تحليل تطور العلاقة بين الدين العام الداخلي وعجز الموازنة في العراق

للمدة (2004- 2019)

الباحثان:

1. ا. د. نزار كاظم صباح

2. حسن عبد الحمزة محمد

جامعة القادسية، كلية الادارة والاقتصاد

المستخلص

لقد مر العراق ونتيجة اتباع سياسات إنفاقيه توسعية بجملة من التحديات التي كانت سبباً في حدوث العجز المالي في بعض سنوات المدة (2004.2019)، الأمر الذي تطلب البحث عن وسائل لتمويل ذلك العجز ، وفي هذا الإطار تمحورت أهداف البحث بتحليل عجز الموازنة العامة الاتحادية العراقية ومكونات الدين العام الداخلي العراق وتحليل العلاقة بينهما للمدة (2004 – 2019)، بتضمين البحث على مبحثين ركز الأول على الاطار المفاهيمي للدين العام وعجز الموازنة العامة، بينما جاء الثاني للتركيز على تحليل تطور العلاقة بين الدين الداخلي وعجز الموازنة في العراق للمدة (2004-2019)، وقد توصل البحث الى مجموعة من الاستنتاجات كان من اهمها وجود تاثير لبعض مكونات الدين العام لاسيما الدين الداخلي على وزارة المالية وبالتالياحداث العجز التراكمي .

مقدمة:

إن الدين العام يمثل مصدرا مهما من مصادر الإيرادات العامة تلجأ اليه الدولة لتمويل نفقاتها العامة عند عجزالايرادات الاخرى. إذ يعرف بأنه (المبالغ التي تلتزم بها الدولة أو احدى هيئاتها العامة للغير نتيجة اقتراضها هذه المبالغ الدين العجز في موازنتها العامة مع تعهدها بسداد الدين مع الفوائد المترتبة عليه بعد مدة حسب شروط انشاء هذا الدين، وقد نجم عن اتساع مهام الدولة وتعدد وظائفها إن تفوق الإنفاق الحكومي المحلي على الإيرادات المتحصلة لها ، وظهور مشكلة

العجز المالي الحكومي ، وقد تولد عن عجز الموازنة العامة وتزايد دورها في زيادة الدين العام مشاكل مالية أبرزها إن العجز ولد ضغطاً لرفع أسعار الفائدة بسبب الطلب المتنامي للحكومة على الأرصدة النقدية الخاصة المتاحة للإقراض ، كما إن زيادة حجم الدين العام يؤدي إلى نمو مدفوعات الفائدة ، وبذلك برز الاهتمام بالآثار الانكماشية للسياسة المالية التوسعية المبنية على العجز على الدخل الكلي.

وفي هذا الصدد احتلت الموازنة العامة بوصفها جزءً لا يتجزأ من أدوات السياسة المالية في العراق مكانة هامة لسعي نحو تحقيق اهداف السياسة المالية، فقد مر العراق ونتيجة اتباع سياسات إنفاقيه توسعية بجملة من التحديات التي كانت سبباً في حدوث العجز المالي في بعض سنوات المدة (2004.2019)، الأمر الذي تطلب البحث عن وسائل لتمويل ذلك العجز داخلية تارة، وخارجية تارة أخرى، وقد كان هذا العجز نفسة متمثلاً بعدم قدرة الدولة على تغطية نفقاتها العامة من مواردها الذاتية لاسيما الإيرادات النفطية ، إذ يعاني الاقتصاد العراقي عند تشريع الموازنة العامة من عجز مالي وينتهي في الغالب بالفائض منه، حتى أصبحت تلك الظاهرة أمراً معقد يوعز الى عدم اعتماد أسلوب الكفاءة في اعدادها، وبالتالي التأثير على مستوى الفاعلية.

أهمية البحث:

تكمن أهمية البحث في ان السياسة المالية لها دور مهم وكبير في الاقتصاد العراقي، أذ انها تمثل أداة رئيسة مؤثرة في النشاط الاقتصادي من خلال أدواتها المختلفة، ولذلك ترتبط فاعليتها في ظل التحديات التي تعترض تحقيق الأهداف المرجوة منها لاسيما، وان السياسة المالية ترتبط بتمويل عجز الموازنة العامة الاتحادية، وهو يفرض علينا اتباع الأسلوب الأمثل خصوصاً وان تمويل الموازنة في العراق يرتبط بحجم الإيرادات النفطية.

مشكلة البحث:

أن مشكلة العجز في الموازنة العامة من المسائل والقضايا الجوهرية التي أثارت اهتمام الباحثين في بلدان العالم، لذا فأن الاقتصاد العراقي يعاني من العجز الناجم عن قصور الإيرادات عن تغطية النفقات العامة في الموازنة الاتحادية، فلجأت الدولة الى الدين العام باعتباره واحد من وسائل الدين، ولذلك جاءت إشكالية البحث في كيفية تمويل العجز في الموازنة العامة في العراق.

هدف البحث:

في إطار إشكالية البحث فان أهداف البحث يتمحور بالآتي :

1. تحليل هيكل الموازنة العامة الاتحادية العراقية خلال المدة (2004– 2019)

2. تحليل مكونات الدين العام الداخلي في العراق للمدة (2004– 2019)

3.تحليل العلاقة بين عجز الموازنة والدين العام الداخلي للمدة (2004 . 2019)

فرضية البحث:

ينطلق البحث من فرضية مفادها الاتي:

((تتصف فاعلية السياسة المالية في العراق بعلاقة إيجابية بين الدين العام الداخلي منه والخارجي مع عجز الموازنة العامة))

منهجية البحث:

تم استخدام منهج البحث العلمي الوصفي التحليلي القائم على استقراء الواقع، وتحليل بياناته في ضوء عنوان البحث

((فاعلية السياسة المالية في ظل تمويل العجز المالي في العراق ما بعد عام 2003))، لذا سيعتمد الباحث في هذا البحث المنهج التحليلي الاستقرائي من خلال تحليل المتغيرات، والعلاقات التي ترتبط فيما بينها في ضوء متطلبات البحث.

الحدود الزمنية والمكانية للدراسة:

1. تتضمن الحدود الزمانية بالمدة (2004. 2019).

2. تتضمن الحدود المكانية للبحث بدولة العراق.

هيكلية دراسة:

ولكي يحقق البحث هدفه فقد قسم على بحثين هما:

المبحث الأول: الاطار النظري للدين العام وعجز الموازنة العامة

المبحث الثاني: تحليل العلاقة بين الدين العام الداخلي وعجز الموازنة في العراق للمدة (2004-2019)

اولا: مفهوم الدين العام الداخلي

يعرف الدين العام الداخلي بأنه اتفاق بين طرفين يقوم بموجبه الطرف الدائن من (مؤسسات وطنية، افراد) بتقديم مبلغ من المال بالعملة الوطنية الى الحكومة عن طريق شرائهم حوالات الخزينة والسندات الحكومية، لقاء التعهد بتسديد قيمة القرض وفوائده خلال مده محدد ويسمى (القرض الوطني)، ينشأ هذا النوع من الدين عندما تقوم الحكومة بالاقتراض من الاشخاص المعنويين والطبيعيين داخل القطر، بصرف النظر عن جنسياتهم، وهو اجمالي الديون التي تكون في ذمة الحكومة والمؤسسات العامة تجاه الاقتصاد الوطني، وتتمثل صور الدين الداخلي بالاقتراض الداخلي للدولة وطرح سندات القرض في الداخل بالعملة الوطنية و يكتتب فيها من قبل رعايا الدولة والمقيمين فيها سواء كانوا افراد ام وحدات اقتصادية، باختصار فإن عملية الاستدانة الداخلية هي مجرد تحويل للثروة داخل البلد ويمكن تسديده بفرض ضرائب غير مباشرة، وان إصدار الدين المحلي يستند على مجموعة من الاعتبارات منها وجود فائض من المدخرات عن حاجة السوق اي عن حاجة الاستثمار الخاص، يقابله استعداد من قبل المدخرين اللاكتتاب في سندات القرض لما توفره الدولة لهم من مزايا مضمونة على أن لا تقل عن ما هو سائد في السوق، وقدرة الدولة على المحافظة على التوازن الاقتصادي الداخلي، ومنع الاختلالات من تضخم وتقلبات اسعار الصرف الأجنبي، وتأثيراتها السلبية في الاقتصاد الوطني [1], وينشأ الدين العام الداخلي عندما تلجأ الحكومة الى الاقتراض من الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في داخل البلد او المقيمين بغض النظر عن جنسياتهم، وهو إجمالي الديون العامة القائمة في ذمة الحكومة والهيئات الرسمية والمؤسسات العامة تجاه الاقتصاد الوطني للبلد، أو هو ما تدين به الدولة لمختلف مواطنيها الدائنين، فعندما تقترض الدولة في الداخل وتطرح سنداتها في الداخل وبعملتها المحلية (الوطنية) ويكتتب عليها من قبل رعايا تلك الدولة والمقيمين فيها من الأفراد او الوحدات الاقتصادية الأخرى[2]، وفي هذا الصدد فان اصدار الدين المحلي يستند على مجموعة من اعتبارات منها مدى توقر الفائض من المدخرات الحلية في السوق او الفائضة عن حاجة

الاستثمار الخاص المحلي، ومدى استعداد هؤلاء المدخرين للاكتتاب في سندات القرض، فضلا عن المزايا التي تقدمها الدولة والتي قد لا تختلف عن السائد في السوق المحلية[3].

واستنادا الى ذلك كله فان الدين العام الداخلي او المحلي هو اتفاق مسبق بين طرفين يقوم على اساسه الطرف الدائن (مؤسسات مالية وطنية، افراد) بتقديم مبلغ من النقود الى الحكومة من خلال شراء السندات الحكومية وحوالات الخزينة مقابل تعهد الحكومة بتسديده مع الفوائد خلال المدة المحددة ويسمى القرض هنا قرض وطني[4].

ثانيا : مفهوم الموازنة العامة وعجزها.

1. **مفهوم الموازنة العامة.**

قد اختلف العديد في مفهوم الموازنة العامة فالبعض يرى على انها دراسة تخطيطيه للموارد وتوزيع تلك الموارد بين مختلف الأهداف والحاجات، ويرى البعض الآخر الجوانب الإدارية التنظيمية للموازنة العامة كتوزيع المسؤوليات المختلفة واتخاذ القرار في إطار العلاقة السياسية بين سلطات الدولة، وهناك آخرون ينظرون إلى الجوانب المحاسبية للموازنة العامة كونها تحتوي على جداول وأرقام تتعلق بالإيرادات المتوقع الحصول عليها وعلى الجوانب التي سوف تصرف فيها تلك المبالغ المتحصلة من هذه الايرادات، وهذا يعكس الجانب الحسابي للموازنة[5], وهناك من يرى للموازنة العامة من الناحية القانونية، كون ان الموازنة العامة لا تكن سارية المفعول إلا من خلال الإذن الذي تحصل عليه السلطة التنفيذية من السلطة التشريعية وبالتالي تعتبر الموازنة العامة أداة فرض السلطة التشريعية لسيطرتها ورقابتها على السلطة التنفيذية[6].

نلاحظ من مفهوم الموازنة العامة من ناحية محاسبية أنها (تقدير الإيرادات، والنفقات العامة في فترة مقبلة من الزمن غالباً ما تكون سنة)[7], ويرى آخر مفهوم للموازنة العامة من ناحيتين أساسيتين: هما المحاسبية أي أنها تبين النفقات، والإيرادات المستقبلية، والأخرى أعتبرها أداة للدولة لتحقق أهدافها اي أنها عبارة عن عملية توقع وإجازة للنفقات والإيرادات العامة للدولة خلال فترة زمنية غالباً ما تكون سنة وتعبر عن أهداف الدولة الاقتصادية، والاجتماعية[8], ويرى

البعض على أنها خطة تتضمن تقدير لنفقات الدولة وإيراداتها خلال فترة قادمة غالباً ما تكون سنة، لكن هذا التقدير في ضوء الأهداف التي تسعى إليها السلطة السياسية"[9].

ويلاحظ الباحث على أنها, عبارة عن تنبؤ بالمبالغ المالية التي يمكن تحصيلها وكذلك التي ستنفقها الدولة من أجل ان تحقق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، خلال السنة القادمة، شريطة أن يتم يوافق الشعب عليها من خلال مجلس نوابه.

2. مفهوم عجز الموازنة العامة

يحدث العجز المالي الحكومي عندما تقوم الحكومة بأنفاق أكثر مما تحصل عليه، عادةً يكون العجز ما هو الا قضية اقتصادية وسياسية مهمة[10], لذلك فإنه عبارة عن زيادة في الانفاق على الايراد الحكومي، وهو يساوي الزيادة الصافية في الاقتراض الحكومي مضافاً له صافي النقص في الحقوق والارصدة النقدية[11], اذ يقصد به مقدار الانفاق الحكومي الذي يفوق ما يفرض من قبل الحكومة من رسوم وإيرادات وضرائب تحصل عليها كل سنة[12], وقد يكون له اهمية اقتصادية في فترات الركود الاقتصادي من خلال تشجيع الانفاق في القطاع الخاص، فالحكومة تقوم بأحداث عجز مقصود في الموازنة لتعمل على إنعاش الاقتصاد من حالة الركود، فالزيادة بالعجز تولد دخل إضافي للجمهور، اذ يجنب هذا الدخل الانخفاض في استهلاك الأفراد الا أن الانفاق الكلي لا يحصل به انخفاض بل يحصل الانخفاض في المدفوعات الضريبية, من كل ما تقدم نستطيع استخلاص النقاط الاتية:

أ- العجز في الموازنة هو انخفاض في الإيرادات العامة وارتفاع النفقات العامة.

ب- عادة العجز المقصود يكون مفيد، وكذلك يساعد على اجتياز الازمات الاقتصادية المتمثلة بأزمة الركود والتي تتزامن مع السياسة المالية التوسعية من خلال زيادة الإنفاق الحكومي (الطلب الكلي) حتى يلائم العرض المتزايد.

ت- العجز في الموازنة الحكومية يزداد عندما يكون مقصوداً، بذلك يصبح أداة مهمة من أدوات السياسة المالية بحيث تمارس تأثيراتها على أغلب المتغيرات الاقتصادية ومن مجمل هذا المتغيرات سعر الصرف.

المبحث الثاني: تحليل تطور العلاقة بين الدين العام الداخلي وعجز الموازنة في العراق للمدة (2004-2019)

اولا : تطور اتجاهات الدين العام الداخلي وعجز الموازنة العامة في العراق.

1. تحليل تطور الدين العام الداخلي

يلاحظ من الجدول (1) ان الدين العام الداخلي متذبذباً خلال مدة البحث (2004-2019)، اذ ارتفع من نحو (5,925) مليار دينار عام 2004 الى (9,181) مليار دينار عام 2010 نتيجة زيادة الانفاق العام لاسيما الجارية منها متمثلة برواتب الموظفين واجور العاملين فضلا عن الانفاق العسكري، اضافة الى التقلب الحاصل في الايرادات العامة بسبب التقلب في اسعار النفط، اما في عام 2013 فقد انخفض حجم الدين العام الداخلي الى (4,658) مليار دينار بسبب تحسن اسعار النفط، فضلاً عن عام 2014 ارتفع الدين العام الداخلي الى (9,510) مليار دينار وبنسبة اسهام الى اجمالي الدين العام بلغت نحو (12.30%) ثم ارتفع الى اعلى مستوى له بنحو (32,144) مليار دينار عام 2015، وبنسبة مساهمة الى اجمالي الدين بلغت نحو (31.90%) نظرا لاضطراب الاوضاع السياسية والاقتصادية في البلد، فضلاً عن التدهور في الوضع الأمني وزيادة الانفاق العسكري، اذ استمر بالارتفاع وصولا الى نحو (47,662) مليار دينار في عام 2016, بسبب توجه الحكومة نحو الاقتراض الداخلي عن طريق طرح سندات الدين العام متمثلة بسندات التسليم الآجل بالدولار وسندات الفلاحين وسندات المقاولين والسندات الوطنية، وبعد ذلك شهد الدين العام الداخلي انخفاضاً ملحوظاً اذ وصل الى (38,929) مليار دينار في عام 2019 بسبب عودة اسعار النفط الى الاستقرار النسبي واطفاء جزء من فضلا عن قيام بعض المصارف بتخفيض معدل الفائدة للديون الممنوحة للدولة، وقد اسهم ذلك كله بانخفاض نسبة اسهام الدين الداخلي ليتراوح بين (33.10%) و(39.90%) خلال السنوات (2016-2019).

جدول (1)

تطور مكونات الدين الداخلي العام في العراق للمدة (2004-2019)

مليار دينار

السنة	التمويل على وزارة المالية	الاسهام الى اجمالي التمويل الداخلي%	حوالات الخزينة لدى المصارف التجارية	الاسهام الى اجمالي التمويل الداخلي%	السندات	الاسهام الى اجمالي التمويل الداخلي%	قروض مؤسسات مالية	الاسهام الى اجمالي التمويل الداخلي%	الاسهام الى اجمالي التمويل الداخلي%	اجمالي التمويل العام الداخلي
2004	4683	79.0	1242	21.0	–	–	–	–	–	5925
2005	5055.5	80.8	1200	19.2	–	–	–	–	--	6256
2006	5055.5	95.2	252	4.8	–	–	–	–	–	5308
2007	4674.7	90.0	519	10.0	–	–	–	–	–	5194
2008	3955	88.8	500	11.2	–	–	–	–	–	4455
2009	3955.5	46.9	4478.5	53.1	–	–	–	–	–	8434
2010	3955.5	43.1	5225.3	56.9	–	–	–	–	–	9181
2011	3555.5	47.7	3891.3	52.3	–	–	–	–	–	7447
2012	3155.5	48.2	3392	51.8	–	–	–	–	–	6548
*2013	2755	59.2	1903	40.9	–	–	–	–	–	4658
2014	2445.5	26.0	7064.5	74.0	–	–	–	–	–	9510
2015	2355.5	7.3	19312	60.1	15	0.1	10461	32.6	32.6	32144
2016	2355.5	5.0	32763.6	69.0	1997	4.0	10546	22.0	22.0	47662
2017	2155.5	4.5	32294.6	67.7	2686.4	5.6	10546	22.1	22.1	47683
2018	1955.5	4.7	28413.2	67.9	1953	4.7	9501	22.7	22.7	41823
2019	1756	4.5	26600.3	68.3	1921	4.9	8652	22.2	22.2	38929
المتوسط%		45.7		45.5		3.9		24.3		

المصدر:

البنك المركزي العراقي، نشرات سنوية متفرقة

2. تحليل تطور عجز الموازنة العامة

تكتسب الموازنة العامة أهمية كبيرة في المالية العامة، نظراً لأبعادها السياسية والاقتصادية، والاجتماعية المختلفة، وتكمن أهميتها في اتساع وتنوع الأغراض التي تسعى الى ان تحققها حتى أصبح هدفها ليس تحقيق التوازن المالي بين الإيرادات والنفقات العامة فقط، وانما تحقيق الاستقرار الاقتصادي[13]، وان التطرق الى تحليل الموازنة العامة للعراق يعد بمثابة الكشف عن مدى الكفاءة التخصيصية لزيادة انتاجية كل من النفقات العامة والايرادات العامة للدولة من خلال تحقيقها للفائض من عدمه خلال مدة البحث، اذ يلحظ من الجدول (2) ما يأتي:

ان الموازنة العامة الاتحادية العراقية تميزت بالعجز تارة والفائض تارة أخرى، فبعد ان سجلت فائضاً خلال السنوات (2004– 2008) فإنها حققت عجزاً في عام 2009 بنحو (–347) ثم بالتقلب بين الفائض والعجز خلال السنوات اللاحقة من مدة البحث، ويمكن ايعاز ذلك الى التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرض لها البلد، ويعزى الفائض لما قبل عام 2008 الى الارتفاع الحاصل في أسعار النفط عالمياً، وكذلك زيادة الإنتاج المحلي من النفط العراقي، ومن ثم زيادة النمو في الإيرادات النفطية الممول الرئيس للإيرادات العامة، وعلى اثر انخفاض اسعار النفط العالمية جراء الازمة المالية العالمية نهاية عام [14]2008(), وما حدث في أعقاب ازمة الرهن العقاري العالمية في عام 2008 التي أسهمت بانخفاض الصادرات النفطية ادى الى التراجع في أسعار النفط الى نحو (40) دولار للبرميل الواحد في عام 2009 بعد ان كان بنحو (147) دولار في عام 2008، أسهم في حصول العجز في الموازنة لتبلغ نحو (–347) مليار دينار عام 2009 فضلاً عن ما حدث في الازمة الأخيرة في منتصف عام 2014، وفقدان ما نسبته (68%) من أسعار النفط أي من القيمة الاسمية للنفط[15]، ناهيك عن اعتماد سياسة التوسع في السياسة المالية، والنمو في النفقات العامة نتيجة الانفاق العسكري المتزايد جراء العمليات العسكرية ضد تنظيمات داعش الإرهابي، وما رافقه من فساد مالي واداري آنذاك انعكست جميعها نحو زيادة النفقات العامة وحصول العجز عام 2013 استمر حتى عام 2016 ليبلغ نحو (–12658) مليار دينار، وهو أمر أدى بتراجع دور الدولة الاقتصادي من خلال تراجع نسبة صافي الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي على الرغم من اتباع سياسة تقشفية انعكست بحدوث العجز في الموازنة[16]، اما بما يتعلق بالدور الاقتصادي للدولة فأن نسبة صافي الموازنة الى الناتج المحلي الإجمالي اتسم بالتراجع الى نحو (– 6.2%) في عام 2016 بعد ان كان نحو (19.1%) في عام 2005، و(13.5%) في عام 2008 وصولاً الى (–1.6%) في نهاية المدة عام 2019 وهو امر يدل على الضعف في الإدارة الاقتصادية بان تحقق الهدف الذي تسعى الية الموازنة العامة في التأثير على النشاط الاقتصادي.

ومن الجدير بالذكر، إن الفائض في الموازنة لايعكس تحسن أداء الاقتصادي العراقي وانما جاء بسبب تدوير مبالغ التخصصات الاستثمارية والتشغيلية وبرنامج تنمية الأقاليم في السنة السابقة

الى السنة اللاحقة بسبب انخفاض نسب التنفيذ في تلك الموازنات، فضلاً عن ما يترتب من زيادة في الإيرادات النفطية الفعلية عن المقدر في الموازنة، وبالتالي تحقق الفائض في الموازنة العامة

جدول (2)

تطور رصيد الموازنة العامة الاتحادية في العراق خلال المدة (2004–2019)

السنة	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية GDP	صافي الموازنة		رصيد الموازنة	رصيد الموازنة/ % GDP
		النفقات العامة	الإيرادات العامة		
2004	53235	32117	32989	872	1.6
2005	73534	26375	40436	14061	19.1
2006	95588	38807	49055	10248	10.7
2007	111456	39031	54965	15934	14.3
2008	157026	59403	80641	21238	13.5
2009	130643	55590	55243	−347	−0.3
2010	162065	70134	70178	44	0
2011	217327	78758	103990	25232	11.6
2012	254225	105140	119817	14677	5.8
2013	273588	119128	113841	−5287	−1.9
2014	266420	112192	105386	−6806	−2.6
2015	199716	70398	66470	−3928	−2
2016	203870	67067	54409	−12658	−6.2
2017	225995	75490	77336	1846	0.8
2018	251064	80873	106570	25697	10.2
2019	262917	111724	107567	−4157	−1.6
المتوسط	183667			3743	−2.3

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على:

1. وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المديرية الحسابات القومية، الحسابات الموحدة.
2. البنك المركزي العراقي، المديرية العامة للإحصاء والابحاث، نشرات سنوية مختلفة.

ثانياً: تحليل تطور العلاقة بين الدين العام الداخلي وعجز الموازنة العامة

يمثل الدين العام الداخلي واحد من أدوات السياسة المالية والتي ينجم عنها في الغالب زيادة في العجز المالي الامر الذي يترتب علية تراكم تلك الديون، اذ إن مسألة التوسع فيه له تأثير على سلبية الأداء الاقتصادي الوطني، وفي هذا الصدد تلجأ الحكومة العراقية لتغطية العجز في

موازناتها العامة الى الاقتراض من مصادر داخلية الأمر الذي يؤدي الى زيادة مديونيتها العامة اذ إن زيادة الدين الداخلي العام يؤدي الى زيادة حجم العجز المالي لاسيما عندما يكون الافراط في الانفاق كبيراً بسبب عدم كفاية الايرادات العامة في تغطية الانفاق العام، ومن ثم تراكم تلك الديون، والعراق واحد من البلدان التي تعاني من مشكلة العجز في الموازنة الأمر الذي أدى الى تراكم الديون الحكومية ومنها الداخلية، ومن معاينة الجدول (3) يتضح تذبذب حجم الدين العام الداخلي بين الارتفاع تارة والانخفاض تارة أخرى، وهو مرتبط بالتقلبات في رصيد الموازنة العامة خلال مدة البحث (2004–2019) التي هي الاخرى كانت بين العجز والفائض في السنوات (2004–2008)، فبعد تحقيقها فائض بمقدار (872) مليار دينار عام 2004 ازداد ليصل الى (14,061) مليار دينار عام 2005، وبنمو سنوي بلغ نحو (1512.5%) ثم بالانخفاض في عام 2006 وبمعدل نمو سلبي بلغ نحو (–27.12%)، ثم بالارتفاع لتحقق فائضاً في عام 2008 بمعدل نمو بلغ نحو (33.29%)، وعلى الرغم من ذلك فأن الحكومة العراقية كانت مستمرة في التوجه نحو الدين العام الداخلي، وكان بهدف تسديد الديون المتراكمة لسنوات سابقة، ولم يأت ذلك لتمويل عجز الموازنة، اذ كان لرفع العقوبات الاقتصادية بعد عام 2004 دوراً واضحاً والسماح للعراق بتصدير النفط الخام ادى الى زيادة ايراداته النفطية التي تعتبر الممول الرئيس للموازنة العامة العراقية، وبالتالي تحقيق الأثر الإيجابي في تراجع حجم الدين العام الداخلي، إلا إن هذا الفائض لم يستمر طولاً فانخفاض الإيرادات النفطية جراء الأزمة المالية العالمية في عام 2008 التي أسهمت بانخفاض أسعار النفط الخام العالمية، ونظراً لاتباع سياسة مالية توسعية ولسد قيمة العجز المالي في الموازنة ثم التوجه نحو زيادة حجم الدين العام الداخلي الى (8,434) مليار دينار عام 2009 الذي حقق معد نمو سنوي في ذلك العام بلغ نحو (89.32%) وكان يقابله رصيداً متمثلاً بعجز الموازنة بلغ نحو (–347) مليار دينار، ونتيجة الانخفاض في أسعار النفط العالمية استمرت الزيادة في حجم الدين الداخلي ليسجل نمو سنوي مقداره (8.86%) عام 2010، لكن سرعان ما تحول العجز الى فائض في عام 2010، والبالغ نحو (44) مليار دينار كان يقابله انخفاض في حجم الدين العام الداخلي الى نحو (7,447) مليار دينار عام 2011 وبنمو سنوي سلبي بلغ نحو (–18.89%)، أما في عام 2012 ونظراً لزيادة اجمالي الإيرادات العامة على أثر تحسن أسعار النفط الخام، وعوائد النفط الخام سجلت الموازنة العامة فائضاً بلغ نحو (14,677) مليار دينار أسهم بتراجع حجم الدين العام الداخلي،

وبنمو سلبي بلغ نحو (−12.07%)، ونظراً لتحقيق الموازنة العامة عجزاً مقداره (−5,287) مليار دينار عام 2013، واستمرار ذلك العجز في السنوات اللاحقة وحتى نهاية عام 2016 التي سجلت عجزاً متزايداً كان مقداره (−12,658) مليار دينار، وهو الأعلى خلال مدة البحث (2004−2019)، اسهم ذلك في تزايد حجم الدين العام الداخلي ليزداد من (4,658) مليار دينار عام 2013 الى (47,662) في عام 2016، واسباب العجز تعزى الى عوامل عدة أهمها الانخفاض الحاصل في مجمل الإيرادات العامة نتيجة انخفاض الإيرادات النفطية جراء انخفاض أسعار النفط العالمية، والتي بلغت نحو (36) دولاراً للبرميل الواحد عام 2016 وبالتالي الأثر السلبي نحو تحقيق العجز في لموازنة العامة، فضلاً عن اعتماد سياسة إنفاقيه توسعية جراء زيادة الانفاق العسكري لمواجهة العصابات الإرهابية، وبالنظر لتراجع قيمة العجز المذكور في الموازنة العامة الى فائض خلال السنوات (2017−2019) كان ما يقابله تراجع حجم الدين الداخلي بمعدلات نمو سلبية بلغت نحو (−12.29%) في عام 2018، و (−64.3%) في عام 2019 نتيجة عودة أسعار النفط الخام الى الارتفاع وصولاً الى نحو(65.6) دولار للبرميل الواحد في عام 2018، ناهيك عن انخفاض الانفاق العسكري لاسيما بعد حدوث نوع من الاستقرار في الوضع الأمني وتحرير المدن العراقية من المجاميع المسلحة الإرهابية، اذ يستنتج الباحث الى ارتباط حجم الدين الداخلي بنوع الرصيد في الموازنة العامة بعلاقة طردية.

جدول (3)

العلاقة بين الدين العام الداخلي وعجز الموازنة في العراق للمدة (2004−2019)

مليار دينار

السنة	التمويل الداخلي	معدل النمو السنوي %	الموازنة العامة			معدل النمو السنوي %
			النفقات العامة	الإيرادات العامة	صافي الموازنة العامة	
2004	5925		32117	32989	872	
2005	6256	5.59	26375	40436	14061	1512.5
2006	5308	-15.15	38807	49055	10248	-27.12
2007	5194	-2.15	39031	54965	15934	55.48
2008	4455	-14.23	59403	80641	21238	33.29
2009	8434	89.32	55590	55243	-347	-101.63
2010	9181	8.86	70134	70178	44	-112.68
2011	7447	-18.89	78758	103990	25232	57245.45
2012	6548	-12.07	105140	119817	14677	-41.83
2013	4658	-28.86	119128	113841	-5287	-136.02
2014	9510	104.16	112192	105386	-6806	28.73
2015	32144	238	70398	66470	-3928	-42.29
2016	47662	48.28	67067	54409	-12658	222.25
2017	47683	0.04	75490	77336	1846	-114.58
2018	41823	-12.29	80873	106570	25697	1292.04
2019	14929	-64.3	111724	107567	-4157	-116.18
المتوسط		21.75			3743	3979.83

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على بينات

النتائج والتوصيات

أولا : النتائج

1. يشير مسار الموازنة العامة في العراق الى تقلب مؤشر رصيدها حلال مدة البحث (2019.2004)، نظراً لتقلب أسعار النفط واعتماد سياسة إنفاقيه توسعية، كما كان له الأثر الواضح على ضعف الدور الذي تقوم به الدولة في توظيف مواردها المالية، وكما يبرزه تقلب الرصيد المالي الى الناتج المحلي الإجمالي بين السلب والايجاب، و يعود ذلك التقلب الى التقلب الحاصل في كل من الإيرادات العامة والنفقات العامة ، وكذلك السياسة

المالية المتبعة بين التقييدية تارة والتوسعية تارة أخرى، بالتالي ضعف أداء السياسة المالية.

2. ان الموازنة العامة الاتحادية العراقية تميزت بالعجز تارة والفائض تارة أخرى، فبعد ان سجلت فائضاً خلال السنوات (2004– 2008) فإنها حققت عجزاً في عام 2009 بمقدار (–347) ثم بالتقلب بين الفائض والعجز خلال السنوات اللاحقة من مدة البحث، ويمكن ايعاز ذلك الى التطورات السياسية والاقتصادية التي تعرض لها البلد، و يعزى الفائض لما قبل عام 2008 الى الارتفاع الحاصل في أسعار النفط عالمياً، وكذلك زيادة الإنتاج المحلي من النفط العراقي ومن ثم زيادة النمو في الإيرادات النفطية التي تعتبر الممول الرئيس للإيرادات العامة، وعلى اثر انخفاض اسعار النفط العالمية جراء الازمة المالية العالمية نهاية عام 2008، وهو أمر أدى بتراجع دور الدولة الاقتصادي من خلال تراجع نسبة صافي الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي على الرغم من اتباع سياسة تقشفية انعكست بحدوث العجز في الموازنة، وفي ما يتعلق بالدور الاقتصادي للدولة فأن نسبة صافي الموازنة الى الناتج المحلي الإجمالي اتسم بالتراجع وهو امر يدل على الضعف في الإدارة الاقتصادية بان تحقق الهدف الذي تسعى الية الموازنة العامة في التأثير على النشاط الاقتصادي.

3. شهد الدين العام الداخلي خلال المدة (2004–2019) تقلباً في نموه على أثر التغيرات في مكوناته نظراً للتغيرات في رصيد الموازنة العامة بين العجز تارة والفائض تارةً أخرى فضلاً عن التغيرات في أسعار النفط التي كان لها الدور الرئيس بالتوجه نحو الدين الداخلي، وفي هذ الصدد تسيد الدين على وزارة المالية على معظم مكونات الدين الداخلي فبلغ متوسط مدة البحث نحو 45.7% تليها حوالات الخزينة في المرتبة الثانية لتبلغ نسبة اسهامها الى متوسط نمو نحو 45.5%، ومن ثم بالمرتبة الثالثة قروض المؤسسات الدولية بنسبة اسهام نحو24.3% وفي المرتبة الأخيرة كانت لصالح السندات بنحو 3.9%، ويشكل اجمالي حجم الدين الخارجي الذي كان هو المسيطر خلال مدة البحث نسبة 82.9%، اما اسهام اجمالي الدين الداخلي فقد بلغ نحو 17% لمتوسط المدة كلها نظراً لأن الدين الخارجي من المصادر المهمة التي تلجأ اليها الحكومات من اجل ان

تغطي جزء من العجز الذي يحدث في موازناتها الحكومية عند عدم كفاية المدخرات المحلية، فضلاً عن تراكم الديون الخارجية في هذا المجال.

4. أما بما يتعلق بتحليل العلاقة بين الدين العام وعجز الموازنة في العراق للمدة (2004-2019) فان هناك علاقة طردية بين نسبة العجز الى الناتج المحلي الإجمالي ، وكذلك الدين العام نظراً للتقلبات الحاصلة، اذ اتجهت الحكومة العراقية الى تمويل العجز بالاقتراض سواءً الداخلي منه أم الخارجي.

ثانيا : التوصيات

1. يتطلب من الحكومة التوجه نحو الاعتماد على حجم الدين العام الداخلي نظرا لقدرته على تمويل الانفاق المتزايد وتجنب الاعتماد على الدين الخارجي.
2. ضرورة تخفيض عجز الموازنة العامة من خلال ضغط النفقات الجارية / وتجنب تأثيرها المباشر على اجمالي الدين العام لإن هذا يزيد من ثقل الدين على الأجيال القادمة في تسديد الديون.
3. على الحكومة ان تعمل من اجل تخفيض العجز في الموازنة العامة، والقيام بترشيد الانفاق الحكومي وضبطه بما يتناسب مع حجم الانفاق الاستثماري لتحقيق اقصى فائدة ممكنة من الانفاق العام، وتطوير القطاعات غير النفطية، والعمل على إيجاد مصادر بديلة عن الايرادات النفطية، وتنويع مصادر الدخل ووضع تشريعات من شأنها ان تعظم الإيرادات، وإيجاد الالية المناسبة، والمحكمة للسيطرة على إيرادات المنافذ الحدودية والضريبية.
4. وضع نضام رقابي فعال يجري من خلال تحديد أولويات النفقات العامة التي تخصص في الموازنة ليمنع الاسراف والتبذير غير المنتج، وذلك من خلال إجراءات رقابية مشددة على إدارات ومؤسسات الوزارات الحكومية والرقابة على الصرف التي تقوم به الجهات الإدارية في المحافظات العراقية وبما يحد من ظاهرة الفساد في بعض هذه المؤسسات والجهات.
5. اعتماد مبدأ الشفافية لعمليات الموازنة العامة كافة من اجل اتاحة البيانات والمعلومات للجميع وتشمل اعداد الحسابات الختامية التي تعطي تفاصيل عن النفقات والايرادات

العامة، لتساعد بذلك وضوح الادوار والمسؤوليات، ومعرفة أوجه الانفاق، ونسب التغير ومعدلات ونتائج التنفيذ الفعلي مقارنة بالاعتمادات المرصودة.

المصادر

1- عمار عبدالهادي شلال، أثر الدين العام في التنمية الاقتصادية – العراق حالة دراسية – للمدة (2006-2017)،مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 12 العدد 28، 2020،ص3

2- عفراء هادي سعيد، البنك المركزي والاقتراض الخارجي الحكومي، ص 53

3- ناجي رديس عبد السعيدي، الدين العام وانعكاسه على الانفاق الاستثماري في العراق للمدة (2013-2014)، مجلة كلية التربية للعلوم الانسانية، جامعة الكوفة العدد 21 ، 2017، ص 1067.

4- ميسون علي حسين العبيدي، و محمد عمرو هشام، ، اتجاهات الدين الداخلي في العراق والمسار المستقبلي المطلوب، مجلة مركز المستنصرية للدراسات العربية والدولية، المجلد (62)، العدد 62، 2018، ص88.

5- فهمي محمود شكري، النظرة المستقبلية لتكامل الموازنة العامة، والخطط القومية للتنمية، المنظمة العربية للعلوم الإدارية، 1980، ص(16-17).

6- علي العربي وعبد المعطي عساف، دورية الموازنة العامة ومشكلاتها في البلدان النامية، المنظمة العربية للتنمية الإدارية، القاهرة، 1986، ص 11

7- هشام العمري، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الجزء الثاني، بغداد مطابع التعليم العالي، الطبعة الثانية، 1988، ص(307).

8- عادل حشيش، أساسيات المالية العامة، الإسكندرية، دار المعرفة الجامعية، 1996، ص(269).

9- مؤيد الدوري ود. طاهر الجنابي، إدارة الجنابي، إدارة الموازنات العامة، عمان – دار زهران، 1996، ص(12).

10 - Emad M.A. Abdullatif Alani, (Crowding –out and Crowding – in effects of Government Bonds Market on Private Sector investment (Japanes case Study), Institute of Developing Economies, Tokyo, October 2006, p 6.

11- نبيل الروبي، (نظرية التضخم)، مؤسسة الثقافة الجامعية، الإسكندرية، 1973، ص 273.

12 - David Rosen, (Understanding The Federal Debt and Deficit), Federal Reserve Bank of New York, Public Information Department, New York ,1994, p1

13- زهراء فارس خليل سعر صرف الدينار العراقي بين ضغط الانفاق العام الحكومي واليه نافذة العملة / رسالة ماجستير /كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، بغداد،2019، ص349.

14- سهام حسين وفوزي سميرو، (2013) "مخاطر واشكاليات اسعار النفط", مجلة كلية بغداد للعلوم الاقتصادية الجامعة، مجلة نصف سنوية، العدد 36، ص 10.

15- صندوق النقد العربي، التقرير العربي الاقتصادي الموحد لسنة 2016، (أبو ظبي: الصندوق، 2016)، ص277.

16- احمد حسين علي الهيتي، وعمر صلاح السعدي، تمويل عجز الموازنة العامة وأثرة على التضخم في العراق للمدة (2004-2018)، مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 13، ال عدد3، 2021، ص 65.