عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته
مع أشارة للعراق للمدة (2003-2012)

م. سالم عبد الحسين سالم
كلية الإدارة والاقتصاد- جامعة بغداد
قسم الاقتصاد

المستخلص

تواجه البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء مشكلة العجز في الموازنة العامة التي تعني تجاوز النفقات العامة الإيرادات العامة. وتعد هذه المشكلة، على المستوى العالمي، واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية ذات الآثار المباشرة المتعددة على الاقتصاد القومي تعتمد بالأساس على الطريقة المختارة في تمويله. ولهذا السبب وغيره ازداد الاهتمام بها على الرغم من المحاولات المتعددة لتقليص دور الإنفاق الحكومي. ولا يمكن إرجاع ظاهرة العجز في الموازنة العامة الى سبب وحيد لأنها ظاهرة معقدة ترجع أسبابها الى شبكة من العوامل التي تسهم في حدوثها، يرجع جزء منها الى جانب النفقات العامة وجزء أخر الى جانب الإيرادات العامة. ومن البديهي ان يرتبط هذا العجز في الموازنة العامة للبلدان النفطية بشكل عام وبضمنها العراق بكمية إنتاج النفط وأسعاره العالمية إضافة الى ارتباطه بالإنفاق العام وهيكليته، ولا شك ان معالجة هذه الظاهرة تتبع مسبباته لذا تركزت هذه المعالجة على محوري النفقات والإيرادات العامة، وقد برزت العديد من الرؤى والسياسات في المعالجة.

ABSTRACT

Budget Deficiency and Its Treatment Prospects and Policies with Reference to Iraq (2003-2012)

Developed and underdevelopment countries, on equal terms, face the problem of budget deficiency. Budget deficiency means that the public expenditure surpasses the public revenues. This, on the international level, is one of the most serious economic problems with many direct effects on the national economy, and depends, basically, on its finance chosen method. Looking for a solution to this problem, for this reason and many other ones, has been highlighted in spite of the many attempts to reduce the role of the governmental expenditure. Budget deficiency can not be attributed to a single unique cause since it is complex phenomenons the causes of which are related to many factors contribute to its occurrence, some of which refer to the public expenditure, others to the public revenue. This deficiency in the under developing countries, in general, including Iraq is related, apparently, to oil produced quantity, its world prices, in addition to its relation to public expenditure and its structure. Treating this phenomenon, of course, follows its causes. Therefore, this paper focuses on the axes of public expenditure and revenues, and highlighted many prospects and polices adopted by this paper.

مجلة العلوم
الاقتصادية والإدارية
المجلد 18
العدد 68
الصفحات 293- 321

عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته
مع أشارة للعراق للمدة (2003–2012)

المقدمة

يعرف عجز الموازنة العامة بأنه الحالة أو الوضع الذي تتجاوز فيه النفقات العامة الإيرادات العامة، ويعد أحد المشكلات الاقتصادية التي تواجه الدول المتقدمة والنامية على حد سواء خاصة مع بقاء الدور المتميز والكبير للإنفاق العام فيهما على الرغم من المحاولات المتعددة لتقليص دوره (بحجة ان القطاع الخاص أكثر كفاءة من الحكومة على توظيف الموارد). ولا يمكن إرجاع ظاهرة العجز إلى سبب وحيد لانها ظاهرة مركبة ومعقدة تعود أسبابها إلى شبكة من العوامل التي تسهم في حدوثها، فتزايد الاعتماد على السياسة المالية لمعالجة مشكلات الدورة الاقتصادية في البلدان المتقدمة، ونمو الإنفاق العام بمعدلات تفوق نمو الإيرادات العامة في البلدان النامية يؤدي إلى هذه الظاهرة. وللعجز في الموازنة العامة أثار متعددة تعتمد وتتحدد طبقاً لطريقة تمويله التي تجري بطرق متعددة يعتمد اختيار احدها على حجم العجز المالي والظروف الاقتصادية وأهداف السياسة الاقتصادية ومستويات التضخم وأسعار الفائدة وعرض النقد وغير ذلك.

وطبقاً لتأثيرات العجز فان استمراره يستلزم اللجوء إلى القروض الداخلية والخارجية مما فاقم من أعباء الديون واستنزاف الاحتياطيات المالية. أصبح لهذه الظاهرة مكان بارز في أي برنامج للإصلاح الاقتصادي مما رشح العديد من الرؤى والسياسات في المعالجة. ولابد من الإشارة إلى ان الرقم المطلق للعجز لا يمثل بحد ذاته إنذاراً بل ان نسبته الى الناتج المحلي الإجمالي هي الأساس المحدد لتأثيراته، كما أنه ليس بالضرورة ان يكون العجز مرافقاً لتأثيرات اقتصادية واجتماعية سلبية، فقد يكون مرافقاً لاثار اقتصادية واجتماعية ايجابية وهنا لابد من التفريق بين العجز بوصفه وسيلة لمعالجة الازمات الاقتصادية ورفع مستوى الطلب الفعال أو بوصفه ظاهرة.

تعاني الموازنة العامة (التي تمثل خطة تتضمن تقديرات الايرادات والنفقات العامة لفترة قادمة غالباً ما تكون سنة واحدة) في العراق للمدة من (2003-2012) عجزاً تخطيطياً متزايد ومستمراً مما يمكن وصفه بالعجز الهيكلي، في حين لو اعتمدت المصروفات والإيرادات الفعلية فان الصورة تتغير ولا تتطابق مع ذلك الوضع. ويعود هذا العجز المخطط والتقديري إلى أسباب عدة أدت إلى ظهوره في الموازنة العامة العراقية. ويمكن معالجته من خلال العديد من السياسات التي تؤخذ بنظر الاعتبار وتسترشد برؤى صندوق النقد الدولي في المعالجة دون تطبيقها حرفياً وإخضاعها لعين النقد والتمحيص لتخطي التأثيرات الاجتماعية السلبية المرافقة لها.

مشكلة البحث

تعاني معظم الدول النامية والمتقدمة على حد سواء (ومنها العراق)، من ظاهرة العجز في الموازنة العامة والنتائج والتأثيرات الناجمة عنها لاسيما تزايد حدة الضغوط التضخمية وتزايد أعباء القروض الخارجية والداخلية، وغير ذلك مما حتم ضرورة تحديد ورسم مديات المشكلة وإيجاد وتحديد رؤى وسياسات وسبل لمعالجة العجز في الموازنة العامة.

هدف البحث

رسم وتحديد اطار وحيثيات مشكلة العجز في الموازنة العامة، والتعرف على شبكة العوامل المسببة لها وتحديد التأثيرات الناجمة عنها، والتعرف على رؤى وسياسات وسبل المعالجة، وخاصة في العراق للمدة (2003-2012).

أهمية البحث

تعد مشكلة عجز الموازنة العامة على المستوى العالمي واحدة من أهم المشكلات الاقتصادية ذات التأثيرات المباشرة المتعددة على الاقتصاد القومي سواء في الدول النامية أو المتقدمة على حد سواء، هذا الأمر يتطلب رسم إطار وحيثيات هذه المشكلة وإيجاد سياسات ورؤى وسبل لمعالجة تأثيراته والقضاء عليها.

فرضية البحث

يرجع حدوث العجز في الموازنة العامة الى مجموعة من العوامل والمؤثرات في جانبي النفقات العامة والايرادات العامة، وبالتالي فالمعالجة تتركز في هذين الجانبين، وتهدف الى إزالة التأثيرات الناجمة عن العجز في الموازنة العامة.

تم تناول الموضوع وفق المحاور الآتية:

1- المحور الأول: الإطار التعريفي والنظري لعجز الموازنة العامة.
2- المحور الثاني: رؤى وسياسات معالجة العجز في الموازنة العامة.
3- المحور الثالث: عجز الموازنة العامة في العراق للمدة (2003-2012) الأسباب وسبل وسياسات المعالجة.
4- المحور الرابع: الاستنتاجات والتوصيات.

المحور الأول/ الإطار التعريفي والنظري لمفهوم عجز الموازنة العامة

1- مفهوم عجز الموازنة العامة وأنواعه:

يعرف عجز الموازنة العامة بأنه انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة أي زيادة النفقات العامة عن الإيرادات العامة[1]، أو أنه الحالة أو الوضع الذي يجسد تجاوز النفقات العامة على الإيرادات العامة[2]. وثمة مفاهيم عدة للعجز. فقد عرف صندوق النقد الدولي العجز الكلي بأنه المفهوم الذي يركز على إجمالي الإيرادات العامة والنفقات العامة، في حين حدد مفهوم العجز الجاري بزيادة النفقات الجارية على الإيرادات الجارية أي أنه ينحصر في الموازنة العامة الجارية[3]. ومن جانب آخر يعرف العجز الهيكلي بأنه الحالة التي تشير إلى استمرار العجز المالي لسنوات متتالية بصورة مستمرة. فيما يشير العجز المقصود (المنظم) إلى سلسلة من الإجراءات التي تتخذها الحكومة عند تعرض الاقتصاد إلى أزمة كساد اقتصادي ناتجة عن تدهور في حجم الطلب الفعال مما يدفع الحكومة إلى زيادة إنفاقها وتخفيض ضرائبها فيتولد العجز المقصود. وصنف اقتصاديون كثيرون العجز المالي إلى عجز مؤقت وعجز ضعف وعجز قوة، فالأول يعني عدم توافق الإيرادات العامة مع النفقات العامة زمنياً، أما عجز الضعف فينجم عن ضعف الإدارة الحكومية وعدم قدرتها على تحقيق الإيرادات من جانب والإنفاق غير العقلاني من جانب آخر، أما عجز القوة فينجم عن المساعدات التي تقدمها الدولة إلى الدول الأخرى بصيغة إعانات اقتصادية واجتماعية لتحقيق أهداف معينة[4]. وبشكل عام فان العجز يعبر عن توسع الموقف المالي للحكومة، في حين يعبر نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي عن تأثير القطاع الحكومي على الاقتصاد القومي[5].

2- عجز الموازنة العامة في مدارس الفكر الاقتصادي:

ترى المدرسة الكلاسكية التي شاعت أفكارها في القرن التاسع عشر، ان الموازنة العامة لابد ان تتصف بالتوازن، ولا تسمح هذه المدرسة بحدوث العجز أو الفائض وينبع ذلك بالأساس من العديد من المبادئ التي تؤمن بها هذه المدرسة، تنطلق من ضرورة إلا يتخطى دور الدولة مفهوم الدولة الحارسة، ويتحدد دورها بالوظائف الكلاسكية: الأمن والدفاع والقضاء أي ان يكون دور المالية العامة حيادياً. وهذا نابع من إيمانها المطلق بمبدأ الحرية الاقتصادية وقانون ساي (العرض يخلق الطلب ويساويه)، وان حالة الاستخدام الأمثل متحققة ما دامت الدولة ملتزمة بدورها الحيادي، كما أنه نابع أيضاً من نظرتها إلى ان الإنفاق العام الذي تختص به الدولة إنفاق استهلاكي تبذيري لعدم كفاءة الدولة قياساً بكفاءة القطاع الخاص، وبضوء ذلك كان عجز الموازنة العامة في نظر هذه المدرسة بمثابة الخطر الرئيس الذي يؤدي إلى الإصدار النقدي الجديد أو الاقتراض، وفي كلتا الحالتين فالأمر يترتب عليه ارتفاع الأسعار وتدهور القيمة الحقيقية للعملة ويدعو الى مزيد من الإنفاق مما يولد الحركة الحلزونية للتضخم. كما يؤدي الى تناقص الموارد والأموال لدى القطاع الخاص الذي يتميز بكفاءة استغلاله للثروة[6].

أما المدرسة الكنزية التي وجدت من الظروف التي أحاطت بالأزمة الاقتصادية الكبرى عام 1929 مدخل لتوجيه الانتقادات لفرضيات ومبادئ المدرسة الكلاسكية، فقد أكدت على ان حالة الاستخدام الكامل غير متحققة وان العرض لا يخلق الطلب، وان المشكلة الأساسية تكمن في نقص حجم الطلب الفعال، واستناداً على ذلك لابد من العمل على زيادة الطلب الفعال بغض النظر عن توازن الموازنة العامة من عدمه، وبالتالي فقد برزت فكرة العجز المقصود ولمعالجة التوازن العام للاقتصاد الذي أصبح هو الأساس وأصبح توازن الموازنة العامة أمراً ثانوياً. هذا الواقع يحتم على الدولة التدخل في الحياة الاقتصادية تدخلاً فعالاً وزيادة إنفاقها العام وتمويله بالإصدار النقدي الجديد أو القروض. وطبقاً لكنز فان الموازنة العامة أصبحت سلاحاً هاماً لمواجهة عدم الاستقرار وان الإنفاق العام والضرائب يتحددان طبقاً لاحتياجات مستوى الطلب الفعال لا بموجب حالة التساوي بين الإيرادات العامة والنفقات العامة، أي ان التوازن الاقتصادي العام أصبح هو الأساس وتوازن الموازنة العامة مبدأ ثانوي، وبعبارة أخرى، لابد ان تقوم الدولة بأحداث عجز في موازنتها وتزيد نفقاتها بطرح كميات جديدة من النقود في التداول لزيادة الطلب الكلي وتخفيض البطالة في ظروف الكساد. وطبقاً لذلك ولد مفهوم المالية المتدخلة التي تنادي بضرورة وجود عجز في الموازنة يتم تغطية بالقروض وبالإصدار النقدي الجديد مع ضرورة تخفيض الضرائب من أجل تحقيق زيادة في مستوى الاستخدام والقضاء على البطالة. وبعبارة أخرى فقد دعى كنز الى استخدام الموازنة العامة سلاحاً لمواجهة مشكلات التغير الدوري الا أنه لم يدع الى إتباع سياسة العجز بشكل مستمر فهو يدعو الى سياسة مالية ونقدية توسعية في مدة الكساد، والى سياسة مالية ونقدية انكماشية عند فترات الرخاء وظهور مخاطر التضخم. كل هذا نجده واضحاً في الموازنات العامة للدول الرأسمالية الصناعية بعد الحرب العالمية الثانية خاصة وان معدلات نمو الناتج والدخل ومستوى الاستخدام كانت تفوق معدلات نمو العجز الذي كان في حدود أمنه ومعقولة[7].

ومع ظهور ظاهرة التضخم الركودي في منتصف السبعينيات وجهت الى نظرية العجز المنظم العديد من الانتقادات من لدن المدرسة النقدية (التيارات المعاصرة للمدرسة النيوكلاسكية التي تركز بشكل كبير على النقود والسياسة النقدية) وقائدها فريدمان وهايك وغيرهما، ونادوا بضرورة التوسع في تحرير الأسواق ورؤوس الأموال والاقتصاد من أي قيود وإعادة هيكلة الاقتصاد طبقاً لذلك، ورأوا ان ذلك يحقق أعلى مستويات الأداء الاقتصادي. والهدف الجوهري للسياسة الاقتصادية في تقديرهم يتحدد بمكافحة التضخم والاستقرار النقدي من خلال ضبط معدلات نمو كمية النقود بما يتناسب مع نمو الناتج القومي الإجمالي. ويرون بأن معالجة العجز لا تتم إلا بمراحل تستهدف تخفيض نسبة العجز الى الناتج القومي الإجمالي تدريجياً من خلال تخفيض واضح في الإنفاق العام الجاري لاسيما الموجه الى الجوانب الاجتماعية والدعم المقدم لإشباع حاجات عامة[8].

3- أسباب حدوث ظاهرة العجز في الموازنة العامة:

لا يمكن إرجاع سبب حدوث ظاهرة العجز في الموازنة العامة الى سبب وحيد لأنها ظاهرة مركبة ومعقدة ترجع أسبابها الى شبكة من العوامل التي تسهم في حدوثها، فتزايد الاعتماد على السياسة المالية العامة لمعالجة مشكلات الدورة الاقتصادية في البلدان المتقدمة، ونمو الإنفاق العام بمعدلات تفوق نمو الإيرادات العامة يؤدي الى هذه الظاهرة، كما ان زيادة الإنفاق الاستثماري والحاجة الى ذلك في البلدان النامية بصورة أصبحت فيها المالية مضخة أساسية للنمو وتحقيق العدالة الاجتماعية والاستقرار الاقتصادي ولد ومهد لهذه الظاهرة، لذلك لابد من التفريق بين العجز بوصفه وسيلة أو ظاهرة[9]، ويمكن إجمال الأسباب بما يأتي:

أ- عدم مواكبة الموارد والإيرادات العامة للنمو الحاصل في النفقات العامة، بل اتجهت بعض الدول النامية نحو الانخفاض مما فاقم عجز الموازنة، وهنا يكمن السبب في الضعف الشديد الذي تتسم بها العبء الضريبية (التي تقاس بنسبة حصيلة الضريبة الى الناتج الإجمالي)، حيث تتراوح هذه النسبة في الدول النامية بمعدل مقدار (15%) في حين تبلغ في الدول المتقدمة (30%) كمعدل[10]، وترجع ضعف الطاقة الضريبية في البلدان النامية إلى العديد من العوامل منها انخفاض متوسط دخل الفرد، وعدم خضوع أصحاب الدخول العليا للضرائب تبعاً لنفوذهم السياسي والاجتماعي، وكثرة الإعفاءات وانخفاض الوعي الضريبي لدى المواطنين، وكذلك جمود النظام الضريبي وعدم تطويره لخدمة أهداف التنمية من حيث المعدل والتحصيل، وتدني المستوى المهني والتقني للعاملين في الجهاز الضريبي وتفشي الفساد، وانتشار حالات التهرب الضريبي وبروز ظاهرة المتأخرات المالية المستحقة على بعض الخدمات كرسوم الكهرباء والماء وغيرها وكذلك المستحقات الضريبية المتأخرة والتي لم يتم تحصيلها[11].

ب- يعكس حجم الإنفاق العام وتطوره مدى تطور حجم الحكومة ودورها في النشاط الاقتصادي وفاعليتها في إدارة الاقتصاد القومي الذي أخذ بالتزايد كماً ونوعاً. هذا ما أكد عليه العالم الألماني (فاكنز) الذي وضح وجود علاقة ايجابية بين الإنفاق العام والنمو الاقتصادي، فكلما ازدادت نسبة الإنفاق الحكومي من الناتج المحلي تزايد الدخل الحقيقي للفرد، ومن جانب أخر فهناك أسباب حقيقية وظاهرية

(فالأسباب الظاهرية تتمثل بشكل ملخص بزيادة عدد السكان وانخفاض قيمة النقود وارتفاع معدلات التضخم واتساع إقليم الدولة في حين تتحدد الأسباب الحقيقية بعوامل سياسية واجتماعية واقتصادية وعسكرية وإدارية وغير ذلك)، أدت الى ظاهرة تزايد الإنفاق العام في جميع الدول بغض النظر عن درجات تطورها وهياكلها السياسية والاقتصادية بشكل يفوق من نمو إيراداتها، مما أدى إلى ظاهرة العجز في الموازنة العامة[12].

جـ- ارتفاع نسبة النفقات الجارية الى إجمالي النفقات العامة، إضافة إلى نقص في مصادر التمويل للموازنة.

د- غياب سياسة ترشيد الإنفاق العام وضعف كفائته، حيث يسود على الإنفاق العام طابع التبذير والإسراف في المظاهر الكمالية والتمسك بذلك، وهذا ما نجده واضحاً في السيارات الحكومية الفارهة والصرف بسخاء على بدلات السفر لكبار موظفي الدولة. ففي كل المجالات ثمة انفاق حكومي غير رشيد يفترس الموارد المالية العامة.

هـ- تفشي حالات الفساد الحكومي مما يؤدي الى ضياع الكثير من مبالغ الانفاق العام وانخفاض كفاءة تنفيذ المشاريع والمبالغ المنفقة بشكل لا يضمن سلامة التنفيذ ودقته. يرافق ذلك تردي منظومة القيم الاخلاقية وانتشار قيم الكسب السريع والسهل مما يؤدي الى رفع تكاليف الاستثمارات العامة[13].

و- نقص الطلب الكلي أو زيادة العرض الكلي وحدوث الأزمات الاقتصادية وسعي الدولة في إطار معالجتها لهذه الأزمات باللجوء إلى العجز المقصود. ومن جانب أخر فان الكثير من الدول النامية التي اعتمدت على تمويل التنمية بالعجز، ازداد العجز في موازنتها العامة، بعد ان فشلت جهودها التنموية.

ز- تزايد الإنفاق العسكري بالشكل الذي يجعله يتبوأ دوراً لا يستهان به في رفع النفقات العامة نحو التزايد بمعدلات عالية لاسيما في الدول التي تتعرض لتهديدات خارجية كبيرة، ويشمل الإنفاق العسكري على الأجور والرواتب والمستلزمات السلعية واستيراد الأسلحة والمعدات وكلف صيانتها وكلف الاستعانة بالخبرات الأجنبية[14].

4- مخاطر وتأثيرات العجز في الموازنة العامة:

للعجز تأثيرات متعددة تعتمد وتتحدد بطريقة تمويله التي تتم بسبل متعددة (يعتمد اختيار احدها على حجم العجز المالي والظروف الاقتصادية وأهداف السياسة الاقتصادية ومستويات التضخم وأسعار الفائدة وعرض النقد وغير ذلك)، فالتمويل يتم من خلال الاقتراض من مصادر داخلية (بنك مركزي، مصارف تجارية، مؤسسات غير مصرفية). وقد يتم من خلال مصادر خارجية أو السحب من الاحتياطيات والاستثمارات الخارجية، ويعد هذا التمويل للعجز تمويل غير تضخمي، أو ان يتم التمويل بزيادة الاصدار النقدي وزيادة الائتمان المصرفي الممنوح للحكومة ويعد تمويلاً تضخمياً فالعجز في ضوء ذلك، يولد ظاهرة الدين الداخلي أو الخارجي أو الاثنين معاً. وينظر الى ظاهرة الدين العام الناتجة عن العجز بشكل تراكمي لا تدفقي أي ان عجز كل سنة يضاف الى دين السنة السابقة فيزداد رصيده، ومن جانب أخر يزيد من خدمة فوائده وهكذا يرتفع عجز السنة اللاحقة وهذا هو التأثير السلبي الأول والناتج عن العجز[15].

كما ان اختيار الأسلوب غير التضخمي لتمويل العجز (الاعتماد على الاحتياطيات الدولية، تصفية الاستثمارات الخارجية التي تمتلكها الدولة، الاقتراض الخارجي والداخلي) له تأثيرات عده. فالاعتماد على الاحتياطات الدولية في التمويل قد يؤدي الى استنزافها مما يولد مخاطر خسارة ما تؤديه هذه الاحتياطات من مهام متعددة كالدفاع عن سعر الصرف أو تجنب اللجوء الى الاقتراض الخارجي بأسعار فائدة مرتفعة أو تحاشي السياسات الانكماشية وعدم الضغط على الواردات باستخدام هذه الاحتياطيات التي تعد صمام أمان واطمئنان للجهات الدائنة وأسواق النقد الدولية. أما الاعتماد على تصفية الاستثمارات التي تمتلكها الدولة في الخارج لتمويل العجز في الموازنة العامة فقد يؤدي أولاً الى خسارة ما تدره هذه الاستثمارات من عوائد مما يشكل عبء جديد على الموازنة العامة. أما لو اعتمد على الاقتراض الداخلي (الذي تتطلب فعاليته ونجاحه على جملة من العوامل أهمها استقرار قيمة العملة وايجابية معدلات الفائدة ونشاط الأسواق المالية والثقة بالحكومة وغيره)، فأهم نتيجة نصل اليها هي زيادة عبء الدين المحلي وارتفاع معدلات الفائدة وما يترتب على ذلك من تأثرات سلبية، إضافة الى تعميق التفاوت في توزيع الدخل القومي لصالح أصحاب رؤوس الأموال والأغنياء[16].

من جانب آخر، عادة ما يؤدي العجز في الموازنة العامة الى التضخم لزيادة الطلب على العرض (لزيادة الإنفاق العام على الإيراد العام) خاصة لو اعتمد على التمويل التضخمي للعجز من خلال اللجوء الى زيادة عرض النقد (زيادة الإصدار النقدي والائتمان المصرفي) الأمر الذي يؤثر سلباً على القدرة الشرائية لغالبية المواطنين. وتدهور سعر صرف العملة المحلية يرافق ذلك نتائج سلبية على أسعار الاستيرادات وغيره، وإضافة عبء جديد على سياسة الدولة النقدية. كما أنه سيؤدي الى زيادة ظاهرة الدولرة

(تفضيل العملة الأجنبية على المحلية) وزيادة في تفاوت توزيع الدخل القومي، ومن جانب أخر سيجبر هذا الوضع الحكومة على تقليص مشاريعها القائمة وعدم تحفيزها للمباشرة في استثمارات جديدة تبعاً لزيادة كلفة الإنشاء والإنتاج[17].

خلاصة القول ان تفاقم عجز الموازنة العامة سنة بعد أخرى وتحوله الى عجز هيكلي مستمر ذي تكلفة باهظة سياسياً واقتصادياً واجتماعياً تهدد الاستقرار المالي والنقدي والتنموي وتتطلب التصدي والمعالجة قبل استفحال المشكلة وتعقدها. اما القليل من العجز في الموازنة العامة مع عدم وصول الاقتصاد الى مرحلة الاستخدام الكامل (التي تكون عندها مرونة العرض الكلي منخفضة) فهو مفيد ويمكن ان يصلح الأحوال الاقتصادية ويدعم جهود التنمية الاقتصادية شريطة ان لا يفلت الزمام ويتحول إلى عجز هيكلي.

المحور الثاني/ رؤى وسياسات معالجة العجز في الموازنة العامة

ان تصاعد حدة الضغوط التضخمية وتفاقم أعباء الديون واستنزاف الاحتياطيات وتفاقم مشكلة العجز وما ينجم عن ذلك من تدني الثقة بالاقتصاد القومي وبروز ظاهرة الدولرة (في بعض الأحيان) وغيره، كل هذا جعل موضوع العجز في الموازنة يحتل مكاناً بارزاً في أي برنامج للإصلاح الاقتصادي لما في ذلك من مصلحة للمستثمرين والمستهلكين والاقتصاد القومي. وفي العموم توجد رؤيتين وبرنامجين للمعالجة وهما:

1- الرؤية اللبرالية الانكماشية:

تعتمد هذه الرؤية بالأساس على أفكار ومبادئ الفكر النيوكلاسكي الذي يركز تركيزاً كبير على السياسة النقدية واقتصاديات جانب العرض (المدرسة الهيكلية) وعلى ان زيادة دور الدولة يعني زيادة المشكلات الاقتصادية كالتضخم والبطالة والعجز الداخلي والخارجي (عجز الموازنة العامة وميزان المدفوعات) وبالتالي فالعلاج يتطلب الحد من دور الدولة والتخلي عن أهداف التوظيف الكامل ودولة الرفاه. وقد برزت هذه الرؤية في سياسات التثبيت والتصحيح الاقتصادي والهيكلي (Stabilization and structural Adjustment Policies) التي يتبناها صندوق النقد الدولي والبنك الدولي، وطبقاً لصندوق النقد الدولي فانها تعرف بجملة من السياسات توضع بوحي من الصندوق وتهدف الى خفض التضخم واستعادة قدرة العملة على التحول واستعادة قيمتها الواقعية وتجديد خدمة الديون، كما انها تتضمن إجراءات لتقليل وتخفيض النفقات العامة وخفض دور الدولة لقطاعها العام فضلا عن تطبيق سياسات مالية وائتمانية ونقدية انكماشية صارمة من أجل استعادة التوازن الخارجي والداخلي وتحقيق معدلات نمو حقيقي مستديم ومعالجة الفقر[18]. وتتم المعالجة على مرحلتين يتولى صندوق النقد الدولي المرحلة الأولى في حين يتولى البنك الدولي المرحلة الثانية، وأمد كل برنامج في العادة ثلاث سنوات، وبعبارة ملخصة فهي سياسات انكماشية وإجراءات تقشفية محضة تقود الى إصلاحات هيكلية لتحقيق التوازن الداخلي والخارجي للاقتصاد. وتم تنفيذ هذه السياسات في أكثر من خمسين دولة نامية منذ بداية الثمانينيات من القرن العشرين، فبعد ان وجدت العديد من الدول نفسها عاجزة عن خدمة ديونها أصبحت بين خيارين الأول تكريس مواردها المالية لدفع ديونها وحرمان مواطنيها من بعض الأساسيات (وهذا باهض الثمن داخلياً)، والثاني هو اللجوء الى صندوق النقد الدولي للحصول على قروض قصيرة الأجل لدفع ديونها المستحقة وما يتطلبه الموضوع (وهي بالأساس شروط الصندوق التي يصر عليها دائماً) من اتخاذ إجراءات تصحيحية والاتصال بالدائنين لإعادة جدولة الديون أو إلغاء جزء منها (قد تصل الى النصف في بعض الأحيان)[19]. وعلى أساس ذلك فجوهر الإجراءات التصحيحية التي يعمل بها صندوق النقد الدولي تعمل على تقليص مستوى الطلب الكلي من خلال التحكم بالعديد من المتغيرات المالية والنقدية وخفض مستوى الإنفاق العام بشقيه الجاري والاستثماري وزيادة مستوى الإيرادات العامة، وكما يأتي:

أ- تجميد الأجور والتعيينات ورفع يد الدولة تدريجياً عن الالتزام بالتوظيف، وإعادة النظر في قوانين التقاعد وشروط منحه.
ب- الإلغاء الكلي أو الجزئي للدعم الحكومي بمختلف أشكاله وأنواعه، وتصفية الوحدات الإنتاجية العامة التي تحقق خسارة أو بيعها الى القطاع الخاص أو العمل على أدارتها وفق أسس اقتصادية وتجارية بحته لكي تحقق ربحاً.
ج- تقليص الإنفاق الاستثماري على التعليم والصحة، والتوجه نحو خصخصة النشاط في هذا المجالات.
د- منع الدولة من الدخول في المجالات الاستثمارية التي يمكن للقطاع الخاص القيام بها وينحصر دور القطاع العام في بناء شبكة البنية الاساسية التي لا يستطيع القطاع الخاص الاستثمار فيها ويسمح للقطاع الخاص بالاستثمار في مشاريع البنية الأساسية مثل المطارات والمصارف والاتصالات والموانئ وغيرها.
هـ- تطبيق ما يسمى بسياسة استرداد تكلفة الخدمة عن طريق زيادة رسوم الخدمات العامة لخدمات النقل والموصلات وإمدادات المياه والكهرباء وغيرها[20].
و- وضع حد أقصى لنسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الإجمالي خلال سنوات البرنامج الذي يصاغ تحديداً في ما يسمى بخطاب النيات (Intent Letter).
ز- إتباع سياسات نقدية انكماشية تتخذ من النظرية النقدية لفريدمان دليلاً لها وتضع الاستقرار النقدي في مقام هدفها الأساس، وترى ان لب المشكلة يتحدد بإفراط البنوك المركزية للدول النامية، بالإصدار النقدي مما يؤدي الى التضخم وبالتالي فلابد من تقييد الائتمان الممنوح للحكومة (وتحديد حد أعلى له) ورفض اللجوء للتمويل بالعجز، مع رفع سعر الفائدة وجعلها ايجابية لتحقيق هدفين الأول تحفيز الأفراد على الادخار والثاني الحد من عرض النقد وامتصاص التضخم، والعمل على زيادة احتياطيات الدولة المالية لاستعادة الثقة المالية بها وزيادة تدفق الأموال الأجنبية.
ح- إعادة النظر في الأنظمة الضريبية لعدم مرونتها وفعاليتها، وما تتضمنه من كثرة الإعفاءات الضريبية ومعالجة حالات التهرب التي تعني هدر الموارد العامة وضياعها[21].
ط- رفع مستوى وفئات بعض الضرائب غير المباشرة، واستحداث بعض الضرائب كضريبة القيمة المضافة[22] ((وتفرض هذه الضريبة في العادة على فارق سعر التكلفة عن بيع السلعة أو الخدمة أي انها تفرض في كل مرحلة من مراحل الإنتاج والتوزيع والاستهلاك حيث انها لا تجبى من المستهلك بل من مؤسسات التصنيع والتوزيع والاستهلاك. وقد جاء تطبيقها بسبب المتطلبات الدولية التي تؤكد على ضرورة إلغاء الرسوم على حركة السلع والخدمات من أجل ضمان مداخيل بديلة عن الرسوم الكمركية. ومن أهم ميزاتها ضخامة إيراداتها لسعة وعائها الضريبي كما ان تطبيقها قلل بشكل ملموس من حالات التهرب الضريبي، وتطبق حالياً في أكثر من 120 دولة)).
ي- خصخصة شركات القطاع العام وبيعها الى القطاع الخاص المحلي أو الأجنبي أو العمل على إدارتها على أسس اقتصادية وتجارية لتحقيق أرباح حقيقية، ويساق ضمن أهداف الخصخصة هدف مالي مفاده التخفيف من أعباء الموازنة العامة من خلال التخلص من الدعم المستمر والمتزايد لهذه المشروعات العامة، كما ان تصفية هذه المشروعات أو تأجيرها يجلب ايرادات جديدة للموازنة العامة تسهم في سد شيء من عجزها[23].

2- استعراض بعض تجارب الدول في إطار تطبيقها لسياسات ورؤى صندوق النقد الدولي لمعالجة عجز الموازنة العامة، وتقويمها:

لاشك في ان هناك العديد من الدول التي أقدمت على تطبيق رؤى وسياسات صندوق النقد الدولي المتعلقة بمعالجة العجز في الموازنة العامة فالكثير منها كان مجبراً على تطبيقها بعد ان وصل الى طريقة مسدودة في معالجة هذا العجز المتفاقم. وأصبح الطريق الوحيد أمامها في جدولة ديونه والحصول على بعض القروض وهذا يفرض عليها تطبيق هذه السياسات خاصة وان صندوق النقد الدولي يصر على تنفيذ شروطه واتخاذ الإجراءات الانكماشية التصحيحية لكي يعمل ويساعد على موضوع جدولة الديون وإلغاء جزء منها من خلال نادي باريس (كما أوضحنا ذلك في الصفحتين السابقتين). ونستعرض هنا التجربتين المكسيكية والارجنتينية.

التجربة المكسيكية:

ابتدأت المكسيك بتطبيق برنامج التكيف الهيكلي الاول واعتمدته منذ عام (1983) وتعد من التجارب المبكرة والاطول نسبياً، وفي ضوء ذلك أعيدت جدولة الديون المكسيكية مما أتاح لها موارد مالية اضافية جديدة انعكست ايجابياً على نسبة العجز في الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي خاصة مع ماقامت به من تخفيض أولي كبير لعملتها المحلية مما ولد تحسن واضح في معالجة ميزانها التجاري ايضاً. الا ان هذا التحسن لم يدم طويلاً بسبب انخفاض اسعار النفط الى (12) دولاراً عام 1985، مما أدى الى انخفاض حصيلة الصادرات المكسيكية بنسبة 6% من الناتج المحلي الاجمالي. وفي البرنامج الثاني الذي ابتدأ العمل به أواسط (عام 1986) عملت المكسيك على خفض الحد الاقصى للرسوم الكمركية وخصصت بعض منشأتها العامة ببيعها الى القطاع الخاص، حيث انخفض عدد الكيانات المملوكة للدولة من (1100) كيان ومنشأة الى (350) منشأة نهاية اذار (1990)، كما الغت القيود المفروضة على سعر الفائدة وعززت من عمليات السوق المفتوحة، ومع ذلك جاءت النتائج مخيبة للامال اذ ارتفع معدل التضخم من (65% عام 1985) الى (160% عام 1987) وانهارت الاسواق المالية مما ادى الى هروب رؤوس الاموال الى خارج البلاد وتفاقم العجز في الميزان التجاري الى (22) مليار دولار عام (1994) وارتفعت الديون الخارجية الى (164) مليار دولار عام (1994) مما اجبر الحكومة المكسيكية على اتخاذ قرار تخفيض عملتها المحلية بنحو (40%) مقابل الدولار الأمريكي[24].

التجربة الأرجنتينية:

ارتكز برنامج الإصلاح الاقتصادي الذي عملت به الأرجنتيني في مطلع تسعينيات القرن الماضي وبالاتفاق مع صندوق النقد الدولي على أربعة محاور الاول ربط عملة البيسو الارجنتيني بالدولار الامريكي بسعر الصرف مقداره (1) دولار (1) بيسو، والثاني انشاء مجلس العملة النقدية ليتولى الاشراف على سعر الصرف هذا، والثالث فتح الاقتصاد امام الاستثمارات الاجنبية والتجارة الدولية، والرابع خصخصة مجموعة كبيرة من المؤسسات والشركات الاجنبية العامة. وكان من ثمار هذهِ التوجهات انخفاض معدلات التضخم وتسجيل الاقتصاد الارجنتيني معدل نمو بلغ (5,7%) واستمرت الاحوال حتى عام (1996) حيث دخل الاقتصاد الارجنتيني دوامة الركود الاقتصادي حتى عام (2002) حيث بدأ المواطن الارجنتيني بتحويل مدخراته الى خارج الارجنتين فانعكس ذلك على حالة الركود والبطالة التي انتشرت في الاقتصاد الارجنتيني. وفي ضوء ذلك توجهت الأرجنتين الى صندوق النقد الدولي عام (2002) للحصول على قروض بقيمة (14) مليار دولار الا ان البرامج الذي اتخذته بمعية الصندوق انعكس على الارتفاع مستويات البطالة الى (25%) وارتفاع المستوى العام للاسعار بنسبة (40%) وانخفاض سعر الصرف الى (3,5 بيسو مقابل الدولار)[25].

كما ان هذه الظروف مهدت الى وقف الارجنتين عام (2003) الى تعاملها مع الصندوق بعد ان تدهورت حالة معظم قطاعاتها الاقتصادية فقطاع البناء انكمش بمعدل (40%) وانكمش قطاع البنوك والتجارة بمقدار (25%). وتبعاً لذلك اعتمدت الارجنتين سياسة وطنية تقوم على دعم الانتاج والعمل واحتواء التضخم وفي ايار عام (2004) اعترف صندوق النقد الدولي بانه ارتكب اخطاء خلال تعامله مع أزمة ديون الارجنتين وان أجهزته لم تلاحظ مؤشرات تحذر من حدوث ازمة (2001) وبالغت في تقدير حجم النمو ونجاح الإصلاحات الاقتصادية. وفي عام (2005) استطاعت الارجنتين من تحقيق فائضاً في الموازنة العامة واصبح معدل النمو الاقتصادي يساوي (7%)[26].

وفي ما يأتي استعراض لبعض الملاحظات التقويمية حول رؤى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي لمعالجة عجز الموازنة العامة بالاعتماد على ماتضمنته التجربتين المكسيكية والأرجنتينية وتجارب أخرى لم نتطرق إليها (الأردن، مصر، الجزائر، اليمن وغيرها).

أ- تطرقت دراسة أعدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي للامم المتحدة في اطار تحديد تأثيرات تطبيق هذه السياسات وفي (ص 17) إلى أن سياسات الاصلاح الهيكلي في العديد من الدول لم تؤد الى خفض معدلات الفقر بشكل كبير، فلا تزال على سبيل المنال بوليفيا التي نفذت (خلال ست عشر سنة الماضية) سياسات الاصلاح من بين اشد البلدان فقراً، كذلك حال الارجنتين (فحتى عام 2003) كانت ماتزال تعاني من معدلات الفقر المرتفعة فيها[27].

ب- ستؤدي زيادة الضرائب واسعار الفائدة ورفع اسعار الطاقة والنقل (وهي نتائج مستهدفة في هذه البرامج والسياسات) إلى وضع عراقيل ثقيلة امام الكثير من المشروعات الانتاجية والى حالات من الغلق والافلاس لعدم إمكانية تحمل الزيادة في تكاليف الانتاج[28].

ج- اهمال الجوانب الاجتماعية فالمهم في هذه السياسات والبرامج والهدف منها تقوية القدرة المالية للحكومة على خدمة ديونها مستقبلاً ومعالجة العجز في الموازنة العامة ولا ينظر الى ما سببته الاجراءات الانكماشية (وخاصة موضوع الدعم) من تأثيرات سلبية على وقف التنمية وزيادة البطالة وتدهور المستوى المعاشي للافراد[29].

د- جاء تحسن ميزان المدفوعات والحساب الجاري في أغلبية الأحيان نتيجة لخفض قيمة العملة المحلية لانها تسببت في تقييد الطلب داخل الاقتصاد الوطني على المستوردات وزيادة الطلب الخارجي على المنتجات المحلية بافتراض مرونة الطلب بالنسبة للسعر اضافة الى جدولة الديون الخارجية واسقاط جزء منها.

هـ- اكدت التجربة المكسيكية بما لايدع الشك ان النمو الاقتصادي كان نمواً اقتصادياً غير مستديم أي انه غير قابل للاستمرار لمدة زمنية طويلة اضافة الى ان معدلات النمو كانت متواضعة.

و- لم تؤد سياسات ورؤى صندوق النقد الدولي والبنك الدولي الى تخفيض ملموس لمعدلات التضخم في الدول التي طبقتها حيث خرجت دراسة لـ(45) دولة طبقت هذه السياسات الى انخفاض معدلات التضخم في القليل منها في حين استمرت معاناة العديد من هذه الدول من معدلات تضخم مرتفعة (الجزائر، هنكاريا، جامايكا، رومانيا)[30].

3- الرؤى الداخلية للحكومات في علاج عجز الموازنة العامة

ويطلق عليها بعض الكتاب أيضاً الرؤى التنموية في علاج العجز، ويرون ان هذه الرؤى لا تعمل على تخفيض عجز الموازنة وجعله بمقدار صفر بل المهم هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي أي زوال حالة التضخم والانكماش وبعبارة اخرى تشجيع النمو الاقتصادي والهبوط بمستوى العجز الى مستوى مناسب ومعقول يمكن تحمله دون حدوث مشكلات تهدد الاستقرار النقدي والسعري للاقتصاد من خلال العمل بالمحاور الآتية[31]:

أ- محور ترشيد الإنفاق العام: تعمل الحكومة بقاعدة اولوية النفقات على الايرادات، ومع تعدد وظائف الدولة واتساع دورها في الحياة الاقتصادية وتزايد حجم الانفاق العام ولمحدودية الموارد صار من الضروري الحفاظ على الموارد العامة من التبذير والاسراف وسوء التدبير عموماً، الأمر الذي اضحى معه ترشيد الانفاق العام مطلباً اساسياً سواء في الدول المتقدمة أو النامية، وترشيد النفقة العامة تعني قيام الادارات المكلفة بالانفاق باتخاذ مجموعة من التدابير من أجل تأهيل النفقة العامة لتحقيق المنفعة بأقل التكاليف الممكنة مع مراعاة جودة الخدمات والسلع بحيث يؤدي الى رفع انتاجية النفقة العامة وزيادة مردودها، ومن المبادئ الاساسية لتحقيق ترشيد النفقات العامة الالتزام بتحقيق المنفعة العامة من النفقة، أي انها لا تكون مبررة الا إذ كانت تهدف الى إشباع حاجة عامة وتحققها، مع ضرورة الاقتصاد في التكلفة أي حسن التدبير وعدم التبذير والاسراف ويعني ذلك أيضاً الابتعاد عن النفقات غير المنتجة اضافة الى ضرورة ضمان الجودة والمردود الاقتصادي والاجتماعي للنفقة العامة[32].

ب- محور إعادة ترتيب اولويات الانفاق العام: من الامور المسلم بها ان الموارد المالية المتاحة للحكومة تظل محدودة بالنسبة لحجم الانفاق المطلوب ذلك ان هناك العديد من البرامج التي تتزاحم في ما بينها للحصول على حصة من هذه الموارد وقد ادت هذه الحقيقة الى ابتكار مجموعة من الادوات الهادفة الى تقليص الفجوة بين الإيرادات المتاحة والإنفاق المطلوب والى تحقيق الاستخدام الأمثل للموارد المنفقة. ومن هذه الأدوات اعتماد وتقييم الحاجات والمشاريع وتبويبها الى أهم ومهم وهكذا مما يعني تحديد أولويات التنفيذ طبقاً للحاجة الفعلية وأهميتها وإنتاجيتها. وعلى اساس ذلك لابد من تغيير نمط توزيع أولويات الاتفاق العام إذا ما حلت بالموازنة العامة او الاقتصاد أزمة أو ضائقة اقتصادية وهذا ما يجب ان يتم في اطار اصغر وحدة إدارية في الدولة[33].

جـ- تنمية موارد الدولة العاملة: وتعني اتخاذ الإجراءات والوسائل التي تكفل تنمية مستوى الإيرادات العامة وزيادتها سواء الضريبية أو غير الضريبية خاصة وان معظم البلدان النامية تتصف بانخفاض طاقتها الضريبية (نسبة الضرائب إلى الناتج المحلي الاجمالي)، ويتم ذلك من خلال الإصلاح الضريبي وضمان كفاءة الملاكات العاملة في الجهاز الضريبي ورفع مستويات تدريبهم وتخفيض حالات الفساد الإداري في هذا الجهاز ورفع كفاءة جهاز التحصيل وتحسين قدراته، ومكافحة التهرب الضريبي الذي يعني موارد مالية ضائعة. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى ملاحظة مهمة مفادها ان المشكلة لا تكمن في التشريعات وإنما بالإدارة الضريبية، فالارجنتين ضاعفت إيراداتها الضريبية لا من خلال تغير التشريعات بل بزيادة كفاءة الإدارة الضريبية وتحديثها وتأهيلها وتنميتها. وترشيد الاعفاءات الضريبية الممنوحة واعادة النظر فيها[34]، (خاصة وان دراسة التي قام بها صندوق النقد الدولي المرقمة SM/11/21 في 8/اذار/2011 الموسومة تعبئة الايرادات في البلدان النامية اكدت على ان معدلات الضرائب المتحققةوالحوافز والاعفاءات لن تجذب الاستثمارات الاجنبية ولكن فقط حين تكون ظروف الاعمال جيدة، ففي حين ان نظام الضرائب يكتسب اهمية للمستثمرين الاجانب الا ان اعتبارات اخرى كالبنية التحتية وحكم القانون والايدي العاملة هي الأساس)، وما يقال عن الايرادات الضريبية يقال ايضاً على الايرادات غير الضريبية وخاصة رسوم الخدمات واعادة النظر فيها لرفع صفة المجان التي يتصف بها الكثير من الخدمات ورفعها بشكل تدريجي[35].

4- خفض العجز في الموازنة العامة من خلال تجنب حرق الموازنة العامة والاستخدام الأمثل للمخزون السلعي الراكد:

لتأخر وصول الاعتمادات السنوية في الموازنة العامة ((للعديد من الأسباب، وخاصة الاستثمارية منها)) الى الوحدات الادارية الحكومية تلجأ الاخيرة الى اهدار هذهِ التخصيصات من خلال الصرف المتسرع في ثلاثة اشهر الاخيرة من السنة المالية للتأكيد على عدم حصولها على اكثر مما ينبغي من التخصيصات (حيث ان عدم الصرف يعني إعادة هذه التخصيصات الى الخزينة العامة مما يؤشر في السنة القادمة حصول هذهِ الوحدات الحكومية على أكثر مما ينبغي مما يستدعي تخفيض تخصيصاتها) ويطلق على هذه الحالة حرق الموازنة. حيث أشار الخبير المالي وأستاذ المحاسبة في الجامعة الالمانية الدكتور حسن عودة إلى ضرورة تجنب حرق الموازنة كوسيلة لتخفيض العجز النقدي في الموازنة العامة خاصة وان احدث الدراسات أكدت على ان (15-20%) من حجم الاعتمادات يتم حرقها في البلدان النامية، بينما يمكن توفير هذه المبالغ من خلال السماح للوحدات الحكومية بترحيل الاعتمادات غير المستخدمة في نهاية السنة المالية إلى السنة المالية القادمة حيث يتم دفع المكمل لهذهِ المبالغ المرحلة[36]. ولابد ان يرافق ذلك ضرورة تحقيق الاستفادة القصوى من المخزون السلعي للوحدات الإدارية العامة والتصرف السريع والحكيم به ومحاولة التعرف على المخزون الراكد غير المستخدم من خلال عملية حصره وبيعه والاستفادة من ثمنه كايرادات عامة، وقد طبقت العديد من الدول هذهِ الوسيلة بوصفها إحدى وسائل معالجة العجز في الموازنة العامة كما هو الحال في نيوزلندة[37].

المحور الثالث/ عجز الموازنة العامة في العراق للمدة (2003 -2012)
الأسباب وسياسات المعالجة

1- اسباب العجز:

بادئ ذي بدء لابد من التذكير ببعض الملاحظات المهمة كضرورة التفريق بين العجز كوسيلة وكظاهرة، وان العجز النقدي (الفجوة) يمثل زيادة الانفاق العام على الايرادات العامة، وان الموازنة العامة تمثل خطة تتضمن تقدير ايرادات الدولة ونفقاتها لمدة قادمة غالباً ماتكون سنة في حين يعني الحساب الختامي البيان الفعلي لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من ايرادات عامة خلال سنة. وعلى هذا الأساس غالباً ما يتبادر الى الأذهان سؤال عن الحجم الأمثل أو المقبول للعجز النقدي في الموازنة العامة، وللإجابة نشير الى ما تضمنته معاهدة ماسترخت والتي حددت شروط الانضمام الى نظام النقد الاوربي الموحد الذي بدأ العمل به عام (1999) ونصت على ان لا تتجاوز نسبة عجز موازنة الدولة العامة (3%) من الناتج المحلي الاجمالي وان لا يتجاوز سقف الدين العام الداخلي مانسبته 60% من الناتج المحلي الاجمالي[38].

ويمكن تحديد اسباب العجز الحاصل في الموازنة العامة للعراق للمدة من 2003- 2012 بالعوامل الآتية:

أ- ارتفاع حجم النفقات العامة وارتفاع معدل نموها ونسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي: من اجل بيان التطور الحاصل في النفقات العامة في العراق وارتفاع معدلات نموها ونسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي نورد جدول رقم (1)[39].

عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته
مع أشارة للعراق للمدة (2003–2012)

جدول رقم (1)
هيكلية الانفاق العام ونسبته الى اجمالي الناتج المحلي، ومعدل نموه في العراق للمدة (2003-2012)

التفاصيل	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1011	2012
النفقات العامة (1) (مليار دينار)	9231	33661	35981	50963	51728	59862	69166	84657	96663	117000
النفقات التشغيلية (2) (مليار دينار)	7362	28547	28431	41691	39052	44191	54148	60980	665966	79917
النفقات الاستثمارية (3) (مليار دينار)	1869	5114	7550	9272	12676	15671	15046	23676	30066	37178
إجمالي الناتج المحلي (4) (مليار دينار)	20562	37049	53386	80459	93982	155882	116392	94901,5	127058,1	138833,3
نسبة 1/2 (%)	79,7	85	79	82	76	74	78	72	69,9	68,2
نسبة 1/3 (%)	19,3	15	21	18	24	26	22	28	30.1	31.8
نسبة 4/1 (%)	44.8	90.8	67.3	63.3	55	38.4	59.4	89.2	76	84.2
معدل النمو السنوي للنفقات العامة (%)	-	264	6,8	41	1	15	15	22	14	21

المصدر:
أ- وزارة التخطيط الجهاز المركزي للإحصاء- المجموعة السنوية للأعوام المتعددة – باب الإحصاءات المالية.
ب- الموقع الرسمي الالكتروني للبرلمان العراقي.
جـ- وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010–2014، كانون الأول، 2009.
د- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الاسكو)- دراسات الحسابات القومية لمنظمة الاسكو (النشرات 26، 27، 300)
هـ- أرقام الناتج المحلي الإجمالي للعامين (2012/2011) تقديرية من قبل صندوق النقد الدولي ومنشوره على الموقع EconomicIntICATOR(IMF)
و- النسب من عمل الباحث.

يلاحظ من الجدول أعلاه تطور الإنفاق العام بقيمته المطلقة فبعد ان كان عام (2003) (9232) مليار دينار ارتفع ليبلغ (35981) مليار دينار عام (2005) ليستمر في الارتفاع فيبلغ عام (2010) (84657) مليار دينار وعام (2012) (117000) مليار ديناراً.

هذا الارتفاع يمكن إرجاعه الى العديد من الأسباب منها ظاهرة زيادة النفقات العامة وقانون فاجنز (الذي تم التعرف اليه في المحور الاول والذي يشير الى وجود علاقة ايجابية بين الانفاق العام والنمو الاقتصادي). ورغبة الحكومة في اتباع سياسة مالية توسعية لتطوير الاقتصاد العراقي ومحاولة تحقيق الانتعاش الاقتصادي (هذا مع فرضية سلامة توجيه الانفاق العام وهيكلية لمختلف القطاعات الاقتصادية، وسلامة التنفيذ)، كما أن ارتفاع معدلات التضخم يعد احد أسباب ارتفاع حجم الانفاق العام والذي ادى الى تزايد أقيام النفقات الاستثمارية والتشغيلية، كما يعكس هذا الارتفاع تنامي حجم القطاع العام في الاقتصاد العراقي، ومع ذلك فهذا لايمثل تناقض مع التوجه العام في التحول الى اقتصاد السوق. وتأكيد على ذلك نجد الانفاق العام في الولايات المتحدة شكل (37%) من الناتج المحلي الاجمالي وفي اليابان (35%) وفي فرنسا (53%) وفي هولندا (60%) وفي السويد (70%) وتعد الأعلى في العالم[40]. وعند مقارنة هذهِ النسب مع الحال في العراق الذي تراوحت فيه النسبة (نسبة الانفاق العام إلى اجمالي الناتج المحلي) للمدة مدار البحث مابين (10,9% - 50,2%)، نلاحظ صحة ما ذهبنا إليه من عدم التناقض بين ارتفاع هذه النسبة والتحول الى اقتصاد السوق.

ومن جانب آخر نلاحظ من الجدول (1) اعلاه ان معدلات نمو الانفاق العام في تزايد من سنة الى اخرى بنسب متفاوتة تراوحت للمدة مدار البحث بين (1%- 264%) (تجدر الإشارة الى ارتفاع معدل نمو الانفاق العام في سنة 2004 يرجع الى الاحداث التي وقعت عام 2003 المتعلقة بدخول القوات الامريكية الى العراق وانخفاض مستوى الانفاق العام تبعاً لذلك) المهم في الموضوع ان النفقات العامة في نمو وتزايد مستمر.

ب- اختلال هيكلية الانفاق العام وزيادة حجم الانفاق التشغيلي (الجاري): ويعد ذلك السبب الثاني في حدوث العجز في الموازنة العامة، ومما يؤكد ذلك مضمون الجدول رقم (1) الذي يشير الى اختلال هيكلية الانفاق العام من حيث توزيعه الى انفاق تشغيلي (يتكون من رواتب موظفين ومتقاعدين، وشراء سلع وخدمات، وتسديد اقساط القروض الداخلية والخارجية، ومنح واعانات خارجية، ودعم حكومي للمشاريع، ومنافع

اجتماعية)، وانفاق استثماري، حيث يلاحظ استحواذ الانفاق التشغيلي على نسبة كبيرة من الانفاق العام تراوحت للمدة مدار البحث (2003-2012) مابين (68.2%-85%) في حين استحوذ الانفاق الاستثماري للمدة ذاتها مابين (15%-31.8%) ومع ذلك فيلاحظ ان هناك توجه عام نحو زيادة الانفاق الاستثماري من الانفاق العام حيث يلاحظ انه في تزايد مستمر منذ عام (2007) ولغاية (2012) ماعدا عام (2009) اذ بلغت النسب على التوالي (24، 26، 22، 28، 30,1، 31,8). يعكس هذا الهيكل الانفاقي المختل سياسة استهلاكية تبذيرية ويعني ان معظم الانفاق العام يوجه الى الاستهلاك والصحيح ان يوجه الى الانفاق الاستثماري الذي يؤثر على معدلات النمو والتنمية ويحددها في الاقتصاد العراقي، والذي يعد من العوامل ذات التأثير الايجابي الذي يستوجبه تصحيح الهيكل الاقتصادي العراقي المختل، فالانفاق الاستثماري هو الذي يزيد من معدلات النمو وهو الذي يمتص معدلات البطالة المرتفعة وهو الذي ينوع من قاعدة وهياكل الاقتصاد. ولتأكيد صحة وجهة النظر نورد الجدول (2)، يوضح نسبة الانفاق التشغيلي الى الناتج المحلي الاجمالي في بعض الدول لمقارنة بما هو الحال في العراق[41]، وكما يأتي:

جدول رقم (2)

نسبة ما تشكله المصروفات الجارية (التشغيلية) الى إجمالي الناتج المحلي لبعض الدول للمدة (2003-2010) (%)

التفاصيل	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الأردن	29,5	32,1	35,6	31,5	32,6	30,4	28,6	-
البحرين	23,7	22,7	20,5	19	18,8	19	-	-
الكويت	30,3	27,9	23,9	16,8	16,6	16,4	17,8	-
الولايات المتحدة	21	20,9	21,2	21,1	21,4	23,1	26,4	26,2
العراق	35	77	53,2	51,6	41,5	28,3	46,5	64,2

المصدر: الموقع الرسمي الالكتروني لصندوق النقد الدولي في 1012/1/5.

يلاحظ من الجدول أعلاه ان نسبة الإنفاق التشغيلي الى إجمالي الناتج المحلي في العراق بلغت (35%) عام 2003 في حين بلغت اعلى نسبها في الدول المختارة وهي الكويت (30,3%) للعام نفسه، وفي عام (2005) بلغت (53,5%) في العراق في حين بلغت في العام نفسه اعلى نسبة بين الدول المختارة وهي الاردن (35,6%) وهكذا.

خلاصة القول ان ارتفاع النفقات التشغيلية تعني الموازنة غير قادرة على خلق آلية فعالة لتحقيق النمو الاقتصادي الذي يشترط وجود مستويات عالية من الاستثمارات، وبالتالي يكون ذلك سبب في حدوث العجز النقدي في الموازنة العامة، لانه يعمل على تضخيم ورفع مستويات الانفاق العام دون ان يؤدي الى زيادة معدلات النمو الاقتصادي.

جـ اختلال هيكلية الايرادات العامة وتواضع اسهام الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم) فيها: للوقوف على تفاصيل وحيثات هذا الموضوع نورد جدول رقم (3)[42].

جدول رقم (3)

هيكلية الإيرادات العامة ومعدلات نموها في العراق للمدة (2003-2012)

التفاصيل	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	1011	2012
الإيرادات العامة (1) (مليار دينار)	4596	21729	28959	45392	45065	57750	50409	61735	80935	102326
الإيرادات النفطية (2) (مليار دينار)	4096	21263	25623	42106	39093	42442	43070	56050	76184	94139
الإيرادات الاخرى (3) (مليار دينار)	500	466	3336	3286	2973	8833	7338	5658	4751	8186
نسبة 1/2 (%)	89	97,8	88,4	93,4	86,7	84	85,4	90,8	94,1	92
نسبة 1/3 (%)	11	2,2	11,6	6,6	13,3	16	14,6	9,2	5,9	8
معدل نمو الايرادات العامة (%)	-	419	20	64	(7,2)-	8,5	1,4	30	35	23

المصدر:

أ- وزارة التخطيط الجهاز المركزي للاحصاء- المجموعة السنوية (لاعوام متعددة)– باب الاحصاءات المالية.

ب- الموقع الرسمي الالكتروني للبرلمان العراقي.

جـ وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010–2014، كانون الأول، 2009.

د- النسب من عمل الباحث.

يلاحظ من الجدول (3) ان حجم الإيرادات العامة في تطور للمدة مدار البحث، حيث بلغت عام (2003) (4596) مليار ديناراً، ارتفعت عام (2005) تبلغ (28959) مليار دينار بعد عودة العراق للسوق النفطية الدولية، ثم أصبحت عام (2011) (80935) مليار ديناراً، ثم (102326) مليار ديناراً عام (2012). وتحتل الإيرادات النفطية لمدة ذاتها نسبة تراوحت بين (84%- 97,8%) من الإيرادات العامة، في حين شكلت الإيرادات الأخرى من إجمالي الإيرادات العامة نسبة تراوحت بين (0,8%-14,6%)، ويعكس ذلك حقيقة وواقع ارتباط الاقتصاد العراقي بالعائدات النفطية وانه اقتصاد ريعي يعتمد بدرجة كبيرة على الخارج، ولهذا فانه أسير المتغيرات التي تحدث في كميات إنتاج النفط الخام والصادرات وأسعار النفط العالمية وكمية الطلب عليه. ومن جانب آخر نخرج بحقيقة واقعية مفادها ان المحدد والمؤثر في حجم الإيرادات العامة هو الإيرادات النفطية فأي تغير فيها ينعكس على حجم الإيرادات العامة. وهذا يعني عندما نقول ان (90,8%) من الإيرادات العامة عام (2010) هي ايرادات نفطية فان اي تغير فيها وبأي نسبة ينعكس ويؤثر على ما نسبته (90,8%) من الايرادات العامة ويعني ذلك ان ارتفاع حجم الايرادات العامة جاء نتيجة عودة العراق للسوق العالمية بعد عام (2003) وارتفاع حجم الصادرات النفطية للمدة مدار البحث وتطور اسعار النفط دولياً، ومن جانب آخر نصل الى نتيجة مفادها ان سلامة تقديرات وزارة النفط العراقية والتزامها الدقيق بخطة التصدير والاسعار والانتاج يعني سلامة تقديرات الإيرادات العامة واي خلل في ذلك ينعكس على حجم الايرادات العامة، ومن ثم التأثير على حجم العجز النقدي في الموازنة العامة. ومن خلال مقارنة حجم الانفاق العام مع حجم الايرادات العامة يتضح زيادة حجم الاول على الثاني مما يعني وجود عجز نقدي (فجوة) في الموازنة العامة، ولبيان ذلك نورد جدول رقم (4)[43]، وكما يأتي:

جدول رقم (4)

مقدار العجز في الموازنة العامة ونسبته إلى الإنفاق والإيراد العام والناتج المحلي الاجمالي في العراق للمدة (1012-2003)

التفاصيل	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
عجز الموازنة العامة (مليار دينار)	4636,2	11935,2	7022,5	5570,9	9662,9	9086,8	18757,3	22922,1	15727,9	14768
نسبة عجز الموازنة العامة الى اجمالي النفقات العامة (%)	50,2	35,4	19,5	10,9	18,6	15,1	27,1	27	16,2	12,6
نسبة عجز الموازنة العامة الى اجمالي الايرادات العامة (%)	100	54,9	24,2	12,2	21,4	15,7	37,2	37,1	19,4	14,4
نسبة عجز الموازنة العامة الى الناتج المحلي الاجمالي (%)	22,5	32,2	13,1	6,9	10,2	5,8	16,1	24,1	12,3	10,6

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على أرقام الجدولين (1، 3).

يلاحظ من الجدول أعلاه الى وجود العجز في السنين مدار البحث كافة، وهذا العجز في الغالب الأعم متزايد حيث بلغ عام (2003) مقدار (4636) مليار ديناراً، ارتفع ليبلغ (5570,9) عام (2006) ليستمر بالارتفاع ليبلغ عام (2010) (22922,1) مليار ديناراً لينخفض عام (2011) إلى (15727,9) مليار ديناراً ثم إلى (14768) مليار ديناراً في الموازنة العامة للسنة المالية (2012-2013). وعلى أساس ذلك فان احد أسباب وجود العجز في الموازنة العامة العراقية للمدة مدار البحث هو تزايد حجم الإنفاق العام عن حجم الإيرادات العامة. ولو تم تفحص نسبة العجز إلى اجمالي الناتج المحلي في الجدول رقم (2) لمعرفة فيما لو كان ضمن الحدود الآمنة والمسموح بها وفق اتفاقية ماسترخت، نلاحظ ان هذه النسبة بلغت (22,5%) عام (2003) ارتفعت الى (32,2%) عام (2004) انخفضت الى (10,2%) عام (2007) ثم ارتفعت عام (2010) الى (24%) لتصبح (10,6%) عام (2012). ولو قورنت هذه النسبة مع نسبة (3%) اتضح تجاوزها لهذا الحد مما يعني ان العجز هيكلي مستمر لسنوات عدة وله الكثير من الآثار السلبية على الاقتصاد العراقي خاصة زيادة الطلب الفعال وما يولده من ضغوط تضخمية تنعكس على المستوى العام للأسعار (ولاشك فان ذلك يعتمد على طريقة التمويل). ولتأكيد هذه النتيجة (ارتفاع نسبة العجز الى الناتج المحلي الاجمالي) تم مقارنة هذه النسبة بما هي عليه في بعض الدول، كما هو في الجدول الاتي[44]:

جدول رقم (5) نسبة ما يشكله العجز او الفائض في الموازنة العامة من اجمالي الناتج المحلي في بعض الدول للمدة (2003-2010) (%)

الدولة	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
الاردن	(0,3)-	(1,4)-	(5,1)-	(3,5)-	(4,5)-	(2,1)-	(8,5)-	-
الكويت	8,8	7,2	10,3	23,3	12,6	19,9	6,4	-
بريطانيا	(3,4)-	(3,1)-	(3)-	(2,7)-	(2,6)-	(4,6)-	(10,9)-	-
الهند	(3,5)-	(3,2)-	(3,2)-	(2,2)-	(5,3)-	(10,5)-	(10)-	-
الولايات المتحدة	(3,8)-	(3,6)-	(4,8)-	(1,8)-	(2,2)-	(5,3)-	(10,5)-	(10)-
ايران	1,6	4,1	6	2,3	7,9	2,8	0,6	
لبنان	(13,3)-	(8,3)-	(7,8)-	(10,9)-	(11,1)-	(9,7)-	(8,2)-	-
العراق	(22,5)-	(32,2)-	(13,1)-	(6,9)-	(10,2)-	(5,8)-	(16,1)-	(24,1)-

المصدر: الموقع الرسمي الالكتروني لصندوق النقد الدولي.

من خلال مقارنة العراق مع لبنان في الجدول أعلاه يتضح ان هذه النسبة تراوحت للمدة (2003-2010) ما بين (-7,8%) و(-15%)، في حين كانت هذه النسبة في الاردن للمدة ذاتها مابين (-2,3%) و (-8,5%)، وكان الأمر مختلف في ايران اذ ان موازنتها العامة تعاني من فائض بلغت نسبته الى الناتج الاجمالي للمدة ذاتها (0,6%-7,9%) وكذلك حال الكويت اذ تتصف موازنتها العامة بفائض تراوحت نسبته الى اجمالي الناتج المحلي الاجمالي مابين (4,5%-23,2%).

وبضوء جميع ما ورد انفاً لابد من تخفيض هذه النسبة التي تعني بالاساس معالجة العجز في الموازنة العامة بالعراق. ومن خلال تفحص نسبة العجز الى الانفاق العام (الوارد في الجدول (1)) يتضح انها تراوحت مابين (10%-50%) وهذا يعني ان هذه النسبة تعكس مقدار الحاجة في تخفيض النفقات العامة من اجل التوصل الى توازن في الموازنة العامة كما انها تعكس مقدار ماتحتاجه السلطة التنفيذية من موارد اضافية لسد العجز، فمثلا بلغت هذه النسبة (عام 2011) (16,2%) وهذا يعني ان التوصل الى توازن الموازنة العامة يستدعي ويتطلب خفض الانفاق العام بنفس النسبة اي (16,2%)، ومن جانب آخر فان نسبة العجز الى الايرادات العامة تعني ان الحصول على حالة التوازن في الموازنة العامة تستدعي رفع هذه الايرادات بالنسبة ذاتها ففي عام (2010) مثلا بلغت نسبة العجز الى الايرادات العامة (37,1%) اي ان الحصول على توازن الموازنة العامة يتطلب رفع الايرادات العامة بالنسبة نفسها.

د- جمود النظام الضريبي وتواضع اسهام الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم): تؤكد الصورة التي رسمت ابعادها اعلاه جمود النظام الضريبي وعدم كفاءة الادارة الضريبية وشيوع حالات التهرب الضريبي اي انها عوامل ساهمت في حدوث العجز، ومن جانب اخر فان تواضع اسهام الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم) يعني عدم فعالية النظام الضريبي وعدم ادائها لدورها الحالي في الموازنة العامة بالشكل المطلوب مما عمق الفجوة بين الايرادات والنفقات العامة، ولبيان ذلك نورد الجدول الآتي[45]:

جدول رقم (6)

الأهمية النسبية للضرائب والرسوم الى اجمالي الايرادات العامة في العراق للمدة (2007-2012)

التفاصيل	2007	2008	2009	2010	2011	2012
مقدار الضرائب والرسوم (ترليون دينار)	0,79	0,82	1,98	1,17	1,34	1,57
نسبة مساهمة الضرائب والرسوم الى اجمالي الايرادات العامة (%)	1,4	1	3,7	2	1,98	2

المصدر: العنبكي، د. عبد الحسين، تقييم إستراتيجية الموازنة العامة 2007- 2012، مكتب رئيس الوزراء– هيئة المستشارين- المكتب الاستشاري الاقتصادي.

يعكس الجدول (6) تواضع اسهامة الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم) اذ لم تتجاوز نسبة اسهامها في اجمالي الايرادات العامة للمدة (2007-2012) عن (3,7%). ويرجع هذا التواضع الى العديد من الاسباب منها قانون الادارة المالية لعام (2004) الذي ادى الى تخفيض سعر الضريبة للضرائب المباشرة وغير المباشرة. حيث اقتصرت الرسوم الكمركية على رسم إعادة الاعمار البالغ (5%)، وجاء هذا الاجراء بهدف ازالة جميع الحواجز الكمركية ضمن افق زمني وتنفيذاً لاستراتيجية تحرير التجارة من الالتزام بما تقرره المنظمات الدولية وخاصة منظمة التجارة الدولية وصندوق النقد الدولي[46].

هـ- الفساد المالي والإداري: يشير التقرير الصادر عن منظمة الشفافية العالمية في نهاية عام (2011) الذي شمل (178) دولة الى ان ثلاثة دول عربية كانت من بين العشر الاكثر فساداً وهي الصومال والعراق والسودان. حيث احتلت الصومال المركز الأول في الدول الأكثر فساداً تلتها أفغانستان وميانمار ثم العراق فالسودان، ((ومؤشر الفساد يأتي من عشر درجات والدولة التي تحصل على عشر درجات تخلو من الفساد اما الدولة التي تحصل على صفر فهي الأكثر فساداً))، وقد حصلت الصومال على (1,1 درجة) بحسب المؤشر وحصل العراق (1,5) درجة وقطر على (7,7) درجة والسعودية على (4,7) درجة، اما الدنمارك ونيوزلندا فحصلت على (9,3) درجة وهما أعلى دولتين[47]. هذه الحالة والصورة تؤدي بلا شك الى ضياع الكثير من المبالغ وارتفاع حجم الانفاق العام ومن ثم عجز الموازنة العامة مع انخفاض كفاءة التنفيذ وارتفاع التكاليف بشكل عام. ويصبح الانفاق العام مبالغ تصرف دون ان تعكس على ارض الواقع الملموس، وغياب التأثيرات الايجابية للانفاق العام وخاصة الاستثماري في زيادة وتطور نمو الاقتصاد العراقي وتطوره.

و- تزايد الانفاق العسكري وهيكليته: يعد العامل الامني وتنفيذ القانون الاساس الذي ترتكز عليه عملية التنمية الاقتصادية لأهميته ودوره الايجابي في جميع مراحل الانتاج وجذب الاستثمارات وغيره. ونظراً للظروف التي حلت بالعراق بعد عام (2003) وحل المؤسسات العسكرية والامنية واندثارها بات من الضروري بناء منظومة امنية ودفاعية جديدة ازدادت اهميتها بعد جلاء القوات الاجنبية عن العراق، مهدت هذه الظروف لخلق مناخ يتزايد فيه حجم الإنفاق العسكري كقيمة مطلقة او كنسبة من اجمالي النفقات العامة ومهدت واثرت في قيمة عجز الموازنة العامة. ولتوضيح ما ورد اعلاه نستعرض الجدول الآتي[48].

جدول رقم (7) ما تشكله النفقات الامنية من اجمالي الانفاق العام، وهيكليتها في العراق للمدة (2007-2012)

التفاصيل	2007	2008	2009	2010	2011	2012
نسبة النفقات الامنية الى اجمالي النفقات العامة في الموازنة (%)	17	14	16	16	15	16
نسبة النفقات التشغيلية الى اجمالي النفقات الامنية (%)	99	90	90	90	90	90
نسبة الرواتب والاجور الى اجمالي النفقات التشغيلية الامنية(%)	73	51	69	71	70	71

المصدر: العنبكي، د. عبد الحسين، تقييم استراتيجية الموازنة العامة 2007- 2012، مكتب رئيس الوزراء– هيئة المستشارين- المكتب الاستشاري الاقتصادي.

يمكن تسجيل الملاحظات الآتية في ضوء الجدول (7):

أولاً: استحوذت النفقات الامنية للمدة من 2007-2012 على ما نسبته (16%) من اجمالي الانفاق العام، ومع تزايد القيمة المطلقة للانفاق العام نصل الى نتيجة تشير الى ان النفقات الامنية في تزايد مستمر وهي احد الاعباء (الضغوط) على الموازنة العامة وتعد احد اسباب حصول العجز فيها.

ثانياً: ان معظم هذه النفقات يذهب الى نفقات الامنية التشغيلية وتحديداً الى فقرة الرواتب والاجور ففي عام (2012) يتجه (71%) من النفقات التشغيلية الامنية الى الرواتب والاجور في حين شكلت النفقات التشغيلية نسبة (90%) من اجمالي النفقات الامنية. وهذا يعني تواضع الاستثمارات في القطاع العسكري والامني سواء ما يتعلق بشراء الأسلحة والمعدات والاجهزة العسكرية أو الإنشاءات الجديدة. وعلى الرغم مما يحتله الإنفاق على هذا القطاع من أهمية فالأمر يتطلب ترشيده وتغيير هيكليته، فالمشكلة ليست في الحجم بل أوجه الصرف والواقع المادي الملموس للتأثير الايجابي لهذا الانفاق. ولتأكيد ذلك نقارن ما يحتله الانفاق العسكري من اجمالي الانفاق العام في العراق بما هو عليه الحال في بعض الدول فنسبة الانفاق العسكري من الإنفاق العام في العراق لا تختلف كثيراً عن نسبته في هذه الدول اما الفرق ففي كفاءة التنفيذ والنتائج المتحققة، وهذا ما يعكسه الجدول الاتي[49]:

جدول رقم (8)

نسبة الإنفاق العسكري الى الانفاق العام في بعض الدول للمدة (2006-2010)

الدولة	2006	2007	2008	2009	2010
اسرائيل	17,9	17,1	16,9	15,6	-
الاردن	14,4	17,8	19,4	19,6	-
الكويت	17	12,4	13,1	7,4	13,1
العراق	-	17	14	16	16

المصدر: أ- الموقع الرسمي لصندوق النقد الدولي في 2012/1/15.

ب- العنبكي، د. عبد الحسين، تقييم إستراتيجية الموازنة العامة 2007-2012، مكتب رئيس الوزراء– هيئة المستشارين- المكتب الاستشاري الاقتصادي.

ز- التفاؤل والتضخيم في تقديرات النفقات العامة وعدم تنفيذ تقديرات الايرادات النفطية في الموازنة العامة العراقية. ويعني ذلك عدم دقة تقديرات الموازنة العامة بعنصريها الإنفاق والإيراد العامين، ولبيان ذلك نورد الجدول والذي يوضح الفرق بين التقديرات التي تضمنتها الموازنة العامة والمصروف والايراد الفعلي والمتحقق[50]:

جدول رقم (9)
النفقات المخططة والفعلية والتشغيلية والاستثمارية في العراق للمدة (2006-2010) (مليار دينار)

التفاصيل	2006	2007	2008	2009	2010
النفقات التشغيلية المخصصة	39486	38435,5	61099,8	54119,5	60993,1
النفقات التشغيلية الفعلية (المصروفة)	32121,4	35208,7	56984,3	50887	17964,2
نسبة التنفيذ (%)	81	92	93	94	29
النفقات الاستثمارية المخصصة	11477	12236,2	30284,1	15608,6	54859,5
النفقات الاستثمارية الفعلية (المصروفة)	6520,4	8412,4	23321,7	15919,4	5928,2
نسبة التنفيذ (%)	57	55	76	102	24

المصدر: وزارة المالية- الدائرة الاقتصادية- دراسة حول تقييم وضع الموازنة العامة للأعوام (2006-2010) (نقلاً عن دائرة المحاسبة والموازنة)، منشورة على الموقع الرسمي الالكتروني لوزارة المالية في 2010/12/5.

في ضوء الجدول (9) نسجل الملاحظات الآتية:

أولاً: بلغت نسبة الزيادة في تقديرات النفقات التشغيلية التي تضمنتها الموازنة العامة لعام (2006) مقارنة بالنفقات التشغيلية الفعلية التي تم صرفها في العام ذاته (29%) وانخفضت في الأعوام التالية، وهذا يعني ان عدم دقة تقديرات النفقات التشغيلية أدى ذلك إلى تضخم حجمها للمدة مدار البحث وكمعدل بمقدار (15,5%).

ثانياً: والوضع أكثر خطورة وعمقاً وتأثيراً في ما يتعلق النفقات الاستثمارية حيث بلغ الفرق بين التقديرات التي تضمنتها ارقام الموازنة العامة والمصروف الفعلي (43%) عام (2006) وارتفع الى (45%) عام (2007)، وبلغ معدله للمدة مدار البحث مقدار (37,2%) وهو أيضاً ما يمثل نسبة تضخيم الانفاق الاستثماري قياساً بالواقع الفعلي للمدة مدار البحث.

استناداً الى ذلك وبمزيد من الدقة فان المشكلة تنحصر بشكل محدد في تقديرات الانفاق الاستثماري (الذي يقع ضمن مسؤولية وزارة التخطيط). ويبدو ان ضعف مستوى الوعي والمعرفة الدقيقة في تقدير الحاجة الفعلية السنوية للجهاز الحكومي هو السبب، كذلك عدم القدرة في تحديد الامكانيات التنفيذية الفعلية والتي لا تتوافق مع ما مطلوب وما تم تخصيصه. اما ما يتعلق بعدم تنفيذ الإيرادات النفطية المخططة في الموازنة العامة، نورد الجدول (10)[51]:

جدول رقم (10)
التقديرات المخططة لايرادات النفط الخام المصدر في العراق للمدة (2006- 2010)

التفاصيل	2006	2007	2008	2009	2010	
الإيرادات النفطية المخططة (مليار دينار)	42106	39091,5	72893,2	43070	56050,3	
سعر برميل النفط المخطط (بالدولار)	46,6	50	91,61	50	62,5	
سعر برميل النفط الحقيقي (بالدولار)	56,46	68,43	92,7	59,5	74,5	
كمية التصدير النفطي المخطط (مليون برميل- يومياً)	1,650	1,700	1,826	2	2,1	
كمية التصدير النفطي الفعلي (مليون برميل – يومياً)	1,509	1,643	1,849	1,906	1,885	
مقدار القصور نتيجة الاختلاف بين المخطط والفعلي للصادرات النفطية (مليار دينار)	4,35	1,79	1,30	2,4	6,84	مجموع المتراكم 14,1 ترليون دينار

المصدر: وزارة المالية- الدائرة الاقتصادية- دراسة حول تقييم وضع الموازنة العامة للأعوام (2006-2010)، بالاعتماد على كتاب سومو (وزارة النفط– شركة تسويق النفط) ذي العدد (209 في 2010/7/5).

نسجل على الجدول أعلاه الملاحظات الآتية:

أولاً: لم تنفذ وزارة النفط العراقية خطتها التصديرية من النفط للمدة من (2006-2010) حيث يلاحظ الاختلاف بين الكميات التصديرية اليومية المخططة والكميات التصديرية اليومية الفعلية بشكل انعكس جلياً على الإيرادات النفطية الفعلية لزيادة الاولى على الثانية. ففي عام (2006) قدرت الإيرادات النفطية المخططة بـ(42106) مليار دينار ونقصت عن الفعلية بمقدار (4,359) مليار دينار وهكذا بقية سنوات المدة مدار البحث، وكان اجمالي هذا الوضع خسائر (قصور) بلغت (14,1) ترليون دينار اي ما يعادل (11,1) مليار دولار كان يمكن الاستفادة منها في الانفاق الاستثماري.

ثانياً: كانت تقديرات الموازنة العامة لاسعار برميل النفط غير دقيقة ايضاً حيث يلاحظ الفرق بين السعر المخطط (المعتمد في الموازنة العامة) والسعر الفعلي لبرميل النفط في الاسواق العالمية ففي حين اعتمد سعر(46) دولار للبرميل لعام (2006) بلغ السعر في السوق العالمية (61) دولار للبرميل الواحد، وفي عام (2010) اعتمد سعر (62) دولار للبرميل بلغ في السوق الدولية (77) دولار. وحتى الموازنة العامة للعام (2012) فقد اعتمدت سعر البرميل للنفط بمقدار (85) دولار في حين أن توقعات اوبك تشير الى انه سيكون بمعدل (112,5) دولار للبرميل. (كما روسيا على سبيل المثال اعتمدت سعر 95 دولار في موازنتها العامة لسنة 2012، واعتمدت عُمان سعر 90 دولار).

والآن سيتم تحديد مقدار العجز النقدي طبقاً للايرادات العامة الفعلية والنفقات العامة الفعلية للمدة من (2006-2010) ومقارنة هذه النتائج مع العجز المتحقق طبقاً لارقام الموازنة العامة (التقديرية) للمدة ذاتها[52]. (وذلك لعدم امكانية الحصول على النفقات والايرادات العامة الفعلية للاعوام الاخرى لعدم استكمالها لحد الان على حد تصريحات البرلمانيون)، وكما يأتي:

جدول رقم (11)
حجم الفائض او العجز الفعلي للموازنة العامة في العراق للمدة (2006-2010)
(مليار دينار)

التفاصيل	2006	2007	2008	2009	2010	المجموع
اجمالي المصروفات الفعلية (1)	38642	43621,1	80306	66806	23893	253268
إجمالي الايرادات الفعلية (2)	49055,5	54964,8	80641	55223,6	23322,8	233208
حجم الفائض او العجز (3=2-1)	10413,5	11343,7	335	(11582,4)-	(570)-	9940
اجمالي الناتج المحلي (4)	80459	93982	155882	116392	94901,5	-
نسبة 4/3 (%)	12,9	12	0,2	(5.5)-	(0.6)-	-
نسبة العجز المخطط الى اجمالي الناتج المحلي (%)	(6.9)-	(10.2)-	(5.8)-	(16.1)-	(24.1)-	-

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على ارقام الجدولين (10، 11).

نسجل من خلال الجدول (11) الملاحظات الآتية:

أولاً: سجلت الأرقام الفعلية للإيرادات والنفقات العامة فائض متراكم بلغ مقداره (22,92) مليار دينار للمدة (2006-2008) في حين ان ارقام الموازنة العامة لذات المدة (جدول رقم (4)) تشير الى عجز نقدي متراكم بلغ مقداره (24320) مليار دينار. وهذا ناتج أساساً من التفاؤل وتضخيم تقديرات النفقات العامة وضعف كفاءة التنفيذ.

ثانياً: سجلت الأرقام الفعلية عجزاً مقداره (11582) مليار دينار عام (2009)، في حين سجلت أرقام الموازنة العامة عجزاً بمقدار (18757) مليار دينار للعام ذاته، والفرق واضح كما ان الفائض المتراكم الفعلي للمدة (2006- 2008) يمكن له ان يسد هذا العجز ويبقى الفرق كاحتياطات.

ثالثاً: يلاحظ حدوث العجز المخطط في الموازنة العامة كان اجمالياً لكافة سنوات المدة (2006-2010)، في حين يلاحظ ان العجز الفعلي حدث في عامي (2009) وبشكل بسيط عام (2010)، وفي جانب اخر فان نسبة العجز الفعلي الى اجمالي الناتج المحلي لم تتجاوز (10%) في حين بلغت هذه النسبة (24,1%) فيما يخص نسبة العجز المخطط الى اجمالي الناتج المحلي، ولو تم مقارنة نسب العجز الفعلي الى اجمالي الناتج المحلي بما هو الحال في دول اخرى (والتي تم عرضها في جدول رقم 5) نخرج بنتيجة إمكانية قبول هذه النسب في العراق.

رابعاً: يبدو ان الاتجاه العام في تقديرات الموازنة العامة وللعديد من الأسباب هو وضعها في حالة عجز يتحول عند التطبيق الى فائض فعلي وذلك للتفاؤل وتضخيم حجم الانفاق العام وتواضع نسب التنفيذ (وخاصة فيما يتعلق الإنفاق الاستثماري لضعف كفاءة الأجهزة المنفذة)، هذا يعني أن أهداف الخطة المالية التي خططت لها السلطات التنفيذية ووافقت عليها السلطات التشريعية وتضمنتها الموازنة العامة لم تتحقق ولم تنفذ.

2- وسائل وسبل المعالجة للعجز في الموازنة العامة في العراق:

لابد من التذكير ببعض الملاحظات التي تضمنتها المحور الثاني والتي يمكن منها اختيار إحدى الرؤى أو السياسات التي من شأنها استهداف عجز الموازنة العامة والذي لا يعني إنهائه بشكل مطلق وجعله صفراً، بل المهم هو تحقيق الاستقرار الاقتصادي بتخفيض حالتي التضخم او الانكماش الى مستويات مناسبة ومعقولة دون ان يرافق ذلك تهديد للاستقرار الاقتصادي والاجتماعي. ومن جانب اخر فالاختيار ونجاحه في المعالجة يعتمد على طبيعة الاقتصاد وهياكله والظروف الاجتماعية والسياسية المحيطة. وكما لوحظ في المحور الثاني من خلال استعراض تقويم بعض التجارب التي اعتمدت رؤى صندوق النقد الدولي وسيلة للمعالجة فان معظم تلك الدول اقدمت مرغمة على تطبيقها بعد ان اصبح الطريق امامها مسدوداً كي تنجح في جدولة واطفاء ديونها في نادي باريس وغيره، ومع ذلك فقد نتجت عن المعالجة تأثيرات اجتماعية شديدة القسوة. كما يمكننا ملاحظة وجود عوامل مشتركة كثيرة بين رؤية صندوق النقد الدولي (الرؤى الانكماشية اللبرالية للمعالجة) وبين الرؤى الداخلية للحكومات (الرؤى التنموية في الاصلاح) حيث ان الكثير من وسائلها وسبلها واحدة تستهدف تقليل الانفاق العام وترشيده وتنمية الايراد العام، واستناداً الى ذلك ولما تم تحديده من اسباب العجز في الموازنة العامة العراقية وحقيقته، وان معالجة العجز لابد ان تشتمل الوسائل والسبل المشتركة بين الرؤيتين حيث ان ذلك لا يعني مطلقاً تجاهل دور صندوق النقد الدولي وتأثيره في اطفاء وجدولة ديون العراق التي تراكمت قبل عام (2003) واهمية استمرار التعاون بين الصندوق والعراق لما لذلك من تأثير ايجابي ومهم على تسويق وتحسين مركز العراق الائتماني دولياً وخلق الظروف الملائمة والمقبولة دولياً لجذب الاستثمارات الاجنبية. فالمعالجة الموضوعية والرشيدة ومتطلباتها المستقبلية تقتضي عدم تضحية العراق لدعم صندوق النقد الدولي ودوره، الا انها يجب ان تتخطى التأثيرات الاجتماعية والسياسية التي ترافق التطبيق الحرفي لرؤية صندوق النقد في المعالجة بكل بنودها، وبعبارة ادق لابد من الاسترشاد برؤية الصندوق والاستفادة منها دون التطبيق الحرفي، اي ان نستفيد مما يدعو إليه الصندوق ولكن بعين النقد والتمحيص، وفي ضوء جميع ما ورد أعلاه يرى الباحث ان المعالجة لابد ان تتضمن ما يأتي:

أ- التأكيد على إنتاجية النفقة العامة وترشيدها وتأهيلها: فالمهم ان تشبع النفقة العامة حاجة عامة لا خاصة، ولو دققنا النظر في الكثير من بنود النفقات التشغيلية في العراق نجد أن هنالك الكثير من الحالات تتطلب المعالجة ومنها ضغط الرواتب والأجور لا من خلال تخفيضها جميعاً بل من خلال التركيز على خفض رواتب الخط الاول من السلطات التنفيذية والتشريعية والقانونية، وإذا ماأخذنا مقدار الفوارق في الرواتب بين هؤلاء والموظفين الآخرين أدركنا حجم المبالغ التي يمكن توفيرها. وكذلك الحال بالنسبة لاستخدام المظاهر التبذيرية من حيث عدد السيارات وأنواعها والحمايات المرافقة ((فعلى سبيل المثال ذكر عضو مجلس النواب العراقي السيد جواد الشهيلي خلال جلسة حوار عرض على القناة البغدادية مساء يوم 2012/1/18 من ان حماية احد رؤوساء الكتل بلغ مقدار (1200) عنصراً)) التي تخصص لكبار موظفي الدولة عموماً وامكانية الاعداد والترشيد، فكم من المبالغ سيتم توفيرها وما يقال في هذا الصدد يقال عن الاثاث والمستلزمات السلعية الاخرى ونفقات الايفادات وغيرها.

ب- تصحيح اختلال هيكلية الانفاق العام العراقي واعادة ترتيب اولويات الانفاق العام: سبق ان تم تحديد احد اسباب العجز في الموازنة العامة في العراق باختلال هيكل الانفاق العام وزيادة حجم الانفاق التشغيلي (الجاري) ونسبته الى اجمالي الانفاق العام وانخفاض نسبة الانفاق الاستثماري، وبالتالي يمكن القول ان احد وسائل المعالجة تكمن في تصحيح هذا الاختلال واعادة الاولويات بشكل يضمن انتاجية النفقة العامة ويؤكد عليها وترشيدها وزيادة نسبة الانفاق الاستثماري الى اجمالي الانفاق العام. وهذا يعني زيادة الانفاق العام المنتج وزيادة معدلات النمو وتنويع مصادر الدخل في الاقتصاد وضمان تحقيق ايرادات مستقبلية. ويبدو من خلال الارقام التي تضمنها الجدولان (1، 9) من ان هناك توجه بدأ يتضح مداه وافاقه لتحقيق ذلك. ولابد من اعطاء هذا التوجه دعماً وزخماً مما يضمن رفع درجة كفاءة التنفيذ ونسبته.

وتجدر الاشارة الى انه جرت العادة (في هذا الصدد) ان يعزى السبب في اختلال هيكل الانفاق التشغيلي الى زيادة اعداد العاملين في الجهاز الحكومي خاصة بعد عام (2003) ورفع الاجور مرات عدة، ولكن ذلك لا يمثل الحقيقة كاملة حيث ان عدد الموظفين الحكوميين في مصر على سبيل المثال بلغ عام (2012) مقدار (6,4 مليون عامل) مع الاخذ بنظر الاعتبار حجم الموازنة العامة وعدد السكان في كل من مصر والعراق. ومع ذلك ومن جانب اخر فالانفاق التشغيلي لايشمل فقط فقرة الرواتب بل يشمل امور اخرى يمكن ان تكون سبب مهم في الاختلال كالتبذير والاسراف في المظاهر المبالغ فيها كالاثاث والسيارات والحمايات وغيره إضافة الى ارتفاع معدلات رواتب الصف الأول من الرئاسات الثلاث (فعلى سبيل المثال احتلت الأجور والرواتب 40% من الإنفاق التشغيلي في موازنة 2012 وتستحوذ الرئاسات الثلاث على 10% من اجمالي النفقات التشغيلية إضافة إلى مبالغ المنافع الاجتماعية وتكاليف الايفادات)، والمهم عدم تجاوز نمو الإنفاق العام التشغيلي معدل نمو الناتج الاجمالي لضمان نسبة مقبولة من العجز.

جـ العمل على زيادة الإنتاج والصادرات النفطية وزيادة نسبة المصنع منه: من خلال الجداول (3، 6، 10) التي اكدت زيادة مساهمة الايرادات النفطية وتأثيرها الواضح والملموس في الايرادات العامة، ويرى الباحث من الضروري العمل على زيادة الانتاج والصادرات النفطية وتركيز الجهود في المدى القصير على ذلك، وضرورة التزام وزارة النفط بخطة الانتاج والتصدير النفطي بشكل كبير بغية تقلص الفجوة بين الايرادات والنفقات العامة وهذا يتطلب بلا شك زيادة توجيه الإنفاق الاستثماري والتركيز على القطاع النفطي والصناعة النفطية التكريرية وصناعة البتروكيمياويات بالشكل الذي تحقق معه النتائج المتوخاة. كما يتطلب العمل على جذب الاستثمارات الاجنبية لهذا القطاع في ما يمتلكه من ميزة منافسية يمكن ان تجعله جاذباً لهذه الاستثمارات، ومن جانب اخر فمقدار نسبة الزيادة في الايرادات النفطية المطلوبة لمعالجة العجز تتوقف على نسبة الايرادات النفطية الى اجمالي الايرادات العامة وكذلك نسبة العجز الى الايرادات العامة، وعلى اساس ذلك فلا بد، بصفة عامة، الا يتجاوز معدل نمو النفقات العامة معدل نمو الايرادات العامة مما يسهم في معالجة عجز الموازنة العامة وخفض نسبته الى اجمالي الناتج المحلي.

د- العمل على زيادة مساهمة الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم) في الايرادات العامة: من خلال الحقائق التي اكدها الجدول رقم (6) التي تشير الى تواضع مساهمة الايرادات السيادية في الايرادات العامة، لابد من العمل على زيادة هذه المساهمة بإعادة النظر في مواد قانون الادارة المالية لعام (2004) المتعلقة بتخفيض سعر الضريبة واقتصارها على رسم إعادة الاعمار (البالغة 5%) ومعالجة ذلك لتحقيق أهداف مالية واقتصادية واجتماعية للضرائب المفروضة. مع دراسة إمكانية استحداث ضرائب جديدة كضريبة القيمة المضافة ورفع كفاءة العاملين في القطاع الضريبي ومعالجة مشكلة تأخر المستحقات الضريبية ومشكلة الركوب المجاني للخدمات الحكومية التي تتطلب إعادة النظر في أسعار الخدمات المقدمة بشرط توفير كفاءة الخدمات المقدمة من حيث الجودة والنوعية والأخذ بالمستوى المعاشي للمكلفين العاطلين عن العمل بنظر الاعتبار. كما يتطلب الأمر مراجعة الإعفاءات الضريبية التي أصبحت شعاراً لجذب الاستثمارات وغيرها والذي نعتقد بعدم صحته، فلو رجعنا إلى الضرائب المفروضة في الكثير من الدول ((التي تعد من الدول الجاذبة للاستثمارات كاندونيسيا وفرنسا على سبيل المثال)) لوجدنا ان قوانينها لا تتضمن مثل هذه الاعفاءات الممنوحة في العراق لجذب الاستثمارات حيث ان ذلك لا يتم من خلال الاعفاءات الضريبية بل بأمور اخرى.

هـ- اعادة النظر بسياسات معالجة الفساد المالي والاداري وعمل الاجهزة الحكومية المسؤولة عن المعالجة ووضع تقويم علمي لنتائج جهودها المبذولة مقارنة بالمبالغ المنفقة لتسير اعمال هذه الاجهزة منذ عام 2003 ولحد الان. ورسم استراتيجية جديدة للمعالجة تستند على عدم تعدد هذه الاجهزة وتداخل مهامها، واعادة النظر في صلاحيات الصرف الممنوحة للاجهزة التنفيذية الحكومية بالاعتماد على الواقع العملي لذلك.

و- معالجة المبالغة في تقديرات النفقات العامة ورفع مستوى الوعي في تقدير الحاجة الفعلية للجهاز الحكومي بالاستناد الى امكانياته التنفيذية الفعلية واعتماد اكيد على مبدأ سنوية الموازنة العامة. والاعتماد على الاساليب العلمية الحديثة في التقدير وكذلك على الحسابات الختامية الفعلية للموازنة العامة والعمل على صيانة استراتيجية واضحة لادارة الانفاق العام تضمن عدم خلط السياسة بموضوع الموازنة العامة.

ز- التأكيد في تعليمات اعداد الموازنة العامة وتحضيرها على ضرورة عدم السماح بزيادة المخزون السلعي عن مستوى معين والتصرف السريع والحكيم به وخاصة الراكد منه من خلال عملية حصره وبيعه والاستفادة من اثمانه. اذ يلاحظ من الواقع العملي للدوائر الحكومية العراقية قيامها باتباع اسلوب حرق الموازنة ((الذي اوضحناه في المبحث الثاني)) في المصروفات التشغيلية العامة بشكل اساس مما يعني هدراً وتجميداً للاموال العامة ((على الرغم من تواضع ما يشكله هذا الموضوع من إجمالي الإنفاق العام)).

المحور الرابع/ الاستنتاجات والتوصيات

1- الاستنتاجات: توصل البحث الى العديد من الاستنتاجات، وكما يأتي:

أ- يعرف عجز الموازنة العامة بانه انعكاس لعدم قدرة الايرادات العامة على تغطية النفقات العامة اي زيادة النفقات العامة عن الايرادات العامة. ولايمكن ارجاع سبب حدوثه الى سبب وحيد كونه ظاهرة مركبة ومعقدة ترجع اسبابها الى شبكة من العوامل التي تسهم في حدوثها. وتعاني منه الدول المتقدمة والنامية على حد سواء، وله اثار متعددة تعتمد وتتحدد طبقاً لطريقة تمويله ((داخلية او خارجية تضخمية وغير تضخمية)).

ب- تعاني الموازنة العامة في العراق للمدة (2003-2012) من عجز متزايد ومستمر طول هذه السنوات مما يمكن وصفه بالعجز الهيكلي ((لاستمراره وتناميه))، في حين لو تم الاعتماد على المصروفات والإيرادات الفعلية للمدة (2006-2010) فان الصورة تتغير لا تتطابق مع هذا الوضع وهذا ما تعكسه الجداول (1، 2، 3، 4) التي تم عرضها بالبحث. ((مما يؤكد ذلك ما تحدث به السيد وزير المالية السابق المهندس باقر جبر خلال لقاء عرض معه من قناة الشرقية مساء يوم 2012/2/24 وجاء فيه ان الموازنة العامة العراقية لم تعاني من عجز حقيقي سوى لسنة واحدة طيلة الفترة 2003-2010 في حين انها كانت تعاني من عجز تخطيطي تقديري لجميع سنوات المدة آنفاً)).

جـ- هنالك العديد من الأسباب التي ادت الى ظهور العجز في الموازنة العامة العراقية للمدة (2003-2012) التي يتمكن تحديدها من خلال الجداول (1، 2، 3، 6)، وتقف في مقدمتها اختلال هيكلي الانفاق العام والايرادات العامة، وعدم دقة تقديرات وزارة النفط والتزامها بتنفيذ خططها الانتاجية والتسويقية، اضافة الى عدم فاعلية الادارة الضريبية وغيرها من الأسباب.

د- أكد الجدولين (7، 8) ان من ضمن اسباب العجز استحواذ النفقات الامنية للمدة (2007- 2012) على ما نسبته (16%) من اجمالي الإنفاق العام خصص (91%) منه إلى النفقات التشغيلية الأمنية، وهذا يعني تواضع الاستثمارات في القطاع العسكري والامني. ومع ذلك فان اهمية الانفاق العسكري والامني من اجمالي الانفاق العام في العراق لايختلف عما هو الحال في العديد من الدول والفرق يبقى في كفاءة التنفيذ والنتائج المتحققة وهيكليته.

هـ- أكدت الجداول (9، 10، 11، 12) على عوامل ادت الى عدم تطابق تقديرات الموازنة العامة بعنصريها الإنفاق والإيراد العام مع الواقع الفعلي لهما مما ادى الى تضخيم الإنفاق والمبالغة به وخفض تقديرات الإيرادات العامة وولد العجز في الموازنة العامة العراقية، وهذا يعني ان اهداف الخطة المالية التي خططت لها السلطات التنفيذية ووافقت عليها السلطة التشريعية وتضمنتها الموازنة العامة لم تتحقق ولم تنفذ.

2- **التوصيات:** في ضوء الاستنتاجات التي خرج بها البحث، نقترح الاتي:

أ- ان المعالجة الموضوعية والرشيدة للعجز في الموازنة العامة في العراق للمدة (2003-2012) تتطلب عدم خسارة العراق لدعم ودور صندوق النقد الدولي والمؤسسات الدولية والاقتصادية الاخرى الا انها يجب ان تتخطى الاثار السلبية اجتماعياً وسياسياً المرافقة للتطبيق الحرفي لرؤية صندوق النقد الدولي في المعالجة بكل بنودها، مما يستدعي الاسترشاد برؤية صندوق النقد الدولي دون التطبيق الحرفي لها.

ب- التأكيد على إنتاجية النفقة العامة وترشيدها وتأهيلها، ومعالجة الكثير من بنود النفقات التشغيلية كالعمل على ضغط الاجور والرواتب لامن خلال تخفيضها جميعاً بل من خلال التركيز على رواتب ومكافئات الخط الاول من السلطات التشريعية والتنفيذية والقضائية، وكذلك الحال بالنسبة للمظاهر التبذيرية (سيارات، حمايات، اثاث، نفقات ايفادات... الخ)، وتصحيح اختلال هيكلية الانفاق العام واعادة اولوياته بما يضمن معدلات نمو مقبولة وتنوع مصادر الدخل وتحقيق ايرادات مستقبلية. وإعادة النظر بتخصيص بعض القطاعات الاقتصادية بما يتناسب مع أهميتها ودورها في استيعاب اليد العاملة وتنوع مصادر الدخل القومي.

جـ- التأكيد على وزارة النفط بضرورة الالتزام بخططها الانتاجية والتصديرية، وتركيز الجهود لزيادة الصادرات النفطية، وزيادة حجم الانفاق الاستثماري للقطاع النفطي والصناعة النفطية التكريرية والبتروكيمياوية، ومحاسبة المقصرين في هذا الجانب (فلم نسمع ان تمت المحاسبة في حين ذكر السيد وزير المالية السابق المهندس باقر جبر في لقاء مع قناة الشرقية مساء يوم 2012/2/24 من ان وزارة النفط لم تلتزم بخطتها التصدرية والانتاجية طيلة عمله كوزير مالية الا لسنة واحدة فقط).

د- اعادة النظر في بعض مواد قانون الإدارة المالية لعام (2004) تلك المتعلقة بالضرائب والرسوم لضمان زيادتها، ودراسة إمكانية تطبيق ضريبة القيمة المضافة، ورفع كفاءة اداء الجهاز الضريبي ومعالجة المتأخرات الضريبة، ومعالجة ظاهرة الركوب المجاني للخدمات العامة.

هـ- رسم إستراتيجية جديدة لمعالجة الفساد المالي والاداري تؤخذ بنظر الاعتبار الواقع العملي السابق وتستند الى عدم تعدد الاجهزة وتداخل مهامها.

و- إزالة المبالغة في التقديرات بالاعتماد على الاسس العلمية في ذلك وخاصة فيما يتعلق بالانفاق الاستثماري (الذي يقع ضمن مسؤولية ومهام وزارة التخطيط والتعاون الانمائي بشكل اساس).

المصادر والهوامش:

[1] سالم، د. منال عبد الله، العجز في الموازنة العامة وآثارها، بحث منشور على الموقع الالكتروني الرسمي لجامعة عدمه، كلية الاقتصاد في 112011/5.

[2] العلي، د.عادل، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، دار ثراء للنشر، عمان، 2009، ص58.

[3] صندوق النقد الدولي، معهد صندوق النقد الدولي، الميزانية والتحليل المالي الكلي، واشنطن، 1989، ص 8.

[4] نحاس، شويل (محاضرته الموسومة إدارة الدين العام في ظل أزمة مالية عالمية)، صحيفة الأخبار اللبنانية ليوم 2009/1/16.

[5] صندوق النقد الدولي، الميزانية والتحليل، مصدر سابق، ص 15.

[6] فرهود، د.محمد سعيد، مبادئ المالية العامة، جامعة حلب، 1979، ص 24.

[7] د. محمد عبد العزيز ود. علي شفيق، اصول وقواعد الموازنة العامة، جامعة الملك سعود- الرياض، 2003، ص239-241.

[8] زكي، د. رمزي، انفجار العجز، علاج عجز الموازنة العامة في ضوء المنهج الانكماشي والمنهج التنموي، دار المدى للثقافة، دمشق، 2000، ص5.

[9] الحاج، د.حسن، عجز الموازنة- المشكلات والحلول، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، أيار، 2005، ص2.

[10] د. المعارك، مصدر سابق، ص275.

[11] الشمراني، د.غادة شهير، متطلبات إصلاح وتطوير الموازنة العامة، جامعة سعود عبد العزيز، الرياض، 2010، ص12.

[12] العلي، د. عادل، مصدر سابق، ص15.

[13] مجلس الوزراء المصري، مركز المعلومات ودعم القرار، تجارب دولية للسيطرة على عجز الموازنة العامة، القاهرة، 2005، ص 8.

[14] الخطيب، د. حامد ود. احمد زهير، أسس المالية العامة، دار وائل للنشر والتوزيع، عمان 2007، ص236.

[15] نحاس، شويل، مصدر سابق، ص5.

[16] الحاجي، د. عمر محمد، عجز الموازنة والحلول الإسلامية بين المخاطر والضوابط الشرعية، الموقع الالكتروني لمجلة المستثمرون، 4/نوفمبر/2011.

[17] زكي، د. رمزي، مصدر سابق، ص115.

[18] د. عبد العزيز يوسف، برامج التكييف الاقتصادي وآثارها على البلدان الثانية، الموقع الالكتروني لمدونة سوريا الاقتصادية 2010/5/25.

(19) عقل، د. مفلح، سياسات الإصلاح الاقتصادي في الدول النامية، الأردن، نموذجاً، محاضرة ألقيت في 1999/10/26 في منتدى عبد الحميد شومان منشورة على شبكة المعلومات الدولية في 2011/12/25.

(20) زكي، د. رمزي، مصدر سابق، ص160.

(21) سالم، د. منال عبد الله، مصدر سابق، ص33.

(22) دراسة معدة من قبل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي ومنظمة التعاون والتنمية برقم (12398488) ومقدمة الى مؤتمر الإصلاح الضريبي المنعقد في روما بتاريخ 7/آذار/2005، والموسومة ضريبة القيمة المضافة، ص25.

(23) الزعيم، د. عصام. إستراتيجية الإصلاح الاقتصادي في سوريا، الموقع الرسمي الالكتروني لجمعية الاقتصاديين السورية 2011/12/15.

(24) الكفري، د. مصطفى العبد الله، وصفة صندوق النقد الدولي في برامج التصحيحات الاقتصادية وإعادة الهيكلة، الموقع الالكتروني للحوار المتمدن العدد 2121 في 2005/2/26.

(25) ناصر، د. محمد بن، السياسة المالية- التجربة الأرجنتينية، موقع الاقتصادية الالكترونية ليوم 9/مارس/2011.

(26) غويليب، د. رشيد، بعد رفضها وصفات صندوق النقد الدولي الأرجنتيني تفلت من فخ الديون، الموقع الالكتروني للحوار المتمدن ليوم 2011/12/12.

(27) الدراسة المرقمة E/CN/4/2008 الصادرة عن المجلس الاقتصادي والاجتماعي، الأمم المتحدة في آذار/2003، والمعنونة آثار سياسيات التكليف الهيكلي والديون الخارجية، ص17.

(28) زكي، د. رمزي، مصدر سابق، ص174.

(29) الحاج، د. حسن، مصدر سابق، ص32.

(30) عبد العزيز، د. يوسف، مصدر سابق.

(31) زكي، د. رمزي، مصدر سابق، ص184.

(32) بنعياش. د. رشيد، تدبير الإنفاق العام، الموقع أللالكتروني للحوار المتمدن العدد (2940) في 2010/10/3.

(33) اليماني، د. محمد، ترشيد الإنفاق وترشيد الهدر، صحيفة الجزيرة (العدد 1633) في 8/أكتوبر/2011.

(34) الشمراني، د. غادة، مصدر سابق، ص33.

(35) الدراسة المرقمة SM/11/21 الموسومة تعبئة الإيرادات في البلدان النامية، صندوق النقد الدولي، واشنطن، 8/آذار/2011.

(36) عودة، د. حسن، روشتة مجانية لعلاج عجز موازنة الثورة، صحيفة الأهرام الاقتصادي الصادرة في 20/أكتوبر/2011.

(37) غيربال، داليا عزيز، أثر تطور الدين المحلي الحكومي على الموازنة العامة للدولة وسبل تقليل أقيامة، وزارة المالية المصرية، الإدارة المركزية للبحوث والتنمية الإدارية 2006.

(38) زكي، د. رمزي، مصدر سابق.

(39) أنظر:
أ- الجهاز المركزي للإحصاء العراقي، المجموعة الإحصائية السنوية لأعوام متعددة، باب الإحصاءات المالية.
ب- وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي العراقية، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014، كانون الأول 2009.
جـ- اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغرب آسيا (الاسكو)، دراسات الحسابات القومية لمنظمة الاسكوا، النشرات 26، 27، 30.
د- أرقام الناتج القومي الاجمالي للعامين 2011، 2012 تقديرية من قبل صندوق النقد الدولي ومنشورة في الموقع الالكتروني EconomicIndicators(I.F.S)elibrtorg-data.IMF.org.
ه- النسب من عمل الباحث.
(40) دليله، د. عارف، عجز الموازنة وسبل المعالجة، الموقع الالكتروني الرسمي للجمعية الاقتصادية السنوية في 2001/11/15.
(41) الموقع الرسمي الالكتروني لصندوق النقد الدولي في 2012/1/5.
(42) أنظر المصادر:
أ- وزارة التخطيط- الجهاز المركزي للإحصاء- المجموعة السنوية لأعوام متعددة- باب الإحصاءات المالية.
ب- الموقع الرسمي الالكتروني للبرلمان العراقي.
جـ- وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية للسنوات 2010-2014، كانون الأول/2009.
د- النسب من عمل الباحث.
(43) من عمل الباحث بالاعتماد على الأرقام الواردة في الجدولين (1، 3).
(44) الموقع الرسمي الالكتروني لصندوق النقدي الدولي في 2012/75.
(45) العنبكي، د. عبد الحسين، تقييم إستراتيجية الموازنة العامة 2007-2012، مكتب رئيس الوزراء، هيئة المستشارين، المكتب الاستشاري الاقتصادي.
(46) عمار عبد الجبار، الموازنة العامة للدولة مقارنة باتفاقيات الترتيبات الساندة التي وقعها العراق في عام 2005، وزارة المالية- الدائرة الاقتصادية، ص 2.
(47) الموقع الرسمي الالكتروني لمنظمة الشفافية العالمية في 2012/2/8، w.w.w.transparency.org.
(48) العنبكي، د. عبد الحسين، مصدر سابق.
(49) انظر: أ- العنبكي، د.عبد الحسين، مصدر سابق.
ب- الموقع الرسمي الالكتروني لصندوق النقد الدولي.
(50) وزارة المالية- الدائرة الاقتصادية، دراسة حول تقييم وضع الموازنة العامة للأعوام (2006-2007) (نقلاً عن دائرة المحاسبة والموازنة)، منشورة على الموقع الالكتروني الرسمي لوزارة المالية في 2010/12/5.
(51) وزارة المالية- الدائرة الاقتصادية، دراسة حول تقييم، مصدر سابق.
(52) من عمل الباحث بالاعتماد على الجدولين (10-11).