم ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي العراقي بالأسعار الجارية للمدة (1973-2002)

(مليون دولار)

السنوات	حجم الناتج المحلي الإجمالي	معدل النمو%	السنوات	حجم الناتج المحلي الإجمالي	معدل النمو%
1973	5134	-	1989	58863	9.7
1974	11516	124.3	1990	74933	27.8
1975	13458	16.8	1991	66130	11.7-
1976	17732	31.7	1992	75533	14.2
1977	20460	15.4	1993	76667	1.5
1978	24466	19.6	1994	77815	1.5
1979	38574	57.7	1995	7500	90.3-
1980	53588	38.9	1996	6098	18.7-
1981	37292	30.4-	1997	10114	65.8
1982	42266	13.3	1998	10469	3.5
1983	42123	0.3-	1999	18449	76.2
1984	47575	12.9	2000	20969	13.6
1985	49434	3.9	2001	17682	15.6-
1986	44830	9.3-	2002	17437	1.3
1987	51163	14.1	المجموع	925058	---
1988	53647	4.9			

المصادر:- تم اعداده بالاستناد الى :-

- البنك الدولي ، قسم الإحصاءات والبيانات عن طريق الموقع الالكتروني:- www.worldbank.org-statisticaldata
- صندوق النقد العربي ، الدائرة الاقتصادية والفنية ، الدول العربية ، مؤشرات اقتصادية ، أعداد مختلفة ، سنوات مختلفة.
- صندوق النقد العربي ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، أعداد مختلفة ،سنوات مختلفة.

-https://countryeconomy.com/gdp/Iraq.

المدة الثانية مدة الحرب (1981-1990)

شهدت هذه المدة الحرب(العراقية - الايرانية) ولمدة ثمانية سنوات (1980-1988) وكان من المفترض ان تنعكس الزيادة في العوائد النفطية على حساب تراجع العوائد المالية من المصادر غير النفطية بعد تحقق الوفورات المالية خلال المرحلة السابقة وما رافقتها من تطورات في مختلف المجالات والتفاؤل بانجاز الخطة الخمسية والنهوض بواقع الاقتصاد العراقي إلى الأمام ، لكن سرعان ما باءت تلك الآمال بالفشل بعد نشوب الحرب العراقية الإيرانية نهاية عام 1980 استنزفت خلالها ثروات البلد المادية والبشرية وبددت الآمال في خروج العراق من خانة الدول النامية بعد الانخفاض في سعر النفط الخام وكما في الجدول (2).

جدول (2)

مساهمة قطاع النفط في تكوين الناتج المحلي الإجمالي للمدة(1980-1990)

(نسبة مئوية)

السنوات	مساهمة النفط في GDP%
1980	60.0
1981	28.2
1982	22.3
1983	21.5
1984	23.5
1985	22.0
1986	13.9
1987	19.0
1988	17.4
1989	17.1
1990	13.3

المصدر:- أديب قاسم شندي ، الاقتصاد العراقي الى أين ،النجف الاشرف ، ط1،2011،دار المواهب للطباعة ، ص 385-388.

آذ كانت تشير البيانات عن حجم الاحتياطيات النقدية للعراق بنحو(30) مليار دولار ، وعلى العكس مما كان يخطط له قبل الحرب أخذت المؤشرات الاقتصادية بالانخفاض في مساهمتها بالناتج المحلي الإجمالي ، فمن بيانات الجدول اللاحق يلاحظ انخفاض نسبة مساهمة القطاع النفطي مع بداية الحرب العراقية الإيرانية من (60%) عام 1980 الى (13.9%)عام 1986 ثم وصلت إلى أدنى مستوى لها في عام 1990 اذ بلغت نحو(13.3%) نتيجة لانخفاض أنتاج النفط وتدني سعر النفط الخام ، وكما اتسمت هذه المرحلة بالعجز الدائم في الموازنات العامة للدولة بسبب عدم تغطية الإيرادات العامة للنفقات العامة[1].

المدة الثالثة نهاية المدة (1991-2002)

بعد انتهاء الحرب العراقية الإيرانية عام 1988وبعد أن تأمل الشعب العراقي خيرا بعد الحرب التي دمرت الاقتصاد وخلفت ورائها إضرارا مادية وبشرية جسيمة ،دخل العراق مرحلة جديدة من تاريخه بدخول الجيش العراقي إلى الكويت وأطلق على هذه الحرب تسمية حرب الخليج الثانية وبعد خسارة الحرب لصالح قوات التحالف الدولي بقيادة الولايات المتحدة الأمريكية وما تلا ذلك من فرض عقوبات دولية زادت من معانات الشعب العراقي نتيجة إفرازات حرب الخليج الأولى وصدرت بحق العراق العديد من القرارات الأممية، فقد أصدر مجلس الأمن (53) قراراً بخصوص العراق من عام 1990 إلى عام 2000 ومن أهمها القرار (661) في 6 /1990/8 والذي فرض بموجبه الحظر الاقتصادي على العراق ومنعت

(1) أديب قاسم شندي ، الاقتصاد العراقي إلى أين ، النجف الاشرف ، ط1،2011،دار المواهب للطباعة ص ص 385-388.

جميع الدول من التعاملات التجارية مع العراق عدا الإمدادات الطبية والغذائية ، وفي هذا الصدد ذكر صندوق النقد الدولي ان خسائر العراق من جراء تدمير أغلب البنى التحتية للبلد قدرت بنحو (232)مليار دولار [1].

وقد شهدت هذه المدة أنخفاض في العوائد النفطية[2] من 9594 مليون دولار عام 1990 إلى 351مليون دولار عام 1991، وبقيت تلك العوائد في حالة انخفاض لغاية عام 1995،بعد أن بلغت نحو 461 مليون دولار [3].

ثانياً: حجم الناتج المحلي الإجمالي ما بعد عام 2003

تميزت هذه الفترة بحدوث فراغ دستوري نتيجة لتفكك مؤسسات الدولة العراقية بعد الاحتلال الأمريكي وما نتج عنها من اختلالات وتشوهات بعد عملية الاحتلال عام (2003) والتي تمثلت بغياب الاستراتيجيات الواضحة للتنمية الاقتصادية والتي أدت إلى تعطيل أداء مؤشرات الاقتصاد الكلي بعد تردي العمل في القطاعات الاقتصادية سواء أكانت الإنتاجية منها أم الخدمية في ظل غياب نظام الاقتصاد الحر وفقا للدستور العراقي ، إلا انه ومن معطيات المشهد الاقتصادي لا يمكن الاسترشاد إلى طبيعة النظام الاقتصادي هل هو نظام رأسمالي أم اشتراكي أم مختلط ،بل يلاحظ وجود ضبابية تسود مجمل الاقتصاد وما نتج عنه من هدر في الإمكانات المادية والبشرية على حد سواء[4].

وبدخول القوات الامريكية عام 2003 ازدادت آزمة الاقتصاد العراقي فنمو أي اقتصاد وزيادة الناتج المحلي الإجمالي لهُ يتطلب العديد من الشروط اهمها وجود بيئة امنة ومستقرة فضلاً عن توافر درجة من الرقي الحضاري الى جانب العديد من العوامل الأخرى التي تؤثر على القطاعات الاقتصادية فإن التغيرات التي حدثت في ظل الاحتلال اثرت على بيئة الاقتصاد العراقي وظهرت العديد من المشاكل المتمثلة بـ(التضخم والبطالة والفساد الاداري والمالي) وغير ذلك من المشاكل الأخرى التي أدت الى انخفاض حجم الناتج المحلي الإجمالي ، وفي هذه المرحلة تم أعادة تشكيل الوظيفة الاقتصادية للدولة باتجاه اللامركزية وأعطاء دور الى القطاع الخاص للمساهمة في أحداث التنمية الاقتصادية والاجتماعية بعد غيابه عن المساهمة ما قبل عام 2003 .

من بيانات الجدول (3) يلاحظ تراجع نمو حجم الناتج المحلي الإجمالي لعام 2003 إذ بلغ (10.621) مليار دولار بحسب الأسعار الجارية للسوق ثم بدأ بالانخفاض بعد انتهاء العقوبات

---

(1) التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، ابوظبي ،1991،ص18.

(2) من الجدير بالذكر صدر بحق العراق بعد غزو الكويت نحو16 قرار وللاطلاع على فحوى قرارات مجلس الأمن الخاصة بـــالعراق(1990-2002)،معلومـــات:--https://www.aljazeera.net/encyclopedia/events/2019/8/14.1990 200at

(3) OPEC. OPEC Annual statistical Bulletin in 2007 .tables.4X5.

(4) احمد جاسم محمد ،"مستقبل الاقتصاد العراقي والبديل المقترح لتحقيق التنمية "، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية ، العدد الثاني، ديسمبر 2014،ص 136.

الاقتصادية التي كانت مفروضة على العراق وتصدير النفط العراقي للأسواق العالمية، إذ ازداد معدل النمو السنوي بشكل كبير عام(2004) والذي بلغ (157.65%) ، ثم بدأ حجم الناتج المحلي الإجمالي بالانخفاض عام (2009) نتيجة للازمة المالية العالمية إذ بلغ معدل النمو السنوي (5.36%) عام 2009وكذلك عام 2015 انخفض معدل النمو السنوي بعد انخفاض أسعار النفط بعد منتصف عام 2014بسبب دخول داعش للعراق وسيطرته على الآبار النفطية في كركوك والموصل ، اذ بلغ معدل النمو السنوي (-22.95%)عام 2015 ، وترافق مع انخفاض سعر النفط ، اذ بلغ سعر النفط (56دولاراً) بميزانية 2015 وانخفض معدل النمو السنوي اذ بلغ معدل النمو السنوي (11.08%)عام 2018، اما في عام 2019 ارتفع معدل النمو السنوي اذ بلغ(23.77%).

جدول (3)

حجم ومعدل نمو الناتج المحلي الإجمالي العراقي بالأسعار الجارية للمدة(2003-2019)

(مليار دولار)

السنوات	حجم الناتج المحلي الإجمالي	معدل النمو%
2003	10.621	-
2004	27.366	%157.65
2005	33.379	%21.97
2006	40.314	%20.77
2007	88.038	%118.38
2008	129.339	%46.91
2009	136.281	%5.36
2010	142.815	%4.79
2011	186.607	%30.66
2012	219.560	%17.65
2013	236.439	%7.68
2014	228.491	%3.36-
2015	176.046	%22.95-
2016	166.274	%5.55-
2017	191.216	%15.00
2018	212.407	%11.08
2019	262.912	%23.77

المصادر:- تم اعداده بالاستناد الى:-

- البنك الدولي ، قسم الإحصاء ات و البيانات عن طريق الموقع الالكتروني :

at:https://www.macrotrends.net/countries/IRQ/Iraq/gni-gross-national-in come>Iraq : GNI1980-2021.

ثالثا:-هيكل الناتج المحلي الإجمالي ما بعد عام 2003

يعد الناتج المحلي الإجمالي أحد مؤشرات الاقتصاد الكلي التي تعبر عن مستوى أداء القطاعات الاقتصادية المختلفة في تكوينه ،وتعطينا دراسة هيكل الناتج صورة للوقوف على نقاط القوة والضعف في هذا الأداء .

يوضح الجدول (4) مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي العراقي وكما يأتي:

1-القطاعات السلعية:- يلاحظ أن مساهمة الصناعة التحويلية أخذت أتجاه منخفض لعده أسباب منها ما يأتي:

- سوء الأحوال الأمنية في معظم المناطق الأخرى.
- تردي التجهيز من الكهرباء للمعامل والمصانع .
- اندثار القطاع العام وتوقف العديد من المشاريع الصناعية وخروجها من الخدمة.
- سياسة ألإغراق التجاري التي مارستها دول الجوار دون استثناء.

إذ احتلت القطاعات السلعية النسبة الأكبر في تكوين الناتج المحلي الإجمالي للمدة المذكورة وبلغ متوسط مساهمته للمدة المذكورة نحو(63.44%) وكانت حصة قطاع التعدين والصناعات الاستخراجية النسبة الأكبر نتيجة لريعيه الاقتصاد العراقي وعدم تنوع صادراته واعتماده شبه الكلي على الصادرات النفطية ،وبلغت أعلى نسبة للقطاع السلعي في عام (2000) نحو (89.4%) بينما أدنى نسبة كانت عام (2015) والتي بلغت نحو(48.2%)نتيجة انخفاض أسعار النفط الخام بعد منتصف عام(2014) واحتلال داعش على ثلاثة محافظات عراقية.

2-القطاعات التوزيعية(الانتاجية الخدمية): بينما جاءت نسبة مساهمة القطاعات التوزيعية بالمرتبة الثالثة في تكوين الناتج المحلي الإجمالي اذ بلغ متوسط مساهمة هذا القطاع نحو(16.62%) ، وتراوحت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الإجمالي بين(8.3%) عام (2000) و (21.2%) عام (2010) ، وللأعوام حيث تراوحت نسبة مساهمته في الناتج المحلي الاجمالي بين (19.2%) عام (2015) و (20.5%) عام (2017) و (22.3%) عام (2018) و (25.3%) عام (2019).

3-القطاعات الخدمية (الخدمات الاجتماعية): يذكر ان هذه القطاعات أخذت تلعب دوراً كبيراً في مساهمة القطاعات الانتاجية وخصوصاً القطاعات (التجارة والمطاعم والفنادق والنقل والمواصلات والتخزين) بينما كان متوسط مساهمة القطاعات الخدمية نحو(19.94%) واحتل المرتبة الثانية في تكوين الناتج المحلي الاجمالي العراقي ، وكانت اعلى نسبة لهذا القطاع هي عام(2015) والتي بلغت نحو(32.6%) بينما ادنى نسبه له هي عام (2000) والتي بلغت نحو(2.3%) وبلغت نسبه هذا القطاع نحو(25.6%) عام (2017) وبلغت نحو(27.5%) عام(2018) وبلغت نحو(29.2%) عام(2019) ، لذلك نرى بضرورة تطوير القطاعات الأخرى غير الاستخراجية وعدم الاعتماد عليها بشكل كبير وذلك

لارتباط الصناعات الاستخراجية بأسعار النفط والطلب العالمي عليه ، فكما هو واضح في انخفاض نسبة القطاع السلعي عام (2015) والتي بلغت نحو(48.2%) وهي ادنى معدل لهذا القطاع .

جدول (4)

مساهمات القطاعات الاقتصادية في تكوين(GDP) للعراق بالأسعار الجارية لسنوات مختارة (2000-2019) (مليون دولار)

(الجزء الاول)

القطاعات السلعية								
السنوات	الزراعة والصيد والغابات	التعدين والصناعات الاستخراجية	الصناعات التحويلية	الكهرباء والغاز والماء	التشييد	المجموع	المساهمة في GDP	الناتج المحلي بسعر التكلفة
2000	1.206	21.684	236	24	118	23.268	%89.4	26.017
2005	3.438	28.872	659	399	1.823	35.192	%70.5	49.921
2010	7.294	62.643	3.300	1.668	5.063	79.968	%55.2	144.867
2015	7.750	54.882	5.519	3.991	7.180	79.322	%48.2	146.596
2017	6.268	72.736	4.448	6.994	13.091	103.537	%53.9	192.324
2018	5.346	100.02	4.171	5.819	9.488	124.844	%57.9	215.489
2019	5.923	96.537	4.531	6.204	10.261	123.457	%60.1	205.230

(الجزء الثاني)

القطاعات التوزيعية						
السنوات	التجارة والمطاعم والفنادق	النقل والمواصلات والتخزين	المؤسسات المالية والتأمين	المجموع	المساهمة في GDP	الناتج المحلي بسعر التكلفة
2000	897	1.239	11	2.147	%8.3	26.017
2005	2.850	3.997	97	6.944	%13.9	49.921
2010	12.586	16.357	1.781	30.724	%21.2	144.867
2015	16.819	13.117	1.581	31.517	%19.2	146.596
2017	17.065	19.811	2.499	39.375	%20.5	192.324
2018	16.192	21.333	1.526	39.051	%18.1	215.489
2019	17.333	22.846	1.642	41.821	%20.3	205.230

(الجزء الثالث)

القطاعات الخدمية						
السنوات	الإسكان	الخدمات الحكومية	الخدمات الأخرى	المجموع	المساهمة في GDP	الناتج المحلي بسعر التكلفة
2000	100	299	205	603	%2.3	26.017
2005	3.364	3.566	855	7.784	%15.6	49.921
2010	11.042	20.962	2.171	34.175	%23.6	144.867
2015	16.058	32.576	5.122	53.756	%32.6	146.596
2017	12.326	31.271	5.815	49.412	%25.6	192.324
2018	12.428	32.906	6.261	51.594	%23.9	215.489
2019	13.843	34.794	6.684	55.321	%26.9	205.230

المصادر:- تم اعداده بالاستناد الى:-

- صندوق النقد العربي ، نشرة الإحصاءات الاقتصادية للدول العربية ،العدد31،2011.
- صندوق النقد العربي ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، أعداد مختلف ، سنوات مختلفة.

المبحث الثاني : التجارة الخارجية للعراق

اولا: حجم التجارة الخارجية للعراق ما بعد عام 2003

من بيانات الجدول (5) يلاحظ ارتفاع حجم الصادرات عام(2004) ونتيجة للانفتاح على العالم الخارجي بعد انتهاء العقوبات الاقتصادية التي كانت مفروضة على العراق قبل عام (2003) ان حجم الصادرات العراقية بلغت عام (2004) نحو(17.810) مليون دولار وبمعدل نمو سنوي بلغ نحو(83.4%) بعد ان كانت الصادرات تبلغ نحو(9.711) مليون دولار في العام (2003)، واستمرت الزيادة في حجم التجارة الخارجية حتى عام(2009) ، بعد الازمة المالية العالمية التي اصابت الاقتصاد العالمي وما خلفته من كساد وازمات اقتصادية على العالم ، فقد بلغ معدل نمو التجارة الخارجية في السنة الاخيرة (-18.3 %) نتيجة لتلك الازمة ، فسجلت الصادرات عجزاً قدره (-38%)، وبعد نهاية الازمة العالمية بدأ التحسن واضحاً في معدل نمو التجارة الخارجية والذي بلغ نحو(43.1%) عام (2012) ، ثم بدا الانخفاض مرة اخرى في معدل النمو السنوي للتجارة الخارجية بعد انخفاض اسعار النفط العالمية عام(2014) ودخول داعش الى بعض المحافظات العراقية الذي اثر على حجم الصادرات العراقية وبخاصة الصادرات النفطية والتي تمثل الجزء الاكبر من صادرات العراق ، ويوضح كذلك الاختلالات في الاقتصاد العراقي نتيجة الاعتماد على مصدر وحيد للدخل وهو النفط ، وبلغ نمو التجارة الخارجية نحو(-2.6)عام (2013)وبلغ نحو (-8) عام (2014) وبلغ نحو(-39.8) عام (2015) وكذلك بلغ نحو(-37.7) عام (2016) وبلغ نحو (87.4) عام(2017) وبلغ نحو (-100.0) عام (2018) وبلغ نحو(-105.3) عام (2019).

جدول (5)

حجم ومعدل التجارة الخارجية للعراق للمدة(2003-2019)

(مليون دولار)

البيان	الصادرات السلعية (FO.B)		الاستيرادات السلعية (C.I.F)		صافي التجارة الخارجية		نسبة صافي التجارة الخارجية الى GDP
السنوات	الحجم	معدل النمو معدل النمو %	الحجم	معدل النمو %	الحجم	معدل النمو%	
2003	9711	-	9541	-	19252	-	12.482
2004	17810	83.4	20461	114.4	38271	98.7	31.831
2005	23697	33	23532	15	47229	23.4	40.806
2006	30019	26.6	20544	12.6-	50563	6.9	56.400
2007	39988	33.2	20331	2	60319	19.2	81.413
2008	63460	58.6	35348	73.8	98808	63.8	121.894
2009	39303	38-	41377	17	80680	18.3-	102.528
2010	51764	31.7	43915	6.1	95679	18.5	130.122
2011	70812	36.7	36190	17.5-	107002	11.8	148.038
2012	94209	33	59006	59.8	153215	43.1	208.144
2013	89768	4.7-	59349	0.5	149117	2.6-	197.010
2014	83981	6.4-	53177	10.3-	137158	8-	175.192
2015	43442	48.2-	39054	26.5-	82496	39.8-	107.472
2016	28360	34.7-	23029	41-	51389	37.7-	71.353
2017	57559	102.9	38766	68.3	96325	87.4	130.894
2018	86.360	5.47-	18.9	99.9-	5.5-	100.0-	6.881-
2019	81.585	5.52-	1.2-	106.3-	27.1	105.3-	35.035
المجموع	953.154	---	557.413	---	134.2605	---	1.643.733

المصدر : تم اعداده بالاستناد الى:-

- صندوق النقد العربي ،التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، أعداد مختلفة لسنوات مختلفة.

ثانيا: هيكل التجارة الخارجية للعراق ما بعد عام(2003)

1-هيكل الصادرات والواردات

يوضح الجدول (6) هيكل الصادرات السلعية لسنوات مختارة ، وكما يلاحظ من الجدول المذكور فأن صادرات العراق من الوقود المعدني سجلت أعلى نسبة من أجمالي الصادرات العراقية والتي بلغت نحو(99.7%) للسنوات المذكورة في الجدول السابق أما قيمة منتجات الصناعات الكيماوية قد بلغت نحو (0.2)، ونستنتج ان العراق يفتقر تماما الى التنويع في هيكل الصادرات الإجمالية وهذا ما تسعى هذه الدراسة إلى تحقيقه خلال مجموعة من الأساليب من خلال انتقال الدولة إلى تعزيز مكانة بقية الفقرات

الضعيفة في المساهمة في هيكل صادراتها سواء من خلال تخصيصات الموازنة الاتحادية أم عن طريق استقدام الاستثمار الأجنبي المباشر.

جدول (6)

هيكل الصادرات والواردات للعراق للمدة (2012- 2016) **(نسبة مئوية)**

السنوات / التصنيف	2012		2013		2014		2015		2016	
	ص	و	ص	و	ص	و	ص	و	ص	و
1-حيوانات حية ومنتجات حيوانية	-	1.9	-	-	-	1.4	-	-	-	1.4
2-منتجات نباتية	-	13.3	-	-	-	3.9	-	-	-	1.0
3-شحوم ودهون وزيوت حيوانية او نباتية	-	0.3	-	-	-	0.2	-	-	-	0.1
4-منتجات صناعية والمشروبات المختلفة	-	3.6	-	-	-	1.7	-	-	-	1.4
5-منتجات معدنية	99.7	24.5	99.8	-	99.8	25.9	99.8	-	100.0	4.8
6-منتجات الصناعات الكيميائية	0.2	3.0	0.2	-	0.2	50	0.2	-	-	1.6
7-اللدائن والمطاط ومصنوعاتها	-	1.3	-	-	-	0.9	-	-	-	2.9
8-جلود خام مدبوغة	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9-خشب ومصنوعات خشبية	-	0.4	-	-	-	0.2	-	-	-	0.1
10-عجينة الخشب	-	0.3	-	-	-	1.6	-	-	-	0.6
11-مواد نسيجية ومصنوعاتها	-	0.3	-	-	- 0.5	-	-	-	-	6.4
12-أحذية ، أغطية للرأس ، مظلات مطر	-	0.1	-	-	- 0.1	-	-	-	-	0.8
13-مصنوعات من حجر او جص او أسمنت	-	1.2	-	-	-	1.6	-	-	-	3.1
14-لؤلؤ طبيعي او احجار كريمة	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
15-معادن متبلورة ومصنوعاتها	-	9.3	-	-	-	29.9	-	-	-	33.3
16-الات واجهزة ،معدات كهربائية	-	20.9	-	-	-	13.5	-	-	-	22.4
17-مركبات نقل	-	18.4	-	-	-	13.3	-	-	-	7.1
18-ادوات واجهزة للبصريات او التصوير الفوتوغرافي	-	0.8	-	-	-	0.6	-	-	-	11.8
19-اسلحة وذخائر	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1
20-سلع ومنتجات مصنعة تحف فنية وقطع اثرية	-	0.3	-	-	-	1.6	-	-	-	1.0
21-غير محدد	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
المجموع	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100	%100

المصدر:- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي اسيا ، نشرة التجارة الخارجية للمنطقة العربية ، العدد السادس والعشرون ، بيروت ،2018 ص ص14-23.

ثالثا: دور النفط الخام في التجارة الخارجية

أن الأهمية الاقتصادية للعراق تنبع أساسا من امتلاكه للثروة النفطية التي تعد الركيزة الأساسية والعنصر الاستراتيجي الأول للاقتصاد في أوقات السلم والحرب ، ومن المعروف أن المنشآت النفطية لم تتعرض خلال الحرب الأخيرة على العراق إلى ضربات مباشرة كما حدث خلال الحرب العراقية ـ الإيرانية أو حرب الخليج الثانية عام1991ولكن حدث ما هو أسوء من ذلك عندما قامت سلطة الاحتلال بخلق فراغ كامل نتيجة حل أجهزة الجيش والشرطة والأمن ، وبذلك تعرضت الوزارة ومؤسسات الدولة إلى أعمال نهب وسلب وحرق شهد الجميع على انه كان وفق عمليات منظمة ومدروسة مسبقاً ، ومن ثم فأنه على الرغم ما تم ادعاؤه من قبل حول قيام قوات الاحتلال بحماية وزارة النفط في بغداد ، ألا أن مقرات شركات

نفط الشمال ونفط الجنوب و النهروان والعديد من محطات الضخ وعزل الغاز والكابسات وأجهزة الحفر ووسائد النقل والمخازن ،تعرضت للنهب والسلب، وكان حجم التدمير الهائل الذي لحق بالصناعة النفطية دفع بعض خبراء النفط إلى القول سيكلف 500مليار دولار بعد أن دمرتها سنوات العقوبات والقصف وعمليات النهب الاخيرة الأخيرة[1]، ويمتلك العراق احتياطيات نفطية بلغت في نهاية عام 2018 نحو 145.6مليار برميل وتمثل نسبة 11.9% من احتياطي دول أوبك OPEC ونحو 8% من الاحتياطيات العالمية ، وبهذا الحجم والنسبة يحتل العراق المرتبة الخامسة عالمياً بعد فنزويلا ، السعودية ، كندا ، ايران، حسب الترتيب [2].

وهنا لابد من بيان دور النفط الخام في التجارة الخارجية للعراق وتحديداً نسبة مساهمة الصادرات النفطية الى أجمالي الصادرات للعراق للمدة(2003-2019).

جدول (7)

نسبة مساهمة الصادرات النفطية الى أجمالي الصادرات للعراق للمدة (2003-2019)

(مليون دولار)

السنوات	الناتج المحلي الإجمالي (1)	الصادرات النفطية (2)	الصادرات الإجمالية(3)	التجارة الخارجية (4)	الإيرادات النفطية (5)	نسبة 1:2	نسبة 1:3	نسبة 3:2
2003	10.621	7.519	7.990	19252	18414.58	% 14.1	%13.2	%94.1
2004	27.366	17.751	18.490	38271	32627.20	%15.4	%14.8	%96.0
2005	33.379	21.480	22.039	47229	39480.06	% 15.5	%15.1	%97.4
2006	40.314	28.800	29.342	50563	46534.31	%13.9	%13.7	%98.1
2007	88.038	39.433	39.516	60319	51701.30	%22.3	%22.2	%99.7
2008	129.339	56.843	63.726	98808	75358.29	%22.7	%20.2	%89.1
2009	136.281	41.852	44.373	80680	48871.70	%32.5	%30.7	%94.3
2010	142.815	51.589	51.764	95679	66819.67	%27.6	%27.5	%99.6
2011	186.607	83.003	83.253	107002	98090.21	%22.4	%22.4	%99.6
2012	219.560	94.028	94.311	153215	11659.70	%23.3	%23.2	%99.6
2013	236.439	89.403	93.066	149117	11067.75	%26.4	%25.4	%96.0
2014	228.491	84.303	88.112	137158	97072.4	%27.1	%25.9	%95.0
2015	176.046	49.211	57.577	82496	51312.62	%35.7	%30.5	%85.4
2016	166.274	43.684	47.684	51389	44267.06	%38.0	%34.8	%91.6
2017	191.216	59.730	63.314	96325	65071.92	%32.0	%30.2	%94.3
2018	212.407	68.192	95.256	5.5-	95619.8	%31.1	%22.2	%71.5
2019	262.912	80.027	82.309	27.1	99216.3	%32.8	%31.9	%97.2

Sources :OPEC ,Annul statistical Bulletin,2006,pp. 11,12,13,2009, pp.13,15,17 ,2013, p.15,16,17,2019,p p.17,19,20,2020,pp.17,18.

(1) حسن لطيف كاظم الزبيدي و اخزون ، النفط العراقي والسياسة النفطية في العراق والمنطقة في ظل الاحتلال الأمريكي ، مركز العراق للدراسات،2007،ص28.

(2) bp.statistical /Review of world Energy.2020/69thedition,p.14.

المبحث الثالث : معوقات النهوض للاقتصاد العراقي

تتشعب معوقات النهوض للاقتصاد العراقي ما بعد عام 2003 بعد التحول من نظام قائم على أساس نظام السوق (آلية الأسعار) وجاء هذا التغير ألقسري من الخارج بعد مدة العقوبات الدولية خلال المدة (1990-2003) ، وقد تعرض العراق إلى تدمير شامل للبنى التحتية وما تلى ذلك من صفحة النهب والسلب للمنشات والمؤسسات الحكومية تحت غطاء قوات التحالف الدولي(المحتلة) وبعد إنهاء صفحة الحرب ، لم يشهد الاقتصاد العراقي نهوضاً حقيقيا نحو تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بل العكس تماما ، وجدت معوقات أخرى بالإضافة التي كانت موجودة أصلاً في بنية الاقتصاد المركزي وسوف تتناول تلك المعوقات بشي من التفصيل وكالاتي.

أولا: الفساد المالي والإداري

أن الفساد المالي والإداري احد أهم المخاطر التي تواجه الاقتصاديات العالمية وتحديدا اقتصاديات الدول النامية لكونه يمثل تبديداً للثروات او استثمارها في المجالات غير المنتجة فضلا عن سرقة جزء منها من قبل عمليات الفساد المالي والاداري وبالتالي حرمان البلاد من ثرواتها وبقاء الفقر والتخلف قائما وجاثما على صدور المواطنين.

وان صور الفساد المؤلمة للجميع تجعل منه تحديا مهما وكبيرا للحكومات والمجتمعات معا ، الأمر الذي يفترض وجود خطط وجهود متكاملة ومتفاعلة تستهدف التخلص من هذا الخطر وأزاله أثاره ، فغياب المساءلة القانونية مع وجود ثغرات في التشريعات الحكومية النافذة قد يستغلها المفسدون فضلا عن ضعف الوازع الديني والأخلاقي مع وجود عادات وتقاليد اجتماعية قد تقبل ولا تستنكر الفساد مع تدني مستويات المعيشة كل ذلك يشكل مرتعاً خصباً لتنامي الفساد وانتشاره ، وعليه فان التصدي للفساد المالي والإداري يقتضي مواجهة تلك الظواهر المسببة له.

1 – مفهوم الفساد المالي والإداري:

يكون من الملائم توضيح مفهوم الفساد المالي والإداري تحديداً فلم يتفق الباحثون على مفهومه فمنهم من وسع مضمونه وذلك بربطه بالبعد الحضاري وما فيه من قيم وتقاليد ونظم عقائدية وسياسية ومنهم من اعتبره نتاجاً للتسيب والفوضى أو استجابة للعوز والفقر او رد فعل لأوضاع سياسية او نفسية أو اجتماعية[1].

(1) زكي حنوش ،مظاهر الفساد الإداري في السلوك اليومي للمواطن العربي ، الأسباب و المعالجات ، جامعة حلب ، كلية الإدارة والاقتصاد:- -at:www.pogar.org/arabbic/activities

لذا فقد تعددت المفاهيم بتعدد اختصاصات الباحثين فعلماء الاجتماع ينظرون إلى الفساد المالي والإداري بأنه يعني علاقة اجتماعية تتمثل في انتهاك قواعد السلوك الاجتماعي فيما يتعلق بالمصلحة العامة[1].

في حين يراه رجال القانون بأنه انحراف عن الالتزام بالقواعد القانونية ومن جملة ما قيل من مفاهيم للفساد المالي والإداري ذلك الذي يقول بأنه (إساءة للثقة العامة واعتداء على النزاهة الذي ترجى في الموظف العام ، فهو النخر في جسد المجتمع الذي يقضي إلى تهتكه وسقوط القيم الأخلاقية فيه والناجمة عن تفكيك وسائل السيطرة للمنظمة السياسية الفاقدة للمصداقية في ممارستها المتجاوزة باستغلال الحق العام للنفع الخاص)[2] .

وترى منظمة الشفافية الدولية للفساد المالي والإداري بقولها " انه تحريف لسلطة ما لخدمة مصالح خاصة سواء تعلق الأمر بسلطة سياسية أم بسلطة قضائية أو أدارية [3]، أما اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لعام 2003 فانها أرتات أن لا تعطي مفهوما وصفيا او فلسفيا للفساد المالي و الإداري بل انصرفت الى الإشارة الى الحالات التي يترجم فيها الفساد الى ممارسات فعلية على ارض الواقع ومن ثم تجريم هذه الممارسات وهي الرشوة بجميع وجوهها والاختلاس بجميع وجوهه والمتاجرة بالنقود وإساءة استغلال الوظيفة وتبيض الأموال وعرقلة سير العدالة [4].

ويرى صندوق النقد الدولي للفساد المالي والإداري بأنه "علاقة الأيدي الطويلة المعتمدة التي تهدف الى استنتاج الفوائد من هذا السلوك لشخص واحد أو مجموعة ذات علاقة بالآخرين[5]، في حين عرف البنك الدولي للفساد بقوله "إساءة استعمال الوظيفة العامة للكسب الخاص ،فالفساد يحدث عندما يقوم الموظف بقبول أو طلب وكالة أو وساطة لشركات او أعمال خاصة بتقديم رشاوى للاستفادة من الوظيفة العامة لتعيين الأقارب وسرقة أموال الدولة مباشرة"[6].

وفي ضوء ما تقدم نخلص الى القول بان الفساد المالي والإداري هو(استغلال غير قانوني ولا اخلاقي للوظيفة العامة بقصد تحقيق منافع شخصية متعددة).

2- مؤشرات قياس الفساد المالي والإداري:

هناك إشكاليات وصعوبات عديدة تواجه عملية قياس الفساد وتقويم أثاره وتحليل عوامله ، ولا يوجد مقياس مباشر ومحدد للفساد ،ومن الصعوبة قياس أوجه الفساد من حيث العدد والكم ، أي عدد الأشخاص الراشدين والمرتشين ، وكميات الصفقات الملوثة بالفساد وعلى الرغم من عدم وجود مقياس مباشر للفساد ،فأنه عادة ما يتم اللجوء الى الطرق غير المباشرة لقياسه[7] .

---

(1) احمد صقر عاشور، نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد المالي والإداري ، نشرة أخبار الإدارة، سنة 1991،ص ص1
(2) داوود خير الله ، الفساد كظاهرة علمية واليات ضبطها ، مجلة المستقبل العربي ، العدد309، لسنة 2004،ص67.
(3) الشيخ داوود ، عماد صلاح ، الفساد و الاصلاح ، منشورات الكتاب العربي لسنة 2003،ص20.
(4) منظمة الشفافية الدولية ،نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد ، كتاب المرجعية ، المركز اللبناني للدراسات ، 2005، ص23.
(5) محمد مازن رسول ، في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة ، مجلة النبأ ، العدد 80،لسنة الحادية عشر2006،ص75.
(6) ويكيبيديا (Wikipedia) الموسوعة الحرة ، الفساد ، لسنة 2008،ص 1.
(7) حسن لطيف كاظم الزبيدي ، عاطف لافي السعدون، الفساد وجذوره وثماره المرة في العراق ، مجلة دراسات اقتصادية ، العدد 18، بغداد ،بيت الحكمة،2006،ص 32.

وهناك عدد من المؤسسات على مستوى العالم تهتم بقياس ظاهرة الفساد من خلال تطوير مؤشرات كمية تستند في اغلبها على استقصاء أراء الخبراء عن انطباعاتهم من واقع ممارسة العملية حول مدى تفشي ظاهرة الفساد في مختلف الدول ، وفيما يأتي عينة مختارة من المقاييس العالمية للفساد والتي تستند الى منهجية وجهود مكثفة ، وكما يأتي[1]:

أ-**مؤشر مدركات الفساد:** وهو من المؤشرات المهمة الذي قررته منظمة الشفافية الدولية وذلك منذ عام 1995 ،يقيم ويرتب الدول طبقا لدرجة أدراك وجود الفساد بين المسؤولين السياسيين في الدولة ،وهو مؤشر مركب يعتمد على بيانات ذات صلة بالفساد يتم جمعها عن طريق استقصاءات متخصصة تقوم بها مؤسسات مختلفة ومستقلة وحسنة السمعة ،هذا ويركز المؤشر على الفساد في القطاع العام ويعرفه بأنه(سوء أستغلال الوظيفة العامة من اجل مصالح خاصة) ، وتطرح الاستقصاءات المستخدمة في اعداد المؤتمر أسئلة ذات صلة بسوء استعمال السلطة لتحقيق مصالح شخصية على سبيل المثال، قبول الموظفين الحكوميين الرشاوى أثناء المشتريات او اختلاس الأموال العامة ومدى شجاعة جهود مكافحة الفساد[2].

جدول (8)

ترتيب العراق في مؤشر مدركات الفساد عربياً وعالمياً للمدة (2003-2019)

السنة	الدرجة	الترتيب عربياً	العدد الكل للدول العربية	الترتيب عالمياً	العدد الكلي للدول
2003	2.2	16	20	113	133
2004	2.1	17	20	129	146
2005	2.2	17	20	137	159
2006	1.9	17	20	160	163
2007	1.5	18	20	178	159
2008	1.3	19	20	178	180
2009	1.5	17	20	176	180
2010	1.5	19	20	175	180
2011	1.8	18	20	175	183
2012	1.8	18	20	169	176
2013	1.6	17	20	170	177
2014	1.6	18	20	170	174
2015	1.6	18	20	161	168
2016	1.7	17	20	169	180
2017	1.8	18	20	170	178
2018	1.8	16	20	168	180
2019	2.0	16	20	162	180

المصدر:-تم أعداده بالاستناد الى:-

- تقارير منظمة الشفافية الدولية للأعوام (2003-2019).

(1) علي عبد القادر علي ، مؤشرات قياس الفساد الاداري ، المعهد العربي للتخطيط في الكويت ،العدد 70،السنة السابعة،2008،ص3.

(2) قيصر علي عبيد الفتلي ، سبل الارتقاء بأداء الاجهزة العليا للرقابة لمواجهة الفساد الاداري والمالي في الاجهزة الحكومية دراسة ميدانية في بعض المؤسسات الحكومية ،رسالة ماجستير ، كلية الادارة والاقتصاد /جامعة الكوفة ،2011،ص28.

يلاحظ من خلال الجدول السابق ان العراق يحتل المراتب الاخيرة دائما في سلم مؤشرات مدركات الفساد وان العراق حصل على افضل ترتيب في مؤشر مدركات الفساد خلال مدة الدراسه في عام 2003 ، اذ بلغ ذلك المؤشر (2.2) اذ حصل على الترتيب (113)عالمياً و(16)عربياً ، بينما حصل على ادنى ترتيب له في عام 2008 ، اذ بلغ المؤشر(1.3) أي حصل على ترتيب (180)عالميا و(19) عربياً ، اما في عام 2009 ظهر هناك تحسن طفيف في مؤشر مدركات الفساد اذ بلغ المؤشر (1.6) عام 2015 وكذلك حصل على ترتيب (168)عالمياً ، اما في عام 2016 ارتفعت نسبة المؤشر اذ بلغت(1.7) وحصل على ترتيب (180) ، وايضا ازدادت نسبة المؤشر في عام 2017،اذ بلغت (1.8) وحصل على ترتيب (178) ، وفي عام 2018، بقيت نفسها نسبة المؤشر ولكن حصل على ترتيب (180) ، اما في عام 2019 ، نجد ان نسبة مؤشر مدركات الفساد ازدادت اذ بلغت (2.0) وحصل على ترتيب (180).

ب- المؤشر الفرعي للفساد في الدليل الدولي للمخاطر الوطنية

بدا اصدار هذا المؤشر عام 1985 بواسطة محرري نشرة التقارير الدولية ، وفي عام 1992انضم مبتدعوا المؤشر الى مجموعة خدمات المخاطر السياسية ، وفي عام 2001، بدأ ادراج مؤشر الدليل الدولي للمخاطر الوطنية في الشبكة الدولية للمعلومات . ويغطي المؤشر (140) دولة منها (18) دولة عربية ،وهو يتكون من ثلاث مؤشرات فرعية وهي كما يأتي[1] :

- مؤشر تقييم المخاطر السياسية (يشكل نسبة 50%)من المؤشر.
- مؤشر تقييم المخاطر الاقتصادية (يشكل 25%)من المؤشر.
- مؤشر تقييم المخاطر المالية (يشكل 25%)من المؤشر.

ويقسم المؤشر تلك الدول الى خمس مجموعات حسب درجة المخاطرة بحيث تشمل كل مجموعة على متغيرات فرعية تقيم مخاطر كل منها على اساس نقاط للمخاطر تعكس الوزن النسبي للمتغير ثم للمجموعة وتشير القيم المتدنية للنقاط الى وجود مخاطر مرتفعة للغاية ، ويتم الحصول على المؤشر التجميعي للدليل الدولي للمخاطر القطرية بأخذ نصف مجموع نقاط المخاطر للمؤشرات الثلاث ،بحيث تتراوح قيمة المؤشر التجميعي بين(0) للمخاطر المرتفعة للغاية و(100) نقطة للمخاطر المتدنية للغاية ، وكلما ارتفعت درجة المؤشر انخفضت درجة المخاطرة وكما موضح في الجدول:

(1) البشير عبد الكريم ، انعكاس المخاطر القطرية على الاستثمار الاجنبي المباشر-حالة الجزائر ، ضمن مشاركة في الملتقى الدولي الثالث حول استراتيجية ادارة المخاطر في المؤسسات :الافاق والتحديات ، جامعة حسيبة بن بوعلي ، بالشلف، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير،2012،ص5.

جدول (9)
درجات المؤشر الفرعي للفساد في الدليل الدولي للمخاطر القطرية

درجة المؤشر (نقطة مئوية)	التوصيف
من 0 الى 49.5	درجة مخاطرة مرتفعة جدا
من 50الى 59.5	درجة مخاطرة مرتفعة
من 60الى69.5	درجة مخاطرة معتدلة
من 70الى 79.5	درجة مخاطرة منخفضة
من 80الى 100	درجة مخاطرة منخفضة جدا

المصدر:-المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ، مناخ الاستثمار في الدول العربية ، الكويت،2001،ص127.

جـ- المؤشر المركب للحاكمية

بدأ تطوير المؤشر المركب للحاكمية بواسطة باحثين من البنك الدولي في عام 1999، وذلك على اساس ستة جوانب للحاكمية تتمثل في(التعبير والمسائلة، الاستقرار السياسي، كفاءة الحكومة ،نوعية التدخل الحكومي ،حكم القانون والتحكم في الفساد) ، ويعتمد تطوير المؤشرات الفرعية لكل جانب من جوانب الحاكمية على عدد كبير من المتغيرات تم استنباطها من 37 قاعدة للمعلومات تم انشاؤها بواسطة 31 مؤسسة متخصصة ، بأستخدام منهجية إحصائية تم التمكن من استغلال المعلومات المتاحة من قواعد المعلومات وذلك بتنميط مؤشرات الحاكمية بحيث يتبع كل منها التوزيع الطبيعي على مستوى العالم بمتوسط للمؤشر يبلغ (صفراً) وبانحراف معياري يبلغ واحداً وبحيث تتراوح قيمة المؤشر من (سالب 2.5) إلى (موجب2.5) ، اذ تعني القيم المرتفعة مستوى اعلى من الحاكمية ،وفي اطار الحاكمية تم تفسير الفساد على انه ظاهرة تعكس عدم احترام طرفي عملية الفساد للقوانين التي تحكم سلوك التفاعل بينهما ومن ثم تنطوي على خلل في الحاكمية[1].

د- مؤشر دافعي الرشوة

يمثل مؤشر دافعي الرشوة مقياساً للتعرف إلى مدركات المديرين حول الرشاوى التي تدفعها الشركات الأجنبية في البلدان المختارة ضمن المسح ،ويبلغ عدد هذه البلدان (37) بلداً، كما يبلغ عدد البلدان التي تأتي منها الشركات الأجنبية التي تدفع الرشاوى(22) بلداً وفق المؤشر الصادر مؤخراً2008، وتتمثل الرشاوى المدفوعة في البلدان المستقبلة للشركات والاستثمارات الأجنبية في الرشاوى المدفوعة لكبار

(1) المصدر السابق ،ص ص 7-8.

السياسيين او لأحزاب سياسية ،والرشاوى المدفوعة لصغار الموظفين في الدولة لتسريع الخدمات والإجراءات ، واستخدام العلاقات الشخصية او العائلية للحصول على تعاقدات حكومية[1].

هـ – البارومتر العالمي للفساد

فهو مقياس قامت بإعداده منظمة الشفافية الدولية ، وقد أطلق المقياس منذ عام 2003 ، ويشير تقرير منظمة الشفافية للعام 2010،الى تطبيق بارومتر الفساد ، الذ شمل مقابلة اكثر من 91500شخص في 86بلداً ، اذ تقوم مؤسسات ومراكز بحثية في هذه الدول بالتعاون مع منظمة الشفافية الدولية لتطبيق المقياس ، وان الطريقة المعتمدة في ملء الاستبانات هي طريقة المقابلة المباشرة مع المستجيبين وطرح الأسئلة عليهم ، وذلك لغرض توضيح الأفكار والحصول على إجابات أكثر دقة ومصداقية ، وقد أظهرت النتائج أن (6) من كل (10) دول أظهرت زيادة في مستويات الفساد ، وان أكبر زيادة هي تلك التي حصلت في أمريكا الشمالية والاتحاد الأوربي ، وقد أشار 8 من كل عشرة مستجيبين الى أن الأحزاب السياسية عادة ما تكون فاسدة أو فاسدة جدا ، وتليها الخدمة المدنية ، والسلطة القضائية والبرلمان والشرطة[2].

ثانياً: المشاكل التي تواجه الصناعة الوطنية في العراق

واجهت الصناعة نكسات متتالية فتوقفت معظم المصانع عن العمل ،فضلا عن المشكلات التي تواجهها المصانع المستمرة في العمل من شحة الطاقة الكهربائية ، وارتفاع تكاليف الانتاج وتردي الاوضاع الامنية في البلد ادت الى انخفاض مساهمة قطاع الصناعة (باستبعاد قطاع النفط)الى(1.49%) عام 2007 ، بعد ان كانت (1.68%)عام 2008 كنسبة من الناتج المحلي الإجمالي وهي نسبة ضئيلة لا تتناسب مع حجم القوى العاملة التي يشغلها هذا القطاع .

وهنالك العديد من الاشكاليات التي لازال يعاني منها الاقتصاد العراقي مثل فقدان الرقابة والاستيراد المنفلت وان اسباب فشل القطاع الصناعي هي كما ياتي [3]:

(1) مؤشر الفساد في الأقطار العربية-إشكالية القياس والمنهجية ، بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي إقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية، ط1، بيروت ، مركز دراسات الوحدة العربية ، 2010، ص ص62-63.

(2) حسن فارس عبود طبرة ، تقديم حجم ظاهرة الفساد في المؤسسات الحكومية العراقية من وجهة نظر تدريسي الجامعات، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، العدد السابع ،2014،ص 172.

(3) حسن لطيف الزبيدي،خالد محمد شبر، التنمية الاقتصادية في العراق في ظل الحرب على الارهاب ،مجلة حمورابي ، العدد5، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية ،بغداد،2013،ص137.

1- دور الاحتلال الذي قام بتدمير جميع البنى التحتية للقطاع الصناعي وخاصة المنشآت العملاقة والمصانع الكبيرة وحتى المعامل الصغيرة وذلك لتحقيق أهدافه بجعل العراق تابعا مطيعا لتنفيذ اهدافه وأجنداته الاستعمارية.

2- تبوأ القيادات غير الكفوءة على راس القرار في القطاع الصناعي وذلك بسبب مبدأ المحاصصة الطائفية التي تجري بها العملية السياسية في البلاد والتي تم تطبيقها في جميع مفاصل المؤسسات الحكومية والتي وصلت حتى الى المناصب الصغيرة وبذلك تم استبعاد الكفاءات العلمية والتي تمتلك الخبرة الطويلة في مجال الصناعة.

3- تردي الوضع الامني في البلاد والذي له اثر تاثيراً مباشراً على جميع قطاعات الاقتصاد العراقي ومنها الصناعة حيث ادى الى تردي هذا القطاع الحيوي وتأخرة بشكل واضح .

4- انتشار الفساد وبشكل كبير جدا وفي جميع مؤسسات الدولة ومنها وزارة الصناعة وغياب الرادع القانوني والإجراءات الصارمة لمحاربة المفسدين والمتورطين وذلك بسبب المحاباة والمجاملات السياسية بين الكتل المشتركة في العملية السياسية.

5- استهداف الكفاءات العلمية والتي تتمتع بالخبرات العلمية وخاصة في مجال الصناعة وكان الاستهداف على شكل قتل وتهجير وتهديد وطرد وإحالة على التقاعد.

6- اهمال اعادة تأهيل المنشات الصناعية الكبيرة والمصانع والمعامل والتي طالها التدمير والنهب والتي تعتبر عماد الصناعة العراقية.

7- عدم الاهتمام بمجال البحث العلمي الذي يعتبر من اهم العوامل للنهوض بالقطاع الصناعي وتطويره وفق احدث التطورات التكنلوجية في العالم وعدم وضع التخصيصات الكافية للبحث العلمي وعدم احتضان الكفاءات العلمية المتميزة وحمايتها من الاغراءات الخارجية من البلدان الاخرى التي تعمل على احتضانهم والاستفادة من عقولهم.

8- عدم حماية الصناعة الوطنية والمنتجات المحلية من المنافسة مع مثيلاتها المستوردة وفتح ابواب الحدود على مصاريعها امام الاستيراد العشوائي لجميع انواع السلع الرديئة في ظل شبه غياب دور الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية وغياب القوانين والتشريعات التي تنظم العملية الاستيرادية في البلاد.

9- ضعف دور الاستثمار في الجانب الصناعي وعدم وجود تخطيط استثماري حقيقي للنهوض بهذا القطاع الحيوي حيث يقتصر الاستثمار على قطاعات معينة مثل السكن والخدمات والكهرباء والنفط والجانب الصحي والخدمي.

10- اهمال معظم القوانين والتشريعات السابقة التي تنظم عمل القطاع الصناعي في البلد وعدم استبدالها بأخرى بديلة عنها.

ثالثاً: الحلول الكفيلة بالنهوض بالقطاع الاقتصادي

هنالك مجموعة من الحلول او الاستراتيجيات التي يمكنها النهوض بأقتصاداتها [1] :

1. اختيار الكفاءات العلمية والتي لديها الخبرة الطويلة في المجال الصناعي ووضعها في المناصب القيادية لادارة هذا القطاع الحيوي بعيدا عن التقسيمات السياسية التي تحكمها المصالح الحزبية.
2. الاسراع بوضع خطط تنموية وعلى اساس علمي سليم للنهوض بالقطاع الاقتصادي وبانواعها الثلاث القصيرة والمتوسطة والطويلة مع مراعاه مبدأ التعشيق بين هذه الخطط عند التطبيق بحيث تكون احدهما مكملة للاخرى.
3. تفعيل عمل الجهاز المركزي للتقييس والسيطرة النوعية وتقديم الدعم الكامل له وبانواعه المادي والفني والقانوني والبشري .
4. تفعيل قوانين التعرفة الكمركية وبشكل علمي مدروس ياخذ بنظر الاعتبار الاتفاقيات والقوانين الدولية التي تم الاتفاق عليها بين الدول ضمن منظمات التجارة العالمية الدولية.
5. وضع خارطة استثمارية حقيقية عامة لجميع محافظات العراق وبالتنسيق مع وزارة التخطيط والهيئة الوطنية للاستثمار وعدم فسح المجال امام المحافظات بالاستثمار العشوائي خاصة في المجال الصناعي لانه قد تكون نتائجه سلبية على الاقتصاد الوطني خاصة في عملية تكرار نفس المشاريع .
6. الاهتمام الحقيقي بجانب البحث العلمي ورعاية الكفاءات والعقول العلمية وخاصة التي تتخصص في مجال الصناعة واحتضانها وتوفير كافة مستلزمات البحث العلمي للاستفادة من نتائج البحوث بتطوير القطاع الصناعي في البلد.

(1) رائد سالم الهاشمي ،قطاع الصناعة في العراق(مشاكل وحلول)،2014،وعلى البريد الالكتروني:-
kitabat @kitabat.com/2014/04/17

رابعاً: المشاكل التي تواجه القطاع الزراعي في العراق

هنالك مجموعة من المشاكل التي تواجه القطاع الزراعي في العراق وكالأتي [1]:

1. ممارسات الاحتلال الأمريكي تعد من أهم أسباب هذا التدهور فقد نفذت قوات الاحتلال سياسة ممنهجة هدفت الى تدمير العراق وبنيته التحتيه وشل قدرته ونهب ثرواته ليبقى تابع للولايات المتحدة . يواجه القطاع الزراعي .
2. ان انخفاض كمية المياه المتدفقه الى نهري دجلة والفرات من تركيا ، نتيجة تحكمها بالحصة المائية واقامة السدود على المنابع الرئيسية فضلا عن انشاء ايران سدودا على روافد نهر دجلة وتحويل مسار الروافد الاخرى داخل العمق الايراني، مما ادت هذه الحالة الى شحة مناسيب المياه في هذين النهرين.
3. عانى القطاع الزراعي من تلوث البيئة وانتشار الافات الزراعية والتي تفتك بالمحاصل الزراعية وارتفاع اسعار مستلزمات مواد المكافحة.
4. عانى هذا القطاع من الاهمال الواضح والمتعمد من قبل الحكومات العراقية المتعاقبة فبينما كانت الدولة العراقية قبل الاحتلال توفر للفلاح العراقي المستلزمات الاساسية مثل الاسمدة والبذور ومادة النايلون ومستلزمات مكافحة الحشرات ،فضلا عن المنح والسف الزراعية بشروط ميسرة.
5. سياسة اغراق الاسواق العراقية بالمنتجات الزراعية التي مارستها دول الجوار وشجعتها .
6. سياسة الحكومات المتعاقبة بعد 2003/4/9 اذ اصبح العراق مستوردا لكافة المنتجات النباتية والحيوانية من الخارج وجعلت من الانتاج المحلي لا يسد حتى كلف الإنتاج مما دفع الكثير من المزارعين الى مغادرة أراضيهم صوب المدن مما زاد من ظاهرة هجرة (ترييف المدن).

وسجلت الصادرات الزراعية انخفاضا واضحا خلال عامي 2003-2004 وبحسب ما توفر من بيانات اذ بلغت قيمة الصادرات الزراعية لعام 2003(7) مليون دولار في حين أنها أنخفضت وبشكل حاد خلال السنتين لتصل (7) مليون دولار عام 2004 في اشارة واضحة الى وجود عدة اسباب تظافرت مع بعضها البعض اسهمت في تدور وضع الميزان التجاري ناهيك عن اضرار سياسة تحرير التجارة والتبعية الاقتصادية وتذبذب امكانية تحقيق الأمن الغذائي ،وكما سجلت بأرتفاع نسبة الصادرات الزراعية خلال الاعوام الثلاثة(2010-2011-2012)حسب تقرير منظمة التنمية الزراعية وذلك بسبب التقنية والاستخدام الذي استخدم خلال هذه المدة كما موضح في الجدول أدناه:

(1) حسن لطيف الزبيدي ، خالد محمد شبر، مصدر سبق ذكره، ص 136.

جدول (10)
الصادرات والواردات الزراعية للفترة (2003-2013)بالأسعار الجارية
(مليون دولار)

السنوات	الصادرات بالاسعار الجارية	الواردات بالاسعار الجارية
2003	7	1720
2004	7	1882
2005	8.29	1807.2
2006	9.85	1997
2007	9.85	1997
2008	9.85	739.3
2009	14.6	1354
2010	14.6	1534.31
2011	14.6	1354.14
2012	14.6	1354.31
2013	14.2	1354.5

المصدر: من أعداد الباحثة بالاعتماد على : المنظمة العربية للتنمية الزراعية ، الكتاب السنوي والإحصاءات الزراعية العربية، مجلدات 26-27-28--29-30-31-32-33.

خامساً:-الإغراق التجاري:

التعريف الاقتصادي للإغراق: لإغراق مصطلح يصف حالة بيع السلع في الأسواق الأجنبية بأسعار تقل عن تكاليف أنتاجها او تقل عن الأسعار الموضوعة للسلع المماثلة داخل البلد المنتج .

والإغراق ظاهرة منوطة بالأسواق الرأسمالية وهي سياسة تمارسها الشركات الاحتكارية ولاسيما التسويقية منها ، من اجل زيادة قدراتها التنافسية وسيطرتها على الاسواق المحلية والأجنبية وتضخيم أرباحها بأكبر قدر مستطاع وتعرف الاتفاقية العامة للتجارة والتعرفة الكمركية ، الإغراق بعملية توزيع أنتاج بلد معين في اسواق بلد اخر بسعر اقل من السعر الطبيعي ،وترى ان تطبيق هذه السياسة قد يلحق اضراراً ببعض الصناعات ولاسيما الصناعات الناشئة ،ويعوق بناء صناعات جديدة في الدول التي تتعرض لسياسة الإغراق[1].

اذن ان الاغراق يعرف بأنه أستيراد سلعة رخيصة من الخارج بسعر أقل من ذلك بما يضمن للمنتجين المحليين ربحاً معقولاً ، او هو بيع السلعة في الاسواق الاجنبية بسعر يقل عن السعر الذي تباع به السلعة نفسها في الوقت نفسه بالشروط نفسها في السوق المحلية (الداخلية)[2].

(1) Bruce A.Blonigen .Antidumping and Retaliation Threats.NBER Working paper NO w8576.November 2001.p.22.

(2)عبد الكريم جابر شنجار العيساوي ، الاقتصاد الدولي السياسات والتطبيقات ، الدار العربية للعلوم ناشرون ، الطبعة الأولى، تشرين الثاني ، بيروت ،2018،ص178.

الفصل الثالث

تمويل الموازنة الاتحادية في العراق بالقروض الداخلية والخارجية وخيارات أخرى

المبحث الاول : **متضمنات الموازنات الاتحادية للمدة** (2003-2019)

المبحث الثاني : **القروض الخارجية والداخلية ودورها في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية**

المبحث الثالث : **الخيارات الاخرى في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية**

تمهيد:

حسب طبيعة الاقتصاد الريعية جعلت من الإيرادات النفطية التي تمثل نحو98% من حجم الإيرادات الكلية للعراق من مختلف المصادر في كثير من السنوات خلال مدة البحث ، ومع كل الإمكانات المالية التي توفرها تلك العوائد وتميزت الموازنة الاتحادية في العراق بتحقيق العجز عند أعدادها وطالما تحقق بأنها تنتهي بفائض عند أعداد الحسابات الختامية نظراً لعدم تنفيذ بنودها وأضعاف معظم مؤسسات الدولة والمحافظات غير منتظمة بإقليم بإنجاز المشاريع المختلفة ، ومع كل بداية لأعداد الموازنة الاتحادية تلجأ الحكومة إلى القروض الداخلية والخارجية لسد العجز فيها وتحديداً منذ عام 2014، وهو العام الذي شهد فيه العراق صدمتين الأولى صدمة الإرهاب الداعشي والثانية صدمة النفط .

وللوقوف على كل ما يتعلق بكيفية تمويل الموازنة الاتحادية في العراق جاء الفصل الثالث لبيان كل ما يتعلق بالموازنة الاتحادية في ثلاثة مباحث و كالأتي:

المبحث الاول: متضمنات الموازنات الاتحادية للمدة(2003-2019).

المبحث الثاني : القروض الخارجية والداخلية ودورها في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية.

المبحث الثالث: الخيارات الاخرى في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية .

المبحث الأول : متضمنات الموازنات الاتحادية للعراق للمدة(2003-2019)

أولاً : مكونات الموازنة العامة: تتكون الموازنة العامة من نوعين وهي كالأتي:

1. **النفقات العامة:** تتكون الموازنة العامة من بند النفقات العامة والتي تقوم بأنفاقها على مختلف الأنشطة وتختلف أساليب تقدير النفقات العامة باختلاف نوع تلك النفقات ، ويعد الإنفاق العام واحد من متغيرات الطلب الكلي حيث يتأثر بالظروف الاقتصادية بدرجات متباينة لذلك يحاول مستخدموا القرار تكييف معدلات الإنفاق العام بما يلائم الاحتياجات الأساسية ، وعادة ما ينقسم الإنفاق العام إلى قسمين وكما يلي:

- **الأنفاق الجاري (التشغيلي):**- يتحدد الإنفاق الجاري في ضوء عوامل ومؤشرات عدة يجب أن تؤخذ بنظر الاعتبار عند تحديد التطور الحاصل في هذا الإنفاق وتمثل المؤشرات ما يلي (معدل نمو السكان وتطور الدخل القومي ومتطلبات التوازن الاقتصادي)[1]، ويتضح من الجدول (11) سجل الانفاق الجاري (1784) مليار دينار عام 2003 ، وبلغت نسبتها من النفقات العامة نحو (90.01%) بسبب الاحتلال الأمريكي للعراق عام 2003 ، إلا أنْ الإنفاق التشغيلي قد ارتفع من (47523) مليار دينار عام 2008، وبمعدل نمو (51.79%) الى (52567) مليار دينار عام 2009 ، أي بمعدل نمو (10.61%) ، وقد انخفض الأنفاق التشغيلي عام 2015 وبلغ (51833) مليار دينار وقياساً بالسنوات السابقة للمدة (2010-2014) ، وبمعدل نمو بلغ (33.53-%) ، بسبب ارتفاع تعويضات الموظفين ، فضلاً عن الأوضاع التي تعرض لها العراق في عام 2014 والمتمثلة بداعش الإرهابي وكذلك الانخفاض الحاد في اسعار النفط الخام ، واما نسبة مساهمتها من النفقات العامة لعام 2015 قد بلغت (73.62 %) ، اما بالنسبة للنفقات الجارية سجلت خلال عام 2017 وقد بلغت (**59025.6**) مليار دينارٍ ، وبمعدل نمو قد بلغ (**15.34**%) ، اما في عام 2018قد بلغت (**67052.9**) وبمعدل نمو(**13.59**%) ، اما عام 2019 ، قد بلغت (**87301**) وبمعدل نمو سجل نحو(**30.19**%).

- الإنفاق الاستثماري: إن الموازنة الاستثمارية تعبر عن نشاط الدولة في حقل التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك لكونها تمثل بوجه أساس التخصيصات التي تعتمد على تغطية الأنفاق الرأسمالي ،

(1) محمد عبد صالح ألدليمي ، العلاقة بين السياسة المالية والطلب الكلي في الاقتصاد العراقي خلال المدة(1980-1998) ، اطروحة دكتوراه (غير منشورة) ، جامعة المستنصرية ، كلية الادارة والاقتصاد ، 2003،ص54.

وتتضمن التكاليف التي تتحملها الدولة في تمويل انشاء المشروعات والبرامج الاقتصادية والخدمية والبنى التحتية المختلفة [1].

ومن الجدول (11) يلاحظ ان النفقات الاستثمارية كانت منخفضة إذ بلغت نحو(198) مليار دينارٍ عام 2003 ، وان نسبتها من النفقات العامة قد بلغت(9.99%) ، وهي أدنى قيمة لها خلال هذه المدة وهذا بسبب عدم الاستقرار الأمني نتيجة الاحتلال الأمريكي للعراق في هذا العام ، وعدم توجه البلد الى المشاريع وإعادة الأعمار وكذلك أيضا بسبب زيادة النفقات التشغيلية من خلال زيادة نسبة الرواتب (تعويضات الموظفين) عن تقديم الخدمات للوزارات ووحدات الدولة ، بالإضافة الى ان الدولة تسعى الى تقليل الاستثمار الحكومي مقابل زيادة الاستهلاك الحكومي ، إذ إنْ توجه الحكومة كان هو تفعيل دور القطاع الخاص في مجال الاستثمار وتقليل دور الدولة في هذا المجال ،وبعدها ارتفعت النفقات الاستثمارية من (11881) مليار دينارٍ عام 2008 ، وبمعدل نمو (53.83%) الى (13091) مليار دينارٍ عام 2009، أي بمعدل نمو(10.18%) ، وجاء هذا الارتفاع نتيجة توجه الحكومة نحو تفعيل دور القطاع الخاص ، وقد بلغت نسبة النفقات الاستثمارية عام 2010 نحو(23678) مليار دولارٍ ، اما في عام 2016 قد ارتفعت وبلغت ما يساوي (15894.0) مليار دولارٍ وبمعدل نمو بلغ نحو (−14.38%) ، اما في عام 2017 قد بلغت (16464.4) مليار دولارٍ وبمعدل نمو (0.03%) ، اما في عام 2018 انخفضت نسبة الانفاق الاستثماري وبمقدار بلغ (13820.3) مليار دولارٍ ، وبمعدل نمو قد بلغ (−16.06%) ، اما في عام 2019 ، كان الحجم يبلغ (24422.6) مليار دولارٍ وبمعدل نمو (76.71%).

(1) حيدر جاسم حمزة ، موازنة العراق العامة لسنة 2015الطموح و التحديات ، مجلة العلوم الاقتصادية و الادارية ، جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد،المجلد21 ،العدد85 ، 2015 ، ص461.

جدول (11)

مصادر عجز الموازنة العامة في العراق للمدة من (2003-2019)

(مليار دينار عراقي)

السنوات	اجمالي الانفاق العام/مليار دينار	معدل النمو السنوي %	الانفاق التشغيلي /مليار دينار	معدل النمو السنوي %	الانفاق الاستثماري %	معدل النمو السنوي %	نسبة الانفاق التشغيلي الى الانفاق العام%	نسبة الانفاق الاستثماري الى الانفاق العام%
2003	1982	-	1784	-	198	-	90.01	0.004
2004	32116	1520.3	29102	1531.2	3014	1422.2	90.61	0.009
2005	26375	17.87-	21803	25.08-	4572	51.69	82.66	0.017
2006	38807	47.13	32778	50.33	6028	31.84	84.46	15.54
2007	39031	0.57	31308	4.69-	7723	28.11	80.21	19.79
2008	59403	52.19	47523	51.79	11881	53.83	80.00	20.00
2009	65658	10.52	52567	10.61	13091	10.18	80.06	19.94
2010	84659	28.93	60981	16.00	23678	0.80	70.03	27.97
2011	78758	6.97-	60926	99.90-	17832	24.68-	77.35	22.65
2012	105140	33.49	75789	24.39	29351	64.95	72.08	27.92
2013	119128	13.30	78747	3.90	40381	37.75	66.10	33.89
2014	113474	47.46-	77986	0.96-	35487	12.11-	68.72	31.28
2015	70398	37.96-	51833	33.53-	18565	47.68	73.62	26.38
2016	73571	4.50	51173.4	1.27-	15894.0	14.38-	69.55	21.60
2017	75490	2.60	59025.6	15.34	16464.4	0.03	78.18	21.81
2018	80873	7.13	67052.9	13.59	13820.3	16.06-	82.91	17.08
2019	11172	86.18-	87301	30.19	24422.6	76.71	78.14	21.86

المصدر:- تم اعداده بالاستناد الى:-

البنك المركزي ،المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ،نشرات مختلفة(2003-2019).

2. **الإيرادات العامة في العراق** : أنْ الايراد العام هو مجموع الاموال التي تحصلها الدولة وتخصصها لغرض تمويل الانفاق العام ، ولابد من تحليل اتجاه الايراد العام في الموازنة العامة للاقتصاد العراقي لمعرفة مدى فاعلية نظام الإيرادات العامة، وان الدولة عندما تقوم بالإنفاق العام لا بد وان تتوفر لديها الموارد اللازمة لذلك ، وان الايراد العام هو من اهم ادوات السياسة المالية التي تسعى اليها الدولة من خلال ادارة الاقتصاد الكلي ، في الاقتصاد العراقي تقسم الإيرادات العامة الى ما يلي[1]:

أ. **الايرادات النفطية** : ان العراق من البلدان النفطية والتي تحتل موقعاً متقدماً بين الدول العربية والعالمية المنتجة للنفط وذلك لضخامة احتياطاته ، وكذلك كونه من الاعضاء المؤسسين لمنظمة اوبك*، وان القطاع النفطي يعد احد المرتكزات للاقتصاد العراقي لكونه مصدر لموارد الصرف الاجنبية وان الايرادات النفطية في العراق تعد المصدر التمويلي الاساسي للانفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري بنسبة تصل الى 99%.

(1) اسماعيل كيلان السامرائي ، دور السياسة المالية في ضبط معدلات التضخم الاقتصاد العراقي للمدة (1989-2008) ، رسالة ماجستير ، جامعة تكريت ، كلية الادارة والاقتصاد ،2011 ،ص60.

ومن الجدول (12) بلغت الايرادات النفطية في عام 2003(1841) أما في عام 2008 في وقت الازمة المالية فقد بلغت الايرادات النفطية (79131) بمعدل نمو قد بلغ نحو(58.9%) اما في عام 2014 في وقت صدمة داعش بسبب احتلاله لثلاث محافظات عراقية (الموصل ، صلاح الدين ، الانبار) أي صدمة الارهاب والاحتلال وهي صدمة انخفاض أسعار النفط(صدمة النفط) فنجد نسبة الايرادات النفطية قد بلغت نحو(970724) وبمعدل نمو بلغ نحو(-3.9).

ب. **الإيرادات الضريبية:** ان النظام الضريبي في العراق تشكل وفق المفاهيم والنظم الضريبية المعاصرة وذلك مع بداية تشكل الدولة العراقية ، وان هذا النظام يقوم على الجمع بين الضرائب المباشرة والضرائب الغير مباشرة ،وان الضرائب المباشرة تشمل الضريبة على دخل الفرد والشركات والضرائب على رأس المال والتي تشمل ضريبة التركات وضريبة العرصات ، اما الضرائب الغير مباشرة فتشمل الضرائب الكمركية والضرائب على الانتاج التي تطبق بنطاق محدود[1].

وان الجدول السابق والشكل البياني (1) أن الإيرادات الضريبية بلغت حوالي(295.2) مليار دينارٍ في عام 2003 ، وان تضاؤل هذه الاهمية النسبية يعود الى عدّة أسباب ومنها هو عدم الاستقرار السياسي والامني بسبب الاحتلال الامريكي للعراق في عام 2003 ، مما انعكس على ضعف القدرة على تحصيل الضرائب وانتشار التهرب الضريبي ، وعدم دقة حصر المكلفين[2] .

وان نسبة مساهمة الضرائب من الإيرادات العامة بلغت(0.1%)عام 2003 ، وقد ارتفعت من (113,470.170) مليار دينار ، عام 2008 وقت الازمة المالية ، وبمعدل نمو سنوي بلغ (44.90%) الى (139,853.120) مليار دينار عام 2009 ، اي بمعدل نمو سنوي بلغ (-87.43%) اما في عام 2014 وهو صدمة انخفاض اسعار النفط قد بلغت الايرادات الضريبية (237,945.994) ، وفي عام 2015 قد سجلت (235,866.936) مليار دولارٍ ، وبمعدل نمو سنوي بلغ (0.87%) ، اما في عام 2016 بلغت (354,718.368) مليار دينار ، وبمعدل نمو سنوي بلغ (50.38%)، وبلغت الايرادات الضريبية في عام 2017 (548,138.364) مليار دينارٍ ، وبمعدل نمو سنوي بلغ(54.52%) ، وفي عام 2018 بلغت (612,635.416) مليار دينارٍ ، وبمعدل نمو سنوي (11.76%) ، وبلغت في عام 2019(751,231.376) مليار دينارٍ ، وبمعدل نمو سنوي بلغ (22.62).

---

* تم تأسيس منظمة اوبك في بغداد في عام 1960.
(1) السامرائي، مصدر سبق ذكره ، ص64.
(2) علي عباس فاضل الساكني ، تنويع مصادر الإيرادات العامة ،بحث مقدم الى الدائرة الاقتصادية ، وزارة المالية العراقية ، 2009 ، ص10.

جدول(12)

مصادر تمويل عجز الموازنة العامة العراقية للمدة(2003-2019)

(مليار دولار)

السنوات	الإيراد العام (مليار دينار)	معدل النمو %	الإيرادات النفطية (مليار دينار)	معدل النمو%	الإيرادات الضريبية	معدل النمو%	الإيرادات الأخرى (مليار دينار)	معدل النمو%	نسبة الإيرادات النفطية إلى الإيراد العام %	نسبة الإيرادات الضريبية إلى الإيراد العام%	نسبة الإيرادات الأخرى إلى الإيراد العام
2003	2146	-	1841	-	295.2	-	360.544	-	86.8	-	16.80
2004	32905.7	15.23	32593	16.703	238,011.224	80.62	13291502	3.68	99.0	723.31	40.39
2005	45989.4	39.8	39453	39.8	551,984.562	131.91	719910302	5.31	85.78	1.20	1.56
2006	49612.7	7.9	46908	7.9	632,362.154	14.56	257537528	64.22-	94.54	1.27	519.0
2007	53110.5	7.1	50747	7.1	768,410.586	21.51	203464230	20.99-	95.54	1.44	383.0
2008	84363.7	58.9	79131	58.9	113,470.170	44.90	509166404	150.24	93.79	1.31	603.5
2009	53126.1	37-	51719	37-	139,853.120	87.43-	270320236	46.90-	97.35	263.2	508.8
2010	63324.9	19.2	59794	19.2	155,366.000	11.09	263405856	2.55-	94.42	245.3	415.9
2011	10880.7	71.8	10727.1	71.8	166,988.800	7.48	797727320	202.85	98.58	1.53	7.33
2012	11960.7	0.7	84910.5	0.7	196,701.658	17.79	273230680	65.74-	70.99	1.64	2.28
2013	10337.7	5.7-	81442.5	5.7-	230,987.732	17.43	237054122	13.24-	78.78	2.23	2.29
2014	99402.2	3.9-	97072.4	3.9-	237,945.994	3.01	275747372	16.32	97.65	239.3	277.4
2015	68176.6	31-	51312.6	31-	235,866.936	0.87-	176419872	36.02-	75.26	345.9	258.7
2016	57797.6	15-	442710	15-	354,718.368	50.38	124953402	29.17-	76.59	613.7	216.1
2017	82069.6	42	718330	42	548,138.364	54.52	665918838	432.93	87.52	667.8	811.4
2018	91643.6	11.7	771603	11.7	612,635.416	11.76	1105080406	65.94	84.19	668.4	1.205
2019	10556.9	15.2	937411	15.2	751,231.376	22.62	651637026	41.03-	88.79	7.116	6.172

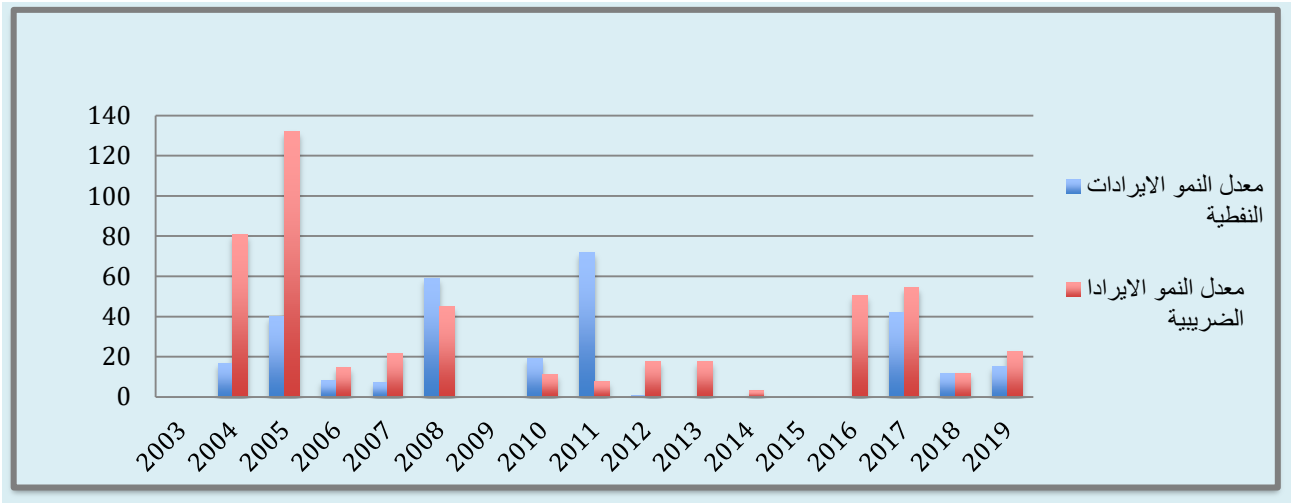
المصدر:- تم اعداده بالاستناد الى:-

-البنك المركزي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ، نشرات مختلفة (2003-2008).

-البنك المركزي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ، تقارير اقتصادية مختلفة (2009-2019).

الشكل (1)

معدلات نمو الايرادات المختلفة في العراق



المصدر : من اعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات الجدول (12) .

- البنك المركزي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ، نشرات مختلفة (2003-2008).
- البنك المركزي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ، تقارير اقتصادية مختلفة (2009-2019).

المبحث الثاني : القروض الخارجية والداخلية ودورها في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية

يُعدّ القرض العام من مصادر الإيرادات العامة للدولة التي ينتفي بصددها صفة الدورية والانتظام وتلجا الدولة إلى هذه الوسيلة في حالتين أساسيتين : الحالة الأولى هي عندما تصل الضرائب إلى الحجم الأمثل ، أي أن الدولة لا يجوز أن تفرض المزيد من الضرائب ،وألا قد ترتبت على ذلك أثار اقتصادية بالغة الخطورة ، أما الحالة الثانية هي في حال عدم وصول الضرائب إلى الحجم الأمثل ولكن فرض المزيد منها سيؤدي الى ردود فعل عنيفة لدى المكلفين بها وبناء على ذلك فان القرض يشكل وسيلة فعالة في يد الدولة لتجميع المدخرات التي لا تستطيع الضريبة الحصول عليها ، فضلا عن انه أداة مهمة لتوزيع العبء الضريبي المالي بين المقرضين والمكلفين وان القرض تلجا الية الدولة لتمويل نفقاتها العامة في ظل عجز الايرادات الاخرى ، ويُعدّ الَدينْ العام محل جدل للاقتصاديين فمن ناحية البعض منهم يعارض وبشدة اللجوء الى القرض العام في ظل مفهوم الدولة الحارسة ونادوا بضرورة توازن الميزانية العامة ، في حين أيد رواد الفكر ألتدخلي وعلى رأسهم كينز التمويل بالعجز ، أي استخدام القرض العام في تمويل العجز الذي يمكن ان يحدث وعدم وجود ضرورة لتوازن الموازنة العامة ، و يقيس القرض العام جميع الالتزامات على الحكومة والتي يقصد بها المبالغ التي تمنح من قبل السلطات الحكومية لبلد معين والمعيار الأساسي لهذا الدين هو الوضع القانوني للمدين ، وقد برزت ظاهرة الدَينْ العام في العراق بأبعاد مختلفة وعانى منها الاقتصاد العراقي منذ ثمانينات القرن الماضي ، وازدادت بعد عام 2003 نظرا لاتباع سياسات اقتصادية أثرت سلباً في وضعه الاقتصادي مما أدى ذلك الى تراكم المديونية ولاسيما الخارجية منها وانخفاض ايراداته من العملات الاجنبية.

اولا: مفهوم الدين العام[1]

يمثل القرض العام مصدراً من مصادر الإيرادات العامة ،تلجا أليه الدولة لتمويل نفقاتها في ظل عجز الإيرادات الأخرى ، وان الدين العام يعد محل جدل بين الاقتصاديين فمن ناحية عارض الاقتصاديون وبشدة اللجوء الى القروض العامة في التمويل بالعجز ، أي استخدام القرض العام في تمويل العجز الذي يمكن ان يحدث وعدم وجود ضرورة لتوازن الموازنة العامة ، ويقيس القرض العام جميع الالتزامات على الحكومة ويقصد به هو المبالغ التي تمنح من قبل السلطات الحكومية لبلد معين والمعيار الأساسي لهذا الدين هو الوضع القانوني للمدين ،وكما عرفه آخرون ان الدين العام هو المبالغ التي تلتزم

(1) نور شدهان عداي ، تحليل مسارات الدين العام للمدة(2010-2014) ، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، قسم السياسات الاقتصادية ، بغداد،2016، ص6.

بها الوحدات العامة في الدولة للغير نتيجة إقراضها هذه المبالغ لتمويل العجز في الموازنة مع الالتزام بدفع فائدة للدائن في تاريخ مستقبلي بحسب شروط أنشاء هذا الدين ،وان مفهوم الدين العام في العراق وفق قانون الإدارة المالية والدين العام المعدل بأنه هو يتضمن كل ديون الحكومة والتي يتطلب دفعها أو دفع فوائدها وأصولها من المقترض إلى المقرض في تاريخ او تواريخ محددة في المستقبل ، ويمثل الدين العام الإجمالي مجموع المبالغ المستحقة على الحكومة لأصحاب الأوراق المالية التي تصدرها الحكومة لاقتراض الأموال اللازمة لتمويل النفقات التي تتجاوز الإيرادات وتأخذ أشكال عديدة ومنها(قصيرة الأجل ، متوسطة الأجل ، طويلة الأجل) ، بينما عرفه آخرون بأنه عبارة عن مبلغ من النقود تم تحصيله من قبل الدولة سواء من السوق الخارجية أم الداخلية وتتعهد الحكومة بتسديده مع الفوائد ووفقا لشروط معينة وينقسم إلى دين عام داخلي ودين عام خارجي[1]، ولما كان الدين العام أو الحكومي مصدرا مهما من مصادر الإيرادات العامة فان الحكومة تلجا أليه بهدف تمويل جميع نفقاتها العامة والجارية منها والاستثمارية المختلفة عندما تعاني من العجز في إيراداتها الاعتيادية المتمثلة بالضرائب والرسوم وذلك عن تغطية تمويل تلك النفقات الأمر الذي يؤدي إلى زيادة مديونية الحكومة بالعملة المحلية ويطلق عليه بالين العام المحلي(الداخلي) ، أو عندما تلجا الدولة الى الاقتراض من الخارج سواء من حكومات الدول ام من مؤسسات تمويل دولية متمثلة بصندوق النقد الدولي والبنك الدولي او من مصارف دولية اخرى وهنا يسمى في هذه الحالة بالدين الحكومي الخارجي ويقوم بالعملة الاجنبية وبمجموعها يتكون اجمالي الدين العام [2]، ويقصد باجمالي الدين الحكومي بانه عباره عن جميع المطلوبات على الحكومة والتي تتطلب مدفوعات فائدة واقساط دَيْن ، في حين ان صافي الدين الحكومي الاجمالي مطروحا منه الاصول المالية للحكومة دون الحقيقية ، وفي الأدبيات المالية تذكر غالبا ما يسمى بالميزانية العمومية للحكومة للتعبير عن مركزها المالي يمثل فيها جانب الموجودات ما تملكه الحكومة من اصول مالية بما فيها الودائع المالية للمصارف الوطنية والاجنبية ، أمّا في جانب المطلوبات يتضمن فقرات الدين الاجمالي على الحكومة وغالبا ما تضاف في جانب الموجودات أسهم الحكومة في الشركات غير الحكومية ، أمّا في جانب المطلوبات اسهم القطاع الخاص والاجانب في الشركات الحكومية[3].

(1) باسم خميس عبيد ، تقدير وتحليل العلاقة بين معدل نمو الناتج المحلي الاجمالي ومعدل البطالة في الاقتصاد العراقي للمدة (1990-2014) مجلة العلوم الاقتصادية والادارية ، جامعة الانبار ، المجلد23، العدد 96، 2017، ص158.
(2) احمد عبد الرحيم زريق ، الدين العام وعجز الموازنة في مصر، ط1،مكتبة القدس، القاهرة ، 1999، ص191.
(3) احمد بريهي العلي ، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي ، ورقة مقدمة الى بيت الحكمة بالتعاون مع قسم الاقتصاد في كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة المستنصرية ، 17/ 11 / 2015 ، ص 4 .

وان تعريف الدين العام يتضح منه الأمور الآتية [1]:

1. يشتمل الدَينْ العام على المبالغ النقدية المقترضة ، ولا يدخل فيه الدين التجاري والناتج عن استيراد السلع والخدمات فضلاً عن المستحقات الاستثمارية التي تمثل المبالغ المستحقة للمقاولين والموردين عن أعمال استثمارية .
2. تتحدد الاستدانة بالدين العام في كل من الحكومة والهيئات العامة الاقتصادية .
3. يُعنى بأعباء خدمة الدين العام هو ما تتحمله الجهات المدينة من مبالغ ممثلة بالفوائد وهي عبارة عن نسبة مئوية من قيمة الدين وتظهر في الموازنة الجارية للدولة بشكل سنوي وتمثل واحدة من بنود الأنفاق الجاري وأقساط سداد .

ثانياً: أنواع الدين العام

1. **الدين الداخلي:** ينشأ الدين العام الداخلي عندما تلجا الحكومة الى الاقتراض من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في داخل البلد او المقيمين بغض النظر عن جنسياتهم ،وهو أجمالي الديون العامة القائمة في ذمة الهيئات والحكومة الرسمية والمؤسسات العامة تجاه الاقتصاد الوطني للبلد ، أو هو ما تكون الدولة مدينة به لمختلف مواطنيها الدائنين ، فعندما تقوم الدولة بالاقتراض في الداخل وتطرح سنداتها في الداخل وبعملتها الوطنية ويكتتب عليها من قبل رعايا تلك الدولة والمقيمين فيها من الإفراد والوحدات الاقتصادية الأخرى[2] ، فان إصدار الدين العام المحلي يستند على مجموعة من الاعتبارات وهي مدى استعداد هؤلاء المدخرين للاكتتاب في سندات القرض ومدى توفر الفائض من المدخرات المحلية في السوق والفائضة عن حاجة الاستثمار الخاص المحلي وفضلا عن المزايا التي تقدمها الدولة والتي قد لا تختلف عن السائد بالسوق المحلية[3]،ان الدين العام المحلي أو الداخلي هو إتفاق مسبق بين طرفين يقوم على أساسه الطرف الدائن بتقديم مبلغ من النقود الى الحكومة من خلال شراء السندات الحكومية وحوالات الخزينة مقابل تعهد الحكومة بتسديده مع الفوائد المترتبة علية وخلال المدة المحددة ويسمى القرض هنا قرض وطني[4].

(1) شيماء فاضل محمد وآخرون ، قياس اثر تطور الدين العام على موازنة العراق الاتحادية باستخدام النموذج ARDL، مجلة جامعة واسط للعلوم الإنسانية ، المجلد 14،2018،ص102.
(2) عفراء هادي سعيد ، البنك المركزي والاقراض الخارجي الحكومي ،اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، 2004،ص53.
(3) ناجي رديس عبد السعيدي ، الدين العام وانعكاسه على الانفاق الاستثماري في العراق للمدة (2013-2014) ، مجلة كلية التربية للعلوم الانسانية ، جامعة الكوفة ، العدد21،2017،ص1064.
(4) علي حسين العبيدي ، محمد عمر وهشام ، اتجاهات الدين الداخلي في العراق والمسار المستقبلي المطلوب مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، المجلد 62 ، العدد62 ، 2 018 ،ص88.

2. **الدين الخارجي:**

ينشأ الدين الخارجي نتيجة العجز في الموارد المحلية أو لقصور حجم المدخرات الوطنية عن تغطية حاجة ومتطلبات الاستثمارات المحلية المطلوبة فضلاً عن حاجة الدولة للعملات الصعبة ولتغطية ذلك لابد من اللجوء الى المصادر الأجنبية للتمويل من خلال الاقتراض من الإفراد المقيمين خارج البلد او من الحكومات والمؤسسات المالية الدولية ، فهو دين لا يعدو أن يكون سوى مسألة محاسبية في إطار قيام العلاقات الاقتصادية الدولية ، فبسبب حالة عدم التكافؤ في اقتصاديات الطرفين كل من الدائن والمدين فضلاً عن عدم كفاءة ادارة الدين اساء الى أوضاع الإقراض الأجنبي وسمعة بعض البلدان المدينة[1] ، إن الدَينْ العام الخارجي هو عقد قانوني يتسلم بموجبه المدين أموالاً ويتعهد الدائن القيام بتقديمها للمدين وترد للمدين خلال الفترة المحددة ومع تسديد الفوائد المترتبة عليها ، بينما يرى البنك المركزي ان الديون الخارجية هي الموارد المالية والحقيقية والتي بالامكان الحصول عليها من غير المقيمين وتكون قابلة للتسديد وبعملات اجنبية او بسلع وخدمات في مدة لاحقة [2]، أمّا المقصود بالمديونية الخارجية فهي عبارة عن اتفاق الحكومة او احدى هيئاتها وبين مصدر خارجي للحصول على موارد مالية او حقيقية مع التزام الجانب المدين بإعادة تسديد تلك الموارد والفوائد المستحقة عليها خلال فترة زمنية يتم الاتفاق عليها عند عقد القرض[3]، وبعبارة أخرى أن الديون الخارجية تعبر عن اتفاق بين طرفين الاول مدين محلي والثاني دائن خارجي وبموجبة يتم تقديم مبالغ مالية بشكل قرض مقابل تعهد المدين نفسه بتسديد المبالغ الاصلية والفوائد المترتبة عليها .

كما وان يمكن فهم الدين الخارجي بانه ذلك المقدار المتمثل بالخصوم على المقيمين في بلد ما لصالح غير المقيمين مع تحديد الإقساط لسداد ذلك الأصل والفائدة او بدونها أو سداد تلك الفائدة بالأصل او بدونه[4].

(1) فلاح حسن ثويني ، مشكلة المديونية الخارجية الاسباب و الاثار، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، المجلد3 ، العدد10 ، 2006 ، ص139.

(2) عبير محمد جاسم ، سارة عبد الرضا سلمان ، اسباب المديونية الخارجية واثارها في دول عربية مختارة – الجزائر والاردن حالة دراسية للمدة (2003-2014) ، مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ، العدد59،2019،ص147.

(3) محمد خالد المهايني ، سياسة ادارة الدين العام ، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية ، المجلد الاول ،العدد2 ، دمشق ، 1999، ص87.

(4) ميثم صاحب عجام ،علي محمود سعود ، فخ المديونية للدول النامية ، دار الكندي للنشر ، عمان ،2000،ص ص 89-90.

ثالثاً: مؤشرات الاستدامة المالية في العراق

إن الاستدامة المالية هي قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية الحالية والمستقبلية من دون الحاجة الى جدولة الديون وان مؤشرات الاستدامة المالية تم استخدامها في البداية من قبل شوراكي (Chouraqui) وبلانشارد (Blanchard) وسارتور (Sartor) وهاجمان (Hageman) في عام 1990، وبويتر (Buiter) وروبيني (Roumini) في عام 1993 ، وان مؤشراتهم كانت تستند الى المقارنى بين حجم القروض الداخلية وحجم القروض الخارجية وغالبا ما تلجأ الحكومة الاتحادية إلى القروض بشقيها الداخلية والخارجية لتمويل العجز المتوقع عند أعداد الموازنات الاتحادية ، والتي غالباً ما يحصل العكس ويتحقق فائض نتيجة عدم تنفيذ المشاريع الاستثمارية أو سوء التقديرات التي تقوم بها الوزارات الاتحادية أو الجهات الغير مرتبطة بإقليم ، ان الاستدامة المالية العامة واستدامة الدين العام مفهومان متداخلان وينطلقان من مسار عب الدين العام المتوقع ومن المعلوم ان النسب المرتفعة للدين العام للناتج المحلي الإجمالي تجعل الاقتصاد اكثر عرضة لمخاطر تدوير الديون وسنتناول مؤشرات الاستدامة المالية وهي كما يلي:

1.حجم الديون الداخلية و الخارجية للعراق ومعدل نموها

يلاحظ من الجدول (13) والشكل (2) ، ان حجم الديون الداخلية انخفضت في عام 2008 بسبب حدوث الازمة المالية قد بلغت نحو(4.456) وبمعدل نمو بلغ (-14.20%) ، أما في عام 2014 في وقت صدمة داعش بسبب احتلاله لثلاث محافظات عراقية (الموصل ، صلاح الدين ، الانبار) أي صدمة الارهاب والاحتلال وهي صدمة انخفاض اسعار النفط فنجد أن حجم الديون الداخلية بلغ نحو(16.031) وبمعدل نمو (276.6%) ، أما في عام 2017 كذلك ازداد حجم الديون الداخلية وبلغت نحو(47.679) وبمعدل نمو بلغ(0.66%) ، أما في عام 2018 نجد أن قيمة الديون الداخلية انخفضت وقد بلغت (41.823) وبمعدل نمو نحو(-12.28%) ، أما في عام 2019 نجد أيضا انخفاض حجم الديون الداخلية وبلغت نسبتها نحو(38.332) وبمعدل نمو بلغ(-8.34%).

جدول (13)

حجم الديون الداخلية والخارجية للعراق ومعدل نموها

(مليون دولار)

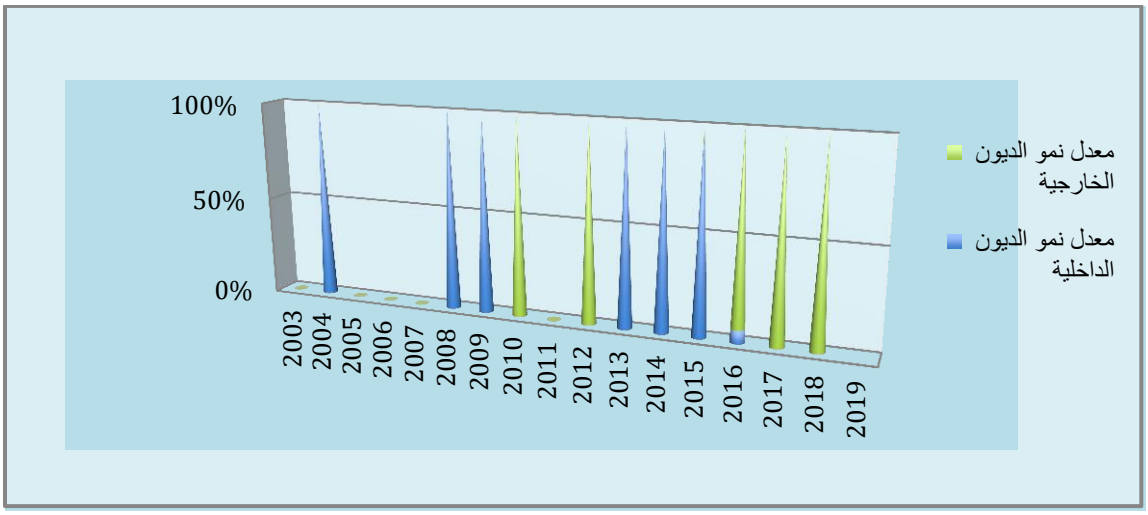
البيان / السنوات	حجم الديون الداخلية	معدل النمو	حجم الديون الخارجية	معدل النمو	الدين العام	معدل النمو
2004	6.062	-	-	-	6.062	-
2005	6.594	%8.77	-	-	6.594	%8.77
2006	5.646	%14.37-	74.684	-	80.330	%1.11
2007	5.194	%8.0-	73.999	%0.91-	79.193	%1.41-
2008	4.456	%14.20-	63.963	%13.56-	68.419	%13.60-
2009	8.434	%89.27	64.289	%0.50	72.723	%6.29
2010	11.941	%41.58	57.026	%11.29-	68.967	%5.16-
2011	7.447	%37.63-	61.267	%7.43	68.714	%0.36-
2012	6.548	%12.07-	57.706	%5.81-	64.254	%6.49-
2013	4.256	%35.00-	58.714	%1.74	62.97	%1.99-
2014	16.031	%276.6	57.347	%2.32-	73.378	%16.52
2015	32.143	%100.5	57.639	%0.50	89.782	%22.35
2016	47.362	%47.34	60.064	%4.20	107.426	%19.65
2017	47.679	%0.66	65.661	%9.31	113.340	%5.50
2018	41.823	%12.28-	66.435	%1.17	108.258	%4.48-
2019	38.332	%8.34-	67.368	%1.40	105.700	%2.36-

المصدر: تم اعداده بالاستناد الى:-

ـ جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة الاحصاء ، تقارير سنوية.

شكل(2)

معدلات نمو الديون الداخلية والخارجية للمدة (2004-2019)



المصدر : من اعداد الباحثة بالاعتماد على بيانات الجدول (13) .

ـ جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة الاحصاء ، تقارير سنوية.

2. حجم الديون الخارجية

يلاحظ من الجدول السابق ان حجم الديون الخارجية في عام 2008 قد بلغت نحو(63.963) وبمعدل نمو بلغ (-13.56%) أما في عام 2014 نجد أن حجم الديون الخارجية ازداد وبلغ نحو(57.347) وبمعدل نمو (-2.32%) أما في عام 2017 كذلك ازداد حجم الديون الخارجية وبلغت نحو(65.661) وبمعدل نمو بلغ(9.31%) أما في عام 2018 نجد أن قيمة الديون الخارجية ارتفعت وقد بلغت (66.435) وبمعدل نمو نحو(1.17%) أما في عام 2019 نجد أيضا ارتفاع حجم الديون الخارجية وبلغت نسبتها نحو (67.368) وبمعدل نمو بلغ (1.40%).

3. حجم الدين العام

يلاحظ من الجدول (13) ان حجم الديون العامة في عام 2008 قد بلغت نحو (68.419) وبمعدل نمو بلغ (-13.60%) أما في عام 2014 نجد أن حجم الديون العامة ازداد وبلغ نحو(73.378) وبمعدل نمو (16.52%) أما في عام 2017 كذلك ازداد حجم الديون العامة وبلغت نحو(113.340) وبمعدل نمو بلغ(5.50%) أما في عام 2018 نجد أن قيمة الديون العامة ارتفعت وقد بلغت (108.258) وبمعدل نمو نحو(-4.48%) أما في عام 2019 نجد أيضا انخفاض حجم الديون العامة وبلغت نسبتها نحو (105.700) وبمعدل نمو بلغ (-2.36)%.

4. نسبة الديون الداخلية والخارجية إلى عرض النقد

يبين الجدول (15) ان الدين العام في عام 2008 بلغ نحو (68.419) ، وان عرض النقد في عام 2008 قد بلغ (63.109609) اما نسبة عرض النقد الى الدين العام في عام 2008 قد بلغ نحو(92.23)، نجد ارتفاع الدين العام في عام 2014 وقد بلغ نحو(73.378) وكذلك ايضا زيادة قيمة عرض النقد وقد بلغت في عام 2014 نحو(163.420249) اما نسبة عرض النقد الى الدين العام نجدها ترتفع وقد بلغت نحو(222.71) ، اما في عام 2018 نجد ان قيمة الدين ازدادت وقد بلغت نحو(108.258) وكذلك ارتفاع قيمة عرض النقد في عام 2018 وقد بلغت نحو(165.035928) اما نسبة عرض النقد الى الدين العام فقد انخفضت نسبته في عام 2018 وقد بلغت نحو (152.44) ، اما في عام 2019 نجد ان قيمة الدين العام تنخفض الى (105.700) ، يصاحبها انخفاض قيمة عرض النقد ايضا في عام 2019 وقد بلغ نحو(1.902118) اما نسبة عرض النقد الى الدين العام قد بلغت في عام2019 نحو(179.95).

جدول (14)

نسبة الدين العام الى عرض النقد

(مليار دولار)

البيان السنوات	الدين العام	عرض النقد (m1+m2)	نسبة عرض النقد الى الدين العام
2003	-	69.20036	-
2004	6.062	22.402626	36.95
2005	6.594	26.083125	39.55
2006	80.330	36.540060	45.48
2007	79.193	48.677243	61.46
2008	68.419	63.109609	92.23
2009	72.723	82.737948	113.77
2010	68.967	112.129575	162.58
2011	68.714	134.651880	195.95
2012	64.254	139.202231	216.64
2013	62.970	161.510468	256.48
2014	73.378	163.420249	222.71
2015	89.782	148.030918	164.87
2016	107.426	158.815020	147.83
2017	113.340	160.602889	141.70
2018	108.258	165.035928	152.44
2019	105.700	1.902118	179.95

المصادر:

- جمهورية العراق ، وزارة المالية ،دائرة الموازنة.
- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء و الأبحاث ، التقارير الاقتصادية للسنوات(2003-2018).

رابعاً: مؤشرات عبء المديونية

لبيان خطورة الاعتماد على خيار القروض المختلفة في تمويل العجوزات في الموازنة الاتحادية ، سوف نقوم بتحليل كل ما يتعلق بمؤشرات عبء المديونية (القروض الداخلية والخارجية والدين العام) وفق العقبات التي حددها كل من صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومؤسسة التنمية الدولية (IDA) ، حدد المجلسان التنفيذيان لكل منها أطار القدرة على تحمل الديون (Debt Sustainability From work) في ابريل عام 2005 وهو بمثابة أداة يتم تطويرها بين المؤسسات المالية المتعددة الاطراف من خلال مقترحات موظفيها لقياس القدرة على تحمل البلدان المنخفضة الدخل بشكل خاص وكانت اخر مراجعة لهذا الاطار من قبل المجالس التنفيذية في سبتمبر (2017).

جدول (15)

عتبات معايير أعباء الديون

(نسبة مئوية)

المؤشرات / العتبة	القدرة على الدفع		السيولة		نسبة الدين العام الاجمالي الى الناتج المحلي الاجمالي
	TED/GNP	TED/XGS	TEDS/XGS	TEDS /RES	
ضعيف	30	140	10	14	35
متوسط	40	180	15	18	55
خطير	50	240	21	23	70

Source: Toint world Bank .I.M.F Debt sustainability Frame work for Low-Income countries March .12.2020.

ومن الجدول (15) يلاحظ عتبات معايير مؤشرات أعباء الديون[1]:

أ. **عتبة المخاطر المنخفضة(Low Risk)**: وتكون في حالة عدم تجاوز أي مؤشرات المديونية للعتبات المحددة.

ب. **عتبة متوسط المخاطر(Moderate)**: يكون في حالة تجاوز أي من المؤشرات المذكورة في الجدول رقم (15)أي أن الدولة لا تواجه حاليا أي صعوبات في سداد قروضها.

ت. **عتبة المخاطر العالية(High Risk)**: أي عندما يواجه البلد فعلا صعوبات في خدمة ديونه في الأجل القصير، وهناك متأخرات أو أعادة جدولة للديون .

وفيما يلي استعراض الى لمؤشرات أعباء القروض الخارجية:

1.مؤشرات القدرة على الدفع :

وتعكس مدى متانة الاقتصاد وقوته واستقراره وثبات الاقتصاد القومي ،فضلا عن قدرته على الاقتراض ويتضمن المؤشرات التالية:

أ. نسبة القروض الخارجية الى أجمالي الناتج المحلي الإجمالي(GDP/DOD)[2] :

ويشير هذا المؤشر الى نسبة ما يقتطعه المقترضون من إجمالي الناتج المحلي الإجمالي ،اذ يعد الاخير المصب الرئيس لكل النشاطات التي تجري في الدولة وان التطور في أي نشاط اقتصادي ولابد ان

(1)Toint work Bank –I.M.F

(2)عبد الكريم جابر شنجار العيساوي ، التمويل الدولي (مدخل / حديث) ،مؤسسة النبراس للطباعة والنشر والتوزيع ، النجف الاشرف،2008، ص ص 28-31.

ينعكس في تطور الناتج المحلي الاجمالي ، وان هذا التطور يتطلب المزيد من الاستثمارات التي تتجاوز الموارد المحلية المتوفرة وهو ما يتطلب بدوره الى موارد مالية من خلال القروض الخارجية وهي بدورها تؤدي الى زيادة الاعباء نتيجة لزيادة خدمتها وخاصة ان مكونات هذا الناتج في جانب كبير منها متولد من قطاع الخدمات .

ب. نسبة القروض الخارجية الى عوائد الصادرات (XGS/DOD):

اعتمد هذا المؤشر على اساس ان حصيلة الدول من صادراتها السلعية والخدمية هي المصدران الرئيسان للنقد الاجنبي ، ويعبر هذا المؤشر عن حالة تردي الجدارة الائتمانية للدول المقترضة وفي الوقت نفسه يعطي صورة واضحة في صادراتها ، وان الارتفاع في هذا المؤشر يعطي هبوطه في مؤشر القدرة على الدفع.

2. مؤشرات السيولة:

هذه المؤشرات تعكس مدى كفاية الصادرات والناتج القومي والاحتياطيات الخارجية للاقتصاد القومي لتغطية التزاماته الخارجية وخاصة فيما يتعلق بتسديد قيمة الاستيرادات وخدمة القروض الخارجية ، وعادة ما تضم مؤشرات السيولة ما يأتي:

أ. معدل خدمة القروض الخارجية الى الصادرات من السلع والخدمات (XGS/TDS):

عند ارتفاع خدمة الدين فان ذلك يدل على مدى العبء الذي يتحمله اقتصاد الدولة المدينه بالقياس لما تبقى من حصيلة الصادرات من اجل تمويل الاستيرادات الضرورية ، ومن هذا المنطق يلاحظ اهتمام الجهات الدائنة لمصلحة هذا المؤشر للاطلاع على قدرة الجهات المدينة التي تتعامل معها وقدرتها على التسديد ،وهو مقياس بسيط لا يحتاج الى التعقيد ويحسب كما في الصيغة التالية:

$$\text{معدل خدمة القروض} = \frac{\text{الفوائد} + \text{الاقساط}}{\text{حصيلة الصادرات}}$$

ب. نسبة خدمة القروض الى اجمالي الناتج القومي(TDS/GNP):

تشير هذه النسبة الى زيادة الاقتطاعات الحقيقة من مؤشر حقيقي ينعكس في حالة تصاعده سلباً على الاقتصاد القومي للدولة.

ج. نسبة الاحتياطيات الدولية الى القروض الخارجة القائمة والمسحوبة:

ان حجم الاحتياطيات الدولية في الدولة هي دالة في مستوى الدخل لتلك الدولة وان ارتفاع هذه النسبة يدل على قدرة وقوة موقف السيولة الخارجية للدولة ومن ثم طاقتها على مواجهة الاعباء المتراكمة بسبب زيادة سحوباتها من القروض والعكس صحيح ،وعادة ما تشير الاحتياطيات الى ما تمتلكه الدولة المقترضة من العملات الصعبة وفي مقدمتها الدولار الامريكي ،الذهب النقدي ، وحقوق السحب الخاصة.

وفيما يتعلق بموقف السيولة الخارجية فتتوقف السيولة على حصيلة النقد الاجنبي والتي تتوقف نفسها على حصيلة الصادرات وكذلك على دور رؤوس الاموال الاجنبية على اختلاف انواعها (قروض ومساعدات) وكذلك تتوقف على الزيادة الطارئة في الاستيرادات وكذلك على ما تملكه الدولة من موقف من صندوق النقد الدولي اذ تعتبر هذه العوامل ذات طبيعة متقلبة وغير مستقرة.

3-مؤشرات المخاطر السياسية والاجتماعية

ان هذه المؤشرات تعكس مدى الاستقرار السياسي والاجتماعي للدول في اداء الاقتصاد الكلي الجيد ، ويمكن لهذه الدول التعامل بشكل جيد او أن تجبر هذه المخاطر الدول التي لا تسيطر على تحقيق التنمية لشعوبها بالتحول الى اختيارات واردات الشركات المتعددة الجنسية وتفتح اسواقها بلا ضبط او ربط .

خامساً: مؤشرات الدين العام للعراق :

وقبل القيام بالاحتساب نستخدم المختصرات التالية لبيان أعباء المديونية ومنها ما ياتي :

(الناتج المحلي الإجمالي) ← -Cross Domestics product— (GDP)

(أجمالي الدين الخارجي) ← -Total External Debt—(TED)

(أجمالي خدمة الدين الخارجي) ← -Total External Debt Service —(TEDS)

(أجمالي الصادرات من السلع والخدمات) ← - Export of Good and Services (XGS)

(أجمالي الاستيرادات من السلع والخدمات) ← -Import of Good and Services—(MGS)

(الفائدة) ← -Interset payment—(INT)

(الاحتياطيات الدولية) ← -International Reserves—(RES)

(أجمالي الدين الداخلي) ← - Total Internal Debt—(TID)

(أجمالي الدين العام) ← - Total Public Debt—(TPD)

وبالاستعانة بالجدول (16) نستطيع احتساب مؤشرات الدين العام للعراق وكما يأتي :

جدول (16)

المؤشرات المستخدمة في بيان مؤشرات أعباء المديونية سنوات مختارة

(مليون دولار)

السنوات	الناتج المحلي الاجمالي (GDP)	الديون الخارجية (TXD)	الديون الداخلية (TID)	الدين العام (TPD)	خدمة الدين	الصادرات الاجمالية	حجم الاحتياطيات عدا الذهب/مليار دولار(GDP)
2008	81.060	63.963	4.456	68.419	1975.0	63.726	50.101
2009	78.960	64.289	8.434	72.723	552.7	44.373	50.143
2010	73.530	57.026	11.941	68.967	656.8	51.764	57.219
2011	72.280	61.267	7.447	68.714	1480.64	83.253	69.088
2012	73.610	57.706	6.548	64.254	1391.1	94.311	78.155
2013	75.690	58.714	4.256	62.970	1568.1	93.066	88.441
2014	78.290	57.347	16.031	73.378	2022.5	88.112	75.435
2015	76.760	57.639	32.143	89.782	1919.2	57.577	62.810
2016	72.020	60.064	47.362	107.426	1435.0	47.684	53.431
2017	73.590	65.661	47.823	113.340	819.9	63.314	48.940
2018	79.930	66.435	41.823	108.258	1024.3	95.256	61.003
2019	78.920	67.368	38.332	105.700	1246.8	82.309	60.413

المصدر: تم اعداده بالاستناد الى:

-جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة البحوث والاحصاء.

1. مؤشرات الدين الخارجي للعراق

أ. مؤشرات القدرة على الدفع:

بالمقارنة مع عتبات معايير أعباء الديون التي وضعها كل من البنك الدولي وصندوق النقد الدولي الموضحة في الجدول (15) يلاحظ من الجدول (17) أن المؤشرات (TED / GDP) بلغ العتبة الخطيرة عام 2008 والبالغة 50% والتي حصلت فيها الازمة المالية العالمية ثم انخفضت قليلاً عام 2009 وبلغت 48% وهي لاتزال خطيرة ، وفي السنوات الأخرى انخفضت الى العتبة المتوسطة البالغة 40% وفي عام 2014 انخفضت الى العتبة الضعيفة نتيجة توقف الاقتراض الخارجي ومن عادت الى الارتفاع عام 2017 واقتربت من العتبة المتوسطة وفي عام 2019 انخفضت الى 26% دون العتبة الضعيفة بعد ان حقق العراق زيادة في الناتج المحلي الاجمالي على الرغم من الزيادة في القروض الخارجية في الاعوام(2017) و(2019).

أما المؤشر الثاني (TEDS/XGS) يلاحظ ان العراق لم يحقق اي عتبة سواء كانت(الضعيفة أو المتوسطة أو الخطيرة) في سنوات الجدول السابق ويعود ذلك الى تصاعد حجم الصادرات الاجمالية

للعراق التي تهيمن عليها الصادرات النفطية كما ذكرناها سابقا ، ويبدو ذلك السبب في دفع القائمين على الاقتصاد العراقي باللجوء الى القروض الخارجية لسد العجز في الموازنات الاتحادية .

ب. مؤشرات السيولة :

أظهرت النسب المحتسبة في الجدول السابق وفي معظم السنوات المختارة، ان العراق لم يبلغ اي من الحدود المثبتة في الجدول (16) ، وهذا يعني ان العراق يمتلك احتياطيات كافية لسد التزامات خدمة الدين من خلال المؤشر (TEDS/RES) وسد فاتورة الاستيرادات من خلال المؤشر (TEDS/XGS).

جدول (17)

مؤشرات اعباء المديونية الخارجية للعراق سنوات مختارة

(نسبة مئوية)

المؤشر / السنوات	القدرة على الدفع%		السيولة%	
	TED/GDP	TED/XGS	TEDS/XGS	TEDS/RES
2008	%50.0	%101	%3	%4
2009	%48.0	%145	%2	%2
2010	%40.0	%100	%2	%1
2014	%26.0	%65	%3	%3
2017	%35.0	%104	%2	%2
2019	%26.0	%82	%2	%2

المصدر: تم إعداده بالاستناد إلى:

-جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة البحوث والإحصاء

2. مؤشرات الدين الداخلي للعراق

يبين الجدول (18) تلك المؤشرات لسنوات مختارة ، ويلاحظ ان كل من المؤشرين للقدرة على الدفع (TID/GDP) و (TID/XGS) لم يبلغ كل منهم العتبة الضعيفة البالغة (30%) على الرغم من الاقتراب منها عام 2017 بالنسبة للمؤشر الاول اذ سجلت نحو 25% بسبب مشاكل واجهت الحكومة الاتحادية في توفير النفقات التشغيلية ثم بعد أن قفزت الديون الداخلية من 32.143 مليار دولار عام 2015 الى اعلى معدل لها خلال مدة الجدول ،اذ سجلت نحو 47.679 مليار دولار بعدها انخفضت تلك الديون عام2019 وسجلت النسبة تبعا لذلك 15% ، أما المؤشر الثاني (TID/XGS) هو الاخر في حدود اقل من العتبة الضعيفة البالغة (140%) واقصى نسبة بلغت عام 2017 اذ سجلت نحو 76% ثم انخفضت الى 47% عام 2019 ولنفس السبب المذكور أنفاً.

أما مؤشر السيولة بالنسبة للدين الداخلي للعراق تم أحتساب مؤشر أخر يشير الى(TID/RES) للمقارنة مع ما متوفر لدى البنك المركزي العراقي من الاحتياطيات الاجنبية(عدا الذهب) ويلاحظ خطورة هذا المؤشر ، على الرغم عدم وجود أي درجة من عتبات معايير اعباء الديون والمبينة في الجدول(15) ويلاحظ من الجدول(18) تصاعد هذه النسبة وبلغت اخطرها عام 2017 والذي شهد انخفاض في حجم الاحتياطيات الاجنبية وزيادة توجه الحكومة الاتحادية الى الاقتراض الداخلي لسد النفقات الحكومية ما بعد صدمتي داعش الارهابي وانخفاض اسعار النفط الخام عالمياً.

جدول (18)

مؤشرات اعباء المديونية الداخلية للعراق سنوات مختارة

(نسبة مئوية)

المؤشر / السنوات	مؤشرالقدرة على الدفع		السيولة
	TID/GDP	TID/XGS	TID/RES
2008	%4	%7	%9
2009	%7	%19	%17
2010	%9	%23	%21
2014	%7	%19	%22
2017	%25	%76	%98
2019	%15	%47	%64

المصدر: تم اعداده بالاستناد الى:

ـ جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة البحوث والاحصاء.

3. مؤشرات الدين العام (الخارجي والداخلي للعراق):

بعد جمع كل من حجمهما وقياس مؤشرات عبء الدين العام كما مبين في الجدول (19) يتضح ما ياتي:

أ. **مؤشر القدرة على الدفع** : يلاحظ ان المؤشر (TPD/GDP) يتجاوز كل العتبات الثلاثة (الضعيفة والمتوسطة والخطيرة) ، وهنا يمثل الخطر على الاقتصاد العراقي وعلى القدرة في تسديد خدمة الدين (الخارجي والداخلي) وهذا ما يمثل امتصاص الى القدرات الذاتية للاقتصاد المحلي كذلك تحمل العديد من المخاطر السياسية والاجتماعية ، أما المؤشر الثاني من القدرة على الدفع (TPD/XGS) ، توضح النسب المستخرجة ان المؤشر تجاوز العتبة الضعيفة عام 2009 ، وهو العام الذي تلا الازمة المالية العالمية والعتبة المتوسطة عام 2017 ومع ذلك لم يبلغ العتبة الخطيرة.

ب. **مؤشر السيولة:** من الجدول السابق يلاحظ ان هذا المؤشر تم احتسابه لبيان نسبة(TPD/RES) ويلاحظ من النسب المستخرجة التجاوز الكبير للدين العام الى الاحتياطيات الاجنبية (عد الذهب) اكثر من 150% وتجاوزت الضعفين عام 2017 وسجلت 232%، ونستنتج ان استمرار العراق باللجوء الى القروض الخارجية او الداخلية يمثل خطراً محدقاً على مستقبل الاقتصاد العراقي ويجعل من خيارات تحقيق التنمية الاقتصادية صعبة في ظل ضعف التمويل المالي.

جدول (19)
مؤشرات أعباء الدين العام للعراق سنوات مختارة
(نسبة مئوية)

المؤشر / السنوات	القدرة على الدفع		السيولة
	TPD/GDP	TPD/XGS	TPD/RES
2008	%53	%108	%137
2009	%54	%164	%145
2010	%49	%134	%121.0
2014	%33	%84	%98.0
2017	%60	%179.0	%232
2019	%40	%82	%175

المصدر: تم اعداده بالاستناد الى:
- جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة البحوث والاحصاء.

4. حجم وهيكل خدمة الدين الخارجي للعراق :

يبين الجدول (20) ان الحجم المطلق في عام 2008 نتيجة حدوث الازمة المالية العالمية قد بلغ نحو(1975.0) وقيمة القسط بهيكل خدمة الدين بلغت نحو (80.6) وبفائدة بلغت نحو(19.4) ، اما في عام (2013و2014) بدات الفائدة تصبح اكبر من القسط أما في عام 2014 في عام احتلال داعش الارهاب وصدمة انخفاض اسعار النفط قد بلغ الحجم المطلق نحو(2022.5) قيمة القسط بلغت نحو(28.2) وبفائدة قد بلغت نحو(71.8) وان اعلى قيمة للفائدة كانت في عام 2016 إذ بلغت نحو(74.0) ، ان الحجم المطلق في عام 2018 قد انخفضت قيمته وبلغت نحو(1024.3) وان القسط

ارتفعت قيمته ايضا وبلغت نحو(63.0) وبفائدة قيمتها (37.0) ، اما في عام 2019 نجد ان قيمة الحجم المطلق ارتفعت وقد بلغ (1246.8) وقيمة القسط بلغت نحو(60.0) وبفائدة بلغت (40.0).

جدول(20)

حجم وهيكل خدمة الدين الخارجي للعراق للمدة (2006-2019)

البيان / السنوات	الحجم المطلق مليون دولار	هيكل خدمة الدين		
		القسط %	الفائدة%	المجموع
2006	835.9	94.4	5.6	100
2007	1340.1	73.1	26.9	100
2008	1975.0	80.6	19.4	100
2009	552.7	80.2	19.8	100
2010	656.8	97.2	2.8	100
2011	1480.64	72.8	27.2	100
2012	1391.1	40.6	59.4	100
2013	1568.1	30.2	69.8	100
2014	2022.5	28.2	71.8	100
2015	1919.2	27.2	73.8	100
2016	1435.0	26.0	74.0	100
2017	819.9	52.0	48.0	100
2018	1024.3	63.0	37.0	100
2019	1246.8	60.0	40.0	100

المصدر:-تم اعداده بالاستناد الى:-

-جمهورية العراق ، وزارة المالية ، دائرة البحوث والاحصاء.

المبحث الثالث: الخيارات الأخرى في تمويل العجز في الموازنات الاتحادية

هنالك العديد من الخيارات التمويلية للموازنة العامة تعتمدها الدول حسب طبيعة اقتصاداتها ،وترتبط بالنظام الاقتصادي الذي تنتهجه الدولة ،وفيما يخص العراق نتناول الخيارات الاتية:

أولا-عرض النقود: يختلف عرض النقد من مجتمع لأخر نظرا للعادات المصرفية من جهة وتباين مستويات التطور الاقتصادي والاجتماعي بين المجتمعات ولتوضيح ذلك لابد من توضيح مفهوم عرض النقود وعناصره.

مفهوم عرض النقود: هنالك مجموعة من المفاهيم لعرض النقود ومنها ما يأتي:

- **عرض النقود:** هو عبارة عن كمية وسائل الدفع المتاحة في المجتمع وهي عبارة عن أجمالي النقود وعلى اختلاف أنواعها الموجودة في المجتمع في مدة زمنية معينة[1].
- **عرض النقود:** هو مجموع وسائل الدفع **من** النقود الورقية والمعدنية المصدرة والعملات الأجنبية وأشباه النقود التي يطلبها الإفراد والشركات المالية والإنتاجية بهدف المعاملات او المضاربة تؤدي لزيادة الإنتاج من السلع والخدمات ومن ثم معدل النمو الاقتصادي [2].
- **عرض النقود:** مجموع وسائل الدفع بكافة أنواعها وهي البنكنوت المصدر والعملات المساعدة و النقود المصرفية والودائع الجارية لدى البنوك التجارية[3].

عناصر عرض النقود: تتكون عناصر عرض النقود من مجموعة متعددة من وسائل الدفع المحلية والأجنبية ويطلق عليها البعض بعرض النقود الضيق أو الواسع:

1- عرض النقد الضيق(M1): أن صندوق النقد الدولي اعتمد على مفهوم عرض النقد الضيق(M1) وقد تضمن ما يأتي[4].

- النقد الورقي والمعدني المصدر وهو خارج الجهاز المصرفي(c).

(1) ناظم الشمري ، النقود و المصارف ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ، 1988،ص45.
(2)علي كنعان ، النقود والصيرفة والسياسة النقدية ، ط1،دار المنهل اللبناني ، 2012،ص476.
(3)محمد عزيز، النقود والبنوك ، ط1،مطبعة المعارف ، بغداد،1968، ص24.
(4) هاني بني حسين ، اقتصاديات النقود والبنوك ، دار الكندي للنشر والتوزيع ، عمان ، 2012 ، ص117.

- الحسابات الجارية (الودائع تحت الطلب) (D) وقد تختلف حسب هذه الكتلة من دولة لأخرى ولكنها محدودة ولا يمكن اعتبارها مختلفة عن الحسابات الأخرى.

2- **عرض النقد الموسع(M2):** نتيجة للتطورات الاقتصادية أصبح من الصعوبة بالإمكان التمييز بين النقود وأشباه النقود ، وبالتالي لم يعد مفهوم عرض النقود يقتصر على وسائل الدفع المعروضة فقط ، وبدا الاهتمام للتحول الى مفهوم اوسع لعرض النقود وهي تتضمن فعلا العناصر المذكورة الودائع المؤجلة والودائع بأخطار، وان عرض النقود يعرف بمفهومه الواسع هو عبارة عن مجموع الأموال المتاحة النقدية وشبه النقدية والودائع تحت الطلب والودائع لأجل والتي تتم أدارتها من خلال النظام المصرفي والخزينة العامة[1].

3- **عرض النقد الحديث(M3):** أن المدرسة الكينزية أحدثت تطوراً ملحوظاً لبعض المفاهيم النقدية في بريطانيا وعرف هذا الاتجاه باسم الكينزيون الجدد وذلك لحصر جميع أنواع الدفع في مفهوم عرض النقود ويشمل ما يلي:

- M2.
- البطاقات الاستهلاكية (بيع وشراء السلع الغذائية).
- الودائع والمساهمات في صندوق الاستثمار ونوادي الاستثمار.
- الودائع الادخارية وشهادات الإيداع ذات العائد لدى المصارف التجارية ، ولاشك ان التوسع بفهوم عرض النقود يحصر في جميع الأنشطة النقودية سواء كانت بهدف المضاربة او الشراء لانها تخفي وراءها قيماً اقتصادية[2].

4- **عرض النقد الأمريكي(M4):** لقد توسعت المدرسة النقدية الامريكية في تحديد معنى النقود ،فأضافت عناصر دفع غير موجودة في بلدان اخرى لذلك اطلق على هذا المفهوم بالعرض النقدي الامريكي ويتضمن العناصر الاتية:

- M3.

(1) صالح مفتاح ، النقود والسياسة النقدية ، ط1،دار الفجر للنشر و التوزيع ، بيروت،2005 ،ص 52 .
(2) بسام الحجار ، الاقتصاد النقدي والمصرفي ، ط2 ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ، 2009 ، ص70.

- أذونات الخزانة الأمريكية
- ودائع الأفراد الأمريكان بالدولار الأوربي[1].
- التزامات وزارة الخزانة الأمريكي.

تحليل عرض النقد في العراق :

ويستعرض الجدول (21) حجم ونمو عرض النقد وتقرأ ما يأتي :

1. بلغ عرض النقود الضيق(M1) (10148626) مليون دينار عام 2004 ، وبزيادة قدرها (4375025) مليون دينار عن عام 2003 ، وبنسبة (250.2%) ، اما عرض النقد بالمعنى الواسع (M2) (12254000) مليون دينار خلال السنة نفسها وبزيادة قدرها (8232153) مليون دينار ، عن عام 2003 ، وبنسبة (204.7%) ، ويعود سبب ذلك الى استبدال العملة العراقية القديمة بالعملة الجديدة وفقاً لقانون رقم(56) لسنة 2004 ، وضخ كميات كبيرة من النقود .
2. ان الزيادة في عرض النقود بمفهوميه الضيق والواسع لازالت مستمرة ما بعد عام 2004 ، وحتى عام 2013 ، ويعزى ذلك الى:
   - زيادة النفقات العسكرية والحربية وزيادة تسليح القوات المسلحة لغرض مواجهة الاعداء.
   - زيادة النفقات الامنية وتطوير الاجهزة الامنية.
   - زيادة النفقات الاستثمارية وتضخيم عدد وحجم المشاريع في العراق.
   - الزيادة المستمرة للنفقات الجارية والمتمثلة بزيادة رواتب ومخصصات واجور الموظفين في الدولة.
3. ان معدل النمو لعرض النقود بالمفهوم الضيق والواسع قد شهد انخفاض حاد وملموس خلال السنوات الاخيرة من الدراسة وخاصة عام 2015 ، حيث بلغت هذه النسبة(-10%) ، (-9%) على التوالي ومقارنة مع السنة السابقة لهما ، والسبب يعود الى تقليل الصادرات النفطية وانخفاض الايرادات المتاتية من تلك الصادرات بسبب حرب داعش الارهاب ، وانخفاض اسعار النفط العالمية وبالتالي التاثير السلبي على حجم عرض النقود ومعدل نموه.

(1) باري سيجل ، النقود والبنوك والاقتصاد ، وجهة نظر النقديين ، ترجمة طه عبد الله وعبد الفتاح عبد الرحمن ، دار المريخ للنشر ، الرياض ، 1987، ص50 .

4. بلغ حجم عرض النقود بالمعنى الضيق والواسع نحو(7930527) مليون دينار و (92105401) مليون دينار على التوالي عام 2018 ، وان هذا الحجم ازداد مقارنة بعام 2017 ، بمقدار (1768976) ، و(2664063) مليون دينار وبنسبة بلغت(2.5%) و(3%) ، على التوالي ، ويعود ذلك الى زيادة صادرات نفط العراق للخارج من جهة ، وزيادة اسعار النفط في الخارج وبالتالي زيادة الايرادات المتأتية الى الخزينة العامة للدولة من العملات الصعبة ومن ثم العملة المحلية

جدول(21)
معدل نمو عرض النقود(M1)و(M2)في العراق للمدة(2003-2019)
(مليون دينار)

البنود / السنوات	عرض النقد بالمعنى الضيق(M1)	معدل النمو السنوي%	عرض النقد بالمعنى الواسع(M2)	معدل النمو السنوي%
2003	2898189	3.8-	4021847	4.4
2004	10148626	250.2	12254000	204.7
2005	11399125	12.3	14684000	19.8
2006	15460060	35.6	21080000	43.6
2007	21721167	40.5	26956076	27.9
2008	28189934	29.8	34919675	29.5
2009	37300030	32.3	45437918	30.1
2010	51743489	38.7	60386086	32.9
2011	62473929	20.7	72177951	19.5
2012	63735871	2.0	75466360	4.6
2013	73830964	15.8	87679504	16.2
2014	72692448	1.5-	90727801	3.5
2015	65435425	10.0-	82595493	9.0-
2016	70733027	8.1	88081993	6.6
2017	71161551	0.6	89441338	1.5
2018	72930527	2.5	92105401	3.0
2019	867707	11.5	1034411	8.8-

المصادر: تم أعداده بالاستناد الى:-

- البنك الدولي ، البيانات :- http://data.albanakaldawli.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG

- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، المجموعة الإحصائية السنوية للمدة (1990-2003حزيران)، عدد خاص،2003.

- البنك المركزي العراقي وتطور سياسته النقدية والرقابة المصرفية ، البنك المركزي ، بغداد ،2011 .

- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، التقارير الاقتصادية السنوية للسنوات(2004-2018).

- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، المجموعة الإحصائية السنوية ، النشرات السنوية للسنوات(2004-2018).

-البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، البيانات الاقتصادية والاحصائية :
at-http://cbiraq.org/Data Valus .aspx?dtFrm=12/31/2004&dtTo=05/2.

ثانياً: الضرائب

أن مفهوم الضريبة هي مبلغ من المال تقتطعه السلطة العامة من الإفراد جبرا وبصفة نهائية وبدون مقابل مباشر وذلك لتحقيق أهداف المجتمع ، وهي بذلك تمثل احد الموارد الأساسية التي تعتمد عليها الدولة في تمويل نفقاتها ، وان طبيعة الضرائب وأهدافها قد تطورت عبر تطور النظم السياسية والاقتصادية والاجتماعية وللضريبة خصائص عديدة وتتميز بها (فريضة إلزامية ، تدفع بدون مقابل مباشر ، مبلغ يقتطع وبشكل نهائي، المساهمة في تحقيق أهداف المجتمع)، وان استخدام الضرائب يعتبر من الأساليب التي تلجا أليها الدولة في الوقت الحاضر والفكر المالي الحديث[1] .

وتنقسم الضرائب حسب طريقة جبايتها الى ضرائب مباشرة وغير مباشرة :

1. **الضرائب المباشرة :** وهي الضرائب التي تدفع مباشرة من قبل الافراد والشركات الى الحكومة وهذا النوع من الضرائب يستند الى مبدأ القدرة على الدفع حيث ان من يملك قدراً أعلى من الموارد(راتباً اكبر أو أرباحاً اكثر) يفرض عليه نسبة اعلى من الضرائب.

أ. مميزات الضرائب المباشر:

- انها تمكن من المساهمة في توزيع الثروة بشكل عادل عن طريق اخذ المال من الاغنياء وثم استخدامه من طرف الحكومة في تمويل الخدمات الموجهة للفقراء.
- انها تستفيد مباشرة من ارتفاع الدخل القومي ، حيث تمثل مورداً كبيرا للحكومة في حالة النمو الاقتصادي الكبير[2] .

ب. أما عيوب هذا النوع من الضرائب ومن أهمها ما يأتي :

- ان هذه الضرائب قد تؤثر سلباً على أرادة العمل والادخار حيث ان نسب الضرائب المرتفعة على الدخل قد تجعل الافراد والشركات يعزفون على العمل الاضافي مخافة من نسب الضرائب المرتفعة.
- ان الافراد والشركات يكونون على علم بالتزاماتهم الضريبية بدقة (وفي بعض الانواع من الضرائب المباشرة تكون عليهم مسؤولية تحديد الدخل كالشركات مثلا) مما قد يدفعهم للتهرب الضريبي ، فمثلا يمكن لا صحاب الشركات اعلان ارباح اقل من الارباح الحقيقية وذلك لدفع مبلغ اقل للحكومة.

(1) طاهر الجنابي ، مصدر سبق ذكره ، ص 269.

(2) خديجة الاعسر ، مصدر سبق ذكره ، ص 134: at-https://ahmaddan.blogspot.com/2018/10/blog-post-28.html.

2. **الضرائب غير المباشر:** وهي الضرائب التي لا يدفعها الإفراد والشركات الى الحكومة بشكل مباشر ولكنها تفرض على أنتاج السلع والخدمات وبيعها ، الفرق الأكبر بين الضرائب الغير مباشرة ونظيرتها المباشرة يتلخص بالاتي[1] :

أ. **انه يمكن نقل عبئها من شخص إلى أخر:** أي انه اذا افترضنا انه تم تطبيق ضريبة بنسبة 10%على انتاج السيارات فيمكن للشركات المنتجة للسيارات ان تقوم ببساطة برفع سعر سياراتها وبنسبة قد تصل الى كامل نسبة الضريبة(10%) ، وذلك ليحافظ على هامش الربح وبهذا يكون من يدفع الضريبة حقيقة هو المستهلك وليس المنتج.

ب. **ان من يدفع الضريبة هو المستهلك النهائي:** أي انه اذا تم فرض ضريبة على عجلات السيارات فان مصنع العجلات سيرفع من ثمن العجلات التي يبيعها لمصنع السيارات ليحافظ على هامش الربح وبنفس المنطق سيرفع منتج السيارات السعر بقدر ارتفاع تكلفتها وبالتالي يبقى المستهلك النهائي للسيارة هو المتحمل الاكبر لعبء الضريبة.

جـ . مميزات الضرائب الغير مباشرة:

- أنها تكون متضمنة لأسعار السلع والخدمات فلا يشعر دافع الضريبة بها .
- تقلل فرص التهرب الضريبي اذا تمت ادارتها بشكل سليم[2] .
- وفرة الحصيلة نسبياً .
- انخفاض تكاليف التحصيل .

د. عيوب الضرائب الغير مباشرة :

- ان فرض هذه الضرائب مباشرة على السلع يرفع اسعارها ويؤثر سباً على المعدل العام للاسعار.
- هذه الضرائب تفرض على السلع والخدمات التي يشترك في استهلاكها الغني والفقير وبالتالي فهي لا تستند الى مبدأ القدرة على الدفع مما يجعلها غير عادلة للطبقات الاكثر فقراً[3] .

1. واقع الضرائب الكمركية

نتناول هذا النوع من الضرائب لما له من أهمية كبيرة في قلة حصيلة الضرائب العامة ونسبة مساهمتها من الإيرادات العامة ، وهناك أجماع بين المختصين وان هذا النوع من الضرائب يخضع إلى

(1) محمد خير العكام ، المالية العامة : الإيرادات والنفقات ، منشورات الجامعة الافتراضية السورية ، 2018 ، ص 115.
(2) احمد سليمان شريف ،العرض والطلب : السعر بين المطرقة والسندان ، 2016:-
at-http://www.ida2at.com/your-guide-to-understand-taxes-definition-types-effects.
(3) محمد خير العكام : مصدر سبق ذكره ، ص 116.

الفساد المالي والإداري بسبب عدم سيطرة الحكومة الاتحادية على المنافذ الحدودية الرسمية وكذلك وجود منافذ أخرى غير رسمية ، ومن جهة أخرى الخلافات القائمة بين الحكومة والإقليم بشأن حجم إيرادات هذا النوع من الضرائب ، وتأسيس على ذلك تأتي الأهمية النسبية لهذا النوع من الضرائب المتعلق بفرض مقدار من الضريبة على الأستيرادات من الخارج التي تدخل إلى العراق دون معرفة أقيامها وأحجامها ، وفي حين لو تم ذلك لكانت تمثل مورداً مالياً كبيراً في تمويل الموازنة الاتحادية ،وقد شهد العراق بعد رفع الحصار عام 2003 انفتاح كبير على العالم الخارجي وخصوصاً في مجال التجارة الخارجية مما أدى الى تدفق السلع المستوردة بشكل كبير وكما في الجدول (22) ، ويلاحظ أن قيمة الضرائب الكمركية بلغت نحو(376539) في عام 2008 وبنسبة قد بلغت (0.91%)وبدأت ترتفع نسبة الضرائب الكمركية لتبلغ (430685) في عام 2014 وبنسبة بلغت نحو(1%) اما في عام 2018 بلغت قيمة الضرائب الكمركية نحو(1601728) وبنسبة بلغت (3.65%) اما في عام 2019 قد بلغت نسبة الضرائب الكمركية (952680) وبنسبة بلغت نحو(3.84%).

جدول (22)
أهمية الضرائب الكمركية بالنسبة لأجمالي الاستيرادات (الاسعار الجارية)
(مليون دولار)

السنوات	الضرائب الكمركية	أجمالي قيمة الاستيرادات	النسبة %
2004	81020	30952242	%0.26
2005	118176	34568508	%0.34
2006	219032	30648564	%0.71
2007	229076	25265660	%0.90
2008	376539	41530320	%0.91
2009	590688	44971290	%1.31
2010	507341	51380550	%0.99
2011	373943	55929510	%0.67
2012	947210	68800996	%1.38
2013	884708	73117968	%1.21
2014	430685	43261711	%1
2015	324463	48578233	%0.67
2016	577146	57353324	%1.01
2017	1129153	37361219	%3.02
2018	1601728	43804511	%3.65
2019	952680	24803820	%3.84

المصادر:- تم أعداده بالاستناد إلى:-
- وزارة المالية،الدائرة الاقتصادية ،بغداد،سنوات متعددة.
- البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ،قسم إحصاء ميزان المدفوعات.

ثالثا: الصناديق السيادية

مفهوم الصناديق السيادية: هو صندوق مملوك للدولة وغالبا ما يتكون من أصول عديدة مثل الأراضي أو الاسهم أو السندات أو اجهزة استثمارية أخرى وتقوم هذه الصناديق بأدارة فوائض دولة من اجل الاستثمار في الاسهم والسندات.

ويعرف المنتدى الدولي لصناديق الثروة السيادية هي (صناديق او ترتيبات استثمار ذات الغرض الخاص مملوكة للحكومة العامة وتعمل صناديق الثروة السيادية التي أنشأتها الحكومة العامة لاغراض الاقتصاد الكلي على حفظ الاصول او ادارتها لتحقيق الاهداف المالية واستخدام مجموعة من استراتيجيات الاستثمار التي تشمل الاستثمار في الاصول المالية الاجنبية[1] .

أن صناديق الثروة السيادية هي صناديق استثمارية تملكها الدول ولكنها لا تكون تابعة لوزارات المالية أو البنوك المركزية ، وان اغلب مواردها تأتي من إيرادات المواد الأولية وعلى رأسها النفط ، والهدف من أدارة واستثمار جزء من الفوائض المالية للدولة وفق خطة تجارية ربحية في عمليات استثمارية ذات امد طويل خارج دول المنشأ، وقد فاقت قيمة اصول الصناديق السيادية أربعة تريليونات دولار عام 2013، وانتقل عدد هذه الصناديق من ثلاثة فقط في عام 1969 الى 44في عام 2008،لتناهز في عام 2014 ، قرابة 82 صندوقاً.

وتتنوع المجالات التي تستثمر فيها هذه الصناديق ،ومن أهمها العقار وصناديق التحوط وصناديق الاستثمار في الأسواق المالية والسندات والأسهم والعقود الآجلة والمواد الأولية ، واحياناً توجه انتقادات الى بعض الصناديق السيادية بان التاثيرات السياسية هي التي تتحكم في قراراتها الاستثمارية وليست الاعتبارات الاقتصادية ،وكما يعاب على بعضها نقص الشفافية وكما تقول مجموعة (جيو ايكونوميكا) للابحاث والتي اشارت الى ان غالبية صناديق الثروة السيادية الكبرى في العالم تفتقر الى الشفافية و الحوكمة وخاصة الخليجية منها ، وفيما يلي قائمة بأكبر الصناديق السيادية في العالم[2]:

1. صندوق معاشات التقاعد العالمي(النرويج)، قيمة الأصول893 مليار دولار ،تاريخ النشأة 1990.
2. شركة الاستثمار الصينية ، قيمة الاصول 941مليار دولار ، تاريخ النشأة 2007.

(1) بيداء رزاق حسين ، اثر تغيرات أسعار النفط على الاستقرار النقدي في العراق للمدة(2003-2016) ، جامعة البصرة، كلية الإدارة والاقتصاد، 2017، ص ص 78-79.

(2) Dealing with Disruption :IFSWF Annual Review 2017,International Forum of Sovereign Wealth Funds (IFSWF) ,2017,pp.3-4.

3. جهاز ابو ظبي للاستثمار (الإمارات)، قيمة الأصول 773 مليار دولار ، تاريخ النشأة 1976.
4. مؤسسة النقد العربي السعودي(ساما) ، قيمة الأصول 757.2مليار دولار ، تاريخ النشأة غير محدد.
5. شركة سيف للاستثمار (الصين)،قيمة الأصول 567.9 مليار دولار، تاريخ النشأة 1997.
6. الهيئة العامة للاستثمار (الكويت)،قيمة الأصول 548 مليار دولار، تاريخ النشأة1953.
7. محفظة هيئة هونغ كونغ النقدية الاستثمارية(الصين) ، قيمة الأصول 400.2 مليار دولار ،تاريخ النشأة 1993.
8. مؤسسة الاستثمار الحكومي (سنغافورة) ، قيمة الأصول 320 مليار دولار، تاريخ النشأة 2000.
9. تيماسيك القابضة السنغافورية ، قيمة الأصول 177 مليار دولار ، تاريخ النشأة 1974.
10. جهاز قطر للاستثمار (قطر)،قيمة الأصول 170 مليار دولار ، تاريخ النشأة2005.

وتقف عدة دوافع لأنشاء صناديق سيادية فربما تهدف الى توفير الاموال للسكان الكبار في السن، بينما تهدف أخرى في استثمار الاموال في برامج الاستثمار والتنمية للمساعدة بتنويع آليات در الدخل ،في حين صممت صناديق أخرى لتخفيف حدة ارتفاع الأسعار المفاجئة للبلد وتقلب العملات وانعدام الاستقرار الاقتصادي الدولي العام ، وان اللجوء نحو استخدام صناديق الثروة السيادية هو أمر ذات أهمية كبيرة في العديد من البلدان النامية لقدرتها على مواجهة انعدام الاستقرار الاقتصادي وخاصة الأزمة المالية التي شهدها العالم في عام 2008 ، بعد ان خرجت العديد من الاقتصادات الناشئة التي لها حقائب اقتصادية كبيرة لصناديق الثروة السيادية من تلك الأزمة سالمة نسبياً ، ومنذ ذلك الوقت اصبحت صناديق الثروة السيادية وسيلة لتنويع الاقتصادات التي تعتمد على سلع وحيدة ووسيلة لتخفيف صدمات العملة وتجنب ما يسمى ب (المرض الهولندي)* ،الذي يعتمد على اقتصاد سلعة واحدة وبالتالي توسع عدد الدول التي ابدت عن اهتمامها بأنشاء صندوق الثروة السيادية، وبعد خروج العراق من حرب تنظيم داعش الارهابي باتت الحاجة الى توليد ايرادات لتمويل جهود اعادة الاعمار امر ضروري جدا وامراً ملحاً وبحاجة الى وجود ضمان بأن الاقتصاد العراقي الذي يعتمد على النفط بأمكانه تنويع اقتصاده ،ويتيح الارتفاع الحالي في اسعار النفط العراقي للحكومة الفرصة لتمويل جهود اعادة الاعمار وتحسين البنى التحتية للبلاد، ولكن ان اعتماد الاقتصاد العراقي على السلعة الغير المستقرة نتيجة لتقلب اسعار النفط قد يؤدي الى انهيار مفاجئ في الاقتصاد ، لذا لابد من وجود الية قوية اضمان استخدام الايرادات المتأتية من الثروة النفطية

* ويقصد بها العلامة الظاهرة بين ازدهار التنمية الاقتصادية بسبب وفرة الموارد الطبيعية وانخفاض قطاع الصناعات التحويلية او الزراعية بمعنى استنزاف الثروات الطبيعية

في اتجاه اعادة البناء مما يسمح للاقتصاد العراقي بان يكون اكثر استدامة ومرونة ضد صدمات الاسعار.

رابعاً: المنافذ الحدودية للكمارك

تعد قوانين التعريفة الكمركية أحدى أدوات السياسة المالية والتي تندرج ضمن الأدوات السعرية للسياسة التجارية وهي تكون على نوعين ، النوع الأول وهي تفرض على شكل مبلغ ثابت من النقود على كل وحدة من وحدات السلع المستوردة دولار ، اما النوع الثاني هو الرسوم القيمية وهي التي تفرض على قيمة السلعة عندما تدخل السوق وهي التي تفرض على السلعة (المنتوج) بغض النظر عن حجم الناتج ، وقد بدأت الحكومة العراقية بتطبيق قانون التعريفة الكمركية في بداية العام الحالي لسد العجز المالي الذي اصاب الموازنة ، منذ عام 2014 ، بسبب انخفاض اسعار النفط وزيادة الانفاق على الحرب ضد تنظيم داعش الارهاب ولكن ما ان بدات الحكومة بتفعيل هذا القانون حتى تحول الى بؤره للفساد المالي والاداري ، وان من المفترض ان يحصل العراق من الكمارك بما يقارب 8 مليار دولار سنوياً ، في حين ان المبلغ الاجمالي الذي يحصل عليه العراق الان هو 600 مليون دولار سنوياً و خصوصاً في السنوات الاخيرة ، وكما ان قانون الكمارك تضمن نسبة اعفاءات تبلغ 63% ، في حين حدد نسبة 37%، مشمولة بالرسوم الكمركية ، وهذا يعني ان 99%، هي حصيلة الفساد في الكمارك[1].

وفي الوقت الحالي بدأت اجراءات حثيثة من قبل ادارة الكمارك من اجل تحجيم الفساد في المنافذ الحدودية والكمارك من خلال محاولة البدء بنظام الأتمته او مايعرف بالترسيم الالكتروني للبضائع الواردة للعراق ، وانشاء منفذ الصفرة الداخلي للرسوم الكمركية من اجل احداث حالة من التوازن مع اقليم كوردستان ، كون الاقليم لا يعمل بنظام التعريفة الكمركية ، وعلى الرغم من ذلك ان الفساد لايزال في الكمارك موجود ، فعلى سبيل المثال قامت بعض الجهات بنصب سيطرات وساحة تعطل من مرور الشاحنات والبضائع إلى هذا المنفذ الداخلي الا بعد دفع مبالغ محددة ، مما ساهم في رفع التكاليف على أصحاب الشاحنات والتجار أنفسهم ،ومن ناحية أخرى يذكر المسؤولون ان هناك تجار يقومون باستيراد بضائع فاسدة ومحاولة إدخاله للبلد ، وفضلا عن حدوث حالات عديدة من عمليات تسريب العملة الأجنبية للخارج بحجة الحصول واستيراد بضائع من الخارج[2].

(1) علاء حسين علوان ، علي نعمه بيتير ، دور الادارة الكمركية في زيادة ايرادات الهيئة العامة للكمارك (دراسة تطبيقية)، جامعة النهرين ، وزارة المالية ، كلية اقتصاديات الاعمال ، 2016،ص37

(2)ايهاب علي النواب: المنافذ الحدودية للعراق ،المورد الضائع،2017:-
at-http://annabaa.org/Arabic/economic articles/12387

خامسا: المناطق الحرة

يتطلب أقامة المناطق الحرة عدة مقومات وهي على صنفين: منها تكون عبارة عن هبات طبيعية كالمناخ والموارد الطبيعية والموقع الجغرافي وامتلاك السواحل البحرية ومدى قربها من خطوط النقل البحري العالمية ، وكما ان هناك مقومات أخرى تعتمد على الجهد والنشاط البشري وهذه المناطق الحرة تكون معفاة من الرسوم الكمركية وقيود الاستيراد توفير بيئة للاستثمارات العالمية وترويج الصادرات ونقل التكنلوجيا وتوفر فرص عمل وغير ذلك بما فيها المرور العابر وتجارة الترانزيت والتوزيع ، ومثال على ذلك تهيئة المناخ الاستثماري وتهيئة مستلزمات الإنتاج ووجود البنى التحتية وتوفر الخدمات اللوجستية وحجم السوق المحلي وان المناطق الحرة تعتبر من احدى الدعائم المهمة التي يرتكز عليها الاقتصاد الوطني وخصوصا في البلدان النامية وتعرف بأنها عبارة عن مقاطعات صغيرة موجودة داخل الحدود السياسية للبلد ولكنها تعتبر خارج الحدود الكمركية ، ومن الجدير بالذكر ان الهيئة العامة للمناطق الحرة العراقية تأسست بموجب القانون رقم(3) لسنة 1998 ولغرض مواكبة التطورات العالمية والمتمثلة بزيادة الترابط في العلاقات الاقتصادية الدولية في اطار من الحرية الاقتصادية وبهدف عزل هذه التطورات عن مسيرة الاقتصاد العراقي وخصوصيتها ودفع عجلة التنمية الاقتصادية الى الامام وعن طريق أجتذاب رؤوس الاموال الوطنية واقامة المشاريع الصناعية التي تستخدم التكنولوجيا الحديثة ، ويعد كل من الصنفين شرطا ضروريا لأقامتها والوقوف على أمكانية أقامة مناطق حرة في العراق وستعرض التالي[1]:

1- التجارب السابقة للمناطق الحرة في العراق:

لقد شهد العراق أول تجربة لإقامة منطقة حرة في ميناء ام قصر والتي تم السماح بإنشائها طبقا للقرار المرقم 173 لسنة 1969 والذي عدل بموجبه قانون الكمارك رقم 56لسنة 1931، وبلغت المساحة المخصصة لها(7500) متر مربع ، واقتصر نشاطها على التخزين التجاري الذي كان محدوداً ، الأمر الذي لم يساعد على استمرارها طويلاً، ولكن التشريع الأبرز في هذا المجال كان (قانون الهيأة العامة للمناطق الحرة) ذي العدد 3لسنة 1998 ، ولم يكن الهدف منها آنذاك الترويج للحرية الاقتصادية وتشجيع القطاع الخاص بل الإسهام في فك الحصار عن العراق وأغراء الدول المتجاورة لتجاوزه كلياً ، وقد شهد العراق منذ عام 1997افتتاح ثلاث مناطق حرة وهي[2]:

(1) مهدي طالب إبراهيم الطائي ، الأهمية الاقتصادية لإقامة منطقة حرة في إقليم كردستان(السليمانية) ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ، العدد57،بغداد،2005،ص18.

(2) at-http://freezones.mof.gov.ig

- منطقة خور الزبير الحرة في البصرة عام 1997، وبمساحة (1000000) متر مربع وقد سبقت أقامتها القانون ذي العدد المذكور اعلاه ، وعلى ان يتم توسيعها في مرحلة لاحقة الى (19500000) متر مربع ، وثم الى(100000000) متر مربع في مرحلة ثالثة وتقع بالقرب من مياة الخليج العربي.
- منطقة فليفل الحرة في نينوى عام 1999 ، وبمساحة (4900000)متر مربع ، وتقع بالقرب من مدينة الموصل عند عقد الطرق البرية وخطوط السكك الحديد المؤدية الى كل من تركيا وسوريا والاردن.
- المنطقة الحرة في القائم عام 2001 ، وبمساحة (300000)متر مربع ، وترتبط بالطرق البرية المؤدية الى تركيا عبر الموصل والبصرة عبر بغداد و الأردن عبر طريق القائم- عكاشات والذي يصل بالطريق الدولي بين الرطبة وطريبيل[1].
- المنطقة الحرة المتخصصة بمحور النفط والغاز في خور الزبير:- وهي قيد الانشاء وتبلغ مساحتها حوالي(11) مليون متر مربع وتختص بتقديم الخدمات اللوجستية للشركات العاملة في قطاع النفط والغاز.
- المنطقة الحرة الخاصة بشركة مركز المدينة في بغداد:-ان هذه المنطقة تختص بتجارة السيارات حصراً.

الا ان هذه التجارب لم تستطع تحقيق نتائج نظير ما تم تحقيقه في تجارب دول الخليج المجاورة ويعود ذلك لعدة اسباب ومنها[2]:

- ضعف الخبرة في أدارة المناطق الحرة .
- عدم اكتمال البنى التحتية بالمستوى المطلوب.
- الافتقار للاستقرار السياسي المناسب.
- عدم اعطاء حرية كاملة في تحويل رؤوس الاموال المستثمرة والارباح الناجمة عنها الى الخارج ، الامر الذي قلل من جاذبيتها للشركات المستثمرة.
- الافتقار الى نظام مصرفي متطور، كما لم توضع الاليات الواضحة لعملية فتح حسابات مصرفية بالعملة الاجنبية للمستثمرين في المناطق الحرة في المصارف العراقية خارج العراق.

(1) احمد ابريهي علي ، الاستثمار الأجنبي في عالم الاقتصاد الحر والانفتاح المالي ، الطبعة الأولى ،بيت الحكمة ، بغداد ، 2011 ، ص223.
(2) المصدر السابق ، ص224

- الافتقار للشفافية الكافية ، اذ ان التشريع العراقي جاء مقتضباً ويرغب المستثمر الاجنبي في الاطلاع على التفاصيل كافة قبل الاقدام على الاستثمار.
- التاثيرات السلبية لقرارات الامم المتحدة بشان العقوبات شكلت حينها عائقاً امام تدفق الاستثمارات الاجنبية الى هذه المناطق.

تدل الاسباب المذكورة وغيرها الى عدم تمتع المناطق الحرة في العراق بمناخ استثماري ملائم ،الامر الذي حال دون تحقيق الاهداف المتوخاة من اقامتها.

2- امكانية اقامة المناطق الحرة في ظل مشروعي ميناء الفاو الكبير والقناة الجافة

ويمكن توضيح ذلك من خلال الفقرات التالية:

أ. **واقع عملية التحول في العراق:** بناءا على تم تناوله في الفقرات السابقة من مفاهيم فان التحول من الاقتصاد المركزي الى الاقتصاد الحر في العراق سيتطلب بالضرورة اضطلاع الوحدات الاقتصادية للقطاع الخاص بدور ريادي في النشاط الاقتصادي باعتماد نظام الية السوق ،الا ان نجاح هذه الوحدات بهذه المهمة في ظل الواقع الحالي امر مستبعد ، وذلك لسببين وهو ان الوحدات الاقتصادية غير مهيأه لاداء هذا الدور وكذلك هو وجود الكثير من الصعوبات والمعوقات التي تحول دون تمكنها من اداءه حتى لوكانت مهيأه لذلك ، فمن جانب كونها غير مهيأه يعزى ذلك الى العديد من العوامل منها البيئة الاقتصادية التي خلفها النظام الاقتصادي المركزي والتي اضعفت روح المبادرة واشاعت ثقة الاعتماد على دور الدولة والتعويل عليه في تحديد طبيعة واتجاهات مسار هذه الوحدات الاقتصادية ، ومن جانب اخر فان هنالك العديد من الصعوبات والمعوقات التي تمنع الوحدات الاقتصادية من اداء دورها مثل انهيار البنى التحتية والقاعدة الانتاجية المادية وكذلك عدم استيعاب الاجهزة الادارية للدولة لعملية التحول سواء على المستوى الاجرائي او التشريعي ، كما ان تقديم الاعتبارات السياسية على الاقتصادية في السياسات المالية وتحسين امتيازات العمل في القطاع العام المغطى من ايرادات النفط تسبب في ارتفاع معدلات الاجور والامر الذي جعل معظم العاملين في هذا القطاع يعدون انفسهم بمصاف العاطلين بانتظار الحصول على فرصة عمل في القطاع العام[1].

ب. **الدور المقترح للمناطق الحرة في العراق:** من الممكن ان تشكل المناطق الحرة سبيلا لتذليل الكثير من الصعوبات التي تواجهه عملية التحول ومحطة ملائمة للانطلاق اذا ما تم اعدادها بشكل جيد لهذا

(1) أيمن النحراوي ، لوجستيات التجارة الدولية ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2008 ، ص87.

الغرض ، ولاسيما ان العراق يحظى بمقومات طبيعية تزيد من امكانية نجاح هذه المناطق، وكما ان العراق يعد ممرا استراتيجياً للتجارة بين الشرق والغرب ، اذ تفوق اهميته في ذلك أهمية قناه السويس ، وان وجود القناة الجافة وما تتمتع به من اهمية تجارية عالمية سيمكن من أقامة العديد من المناطق الحرة الفعالة وعلى نطاق واسع ،ولاسيما ان هذه القناه ستمتد من موانئ البصرة جنوب العراق الى شماله ،وحيث يتم ربطها بموانئ تركيا وسوريا على البحر المتوسط ، وتتفرع شرقا حيث تلتقي بالخط ألسككي الذي سيربط الصين بهذا البحر عبر ايران وغربا لتصل الى ميناء العقبة الاردني ،هذه الامكانية لانشاء اكثر من منطقة حرة ستتيح تطبيق اكثر من نموذج لعملية التحول الاقتصادي واخضاعها للدراسة والتقييم ، ومن ثم اخبار الناجح منها ليتم تكراره وسحب على مناطق أخرى ، في عام 2013 أعلنت الصين مبادرتها بإنشاء طريق الحرير الجديد وهو عبارة عن شبكة من الموانئ وسكك الحديد التي ستربط ما يقارب 65 بلداً حول العالم ، ولفهم تأثيره على الاقتصاد العراقي فمن الضروري معرفة أسباب هذا المشروع وهنالك تفسيرات طرحت لتبين الأسباب الكامنة وراء مبادرة الصين وهي كما يأتي:

- **السبب الخارجي** : سيطرة أساطيل البحرية الأمريكية على ممرات الطاقة والتجارة الصينية في حالة التوترات العسكرية .

- **السبب الداخلي**: حيث تهدف الحكومة من هذا المشروع لدعم المناطق الداخلية والغربية من الصين ذات النمو المنخفض . وان مثل هذه المشاريع ، تحتاج إلى رؤوس أموال ضخمة لأنشاء البني التحتية اللازمة وخصوصاً الدول التي ستمر بها هذه الطرق هي في الغالب دول ذات معدلات نمو اقتصاد متواضعة لذلك أنشأت الصين عدة بنوك استثمارية ومنها(بنك الاستثمار الأسيوي) الذي عقدت الحكومة العراقية العزم على الانضمام أليه للحصول على التمويل اللازم لبناء السكك الحديدية و البنى التحتية المطلوبة وان العراق بصورة عامة يواجه معضلتين وهما(مخاطر الاقتراض، تحديات الاقتصاد) وكما أعلنت الحكومة العراقية سابقاً، فأن فريق المتحمسين يواصل مساعيه للحصول على التمويل من(بنك الاستثمار الأسيوي) لإنشاء وتطوير سكك الحديد العراقية ، وتواجه الدولة هنا ثلاث مخاطر متسلسلة وهي(مخاطر الفساد و مخاطر العوائد المنخفضة و مخاطر عدم السداد) ، وان هذا المشروع يمكن ان يكون ممتازاً ويقدم فرص حقيقية وليست خادعة للاقتصاد العراقي اذا استطاع المتحمسون تقديم ما يلي:

- ضمانات حول أنجاز المشروع وبكفاءة.

- الحسابات التي تبين ان المشروع سيكون مربحاً ويدر العوائد التي تغطي تكاليفه، أما اذا اخفق المتحمسون فسيكون البديل الأفضل والأقل خطورة على مالية العراق وسيادته هو ان يفتح المجال للشركات سواء أكانت عراقية أم أجنبية ،للاستثمار وبناء شبكة السكك الحديدية عبر أرجاء العراق، وبهذا ان الحكومة تستطيع ان تضمن هذه الشركات هي التي تتحمل مخاطر الاقتراض ومخاطر سوء حساباتها وان هذه المشاريع لن تسدد فقط تكاليف أنشاءها بل تكون مربحة وتوظف الآلاف من الأفراد[1].

سادساً: السياحة

يعد العراق من الدول التي تمتلك المقومات السياحية التي تؤهله أن يتبؤا مركزا سياحيا متقدما مع مصاف الدول السياحية المتقدمة فهو غني بموروثة الحضاري المتميز والذي يحتضن المراقد الأنبياء والأئمة الطاهرين والصحابة الإجلاء ويمكن إن تساهم السياحة الدينية في العراق برفد ايرادات الموازنة العامة للدولة لو وضع تخطيط سياحي كفؤ وملائم للوضع الاقتصادي في العراق ، وتعتمد العديد من دول العالم قطاع السياحة لما يكتسب من أهمية لا تقل عن باقي قطاعات الاقتصاد ، آذ يحتل هذا القطاع المرتبة الأولى بين القطاعات الاقتصادية الانتاجية للعديد من البلدان سواء كانت عربية أم أجنبية ويمتلك العراق ميزة نسبية في هذا المجال ولاسيما السياحة الدينية ، حيث أن هنالك ثلاث دول في العالم تقريباً من حيث الحجم والضخامة تتمتع بها هي السعودية وفرنسا والعراق ،ألا انه يمكن القول بان العراق يتمتع بخصائص لا تتوفر في البلدان الأخرى وهي [2]:

1- أن العتبات المقدسة موجودة داخل مدن كبيرة مما يؤدي إلى توفير احتياجات السياح من سكن ومرافق عامة.

2- تمتاز بأنها ليست محددة بمدة زمنية معينه خلال السنة مما يجعل الضغط على المرافق السياحية اقل وطأة باستثناء شهر محرم.

ومما تقدم يمكن القول بأن السياحة الدينية في العراق لها خصوصياتها ،لذا يمكن التعويل عليها لزيادة الإيرادات العامة وبشكل كبير والمساهمة في خلق قطاع يمكن ان يؤثر تأثيراً جانبياً على مفاصل

(1) حيدر مرتضى ، مقالات اقتصادية،2أيار،2019:-
at:https://m.annabaa.org/Arabic/economicarticles/19132

(2) يوسف محمود منهل ، جدوى انضمام العراق لمنظمة التجارة العالمية ،أطروحة دكتوراه فلسفة في الاقتصاد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد ،2006،ص235.

الاقتصاد الوطني ، وعلى الرغم من ان العراق يتمتع بمقومات النهوض بالقطاع السياحي المهم ولكن لم يحقق مهمته في تمويل برامج التنمية لذلك ينبغي النهوض بالقطاع السياحي وذلك عن السياسات ألاتية:

أ. تحفيز القطاع الخاص للدخول في القطاع السياحي والاستثمار فيه.
ب. تأسيس شركات سياحية وذات إمكانيات أدارية وإعلامية متطورة .
ت. تطوير البنى التحتية للقطاع السياحي كالفنادق الحديثة والمجمعات السكنية والمطاعم والماء والكهرباء .....الخ.

وان عملية تطوير وتنمية القطاع السياحي لها انعكاسات وأثار كبيرة تظهر في جميع مفاصل الاقتصاد الوطني وتؤدي إلى ما يلي:

- تنمية وتطوير الصناعات الصغيرة والحرفية .
- زيادة الإيرادات العامة من خلال فرض الضرائب المباشرة والغير مباشرة المفروضة على شركات السياحة والمطاعم والفنادق والاتصالات وشركات النقل ،فضلا عن تفعيل ضريبة المبيعات.
- تنشيط خدمات الدعاية والإعلان.
- تنشيط وتوسيع خدمات البناء والتشييد.
- تنمية وتحفيز التجارة الخارجية والداخلية لسد زيادة الطلب المتأتية من السياح .
- تنشيط القطاعات والأنشطة الأخرى كالقطاع المصرفي وشركات التأمين.
- يدفع بالقطاع الزراعي للتوسع في الإنتاج لسد الطلب المتزايد على السلع والمنتجات الغذائية.
- أن التوسع في الأنشطة السابقة سيؤدي الى التخفيف من حدة البطالة .

المعوقات والتحديات التي تواجه القطاع السياحي في العراق:

تتباين المعوقات التي تواجه القطاع السياحي بتباين درجة التقدم الاقتصادي والحضاري في دول العالم ، وفي العراق فأن القطاع السياحي قد واجه مشاكل وعقبات أدت إلى تقلص أثر السياحة في عدم تحقيق التنمية ومنها أداء السياسات الحكومية فضلا عن الحصار والحروب وبالرغم بما يحتويه العراق من مقومات وموارد اقتصادية للنهوض بالقطاع السياحي ألا أنها لم تلقى الاهتمام المطلوب ونستعرض أهم المعوقات ومنها ما يلي:

1. **ضعف التخطيط السياحي:** أن غياب نظام المعلومات والإحصائيات السياحة وعدم وجود الأنظمة الجيدة وعدم التوسع في المنشآت السياحية وكذلك أيضا أنشاء الفنادق أو العمل على تحسين الخدمات بصورة جيدة وكذلك عدم وجود إستراتيجية واضحة المعالم حول نظام القطاع السياحي وتطويره.

2. **الأهمال الواضح للمناطق السياحية والاثرية:** هنالك تقصير واضح بخصوص المواقع الدينية في أعمال الصيانة و أعادة البناء وتطويرها وكذلك البحث عن الآثار داخل العراق.

3. **ضعف الوعي السياحي:** ان ضعف التوعية الشعبية بمدى أهمية السياحة لدى أفراد المجتمع من اجل الحفاظ على معالمها السياحية وتواضع نوعية البنى التحتية كالاتصالات والكهرباء[1].

4. **هجرة الكوادر السياحية المهنية:** ان عملية الهجرة كانت بسبب الحروب والحصار الاقتصادي ما بعد عام 2003 ، وتدمير المواقع السياحية وسرقة الآثار وتدمير المتاحف الاثرية .

5. **عدم الاهتمام بالوضع الصحي والبيئي:** لابد من توفير الأمن الصحي والبيئي وفضلا عن متطلبات الامن السياحي في الدولة [2].

6. لم يعطى القطاع السياحي الأهمية التي يستحقها من حيث التخصيصات المالية في الموازنات السنوية للدولة رغم توفر مقوماتهُ العديدة و المتنوعة التي يمكن إن تشكل الركيزة الاساسية في التنوع الاقتصادي للعراق .

متطلبات النهوض بالقطاع السياحي:

أن السياحة ومالها من أثر مهم وتاريخي وارث حضاري تؤدي دوراً مهما في التنمية الاجتماعية والاقتصادية في العديد من دول العالم النامي والمتقدم ، وان الدلائل والمؤشرات الاقتصادية تشير إلى ان السياحة ستكون أحدى الركائز الضرورية والأساسية المكونة اقتصاديات والخدمات في القرن الحالي وان هنالك ثلاث صناعات سوف تقود اقتصاديات الخدمات وهي السياحة والسفر والاتصالات اللاسلكية وتكنولوجيا المعلومات وان السياحة واقامة المشروعات الاستثمارية أصبح ضرورياً وهنالك مجموعة من التحديات التي تواجه القطاع السياحي العراقي ومنها ما يأتي:

(1)عباس حيدر ، حمادة عبود ، إستراتيجية التنمية السياحية في العراق ، مجلة القادسية ،مجلد11،العدد 3،2008 ،ص 256.

(2)حسين قاسم جبار، كريم سالم خلف، تنمية القطاع السياحي في العراق المعوقات والتحديات و المتطلبات ، جامعة القادسية ، كلية الإدارة والاقتصاد ، مجلة 18،العدد1، 2016،ص159.

1. منح الأولوية للقطاع السياحي لكونه استراتيجية اقتصادية تعمل على أصلاح البلد واستيعاب القوى البشرية العاملة في الدولة وكذلك القضاء على البطالة .

2. أقامة مكاتب متخصصة لتفعيل النشاط السياحي واتباع اساليب حديثة وتسهيل أجراءات الدخول للدولة بما فيها الحصول على سمات الدخول .

3. العمل على بناء صناعات ساندة للنشاط السياحي وتوفير كل متطلباتها بأعلى مستوى من الجودة وكذلك تطوير القطاعات التي لها علاقة بالسياحة.

4. المحافظة على التراث التأريخي والثقافي والطبيعي وأعادة تأهيله بشكل مناسب حفاظاً على حضارة العراق.

5. رفع كفاءة العاملين بالقطاع السياحي من خلال فتح المعاهد السياحية وارسال بعثات الى الخارج للمشاركة في الدورات الخاصة بالسياحة والفندقه.

6. تشجيع الاستثمار العربي والاجنبي في القطاع السياحي من خلال اصدار قوانين وانظمة تدعم عملية الاستثمار وكذلك تشجيع الاستثمار الخارجي .

سابعاً: المجال الجوي

أن النقل الجوي يعتبر هو الوسيلة الأكثر سرعة والأكثر تطوراً للتنقل ما بين المعالم وهو مجال يدخل ضمن قطاع السفر والنقل الذي يمثل واحد من أبرز قطاعات الخدمات الإنتاجية، وخصوصا ونحن اليوم نعاصر التكنولوجيا الحديثة ، وبعد التطور الحاصل في السلامة الجوية وتأمين السفر الجوي ، وان الإفراد أصبحوا يميلون في الاتجاه نحو الطيران ، وعلى الرغم من أن العراق من أول العاملين في مجال الطيران المدني في المنطقة ومن مؤسسي المنظمات الدولية المختصة بالطيران الدولي ،ولكن نجدة اليوم متعثراً ويواجه صعوبات وتحديات كبيرة بسبب الفساد المالي والإداري وسيطرت جهات حزبية على هذا القطاع الحيوي ومحاولة تعطيل القطاع العام وأعطاء بديل عنه يخدم مصالح حزبية ضيقة ، اضافة الى قلة الكوادر والخبرات العاملة في هذا المجال التي تركت العمل ما بعد عام 2003 وهاجرت الى خارج العراق، وبعد أن كان العراق في السبعينيات والثمانينيات القرن المنصرم يقدم الخدمات الجوية لدول الجوار ومنها السعودية والأردن والتحكم في أجواء تلك الدول ، ولكن أصبحت تلك الدول هي التي تتحكم وهي الإطار الأعلى والمتقدم بفارق كبير عن الطيران المدني العراقي ، وعلى الرغم من أهمية القطاع

الجوي العراقي إلا أننا نجد أن الملاحة الجوية العراقية تواجه صعوبات في التطور والنهوض بواقع يضاهي ويوازي نظراته في دول الجوار[1].

ثامناً: تفعيل دور القطاع الخاص في الورقة البيضاء

لقد أصبح العراق حسب تقارير المنظمات الدولية ، يعد من الدول الأكثر فساداً في العالم استناداً إلى تقرير منظمة الشفافية الدولية ، واحتل نهاية قائمة الدول من حيث نوعية مستوى الحياة والصحة والتعليم ، وبما في ذلك الدول الأقل نمواً ، وحيث سجل معدل البطالة مستوى عالياً بالمقارنة مع دول المنطقة المجاورة ، كما أن مساهمة القطاع النفطي هي الكبرى في توليد الناتج المحلي الإجمالي ، حسب الجدول(2) الذي تم الاشارة اليه ، بينما بلغت مساهمته في الإيرادات نحو95 في المائة ، وان عواقب اعتماد العراق على النفط أعلى بكثير من نظراته في منطقة الشرق الأوسط وشمال افريقيا ، وهي نقاط ضعف شديدة أمام التحولات المعاكسة في أسعار النفط ، ومن اجل النهوض بواقع الاقتصاد العراقي وتنمية قدراته ، تشكل تنمية القدرات الإنتاجية في القطاعات الزراعية والصناعية والخدمية وغيرها ، ان العامل الأساسي لتحقيق النمو الاقتصادي ويكون بمقدوره تعبئة الموارد المحلية من اجل تمويل النشاط الاقتصادي وعدم الاعتماد على المعونات أو المساعدات الخارجية ، والعمل على اجتذاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة والغير مباشرة التي يمكن ان تدعم عملية التنمية ، ومن خلال تنمية القدرات الإنتاجية سيصبح بمقدور العراق ان ينافس في الأسواق الدولية للسلع والخدمات التي تتجاوز نطاق السلع الأولية والتي لا تعتمد على توفر أفضليات خاصة فيما يتعلق بالوصول الى الأسواق.

وكما هو معروف أن يعاني العراق من ضغوطات عدة نتيجة الأزمات المالية والاقتصادية التي يواجهها جراء انخفاض أسعار النفط وما شهده العالم من أثار مدمرة وانحسار اقتصادي حاد أثناء الإغلاق الكلي المفروض عالمياً جراء انتشار جائحة (coved-19)، وان الانتقال من المستوى الحالي متدني الإنتاجية ومتدني الدخل الى مستوى إنتاجية ودخل عاليين يتم عبر معالجة العوامل التي أدت الى تدني إنتاجية العمل في العراق والتي سجلت في عام2018 ، اقل من نصف ما كانت عليه في سبعينيات القرن الماضي بسبب هيمنة القطاع العام غير المنتج وإضافة الى التراجع الحاصل في قطاع السلع القابلة للتداول والآثار السلبية لسعر الصرف غير التنافسي للدينار العراقي وخصوصا مقابل أسعار صرف

(1) أنس عبد الرضا ، محمد الزبيدي ، الأهمية الاقتصادية للمجال الجوي العراقي للمدة(2004-2018) ، مجلة الإدارة والاقتصاد، المجلد 9 ،العدد33،كربلاء ،2020،ص ص 131-145.

عملات شركاء العراق التجاريين على قطاعي الزراعة والصناعات الأساسية في العراق على مدى العقود الماضية.

وان بعض المقاييس أظهرت أن إنتاجية العمل ل(كونفرنس بورد) في عام 2018 بلغت إنتاجية العامل العراقي 47 في المائة ، مما كانت عليه في عام 1970، ومما يظهر انخفاض الإنتاجية عما كانت عليه قبل عام 2003 ولتحقيق الاصلاح الاقتصادي في العراق وخروجه من الازمات المختلفة أطلقت الحكومة العراقية الورقة البيضاء ، التقرير النهائي لخلية الطوارئ للإصلاح الاقتصادي(أكتوبر /تشرين الأول 2020)، بهدف أدارة الوضع المالي في ضوء الأزمة المالية الراهنة ووضع الحلول اللازمة لتحقيق الإصلاح المالي ، وتحسين أداء المؤسسات المالية ووضع برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي نص عليه قانون الاقتراض المحلي والخارجي رقم 5 لسنة2020 ، وبهدف أعادة هيكلة الاقتصاد العراقي لمواجهة التحديات المقبلة ، وقد هملت الورقة البيضاء من الناحية النظرية تشخيص متوازن للمشكلة الاقتصادية والمالية لاقتصاد العراق ، كما ورد في الورقة البيضاء ، ولابد لنا من التأكيد ما جاء في الورقة البيضاء من ان هناك حاجة مماثلة للتركيز على طبيعة القطاع الخاص والمؤسسات التي يتم في اطارها تنظيم مشاريع القطاع الخاص ومن هذا المنظور ،فان العراق يعاني من ضعف مؤسسي خطير واضح لدى النظم المالية المحلية احتياطات مالية سائلة وغير سائلة كبيرة ،ولكن مستوى الائتمانات المقدمة للقطاع الخاص والى المشاريع ضعيف جداً وغير قادر على تعزيز القدرات الإنتاجية للاقتصاد العراقي.

ويذكر ان الاقتصاد العراقي يمثل الركن الأساسي لبناء الاقتصاد العراقي بجانب القطاع الرئيسي القطاع العام اذ لا يمكن بناء اقتصاد من دون وجود قطاع خاص فاعل وديناميكي ولا يمكن ان ينهض الاقتصاد العراقي من دونه ، اذ أكدت الورقة التي أعدتها الحكومة العراقية هذا الجانب مهم وعلى الدولة أن تدعمه وتبنيه في المراحل الأولى لنهضة القطاع الخاص[1].

(1) ثامر محمود العاني ، الورقة البيضاء والإصلاح الاقتصادي والمالي في العراق ،مدير أدارة العلاقات الاقتصادية بجامعة الدول العربية ،أستاذ الاقتصاد القياسي بجامعة بغداد سابقا:-
at-https://aawsat.com/home/article/2576366.

الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

1. يختلف تحقيق التوازن المالي في الدول المختلفة ، وذلك حسب الطرق التي تلجأ لها الدولة لغرض تحقيق الضبط المالي وتلافي حدوث عجز في الموازنة العامة ويعود ذلك الى عدم التناسق بين ما تحققه الدولة من إيرادات مالية وما تخطط للنفقات العامة ،وهذا يفسر تحقيق فائض او عجز في الموازنة العامة.
2. مر التوازن المالي في عدة محطات حسب مفاهيم النظريات الاقتصادية ،فالفكر المالي التقليدي يرفض فكرة عجز الموازنة أو حدوث الفائض فيها ، وهذا يفسر لماذا تلجأ الدولة الى الاصدار النقدي لسد الاختلال ، أما التوازن المالي حسب الفكر الحديث فأنه يؤمن بالعجز المنظم عن طريق تدخل الدولة على زيادة الطلب الكلي (العائلي والحكومي)من اجل انعاش العملية الاقتصادية وتشغيل كل الطاقات المتاحة في الاقتصاد .
3. تمثل الموازنة العامة للدولة الوسيلة الأساسية لتحقيق أهدافها بحيث يجعل لها القدرة في التأثير على جميع نواحي المجتمع الاجتماعية والسياسية والاقتصادية فالفشل في أعدادها يخلق حالة من عدم التوافق بين الأقتصاد والمجتمع.
4. تعد الايرادات العامة بمثابة الأدوات المالية التي تمكن الدولة من تغطية نفقاتها المختلفة ، وتتألف عادة من ايرادات ثابتة مصدرها الثروات الطبيعية والدومين العام للدولة التي تستحصل من استخدامه على ايرادات عامة ،وغالبا ما تنظم الدولة أدوات معروفة لتحقيق العدالة بين مواطنيها في الدفع مثل الرسوم والضرائب (المباشرة وغير المباشرة)الى جانب أيرادات تحصل عليها الدولة من الخارج مثل المساعدات والمعونات الدولية دون مقابل.
5. يتصف الاقتصاد العراقي بالأحادية نظراً لهيمنة القطاع الاستخراجي (النفطي) على هيكل الناتج المحلي الاجمالي وبنسبة تصل الى نحو أكثر من ذلكَ تقريباً نحو 90% مقابل تخلف القطاعات الاقتصادية الأخرى (الزراعة والصناعة)،ومع استمرار هذه الحالة في حقب زمنية متعاقبة ،لم تنجح خطط التنمية الاقتصادية في خلق أرتباطات خلفية وامامية مع بقية القطاعات الاخرى المساهمة في الناتج المحلي الإجمالي .
6. تهيمن الإيرادات النفطية على الإيرادات العامة في العراق منذ أنجاز عملية التأميم وتحول العراق الى دولة ريعيه بامتياز ، اذ تبلغ نسبة مساهمة الصادرات النفطية الى اجمالي الصادرات الكلية نحو

99% ، وهذا مؤشر واضح جداً على فشل تحقيق التنويع الاقتصادي ،ويقف وراء حالة الاقتصاد العراقي دخول البلد في حروب اقليمية والخضوع الى العقوبات الدولية .

7. يتفق معظم المراقبين الى الشأن الاقتصادي العراقي الى وقوف العديد من المعوقات التي تقف حائلاً امام نهوض الاقتصاد العراقي ، وفي مقدمة تلك الاسباب ما بعد عام 2003 ، الفساد المالي والاداري بكل أنواعه والذي أصبح فساداً ممنهجاً ضمن جسد الدولة العراقية .

8. يتعرض العراق الى ظاهرة الاغراق التجاري من قبل جميع دول الجوار العراقية ، ساهم ذلك في قتل الصناعة العراقية واخراجها من المنافسة ،وقد تسبب ذلك في نزيف الاموال العراقية المتأتية من الصادرات النفطية.

9. لجأت الحكومة العراقية ما بعد عام 2003، الى القروض الخارجية لتمويل عجز الموازنة الاتحادية بسبب تخلف الايرادات العامة لتغطية النفقات العامة وخصوصاً النفقات التشغيلية بعد زيادة عدد الموظفين والعاملين في القطاع العام بحثاً عن الوظيفة في القطاع العام ،وما بعد عام 2014 تعرض العراق الى صدمتين الاولى ناجمة عن العمليات الارهابية لتنظيم داعش والثانية نجمت من أنخفاض اسعار النفط الخام عالميا ، مما أثر سلباً على الايرادات العامة للدولة و دفعها اللجوء الى القروض الخارجية ،ثم القروض الداخلية من المصارف الخاصة والأقلية لتسديد رواتب الموظفين وتمويل عمليات الأعمار والبناء للمناطق المدمرة من جراء العمليات الارهابية .

10. أظهر تحليل مؤشرات أعباء الدين العام بشقيه(الخارجي والداخلي)عدم بلوغ العتبات الخطيرة المحددة من قبل البنك الدولي وصندوق النقد الدولي ،وهذا يعني ان العراق قادر على تحمل تلك الأعباء في حالة أجراءات الاصلاحات الاقتصادية المناسبة على الرغم من إنَ بعض المؤشرات تبين احياناً خطورة الدين العام وانعكاسهُ على تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية لحد الأن .

التوصيات

1. من الضروري القيام بالتنويع الاقتصادي في العراق والعمل الجدي للتخلص من هيمنة القطاع الاستخراجي على المساهمة في تكوين الناتج المحلي الاجمالي للعراق فهناك دول عديدة نفطية مجاورة للعراق نجحت في احداث التنويع الاقتصادي .
2. تفعيل قوانين الحد من الفساد الاداري والمالي والذي أصبح فساداً ممنهجاً ، ولا يكفي بالعمليات الصغيرة لابد ان يطال الرؤوس الكبيرة التي أستحوذ ت على المال العام دون مسائلة ، فضلاً عن اتخاذ الخطوات الجادة والفاعلة لمكافحة الفساد الإداري والمالي في العراق.
3. أصلاح النظام الضريبي للعراق ليشمل الفئات المشمولة دون محابات من قبل الجهات المسؤولية للحد من التهرب الضريبي ، اذ لاتزال الايرادات المتأتية من الضرائب لا تمثل نسبة تذكر في الموازنة الاتحادية .
4. السيطرة على المنافذ الحدودية الرسمية وغير الرسمية للحد من دخول السلع والبضائع الى الاسواق العراقية دون دفع الرسوم على الاستيرادات ،مع ضرورة تفعيل قانون المنافذ الحدودية رقم (30)لسنة 2016.
5. توحيد الرسوم الكمركية بين منافذ الاقليم وهيئة المنافذ الحدودية ، مع ضرورة عودة المبالغ الضريبية على السلع والبضاعة الى خزينة الدولة.
6. قيام البنك المركزي في استقطاع الرسوم الكمركية من الحوالات التجارية مباشرة ، بمقدار يوازي قيمة فاتورة الاستيراد بما يضمن الحق العام.
7. الربط الالكتروني بين المنافذ الحدودية أي القيام(بالأتمتة)بين الجهات ذات العلاقة (هيئة المنافذ الحدودية والبنك المركزي و وزارة التخطيط و وزارة التجارة)حتى يتم ضبط قيمة الاستيرادات بصورة دقيقة لتكون الارقام موحدة لأستخدامها فيما بعد بالتحليل الاقتصادي والاحصائي واصدارها في تقارير رسمية لتضع بيد الباحثين والمهتمين في التحليل والتخطيط الاستراتيجي .
8. يكون من الملائم جداً القيام بأعداد الموازنة الاتحادية بشكل جديد والتخلي عن الصيغة التقليدية المتبعة في العراق منذ عام 2003، لتكون موازنة التخطيط والبرمجة أو صيغ أخرى حديثة لتخلص من الحالة الشائعة التي دائماً تحصل في الموازنات الاتحادية في العراق ، اذ تبدأ في عجز وتنتهي بفائض نتيجة التخلف في تنفيذ المشاريع الاستثمارية ما عداً عام 2014 لأسباب معروفة.
9. التقليل من اللجوء الى القروض الخارجية أو الداخلية لتمويل عجز الموازنات الاتحادية التي يعد خياراً تمويلاً ذات مخاطرة مالية على الاجيال المستقبلية لما تحمله من مؤشرات خطيرة على أحداث التنمية

الاقتصادية والاجتماعية ، فضلاً على ذلك فإن سداد القروض الداخلية والخارجية يؤدي الى اسمرار العجز في الموازنة العامة للدولة.

10. يكون من الضروري جداً اللجوء الى خيارات تمويلية أخرى بإمكانها توفر للعراق موارد مالية تضاهي أيرادات الصادرات النفطية لو تم استغلالها بشكل جيد وبعيد عن الفساد المالي والاداري وفي مقدمتها تفعيل القطاع السياحي واستغلال المجال الجوي للطائرات في سماء العراق ،واقامة مناطق للتجارة الحرة الى جانب تفعيل الاصلاحات الاقتصادية والمالية التي جاءت بها الورقة البيضاء لو طبقت بصيغة علمية دون أنتقائية.
11. زيادة مساهمة الاستثمار المحلي والاجنبي وخصوصاً في القطاعات غير النفطية لرفع مساهمتهُ في الناتج المحلي الإجمالي الى ما يقل عن 75% أو أكثر .
12. العمل على تشجيع القطاع الخاص وتحسين أداء المؤسسات المالية من أجل اعادة هيكلة الاقتصاد العراقي لمواجهة التحديات المقبلة .

المصادر والمراجع

أولاً : الكتب

- القرآن الكريم

1. أبد جمان ، مايكل ،الاقتصاد الكلي ،النظرية والسياسة ، ترجمة وتعريب محمد إبراهيم ، الرياض – السعودية ، دار المريخ،1999.
2. إبراهيم ، موسى ،السياسة الاقتصادية الحديثة ، بيروت– لبنان، دار المنهل اللبناني ، ط1،1998.
3. أبو العلا ، يسرى وآخرون ، المالية العامة والتشريع الضريبي ،جامعة بنها ، مصر،2006.
4. أبو العلى ، يسرى ، وآخرون، علم الاقتصاد ، دار الفكر الجامعي ، الطبعة الأولى ،2008.
5. إسماعيل، مدحت محمد ،العلاقة بين مفهوم الموازنة العامة ومفهوم النظم وتأثيره في تطوير نظام المحاسبة العامة محاسبياً ، جامعة اليرموك ،الأردن،1986.
6. إسماعيل، مدحت محمد ،عبد الحليم كراجه ، المحاسبة الحكومية بين النظرية والتطبيق ، دار الأمل للنشر ، الطبعة الأولى ، الأردن،1987.
7. الأعسر، خديجة ،اقتصاديات المالية العامة ،د ط، دار الكتب المصرية ، مصر،2016.
8. ألشمري، ناظم ،النقود والمصارف ،مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، جامعة الموصل ،1988.
9. أللوزي ، سليمان احمد وآخرون ، أدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق ، دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة ، عمان،1997.
10. بسيوني ، احمد محمد ، المحاسبة الإدارية ، دار الكتب للطباعة ،جامعة الموصل ، 1988.
11. بطريق ، يونس احمد ،اقتصاديات المالية العامة ،دار الجامعة ، بيروت،1986.
12. البطريق ، يونس احمد وآخرون ، مبادئ المالية العامة ، دار الجامعة ، الإسكندرية،2000.
13. بن حسين، هاني ،اقتصاديات النقود والبنوك ، دار الكندي للنشر والتوزيع ، عمان،2012.
14. بن عزة ، محمد ،ترشيد الأنفاق العام بأتباع منهج الانضباط بالأهداف دراسة تقيميه لسياسة الأنفاق العام في الجزائر خلال الفترة 1990–2009،جامعة أبي بكر بلقايد ، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير ، الجزائر،2010.
15. توفيق ، حسن احمد ،الإدارة العامة ، المطابع الأميرية ، القاهرة،1980.
16. ثويني ، فلاح حسن مشكلة المديونية الخارجية الأسباب والآثار ، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية ، المجلد3 ، العدد 10،2006.

17. جعفر ، مجيد عبد ، الموازنة العامة للدولة ، الجامعة المستنصرية ، مديرية دار الكتب للطباعة والنشر ، بغداد،1999.

18. الجنابي ، طاهر ،علم المالية والتشريع المالي ،دار الكتب للطباعة والنشر، الموصل ، الطبعة الأولى،1990.

19. الحاج ، طارق ،المالية العامة ،دار النهار للنشر والتوزيع والطبع ، عمان،1994.

20. الحجار، بسام ،الاقتصاد النقدي والمصرفي ، ط2، دار المنهل اللبناني ، بيروت،2009.

21. حشيش ، عادل احمد أساسيات المالية العامة ، مدخل لدراسة أصول الفن المالي للاقتصاد العام ، دار المعرفة الجامعة ،الإسكندرية،1996.

22. حمزة ، حيدر جاسم ،موازنة العراق العامة لسنة 2015 الطموح والتحديات ، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، جامعة بغداد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، المجلد21،العدد85،2015.

23. الخطيب، خالد شحادة ،احمد زهير شامية ، أسس المالية العامة ، دار وائل للنشر ، ط01 ، الأردن، 2003.

24. خير الله ، داوود ، الفساد كظاهرة علمية واليات ضبطها ،مجلة المستقبل العربي ،العدد 309 لسنة 2004.

25. دراز، حامد عبد المجيد ،سميرة إبراهيم أيوب ، مبادئ المالية العامة ،الدار الجامعة ، الإسكندرية،2003.

26. رسول ، محمد مازن ،في قضايا الفساد ومؤثراته المختلفة ، مجلة النبأ ،العدد 80، السنة الحادية عشر،2006.

27. الزبيدي ، عبد الباسط علي جاسم ، الموازنة العامة للدولة والرقابة على تنفيذها ، دار الحامد ، ط1 ، الأردن ، 2014.

28. الزبيدي، حسن لطيف كاظم ، عاطف لافي السعدون ، الفساد وجذوره وثماره المرة في العراق ،مجلة دراسات اقتصادية ،العدد 18 ، بغداد ، بيت الحكمة ، 2006.

29. زريق ، احمد عبد الرحيم ، الدين العام وعجز الموازنة في مصر ،ط1 ، مكتبة القدس ،القاهرة،1999.

30. سيجل، باري ،النقود والبنوك والاقتصاد ، وجهة نظر النقديين ، ترجمة طه عبد الله وعبد الفتاح عبد الرحمن ، دار المريخ للنشر ، الرياض،1987.

31. الشعراوي ، عايد فضل ،السياسة المالية في دولة الخلافة ، دار البشائر الإسلامية ، بيروت،2007.

32. شندي ، أديب قاسم ، الاقتصاد العراقي إلى أين ،النجف الاشرف ، ط1،دار المواهب للطباعة،2011.

33. صالح ، محمد عبد ،واقع الاقتصاد العراقي والتحديات التي تواجهه بعد عام 2003، مجلة المستنصرية للدراسات العربية والدولية ، العدد 57،2017.

34. صبرينه ، كردودي ، تمويل عجز الموازنة العامة في الاقتصاد الإسلامي(توظيف –القروض) ، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، جامعة بسكرة ، العدد 13، جوان،2013.

35. طاهر، إبراهيم محمد علي وآخرون ، المحاسبة الحكومية ، الطبعة الأولى ، مكتبة الدار الشامية ، عمان، 1998.

36. عاشور، احمد صقر ،نحو برنامج متكامل لمكافحة الفساد المالي والإداري ، نشرة أخبار الإدارة ، 1991.

37. عبد الرزاق ، محمود ، الاقتصاد المالي ، الطبعة الأولى ، دار الجامعية للنشر، الإسكندرية ،2011.

38. عثمان ، سعيد عبد العزيز ،مقدمة في الاقتصاد العام ،الجزء الأول ، الدار الجامعية ، ط4 ، الإسكندرية ، 2003.

39. عجام، ميثم صاحب ،علي محمود سعود ، فخ المديونية للدول النامية ،دار الكندي للنشر ، عمان ، 2000.

40. عزيز، محمد ،النقود والبنوك، ط1 ، مطبعة المعارف ، بغداد،1968.

41. عصفور، محمد شاكر أصول الموازنة العامة ، ط1 ، دار المسيرة للنشر والطباعة ، عمان–الأردن ، 2008.

42. عطوى، فوزي ،المالية العامة ،منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان،2003.

43. علي ، احمد ابريهي ،الاستثمار الأجنبي في عالم الحر والانفتاح المالي ، الطبعة الأولى ، بيت الحكمة، بغداد،2011.

44. علي ، علي عبد القادر ،مؤشرات قياس الفساد الإداري ، المعهد العربي للتخطيط في الكويت ، العدد 70، السنة السابعة، 2008.

45. العمري، هشام محمد صفوت ،اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية ، الجزء الثاني ، مطبعة التعليم العالي،1988.

46. العيساوي، عبد الكريم جابر شنجار ، الاقتصاد الدولي ، السياسات والتطبيقات ، الدار العربية للعلوم ناشرون ، الطبعة الأولى ، تشرين الثاني ، بيروت،2018.

47.قانون أصول المحاسبات العامة رقم 28لسنة 1940و تعديلاته ، مديرية المحاسبات العامة، دار الحرية للطباعة ،الطبعة الثانية ،بغداد،1976.

48. كنعان ، علي ،الاقتصاد المالي ،جامعة دمشق ، مطبعة الروضة ،2009.

49.كنعان ، علي ،النقود والصيرفة والسياسة النقدية ، ط1،دار المنهل اللبناني ،2012.

50.لحسن، دردوري ،عجز الموازنة العامة للدولة وعلاجه في الاقتصاد الوضعي ، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية ، جامعة بسكرة ، الجزائر ، العدد 13ديسمبر،2013.

51.محمد ، احمد جاسم ،مستقبل الاقتصاد العراقي والبديل المقترح لتحقيق التنمية ، مجلة البحوث الاقتصادية والمالية ، العدد الثاني ،ديسمبر،2014.

52.المغربي ، إبراهيم متولي إبراهيم حسن ،الآثار الاقتصادية للتمويل بالعجز من منظور الفقه الإسلامي والاقتصاد الوصفي ، الإسكندرية ، دار الفكر الجامعي،2010.

53.مفتاح، صالح النقود والسياسة النقدية، ط1،دار الفجر للنشر والتوزيع ، بيروت،2005.

54.المهايني ، محمد خالد ،خالد شحادة الخطيب ، المالية العامة ، د ط منشورات جامعة دمشق ، مديرية الكتب والمطبوعات ،سوريا، د س .

55. الموسوي ، واثق علي، الموازنة العامة والتوازن المالي ،موسوعة اقتصاديات التنمية ، الجزء الأول ، دار الأيام للنشر والتوزيع،2008.

56.ناشد ، سوزي عدلي ، أساسيات المالية العامة(النفقات العامة ،الإيرادات العامة ،الميزانية العامة) ، ط1 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان،2008.

57.النحراوي ، أيمن، لوجستيات التجارة الخارجية الدولية ، الطبعة الأولى ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2008.

58.يوسف ، يوسف حسن ، البنوك المركزية ودورها في اقتصاديات الدول ، الطبعة الأولى ، دار التعليم الجامعي ، الإسكندرية،2014.

59. يونس، منصور ميلاد ،مبادئ المالية العامة ،الناشر الجامعة المفترحة ليبيا ، الطبعة الأولى،1994.

ثانياً :البحوث والدراسات

1. ألساكني، علي عباس فاضل ،تنويع مصادر الإيرادات العامة ، بحث مقدم إلى الدائرة الاقتصادية ، وزارة المالية العراقية،2009.

2. ألسعيدي ، ناجي رديس عبد ، الدين العام وانعكاسه على الأنفاق الاستثماري في العراق للمدة 2013-2014،مجلة كلية التربية للعلوم الإنسانية ، جامعة الكوفة ، العدد 21،2017.
3. ألعبيدي، علي حسين ،محمد عمرو هشام ، اتجاهات الدين الداخلي في العراق والمسار المستقبلي المطلوب ، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية ،المجلد 62،2018.
4. جاسم، عبير محمد ،سارة عبد الرضا سلمان ، أسباب المديونية الخارجية وأثارها في دول عربية مختارة – الجزائر- الأردن حالة دراسية للمدة 2003-2014،مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية ،العدد 59،2019.
5. جعفر، مجيد عبد ، أصلاح نظام الموازنة العامة ، مجلة الاقتصادي ، عدد خاص لبحوث المؤتمر العلمي14 الجمعية الاقتصاديين العراقيين للفترة من 12-13-2002،آذار ، دار الحرية للطباعة والنشر، بغداد،2002.
6. الحاج، حسن ،عجز الموازنة ،المشكلات والحلول ، جسر التنمية ،المعهد العربي للتخطيط في الكويت، العدد الثالث و الستون ،أيار،2007.
7. حسين، بيداء رزاق ،أثر تغييرات أسعار النفط على الاستقرار النقدي في العراق للمدة 2003-2013، جامعة البصرة ،كلية الإدارة والاقتصاد،2017.
8. داوود، الشيخ ، عماد صلاح، الفساد و الإصلاح ، منشورات الكتاب العربي لسنة 2003.
9. الزبيدي ، حسن لطيف كاظم ، وآخرون ، النفط العراقي والسياسة النفطية في العراق والمنطقة في ظل الاحتلال الأمريكي ، مركز العراق للدراسات ،2007.
10. الزيدي ، حسن لطيف ،خالد محمد شبر ، التنمية في العراق في ظل الحرب على الإرهاب ، مجلة حمورابي ، العدد 5،مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية ، بغداد،2013.
11. سلمان ، مصطفى حسين ،دراسات في الاقتصاد المالي ، الدار الجامعة الجديدة،1990.
12. الطائي ، مهدي طالب إبراهيم ،الأهمية الاقتصادية لإقامة منطقة حرة في إقليم كردستان السليمانية ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، الجامعة المستنصرية ،العدد57،بغداد،2005.
13. طبرة، حسن فارس عبود ،تقديم حجم ظاهرة الفساد في المؤسسات الحكومية العراقية من وجهه نظر تدريسي الجامعات ، مجلة النزاهة والشفافية للبحوث والدراسات ، العدد السابع،2014.
14. عبد الحليم ، صفوان قصي ، العلاقة بين تقديرات الموازنة العامة الاتحادية والتنفيذ الفعلي ، مجلة دراسات محاسبة ومالية ، جامعة بغداد ، العدد 43 ، الفصل الثاني،2018.

15. عبد الرضا ، أنس ،محمد الزبيدي ، الأهمية الاقتصادية للمجال الجوي العراقي للمدة 2004-2018 ، مجلة الإدارة والاقتصاد ، المجلد9 ، العدد33 ، كربلاء،2020.

16. عبيد، باسم خميس ، تقدير وتحليل العلاقة بين معدل نمو الناتج المحلي الإجمالي ومعدل البطالة في الاقتصاد العراقي للمدة1990-2014،مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية ، جامعة الانبار، المجلد 23،العدد96،2017.

17. عداي، نور شدهان ،تحليل مسارات الدين العام للمدة 2010-2014 ، وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، قسم السياسات الاقتصادية ، بغداد،2016.

18. العكام ، محمد خير ،المالية العامة ، الإيرادات والنفقات ،منشورات الجامعة الافتراضية السورية ، 2018.

19. علوان، علاء حسين ،علي نعمه بيتي ، دور الإدارة الكمركية في زيادة إيرادات الهيئة العامة للكمارك دراسة تطبيقية ، جامعة النهرين ، وزارة المالية ، كلية اقتصاديات الأعمال ،2016.

20. علي ، بودلال ، العجز الموازني في الجزائر الأسباب-النتائج والحلول ، مجلة اقتصاديات الأعمال والتجارة ، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان ، الجزائر ، العدد السادس ، سبتمبر 2018.

21. لمهايني ، محمد خالد ،سياسة أدارة الدين العام ،مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية ،المجلد الأول ، العدد 2،دمشق،1999.

22. محمد ، شيماء فاضل ، وآخرون، قياس اثر تطور الدين العام على موازنة العراق الاتحادية باستخدام النموذج ARDL ، مجلة جامعة واسط للعلوم الإنسانية ، المجلد14،2018.

23. مسح للتطورات الاقتصادية والاجتماعية في منطقة الاسكواه 2004- 2005، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا ،الأمم المتحدة ، نيويورك،2005.

24. المعموري ، عبد علي كاظم سميحة ماجد المعموري ، الامم المتحدة والتضحية بالأمن الإنساني في العراق ، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الإستراتيجية ، بغداد،2011.

25. منظمة الشفافية الدولية ،نظام النزاهة العربي في مواجهة الفساد ،كتاب المرجعية ، المركز اللبناني للدراسات،2005.

26. مؤشر الفساد في الأقطار العربية-إشكالية القياس والمنهجية ،بحوث ومناقشات الحلقة النقاشية التي أقامتها المنظمة العربية لمكافحة الفساد والمؤسسة العربية للديمقراطية ،ط1، بيروت، مركز دراسات الوحدة العربية ،2010.

ثالثاً : المؤتمرات والندوات

1. عبد الكريم ، البشير ، انعكاس المخاطر القطرية على الاستثمار الاجنبي المباشر، حالة الجزائر ضمن مشاركة في الملتقى الدولي الثالث حول إستراتيجية أدارة المخاطر في المؤسسات الافاق والتحديات ، جامعة حسيبة بن بو علي ، بالشلف كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير،2012.
2. العلي، احمد بريهي ، سياسة الدين العام وخصائص الاقتصاد النفطي ورقة مقدمة الى بيت الحكمة بالتعاون مع قسم الاقتصاد في كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة المستنصرية ،2015/11/17 الى الندوة.
3. عياش، بلعاطل ، سميحة نوي ، آليات ترشيد الأنفاق العام من اجل تحقيق التنمية البشرية المستدامة في الجزائر ، أبحاث المؤتمر الدولي ،جامعة سطيف ، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية ، الجزائر ، 2013.
4. ألنجار، سعيد ،التصحيح والتنمية في البلدان العربية ، ندوة مشتركة تحت أشراف صندوق النقد العربي ،صندوق النقد الدولي ، أبو ظبي،16-18شباط،1987.

رابعاً : الرسائل والأطاريح.

1. شاكر، محمد منير ،مضامين استخدام موازنة الاساس الصفري في الادارات الخدمية والعامة في العراق ، أطروحة دكتوراه ،الجامعة المستنصرية ، قسم المحاسبة ،بغداد،1996.
2. البغدادي ، صلاح صاحب شاكر ،الموازنة وأسس تخطيطها في الوحدات الاقتصادية الخدمية، أطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، كلية الادارة والاقتصاد ، قسم المحاسبة،1996.
3. لصائغ ، محمد يونس يحيى ،تحضير وأعداد الموازنة العامة للدولة ،رسالة ماجستير ، القسم العام ، جامعة الموصل ، كلية القانون،2001.
4. شاني ، سلام كاظم ، تحليل العلاقة بين الموازنة العامة والناتج المحلي الاجمالي في العراق للمدة1988-2009،رسالة ماجستير مقدمة الى مجلس كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة كربلاء ،2011.
5. مسعود ، درواسي ،السياسة المالية ودورها في تحقيق التوازن الاقتصادي (حالة الجزائر)،1990-2004،اطروحة مقدمة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم الاقتصادية ، جامعة الجزائر،2005

6. الفتلي، قيصر علي عبيد ،سبل الارتقاء بأداء الاجهزة العليا للرقابة لمواجهة الفساد الاداري والمالي في الاجهزة الحكومية ،دراسة ميدانية في بعض المؤسسات الحكومية ،رسالة ماجستير ،كلية الادارة والاقتصاد ، جامعة الكوفة،2011.

7. الدليمي، محمد عبد صالح ،العلاقة بين السياسة المالية والطلب الكلي في الاقتصاد العراقي خلال المدة 1980-1998،اطروحة دكتوراه غير منشورة، جامعة المستنصرية ،كلية الادارة والاقتصاد،2003.

8. السامرائي ، اسماعيل كيلان ،دور السياسة المالية في ضبط معدلات التضخم الاقتصاد العراقي للمدة 1989-2008،رسالة ماجستير ، جامعة تكريت ،كلية الإدارة والاقتصاد،2011.

9. منهل ، يوسف محمود ،جدوى انضمام العراق للمنظمة التجارة الخارجية ،أطروحة دكتوراه ،فلسفة في الاقتصاد ، كلية الإدارة والاقتصاد ، جامعة بغداد،2006.

10. عفراء هادي سعيد ، البنك المركزي والاقراض الخارجي الحكومي ، اطروحة دكتوراه ، جامعة بغداد ، 2004.

خامساً : التقارير والنشرات

1. البنك الدولي ،قسم الإحصاءات والبيانات :

-www.worldbank.org-statisticaldata.

2. صندوق النقد العربي ، الدائرة الاقتصادية والفنية ، الدول العربية ، مؤشرا اقتصادية ، أعداد مختلفة ، سنوات مختلفة.

3. صندوق النقد العربي،التقرير الاقتصادي العربي الموحد ،أعداد مختلفة،سنوات مختلفة:-

-http://countryeconomy.com/gdp/Iraq.

4. التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، أبو ظبي،1991.

5. OPEC.Annual statistical Bulletin in 2007 –tables.4x5.

6. قانون مكافحة غسل الأموال التابع للبنك الدولي.

7. البنك الدولي، قسم الإحصاءات والبيانات :

at:https:// www.macrotrends.net/countries/IRQ/Iraq/gin-gross

8. صندوق النقد العربي ،نشرة الإحصاءات الاقتصادية للدول العربية ،العدد 2011/31.

9. صندوق النقد العربي ، التقرير الاقتصادي العربي الموحد ، أعداد مختلفة ،سنوات مختلفة.

10. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي أسيا ، نشرة التجارة الخارجية للمنطقة العربية ، العدد السادس والعشرون ، بيروت،2018.

11. OPEC .Annual statistical Bulletin.

12. تقارير منظمة الشفافية الدولية للأعوام (2003-2019).

13. المؤسسة العربية لضمان الاستثمار ،مناخ الاستثمار في الدول ،الكويت،2001.

14. المنظمة العربية للتنمية الزراعية ،الكتاب السنوي والإحصاءات الزراعية ، مجلدات -28-27-26 33-32-31-30-29.

15. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ،نشرات مختلفة(2003-2019).

16. البنك المركزي ، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ،تقارير اقتصادية مختلفة(2009-2019).

17.البنك الدولي ،البيانات:

-at-http://data.albanakaldawli.org

18. البنك المركزي العراقي وتطور سياساته النقدية والرقابة المصرفية ، البنك المركزي، بغداد،2011.

19. البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للأحصاء والابحاث ،المجموعة الاحصائية السنوية للبنك المركزي العراقي للمدة 1990-2003،حزيران ،عدد خاص،2002.

20. البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للأحصاء والابحاث ، التقارير الاقتصادية السنوية للبنك المركزي العراقي للسنوات(2004-2018).

21. البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للأحصاء والابحاث ، البيانات الاقتصادية والاحصائية:

-at-http://cbiraq.org/Data valus .aspx?dtfrm=12/31/2004&dt To=05/?

22. وزارة المالية ،الدائرة الاقتصادية ، بغداد ، سنوات متعددة.

23. البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للأحصاء والابحاث ، قسم احصاء ميزان المدفوعات.

24. جمهورية العراق، وزارة المالية ، دائرة الموازنة.

25. جمهورية العراق ، وزارة المالية.

26. وزارة التخطيط ،الجهاز المركزي للاحصاء ، مديرية الحسابات القومية.

27. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للاحصاء والابحاث ،نشرات مختلفة(2003-2018).

28-Toint world Banak .IMF Debt sustainability frame work for Low-Income countries march .12.2020.

سادساً : المصادر الأجنبية

First : books

1. Harvey S.Rosen,Ted Gayer,public finance,5 edition, Mc . Graw – Hill , United states ,2008 .
2. Ian J Allen ,unreserved fund Balance and local coverment finance , Research Bulletin ,the Government finance officers Association,1990.

Second : Reports

1.CFOA ,Recommended Budget pactices , united states of America , Fairmount capital Advisors,lnc,1998.
2.Robert Boije ,the general govem ment structural loudget balance , Economic Review,2004.
3.Bemard Laurens and G.de la piedra Enrique ,coordination of monetary and fiscal policies, IMF working paper ,lnternational monetary fund,1998.
4.United states Agency for lnternational Developmen ,public Expenditure perspectives, fiscsl Reform ll project ,United stat,2011.
5.Aaron wildarsky ,controlling public Expenditure :the theory of Expenditure Limitation ,OECD Journal on Budgeting,vol.2,No.4,2003.
6.william Barker, the concept of Tax in EU member states-General lntroduction and comparative Analysis ,paper Draft 0605,penn state Dickinson school of Law USA,2005.
7.Calvin H.Johnson , Apportionment of direct Taxes :the foul-up in the core of the constitution, William&mary Bill of Rights Journal ,vol .7,No .1, 1998.
8.Aaron wildavsky /the politics of the Budgetary process (Boston little Brown and co.1964).
9.Axelord ,Donald /Budgeting for modem Government/New york,1995.

10. Biriston. R.J the financial manager and the search for Efficiency Research paper submitted to the third conference of Accounting Hold in Hull University .hull.U.K.1985:
11. -Brian w. Cashell :The Economics of the federal Budget Deficit .crs Report for congress .Updated January 28-2005.
12. william G. Gala &peter R.orszag :Economic Effects of Sustained Budgwt Deficits, Economic, Jornal June vol.90 No.358.2003.
13. carlo favere & Francesco Giavazzi :Debt and the Effect of fiscal policy, the federal Reserve Bank ,of Boston for lts Hospitality while this paper was compleited,February 2008.
14. Harvy S.Rosen & Ted Gayer :publice finance published By mcgraw-Hill/lrwin ,American, Newyork ,Ninth Edition,2010.
15. Bruce A.Blonigen .Antidum ping and Retaliation threats .NBER working paper Now8576.November.2001.
16. Dealing with Disruption :lfswf Annual Review 2017,lnternational forum of Sovereign wealth funds(IFSWF).2017

Thirdl : Internet

1. رشيد بنعياش ،محور الادارة والاقتصاد ،العدد2938في 2010/3/8:-
at-//:www.https://m.ahewar.org
2. طارق حسن كوشك ، موازنة البنود تهدر الموارد المتاحة وتفاقم مشكلة الدين العام ،جامعة الملك عبد العزيز ،السعودية ، العدد 937في 1424/11/18:-
at-//:http:www.koshak./net/tariq/articles/2003.
3. حابلونسكي واخرون ، عوامل رفض نظام التخطيط والبرمجة والموازنة ،ترجمة فاتن شاكر ، مجلة المالية ، العدد الاول،1980:-
at-//www.maisamir77.61ogspot.com.
4. طارق حسن كوشك ، منتديات الفارس ،منتدى المقالات العامة ، القسم الاول:-
at-http//www.Alfaris.net.moduls.php.2004.

5.حمد خالد المهايني ،محاضرات في المالية العامة ،المعهد الوطني للادارة العامة ، الدورة التحضيرية،2013:-

at-http://www.ina.edu.sy/tbl-images/file00016625.3.2014.pdf.

6. زكي حنوش ، مظاهر الفساد الاداري في السلوك اليومي للمواطن العربي ،الاسباب والمعالجات ،جامعة حلب ، كلية الادارة والاقتصاد:-

at-www.paper.org/arabbic/activities.

7. ويكيبيديا(Wikipedia)،الموسوعة الحرة ، الفساد،2008.

8.رائد سالم الهاشمي ، قطاع الصناعة في العراق ،مشاكل وحلول 2014:-

at-kitabat@ kitabat.com/2014/4117.

9.احمد سليمان شريف، العرض والطلب، السعر بين المطرقة والسندان،2016:-

at-http://www.ida2at.com/your-guide-to-understand-taxes-definition-types-effects.

10.ايهاب علي النواب ، المنافذ الحدودية للعراق ، المورد الضائع،2017:-

at-http://annabaa.org/Arabic/economice articles/12387.

11. at-http://free zones.mof.gov.ig.

12. حيدر مرتضى ، مقالات اقتصادية،2أيار،2019:-

-at:https://m.annabaa.org/ Arabic economice articles/19132.

13. ثامر محمود الطائي ،الورقة البيضاء والاصلاح الاقتصادي المالي في العراق ، مدير ادارة العلاقات الاقتصادية بجامعة الدول العربية ، استاذ الاقتصاد القياسي بجامعة بغداد سابقاً:-

at-https://aawast.com/hom/article/2576366

Abstract

After 2003, the political and economic system in Iraq changed and a new phase began based on the numbers of federal budgets to implement economic programs prepared in advance by the various economic sectors, to achieve compatibility between society and the local economy. It is of great importance, that is, the preparation of the federal budget, through which members of the Iraqi society receive salaries, wages, social care and implementation of investment programs. In the rise and fall of the price of a barrel of crude oil globally, this unilateral appropriation of the federal budget is due to the weak contribution of other revenues to its financing.

For the purpose of reaching the objectives of the study, it was divided into three chapters. The first dealt with the conceptual and theoretical framework of the budget, while the second chapter addressed the nature of the Iraqi economy after 2003 by reviewing the size and structure of Iraq's gross domestic product with a statement of the obstacles to the advancement of the Iraqi economy. In the third chapter, the federal budget deficit was addressed. In Iraq, after clarifying the implications of the federal budgets for the period (2006-2019), with a focus on the most important material in the study, which is the Iraqi government's resort to external loans first, then internal loans to finance the federal budget deficit, and to show the risks of those loans (debts) indicators of external indebtedness were analyzed according to Thresholds for the debt burden set by the World Bank and the International Monetary Fund.

This study came out with a set of conclusions and recommendations, including:

Conclusions:

1- Achieving financial balance varies in different countries, depending on the methods that the state uses for the purpose of achieving financial control and avoiding a deficit in the public budget. in the general budget.

2- The financial balance has passed through several stations according to the concepts of economic theories. The traditional financial thought rejects the idea of the budget deficit or the occurrence of a surplus in it, and this explains why the state resorts to the monetary issue to bridge the imbalance. As for the financial balance, according to modern thought, it believes in the organized deficit through state intervention. To increase aggregate demand (family and government) in order to revive the economic process and operate all available energies in the economy.

The recommendations:

1- It is necessary to carry out economic diversification in Iraq and to work seriously to get rid of the dominance of the extractive sector to contribute to the formation of the gross domestic product of Iraq. There are many oil-producing countries neighboring Iraq that have succeeded in bringing about economic diversification.

2- Activating the laws to reduce financial and administrative corruption, which has become a systematic corruption and is not sufficient in operations. It must affect the large heads that have seized public money without accountability.

Republic of Iraq

Ministry of Higher Education and Scientific Research

AL- Qadisiya University

Administration and Economics College

Department of Economics

((IRAQI FEDERAL BUDGET DEFICIT TREATMENTS THROUGH INTERNAL AND EXTERNAL LOANS AFTER 2003:CAUSES REPERCUSSIONS))

Thesis of submitted

To the Board of the Faculty of Management and Economics University of Qadisiya

It is part of the requirements for a Master's Degree in Economics sciences.

by the student:

MARWA RAZAQ SAUD AL-ZIYADI

Supervised by:

PROF .DR.ABDUL KAREEM JABBAR .SHINJAR AL-ISAWI

1443 A.H 2021 A.D