المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

تحليل تطور وهيكل النفقات العامة في العراق للمدة (2003-2017)

محسن إبراهيم أحمد

كلية الأدارة والأقتصاد ، جامعة التنمية البشرية ، السليمانية ، العراق

muhsin.ahmad@uhd.edu.iq

الملخص:

إن النفقات العامة على الرغم من كونها أداة تستخدمها الدولة لتسيير الادارات العامة وإشباع الحاجات العامة ، فإنها تعد إحدى اهم ادوات السياسة المالية لأي بلد ، حيث من خلالها تقوم الدولة بالتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وتقوم بترجمة أهداف السياسة الاقتصادية الى مشاريع وبرامج عمل حقيقية . وبالتالي فإنه بالامكان تقييم أداء الحكومة عن طريق دراسة وتحليل تطور وهيكل الموازنة العامة. وعلى الرغم من ارتفاع حجم النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث ، الا ان الدولة لم تتمكن من تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمتمثلة بتحقيق معدلات مرتفعة من النمو والتوازن الاقتصادي والاجتماعي . حيث كان هناك إختلالاً في هيكل الموازنة العامة عموماً والذي إنعكس أيضاً في إختلال هيكل النفقات الجارية والاستثمارية . مما عزز من تعميق إختلال الهيكل الاقتصادي للبلد .

الكلمات المفتاحية :النفقات العامة ، النفقات الجارية ، النفقات الاستثمارية ، الموازنة العامة ، هيكل النفقات العامة.

پوختە :

خەرجیە گشتیەکان سەرچاوەی بەکارهێنانیان وەک ئامرازێک بۆبەڕێوەبردنی دامەزراوەکانی کەرتی گستی و تێرکردنی پێداویستییە گشتیە کانی کۆمەڵگە ، بە یەکێک لە گرنگترین ئامرازەکانی سیاسەتی دارایی دادەنرێت لە هەر وڵاتێکدا ، کە دەوڵەت لە ڕێگایەوە دەستوەردان دەکات لە ژیانی ئابوری و کۆمەڵایەتی کۆمەڵگە و ئامانجەکانی سیاسەتی ئابوری خۆی دەگۆڕێت بۆ پرۆژەو بەرنامەی کاری ڕاستەقینە . بۆیە لەڕێگای لێکۆڵینەوە و شیکردنەوەی پەرەسەندن و پەیکەری خەرجیە گشتیەکانەوە دەتوانرێت هەڵسەنگاندن بکرێت بۆ کارایی حکومەت و ڕادەی جێبەجێکردنی کارنامە و ئامانجەکانی . شایانی باسە سەرچاوەی بەرزبونەوەی قەبارەی خەرجیە گشتیەکان لەعێراقدا لە ماوەی ساڵانی تۆژینەوەکە (٢٠٠٣-٢٠١٧) ، دەوڵەت نەیتوانیوە ئامانجە ئابوری وکۆمەڵایەتیە کانی جێبەجێبکات ،کەخۆی دەبینێتەوە لە دەستەبەرکردنی ڕێژەیەکی بەرزی گەشەو هاوسەنگی ئابوری و کۆمەڵایەتی لە وڵاتدا ، بەو پێیەی لە عێراقدا پەیکەری بودجەی گشتی بەبەردەوامی ناهاوسەنگە و ئەو ناهاوسەنگیەش ڕەنگی داوەتەوە لە ناهاوسەنگی لە پەیکەری خەرجیە گشتیەکان بەهەردووبەشی بودجەی بەکاربردن و وەبەرهێنان کە بوەتە هۆی قوڵکردنەوەی ناهاوسەنگی لە پەیکەری ئابوری وڵاتدا .

کلیلە وشەکان : خەرجیە گشتیەکان ، خەرجیەکانی بەکاربردن ، خەرجیەکانی وەبەرهێنان ، بودجەی گشتی ، پەیکەری خەرجیە گشتیەکان.

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

Abstract:

Although public expenditure is a tool used by the state to run public administrations and satisfy public needs, it is one of the most important tools of a country's fiscal policy. The state intervenes in economic and social life and translates economic policy objectives into real projects and programs. It is therefore possible to assess the performance of the government by studying and analysing the evolution and structure of the general budget. Despite the high volume of public expenditure in Iraq during the period of research, but the state was unable to achieve the economic and social goals of high rates of growth and economic and social balance. Where there was an imbalance in the structure of the general budget, which was also reflected in the imbalance structure of current and investment expenditures. Deepening the imbalance of the country's economic structure.

key words: Public expenditure, Current expenditure, investment expenditure, the general budget, the structure of public expenditure.

المقدمة

إن النفقات العامة على الرغم من كونها أداة تستخدمها الدولة لتسيير الادارات العامة وإشباع الحاجات العامة ، فإنها تعد معياراً للحكم على مدى فاعلية الحكومة ودورها في توجيه الحياة الاقتصادية والاجتماعية . وتطور الاهتمام بدراسة النفقات العامة بتطور دور الدولة في الاقتصاد ، حيث ركزت أدبيات المالية العامة خلال القرن التاسع عشر على دور الضرائب في الاقتصاد مهملة الدور الذي يلعبه الانفاق الحكومي ، عدا دراسة أدولف واگنر حول ظاهرة إزدياد النفقات العامة . حيث كان الكلاسيك يركزون على ان النمو الاقتصادي يؤدي الى زيادة الطلب الكلي والذي ينتج عنه توسع نشاطات الدولة ، مما يؤدي الى زيادة الانفاق الحكومي . لكنه بعد أزمة الكساد الكبير بدأ الاهتمام بالدور المهم الذي تلعبه النفقات العامة في الاقتصاد ، حيث أسّست الكينزية للتدخل الحكومي في الاقتصاد بإعتبار ان نقص الطلب الفعّال هو سبب الازمة ، وبالتالي فأن الانفاق الحكومي يؤدي الى تحفيز الطلب الكلي ومن ثم زيادة النمو الاقتصادي . وكذلك بعد الحرب العالمية الثانية وبسبب الحاجة لبرامج إعادة البناء الاقتصادي والرفاه العام فقد بدأ العديد من الاقتصاديين الاهتمام بدراسة النفقات العامة . لذلك يمكن القول بأن تطور الدولة في الاقتصاد من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة ثم الدولة المنتجة ، وتوسع حجم نشاطاتها المختلفة أدى الى زيادة مطردة في حجم ونوع النفقات العامة ،الى درجة أنها عدّت ظاهرة عامة طويلة الاجل ، انتشرت في جميع الدول على إختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي وطبيعة الانظمة الاقتصادية والسياسية السائدة فيها .

أهمية البحث: تأتي أهمية البحث من كون النفقات العامة احدى اهم ادوات السياسة المالية لأي بلد ، حيث من خلالها تقوم الدولة بالتدخل في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، وتقوم بترجمة أهداف السياسة الاقتصادية الى مشاريع وبرامج عمل حقيقية . وبالتالي فإنه بالامكان تقييم أداء الحكومة عن طريق دراسة وتحليل اتجاهات وهيكل الموازنة العامة .

مشكلة البحث: تتلخص مشكلة البحث في أنه على الرغم من ارتفاع حجم النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث ، الا ان الدولة لم تتمكن من تحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية والمتمثلة بتحقيق معدلات مرتفعة من النمو والتوازن الاقتصادي والاجتماعي .

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها أن هناك إختلالاً في هيكل الموازنة العامة عموماً والذي إنعكس أيضاً في إختلال هيكل النفقات الجارية والاستثمارية . مما عزّز من تعميق إختلال الهيكل الاقتصادي للبلد .

هدف البحث:يتمثل هدف البحث في محاولة التحقق من فرضية البحث من خلال تحليل تطور وهيكل النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث (2003-2017) .

منهج البحث : من أجل الوصول الى هدف البحث فقد تم إستخدام الاسلوب الوصفي التحليلي من خلال الاعتماد على البيانات والمعلومات الرسمية المنشورة حول موضوع البحث .

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

نطاق البحث:

- **مكانياً :** يغطي البحث جمهورية العراق .
- **زمانياً :** يغطي البحث المدة (2003-2017) .

هيكل البحث: من اجل تحقيق هدف البحث فقد تم تقسيم البحث الى مبحثين . يتناول المبحث الاول الاطار المفاهيمي للنفقات العامة ، بينما خصص المبحث الثاني لدراسة تطور النفقات العامة في العراق للمدة (2003-2017) ، وخصص المبحث الثالث لتحليل هيكل النفقات العامة في العراق خلال المدة (2003-2017) . وأخيرا توصل البحث الى مجموعة من الاستنتاجات والمقترحات .

المبحث الأول

الأطار المفاهيمي للنفقات العامة

أولاً: تعريف النفقات العامة وعناصرها : يتضمن الفكر المالي العديد من التعاريف للنفقات العامة ، الا ان جميع هذه التعاريف تدور حول نفس العناصر أو الاركان التي تكون اطار النفقات العامة . حيث يعرفها البعض بأنها (مبلغ نقدي يقوم بدفعه شخص عام من أجل إشباع حاجة عامة) (الوادي و امام ، 2007، 117) .او انها عبارة عن (المبالغ التي تقوم السلطات العامة بإنفاقها بهدف تحقيق منفعة عامة).(عصفور، 2012 ،260). ويعرفها آخرون بأنها عبارة عن (مبلغ نقدي يخرج من خزانة الدولة بقصد تحقيق منفعة عامة) (طاقة و العزاوي ،2007 ،33).كما يعرّف بأنها (مبلغ نقدي يخرج من الذمة المالية لشخص معنوي عام (الدولة أو إحدى تنظيماتها)بهدف تحقيق منفعة عامة) (لطفي، 1995، 182)

أو أنهاعبارة عن (مبالغ نقدية أقرت من قبل السلطة التشريعية ليقوم شخص عام بإنفاقها في توفير سلع وخدمات عامة ،لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية) (سليمان و اللوزي ، 2000، 89)

لذلك يمكن القول بان النفقات العامة عبارة عن (الاعتماد المالي المقرّ من قبل السلطة التشريعية في إطار الموازنة العامة للدولة ، وتقوم بتنفيذها الحكومة الفدرالية أو الحكومات المحلية و الاقاليم وبقية المؤسسات والهيئات العامة التابعة للدولة بهدف إشباع الحاجات العامة).من التعاريف السابقة للنفقات العامة ، يمكن القول بأن النفقات العامة تتكون من ثلاثة عناصر أو أركان أساسية تتمثل في كون النفقات العامة مبلغ نقدي ، وأنها تصدر عن شخص معنوي عام ، بالأضافة الى كونها تهدف الى تحقيق منفعة عامة ، وكالآتي :

1-**الشكل النقدي للنفقة العامة :** لكي تحصل الدولة على السلع والخدمات اللازمة لممارسة نشاطها يجب عليها انفاق مبالغ نقدية ، وبالتالي فإن كل ما تنفقه الدولة سواء من اجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير المرافق العامة ، او شراء السلع الرأسمالية اللازمة لعمليات الانتاج ، أو المنح والاعانات والمساعدات بمختلف أشكالها، لكي يعد من قبيل النفقات العامة فإنه يجب أن يتخذ الصفة النقدية .(محمود، 2014، 9) .والصفة النقدية للنفقات العامةجاءت لعدة إعتبارات منها ان الاقتصادات الحديثة هي اقتصادات نقدية وليست عينية ،وتجاوزا لمشاكل الانفاق العيني ، وتحقيقا لمبدأ العدالة والمساواة في الاستفادة من النفقات العامة ، وفي تحمل الاعباء العامة، بالاضافة الى صعوبة إجراء الرقابة على الانفاق العيني وصعوبة تحديده .(عبد المطلب ، 2005 ،251).

2- صدور النفقة العامة عن هيئة عامة أو شخصية معنوية عامة : العنصر الثاني في النفقات العامة هو ان تصدر من شخص معنوي وإداري عام ، ويقصد بالاشخاص العامة " الدولة بما في ذلك الهيئات والمؤسسات العامة ذات الشخصية المعنوية" (حشيش ،2006، 64) عليه فإن النفقات التي يقوم بها أشخاص خاصة ، طبيعية أو إعتبارية لاتعتبر نفقة عامة حتى ولو كانت تهدف الى تحقيق نفع عام .(ناشد، ،2000، 29).

3- النفقة العامة تحقق نفع عام : يجب أن يكون الهدف من النفقة العامة إشباع الحاجات العامة ، وبالتالي فإن تحقيق النفع العام أو المصلحة العامة هو المبرر الاساسي للنفقات العامة . ويرجع هذا العنصر الى مبدأ العدالة بين جميع الافراد ، فإذا كان الافراد يتساوون في تحمل الاعباء العامة كالضرائب فمن الطبيعي أو بالأحرى من الواجب أن يتساووا في الانتفاع من النفقة العامة.(ناشد، 2006، 33) .

ثانياً: صور وأشكال النفقات العامة: تتخذ النفقات العامة عدة أشكال أو صور يمكن تحديدها كالآتي:(طاقة و العزاوي، 2007، 49-51)و(خالد، 2015/2014، 9-11).

1- **الاجور والرواتب والمدفوعات التقاعدية :** وهي المبالغ النقدية التي تقدمها الدولة الى الافراد العاملين في أجهزتها المختلفة ثمنا للخدمات التي يقدمونها ، أو الى الافراد الذين سبق أن عملوا في أجهزتها المختلفة ثم بلغوا السن القانوني الذي يجعل استمرارهم في الخدمة العامة صعبا فتحيلهم الدولة الى التقاعد .

2- **مشتريات الدولة وتنفيذ الاشغال العامة :** وتمثل أثمان الادوات والمعدات والآلات التي تقوم الدولة بشرائها أو تخصيصها لأشباع الحاجات العامة ، بالاضافة الى المبالغ المدفوعة لتنفيذ الاشغال العامة .

3- **الأعانات والمنح والمساعدات:** تعتبر الاعانات والمنح والمساعدات تياراً من الانفاق تقرر الدولة دفعه الى فئات إجتماعية معينة أو هيئات عامة وخاصة ، سواء كانت داخلية أو خارجية دون أن يقابله تيار من السلع والخدمات ،وذلك لتحقيق اهداف اقتصادية أو اجتماعية أو سياسية أو إنسانية .

4- **أقساط الدين العام وفوائده :** تعد القروض العامة عبئاً ثقيلاً على الموازنة العامة للدولة المدينة وذلك لما تتطلبه من تحميلها قيمة الفوائد السنوية وتسديد المبلغ الاصلي المقترض نهاية الفترة الزمنية المحددة في شروط إصدار القرض العام ، لذلك على الدولة أن تعمل على التخلص ما امكن من أعباء ديونها العامة وذلك بتخصيص جزء من الموارد المالية لخدمتها .

ثالثاً: قواعد النفقات العامة : هناك ثلاثة قواعد رئيسية على الدولة مراعاتها في بالنفقات العامة وهي كالآتي :

1- **قاعدة المنفعة:** تعني قاعدة المنفعة أن تهدف النفقات العامة الى تحقيق أكبر قدر من المنفعة بأقل تكلفة ممكنة ، أو تحقيق أكبر رفاهية لأكبر عدد ممكن من أفراد المجتمع . ويتطلب تحقيق هذه القاعدة دراسة متطلبات الاقتصاد والمجتمع ومقدار الحاجة الى مختلف المشاريع وأن تفاضل بينها وفق جدول للأولويات ، وتراعي الدولة في ذلك حاجة المناطق الجغرافية والاقاليم المختلفة .(عبدالله ،2009، 65-66).

وهناك اتجاهين رئيسيّين في الفكر الاقتصادي والمالي فيما يخص هذه القاعدة وهي كالآتي :

أ-الاتجاه الشخصي : على ضوء هذا الاتجاه فإن قياس المنفعة يتم باللجوء الى مقارنة الناتج الاجتماعي من الانفاق العام بالمنفعة التي كان من الممكن تحقيقها للأشخاص في حالة الابقاء على قيمة الفرائض التي تفرضها الدولة عليهم .

ب-الاتجاه الموضوعي : حيث تتلخص فكرته في قياس المنفعة المترتبة على الانفاق العام بناء على الزيادة التي تحدث في الدخل القومي نتيجة للقيام به ، وذلك على أساس أن المنفعة الجماعية ترتفع بإرتفاع الدخل القومي وتنخفض بإنخفاضه . و تعتمد هذا الاتجاه على الزيادة المباشرة وغير المباشرة التي تطرأ على الدخل .(خالد، 2014-2015 ،12)

2- **قاعدة الاقتصاد:** المقصود بهذه القاعدة الابتعاد عن التبذير والاسراف في الانفاق العام دون مبرر. وترتبط هذه القاعدة بالقاعدة الاولى (قاعدة المنفعة) ، وفي هذا الخصوص يتطلب التمييز بين حالة التبذير وحالة التقتير والأقتصاد . فالتبذير يعني التسيب المالي الذي يؤدي في حالة وقوعه الى سوء إستخدام أموال الدولة ، أي أن الانفاق قد يكون غير ضروري ولا يحقق النفع العام ، او قد يكون ضروري ويحقق نفع عام ولكن بتكاليف مرتفعة جدا. أما التقتير فهو القلة في الانفاق والاحجام فيه جزافا حتى في مسائل وأوجه الانفاق التي يكون فيها الانفاق من أجل تحقيق منافع عامة ، أو لأشباع حاجات عامة . اما الاقتصاد بالانفاق فهو إنفاق ما يلزم من الاموال ، وبالتالي فهو يحتل موقع وسطي بين مفهومي التقتير والتبذير .(العلي ، 2002، 41)

3- **قاعدة الترخيص :** هذه القاعدة تعني أن الانفاق العام يجب أن يتم صرفه من قبل الهيئات العامة في الدولة وبأموال عامة ،مما يتطلب ذلك حصول تلك الهيئات على ترخيص من قبل السلطات المختصة .(آل علي ، 2002، 80) .وبما أن السلطة التشريعية في الدولة (البرلمان) تختص بإصدار القوانين والقرارات الخاصة بالانفاق العام وذلك بإعتباره جزء من موازنة الدولة . والتي تتم مناقشتها من قبل البرلمان والذي يقرر الصرف على أوجه الانفاق والكفيلة بالتحقق من ان النفقة العامة على كل وجه تمثل ضرورة قصوى أو حاجة ضرورية للمجتمع ، ويترتب عليها تحقيق أكبر منفعة إجتماعية ممكنة . (محمود،2014 ، 5)

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

رابعاً: تقسيمات النفقات العامة: نتيجة تطور دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ،فقد تطورت وتنوعت معه النفقات العامة . ومن اجل تنظيم هذه النفقات وادراجها في اطار الموازنات العامة ولسهولة متابعتها ومراقبتها فانه لابد من تقسيم وتصنيف هذه النفقات من حيث تركيبها ، ومضمونها، وطبيعتها .وفي هذا السياق فقد وضع كتاب المالية العامة عدة تقسيمات للنفقات العامة والتي يمكن تلخيصها كالآتي :

1- **النفقات العادية والنفقات غير العادية :**(العبيدي، 2011، 61)

أ-النفقات العادية : وهي النفقات التي تتكرر سنوياً وبشكل دوري منتظم ، مثل رواتب الموظفين والنفقات اللازمة لتسيير الشؤون الادارية للدولة كنفقات صيانة الطرق ، نفقات الادارة والعدالة ، فوائد واقساط الدين العام ، نفقات الامن والدفاع .....والخ .

ب-النفقات غير العادية : وهي النفقات التي لا تتسم بالدورية والانتظام ، أي لا تتكرر سنوياً . مثل نفقات الحروب وبناء السدود والجسور المطارات أوتعويضات للمنكوبين بالكوارث الطبيعية .

2-**النفقات الفعلية (الحقيقية) والنفقات التحويلية (إعادة التوزيع) :**(طاقة والعزاوي، 2007، 54-55)

أ-النفقات الفعلية (الحقيقية) : وهي النفقات التي تنفقها الدولة من أجل الحصول على السلع والخدمات اللازمة لتسيير الادارات العامة. مثل رواتب الموظفين ونفقات شراء الاجهزة والمستلزمات وغيرها . وان هذه النفقات تؤدي الى زيادة الدخل القومي بصورة مباشرة .

ب- النفقات التحويلية (إعادة التوزيع) : وهي النفقات التي تنفقها الدولة دون مقابل ، أي دون الحصول على أية سلعة أو خدمة . وأن هدف الدولة من هذه النفقات هو إعادة توزيع الدخل والثروة بين أفراد المجتمع ، أي المحافظة على التوازن الاجتماعي وتقليل الفوارق الطبقية بين أفراد المجتمع بحيث تأخذ المال من البعض لتوزعه على البعض الآخر دون مقابل ، وتشمل هذه النفقات الاعانات بمختلف انواعها . حيث تؤدي هذه النفقات الى زيادة الدخل القومي بصورة غيرمباشرة .

3- **النفقات الادارية (الجارية) والنفقات الرأسمالية (الاستثمارية) :** (محمود، 2014، 18-19)

أ-النفقات الادارية(الجارية) : وهي النفقات الازمة لقيام اجهزة الدولة بمهامها المختلفة، مثل رواتب الموظفين وتكاليف الصيانة وشراء مستلزمات سير تلك الاجهزة .

ب-النفقات الرأسمالية (الاستثمارية): وهي النفقات التي تهدف الدولة من خلالها الى زيادة الانتاج الوطني وتراكم رؤوس الاموال ، مثل نفقات الانشاء والتعمير والتجهيز ومختلف مشاريع البنية التحتية .

خامساً: الفرضيات والنظريات المفسرة للتزايد في النفقات العامة : ركزت أدبيات المالية العامة خلال القرن التاسع عشر على دور الضرائب في الاقتصاد مهملة الدورالذي يلعبه الانفاق الحكومي ، بإستثناء الدراسة التي قدمها الاقتصادي الالماني أدولف واگنر حول ظاهرة تزايد النفقات العامة. لكنه بعد أزمة الكساد الكبير بدأ الاهتمام بالدورالهام للأنفاق العام في الاقتصاد . وبعد الحرب العالمية الثانية وبسبب الحاجة لبرامج إعادة البناء الاقتصادي والرفاه العام أظهرالعديد من الاقتصاديين الاهتمام بدراسة ظاهرة تزايد النفقات العامة . وفيما يأتي أهم هذه الدراسات :

1-**دراسة بايرنين :** تعد هذه الفرضية إحدى الفرضيات المفسرة للتزايد في النفقات العامة ، وان هنري بايرنين إعتمد على سجل أوروبا الطويل للوصول الى هذه الفرضية ، والتي مفادها " أن اوقات الحروب سبباً لتزايد الانفاق العام أو المصاريف العامة " حيث أن تلك النفقات تزداد في أوقات الحرب. وعندما تنتهي الحروب فإن النفقات العامة سوف تستمر على مستواها .(باش و الظوالم، 2018، 285)

2-**دراسة أو(قانون) واگنر :** اهتم الاقتصادي الالماني أدولف واگنر(Adolf Wagner) بإيجاد تفسير علمي لظاهرة التزايد في النفقات العامة والأتجاه الطبيعي في نمو وزيادة حجم النفقات العامة بشكل مطلق وكنسبة من الناتج المحلي الاجمالي . واعتبر ان التزايد في في النفقات العامة هوقانون عام للتطورالاقتصادي اسماه قانون التزايد المستمر للنشاط الحكومي . وبين واگنر ان تطور النفقات العامة هو نتيجة طبيعية لتغير الهيكل الاقتصادي والاجتماعي للدول ، ويمكن تلخيص القانون على أنه : " إذا تم تحقيق معدل

نمو معين في مجتمع من المجتمعات فإن هذا يعمل على زيادة واتساع مختلف أنشطة الدولة ، وبالتالي تزداد النفقات العامة للدولة بمعدل أكبر من معدل الزيادة في نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي .(الحجايا ، 2018، 94-95).

ويرى واگنر أن هناك ثلاثة أسباب رئيسية تعمل على زيادة دور الحكومة في النشاط الاقتصادي وهي :

أ-التقدم التكنولوجي ، والذي يعد أول أسباب تزايد النفقات العامة ، فمثلاً إذا قامت الدولة بإقتناء أنظمة دفاعية حديثة ومتطورة ، أو حصلت على معدات طبية عالية الجودة فإنه سيترتب على هذا إرتفاع في حجم النفقات العامة .(بوعكاز، 2015، 51).

ب- عامل التصنيع والتحديث ، والذي يجبر الحكومة على زيادة وظائفها الرقابية والادارية مما يؤدي الى زيادة النفقات العامة .(الحجايا ،95).

ت- ان النمو في الدخل الحقيقي يؤدي الى التوسع النسبي في الانفاق العام على الثقافة و التعليم والترفيه.(علي وحكيم ،2018، 1472-1473).

3- **دراسة بيكوك – وايزمن :** حيث قام كل من بيكوك و وايزمن بإجراء دراسة حول ظاهرة تزايد النفقات العامة في المملكة المتحدة للمدة (1890-1955) ، وخلص الباحثان الى ان النمو الاقتصادي ليس هو العامل الوحيد المفسر لزيادة النفقات العامة ، وانما هناك عوامل أخرى تحكم هذه الزيادة ، حيث ان الدول تزيد في الانفاق العام خلال فترات الازمات والحروب، وذلك بسبب كون الطاقة الضريبية تكون عالية في هذه الفترات نظراً لأن المواطنين لديهم قبول لتحمل مزيد من الضرائب مقارنة بفترات السلم والهدوء والتي لاتستطيع الحكومة خلالها تحقيق رغباتها بالتوسع في الانفاق العام ، وذلك لأن الزيادة في الضرائب تلقى معارضة شعبية واسعة . فزيادة العبء الضريبي خلال فترات الأزمات والحروب يعمل على إتاحة المجال للدولة للتوسع في إنفاقها العام ، ومن الصعب بعد زوال تلك الازمات والاضطرابات أن ترجع الحكومة إنفاقها لمستويات الانفاق السابقة ، وبالتالي ينشأ ما يسمَى بأثر الأزاحة . كذلك تقر دراسة بيكوك – وايزمن بأهمية عوامل أخرى كالأسعار، والتغيرات السكانية والبطالة في تفسير الزيادة في الانفاق العام . (الحجايا ،2018، 95).

4- **دراسة باركسون :** حيث يرى باركسون أن إتجاه الادارات الحكومية للتوسع والتشعب ظاهرة وثيقة الصلة بتطور الانفاق العام في الأجلين القصير والطويل ، حيث يلاحظ الافراط في إستخدام القوة البشرية من جانب الادارات الحكومية المختلفة بالشكل الذي لا يتلائم مع متطلبات وحاجات العمل . ويمكن تفسير هذه الظاهرة في وجود ميل لدى بعض المسؤولين في الادارات الحكومية لزيادة عدد العاملين في الادارات التابعة لهم دون وجود حاجة ماسة لذلك ، وربما يرجع ذلك الى تقوية نفوذ هؤلاء المسئولين وإضفاء مزيد من الاهمية على ما يشغلون من مراكز .ويعد سوء إستخدام الموارد البشرية وتبديد جهود العاملين وترهل الهيكل الاداري للدولة من الظواهر القديمة والسلبية في تلك الادارات ، والمؤدية الى ارتفاع حجم النفقات العامة .(محمود،2012-2013، 80-81) .

5- **دراسة موسگريف :** حيث يرى الاقتصادي موسگريف (Musgrave) أن ظاهرة نمو النفقات العامة ذات صلة بنمط النمو والتنمية في اقتصادات الدول .حيث ان مختلف مراحل التنمية الاقتصادية تشرح كيف يميل الانفاق العام الى الزيادة عندما ينمو فيه الاقتصاد من اقتصاد تقليدي الى اقتصاد صناعي وذلك لأن الدولة هي من تتكفل بذلك . وتبعاً لذلك فقد قسم مراحل التنمية الى ثلاثة مراحل وهي كالآتي : (بوعكاز ، 2015، 57-59) .ففي المرحلة الاولى من التطور فان الانفاق العام يشكل نسبة عالية من الناتج المحلي الاجمالي ، وذلك لأن هذه المرحلة تتطلب نفقات مرتفعة على التعليم والصحة والعدالة والقانون وبقية مشاريع البنية التحتية للأقتصاد . ولكون الادخار الخاص غير كاف لتمويل هذه النفقات اللازمة فإن الحكومة هي التي تمول هذه المشاريع وبالتالي يزداد حجم النفقات العامة . أما في مرحلة النمو الوسطى وبسبب ارتفاع مستويات المعيشة يزداد الادخار الخاص ، مما يؤدي الى ارتفاع مساهمة الاستثمار الخاص في الاقتصاد مكملا بذلك دور الاستثمار العام ، بحيث يصبح دور الدولة مكملاً للقطاع الخاص في المجالات التي يحجم عنها القطاع الخاص . وعندما يصل الاقتصاد الى مرحلة التطور (النضج) وبسبب ارتفاع مستويات الدخل الفردي يتحول الطلب من السلع الضرورية الى السلع الكمالية ، بالاضافة الى زيادة التحركات السكانية وارتفاع نسبة التحضر والتي تؤدي الى توسيع نطاق المدن ، فإن هذه العوامل وغيرها تؤدي مرة أخرى الى زيادة في الانفاق العام من أجل تحقيق المزيد من الرفاهية الاجتماعية والاقتصادية .

سادساً: ظاهرة إزدياد النفقات العامة : إ ن تطور دور الدولة في الاقتصاد من الدولة الحارسة الى الدولة المتدخلة ثم الدولة المنتجة ، وتوسع حجم نشاطاتها المختلفة أدى الى زيادة مطردة في حجم وتنوع النفقات العامة ، الى درجة انها عدت ظاهرة عامة طويلة

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

الاجل انتشرت في جميع الدول على اختلاف مستويات تقدمها الاقتصادي وطبيعة الانظمة الاقتصادية والسياسية السائدة فيها . وعلى الرغم من التباين في وجهات نظركتاب المالية العامة بشأن الاسباب المؤدية الى هذه الظاهرة ، الا انه يمكن تقسيمها الى أسباب ظاهرية وأخرى حقيقية وكالآتي:

أ : الاسباب الظاهرية لزيادة النفقات العامة : يقصد بالزيادة الظاهرية في النفقات العامة الزيادة النقدية للنفقات العامة دون ان تكون هناك زيادة في حجم السلع والخدمات العامة المقدمة من الحكومة ، أي دون ان يترتب عنها زيادة المنفعة الحقيقية في المجتمع ، لأنها لا تقابلها زيادة في نصيب الفرد من الخدمات التي تؤديها الدولة من خلال هيئاتها ومشروعاتها العامة .(الوادي وعزام، 2007 ، 100).

وتعود الزيادة الظاهرية في النفقات العامة الى الاسباب الآتية :

1-**إنخفاض قيمة النقود :** يقصد بإنخفاض قيمة النقود (التضخم النقدي) هبوط القوة الشرائية للوحدة النقدية ، وذلك بسبب إرتفاع المستوى العام للأسعار . ويشير الانخفاض في قيمة النقود الى أن الزيادة في النفقات العامة تكون ظاهرية في جزء منها ، وان هذا الجزء يتوقف على مدى أو نسبة هذا الانخفاض . وهذا يعني أن جزء من هذه الزيادة في النفقات العامة قد تعزى الى إرتفاع مستويات الاسعار وليس الى الزيادة في كمية السلع والخدمات التي توفرها هذه النفقات ، مما يتطلب من الحكومة أن تدفع مبالغ أكبر من أجل المحافظة على نفس الكمية من السلع والخدمات التي تقدمها لأفراد المجتمع .(الجنابي ، 2010، 103.) ويعد انخفاض قيمة النقود السبب الرئيسي في الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العصر الحديث . لذلك عند مقارنة حجم النفقات العامة من عام لآخروخصوصا اذا كانت المقارنة على فترات متباعدة ، فانه يجب ان يتم استبعاد أثر التغير في المستوى العام للأسعار وذلك باستخدام الارقام القياسية .(البنا،2009، 285)

2- إختلاف الفن المالي : تؤثر التغيرات الحاصلة في الفن المالي عند اعداد الموازنات العامة على حجم النفقات العامة ، فقد كانت الموازنات تعد سابقا على اساس قاعدة الموازنات الصافية ، اي تخصيص الايرادات العامة بما يسمح للهيئات العامة بإجراء مقاصة بين ايراداتها ونفقاتها ، وبالتالي لايظهر في الموازنة العامة للدولة الا فائض الايرادات على النفقات . غير انه وبعد اعتماد مبدا الشمول أو قاعدة الموازنات الاجمالية اصبحت كل النفقات العامة تظهر في الموازنة العامة .كما ان اللجوء الى تعدد الموازنات (ملحقة ، خاصة ...) قد يؤدي الى حدوث تداخل فيما بينها ، وبالتالي يؤدي الى إحداث تكرار في حساب النفقات في الموازنة . وهذا مايجعل من مقارنة تطور النفقات العامة عبرالزمن يؤدي الى امكانية حدوث زيادة ظاهرية .(بوعكاز،2015، 64)

3- توسع إقليم الدولة وزيادة عدد السكان : قد يتسبب توسع إقليم الدولة وزيادة مساحتها في زيادة ظاهرية في النفقات العامة ، حيث ان استرجاع الدولة لسيادتها على بعض المناطق أو ضم مناطق جديدة سيؤدي الى زيادة النفقات العامة لهذه الدولة . الا انها تعتبر زيادة ظاهرية وليست حقيقية نظرا لأنشاء موازنة موحدة بين الاقاليم المتعددة .

كما تعدّ الزيادة السكانية من العوامل المؤدية الى زيادة النفقات العامة بشكل ظاهري اذا لم تؤد زيادة النفقات العامة الى ارتفاع حصة الفرد من هذه النفقات ، اما اذا كان العكس فتعتبر الزيادة في النفقات العامة زيادة حقيقية . (عوض الله،1995،58)

ب: الاسباب الحقيقية لزيادة النفقات العامة : يقصد بالزيادة الحقيقية في حجم النفقات العامة ، زيادة المنفعة الحقيقية للمجتمع ، أو زيادة متوسط حصة الفرد الواحد من الخدمات العامة ، والناجمة عن الزيادة الحاصلة في النفقات العامة. وهناك مجموعة من الاسباب التي تجعل هذه الزيادة في النفقات العامة حقيقية وهي كالآتي :

1-الاسباب الاقتصادية : تتمثل الاسباب الاقتصادية بنمو الدخل القومي بالاضافة الى تطور دور الدولة في الاقتصاد :(طاقة والعزاوي، 2007، 46-45)

1-1: نمو الدخل القومي : ان ارتفاع معدلات نمو الدخل القومي يؤدي الى زيادة النفقات العامة .حيث زيادة العوائد التي يحصل عليها أصحاب عناصر الانتاج والتي من مجموعها يتكون الدخل القومي ، تمكن الدولة من ان تحصل على نسبة معينة من هذه العوائد(الدخول) عن طريق الضرائب والرسوم وغيرها لتتمكن الدولة من خلالها من تمويل نفقاتها المتزايدة . وكذلك فإن ارتفاع متوسط نصيب الفرد من الدخل القومي يؤدي الى تغير في هيكل الطلب على السلع والخدمات ، مثل التوسع في الطلب على الخدمات الصحية والتعليمية والترفيهية ...والخ مما يؤدي الى زيادة الانفاق العام لتلبية تلك المتطلبات . أي أن هناك علاقة طردية بين الدخل القومي والنفقات العامة .

2-1: تطور دور الدولة في الاقتصاد: حيث ادى تعدد الازمات الاقتصادية التي واجهها النظام الرأسمالي الى تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية بهدف تحقيق التوازن الاقتصادي . فمثلا عند حدوث حالة الانكماش في الاقتصاد فان على الدولة زيادة انفاقها العام من اجل زيادة الطلب الفعال . كذلك فإن انتشار المباديء الاشتراكية وظهور الدول النامية منذ العقد السادس من القرن العشرين وتحملها مسؤولية التنمية الاقتصادية ادى الى زيادة واتساع نشاط الدولة وبالتالي زيادة حجم النفقات العامة .

2- الاسباب الاجتماعية : ساهم تركز السكان في العصر الحديث في المدن وتبدل النمط الاستهلاكي للأفراد الى ازدياد النفقات العامة على الخدمات التعليمية ، والصحية، والثقافية والنقل والمواصلات . وذلك لأن متوسط حصة الفرد من الحاجات العامة في المدينة اكبر مما هو عليه في الريف ، كما ادى هذا الأمر في نفس الوقت الى ازدياد النفقات العامة في المجالات التقليدية للحكومة كالمحافظة على الامن وحفظ العدالة نتيجة تفكك الروابط الاجتماعية الى حد ما في المدن. كذلك اصبح الافراد يطالبون بالعدالة الاجتماعية وتامينهم من الفقر والبطالة والمرض والشيخوخة وبإعادة توزيع الدخل والثروة ، مما فرض على الدولة الرضوخ لهذه المطالب من خلال تقديم مزيد من الاعانات والانفاق . وقد ساهم ذلك عدة اسباب اهمها انتشار التعليم والثقافة ، والتقدم الصناعي وتطور الحركات العمالية والنقابية . (الحجايا ،2018، 96-97)

3- الاسباب الادارية: لقد فرض تطور دور الدولة وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ، زيادة عدد المؤسسات والادارات والمرافق العامة ، وبالتالي زيادة عدد الموظفين والعاملين فيها وارتفاع تكاليف ادارتها . وهذا التوسع في الهيكل الاداري للدولة يؤدي الى ازدياد النفقات العامة سواء كان في شكل اجور ورواتب ، أو ثمنا لمشتريات الدولة . كما يساهم سوء التنظيم الاداري وازدياد عدد العاملين في زيادة النفقات الادارية وهي ظاهرة ملموسة في الكثير من الدول النامية ، ومما يزيد الامر سوءاً انخفاض كفاءة العاملين وانخفاض انتاجيتهم في ادارات تلك الدول . (عبدالله،2015 ،143)

4- الاسباب المالية : تتمثل الاسباب المالية في عنصرين رئيسيين وهما : سهولة الاقتراض وتوفر الفائض في الايرادات العامة . (بوعكاز ، 2015، 68) .حيث اعتبرت القروض العامة فيما مضى وسيلة استثنائية لتغطية النفقات العامة حيث كانت الدولة لاتلجأ اليها الاّ في حالات استثنائية كالحروب ، والكوارث الطبيعية كالزلازل او الفيضانات ...الخ اما في الوقت الحاضر فكثيرا ما تلجا الدول الى الحصول على القروض العامة من اجل التوسع في الانفاق العام لتمويل المشاريع العامة . وقد سهّل تقدم الاساليب الفنية لأصدار القروض على الدول سهولة الحصول عليها داخليا أوخارجيا والذي يسمح للدولة لتمويل خطط ومشاريع تنموية لصالح الاقتصاد المحلي .وبالتالي من الطبيعي ان تؤدي سهولة الاقتراض العام الى الزيادة في حجم النفقات العامة سواء عند صرف(إنفاق) اصل القرض أو عند تسديده ودفع الفوائد المترتبة عنه .اما فيما يتعلق بتوفر الفائض في الايرادات العامة فيكون عندما تحصل الدولة على ايرادات استثنائية وخصوصا فيما يتعلق بالدول ذات الاقتصاد الريعي ، والتي تتأثر اقتصادياتها مباشرة بالتغير في اسعار النفط .فاذا حدث وان حصلت الدولة على ايرادات استثنائية فسيترتب عليها زيادة في حجم النفقات العامة عن طريق محاولة تحسين المستوى المعيشي للمواطنين كالزيادة في الاجور وتقديم خدمات عامة جديدة مع تحسين نوعيتها .

5- الاسباب السياسية : هناك نوعين من الاسباب السياسية وهما الاسباب السياسية الداخلية والاسباب السياسية الخارجية . حيث تعود الاسباب السياسية الداخلية الى تطور الفكر السياسي في كثير من الدول ، مما ترتب عليه انتشار المباديء الديمقراطية والتي ساهمت في تغيير نظرة المواطنين الى الخدمات العامة بإعتبارها حقاً من حقوقهم ، وواجبا من واجبات الحكومة . وهذا ما أدى الى زيادة حجم النفقات العامة . كما ان انتشار الاحزاب السياسية وتنافسها على السلطة دفع تلك الاحزاب الى التوسع في تقديم الخدمات العامة من خلال المؤسسات التي يديرونها وذلك سعياً منها لكسب رضا منتخبيهم والوفاء لهم من اجل المحافظة على المكاسب السياسية مما يترتب عليه ارتفاع حجم النفقات العامة . وتكمن الاسباب السياسية الخارجية في تنامي واتساع وتعدد أبعاد العلاقات الدولية ، فقد ازدادت اهمية التمثيل الدبلوماسي لمعظم الدول ، مما ادى الى زيادة عدد البعثات الدبلوماسية سواء في دول او هيئات ومنظمات دولية ، بالاضافة الى مشاركة كثير من الحكومات في مؤتمرات دولية ، بالاضافة الى استخدام المساعدات الخارجية كأداة من أدوات السياسة الخارجية . كل ذلك من شأنه أن يؤدي الى زيادة كبيرة في حجم النفقات العامة .(محمود ، 2014، 70).

6- الاسباب العسكرية والطبيعية : تحتل هذه النفقات اهمية خاصة في الوقت الحاضر ، نظراً لزيادة التوتر الدولي وتكرار الحروب وفشل المحاولات المستمرة لحل النزاعات الدولية بالطرق السلمية ، مما أدى الى زيادة النفقات العامة بصورة كبيرة في معظم الدول . حيث تمثل النفقات العسكرية (الدفاع) جزء كبير من الموازنة العامة . حيث ان استخدام الاسلحة الحديثة ذات التكلفة المرتفعة وانتشار الاستراتيجيات الحديثة للدفاع يتطلب نفقات ضخمة . كما ان حدوث النكبات والكوارث الطبيعية في أي بلد تحمل الموازنة

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

العامة نفقات كبيرة ، وذلك من خلال تقديم المعونات والمساعدات للمتضررين وتعويضهم ، واعادة بناء ما خلفته تلك الكوارث والنكبات .(طاقة والعزاوي ، 2007،47-48).

المبحث الثاني

تطور النفقات العامة في العراق خلال المدة (2003-2017)

يعد مؤشر النفقات العامة أحد أهم المؤشرات المستخدمة للحكم على مدى تدخل الدولة في الحياة الأقتصادية والاجتماعية ، بإعتبار النفقات العامة جزءاً أساسيا من السياسات المالية للدولة . وفي العراق وعلى الرغم من التحول الكبير الذي حصل في فلسفة الحكم منذ عام 2003 والانتقال من النظام الاشتراكي المتدخل الى الانفتاح على السوق الحر، وتبني فلسفة الحرية الاقتصادية واقتصاد السوق . الا ان المتتبع للموازنات العراقية يلاحظ بأن نفقات الحكومة إتجهت منحاً تصاعدياً وذلك بفعل ديمومة واستمرارمحاولة الدولة في تحسين الظروف المعيشية للمواطنين من خلال الصرف على توفير مفردات البطاقة التموينية ، ودعم المحروقات ، وشبكة الرعاية الاجتماعية ، وتوفير فرص العمل للمواطنين من خلال فتح باب التعيينات في مؤسسات الدولة وخصوصاً في سلك قوات االشرطة والجيش والاجهزة الامنية الأخرى . والذي يظهر جلياً في فقرة الاجور والرواتب والتي تحظى بأكبرنسبة مساهمة من الانفاق الجاري للدولة .

عند ملاحظة الجدول (1) يتبين بأن النفقات العامة بدأت منخفضة سنة 2003 وبواقع (4917.2) مليار دينار وهي أقل حجم من النفقات العامة خلال مدة البحث وذلك بسبب خصوصية تلك السنة بإعتبارها سنة تغيير نظام الحكم في العراق والتي شهدت انهيار وتعطيل معظم مؤسسات الدولة عن العمل منذ التاسع من نيسان في تلك السنة والذي انعكس على حجم النفقات العامة وتقليلها . بعدها بدأت النفقات العامة بالأرتفاع حيث بلغ حجم النفقات العامة (31521.4) مليار دينار وبمعدل نموسنوي (541%) وهو أعلى معدل نمو سنوي خلال مدة البحث . حيث تزامن هذا المعدل المرتفع من نمو النفقات العامة مع النمو السنوي المرتفع أيضاً في الايرادات العامة للعراق حيث سجل بدوره أيضاً أعلى معدل نمو سنوي في تلك السنة خلال مدة البحث والذي بلغ (106%) وبواقع (32988) مليار دينار . واستمرت النفقات العامة بالأرتفاع حتى سنة 2008 بإستثناء سنة 2005 والتي سجلت معدل نمو سلبي حيث انخفضت النفقات العامة قليلاً ، اما بقية السنوات فقد شهدت ارتفاعا ملحوظاً ، بحيث سجلت النفقات العامة في سنة 2008 ثاني اعلى معدل نمو سنوي وبنسبة (71.2%) لتصل النفقات العامة (67277.2) مليار دينار . والملاحظ ان هذا الارتفاع في حجم النفقات العامة تزامن ايضا مع ارتفاع حجم الايرادات العامة للعراق والناجم عن ارتفاع ايرادات بيع النفط ، حيث ارتفع حجم ايرادات الحكومة من الصادرات النفطية بالنقد الاجنبي من (23.7)مليار دولار سنة 2005 الى (58.8) مليار دولار سنة 2008 (Opec,2013,12) وذلك بسبب ارتفاع أسعار النفط في سوق النفط الدولية من جهة ،وارتفاع حجم صادرات العراق من النفط من جهة أخرى.حيث ارتفع سعر النفط من (50.64)دولارا للبرميل سنة 2005 الى (94.45)دولارا للبرميل سنة 2008 (Opec,2017,82) ، كذلك ارتفع حجم صادرات النفط العراقية من (1400) ألف برميل / يوم سنة 2005 الى (1855) ألف برميل / يوم سنة 2008 .(وزارة التخطيط ، المجموعة الاحصائية السنوية 2013/2012 .

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

الجدول(1)
تطور النفقات العامة في اطار الموازنة العامة للعراق للمدة (2003-2017)

السنوات	الايرادات العامة (مليار دينار)	نسبة النمو السنوي %	النفقات العامة (مليار دينار)	نسبة النمو السنوي %	العجز او الفائض (مليار دينار)
2003	16016	-	4917.2	-	11099
2004	32988	106.0	31521.4	541.0	1467
2005	40435	22.6	30831.1	(2.2)	9604
2006	49055	21.3	37494.4	21.6	11561
2007	54965	12.1	39308.3	4.8	15657
2008	80641	46.7	67277.2	71.2	13364
2009	55243	(31.5)	55589.7	(17.4)	(346)
2010	70178	27.0	70134.2	26.2	44
2011	103989	48.2	78757.7	12.3	25231
2012	119817	15.2	105139.5	33.5	14677
2013	113767	(5.1)	119127.5	13.3	(5361)
2014	105387	(7.4)	83556.1	(29.9)	21831
2015	66470.3	(36.9)	70397.5	(15.7)	(3927.2)
2016	54409.3	(18.1)	67067.4	(4.7)	(12658.1)
2017	77335.9	42.1	75490.1	12.6	1845.8
متوسط المدة (2003-2017)		17.3		47.6	

المصدر: الجدول من اعداد الباحث استنادا الى :
-جمهورية العراق، وزارة المالية، الحسابات الختامية لجمهورية العراق للسنوات 2003-2011
-جمهورية العراق،البنك المركزي العراقي ، التقارير الاقتصادية السنوية، للسنوات 2012-2017.

والملاحظ من الجدول (1) نفسه بأن حجم النفقات العامة بدأت بلانخفاض بشكل كبير سنة 2009 لتصل الى (55589.7) مليار دينار وبنسبة إنخفاض (17.4%)عن سنة 2008 وذلك بسبب إنخفاض حجم إيرادات البلد والذي شهد تراجعاً كبيراً والناجم عن ظهور آثار الازمة المالية العالمية والتي إنعكست على أسعار النفط في سوق النفط الدولية ، حيث سجل إنخفاضاً كبيراً وبمعدل نمو سلبي (31.5%-) بحيث سجلت الموازنة العامة للعراق عجزاً مالياً وبمقدار (346)مليار دولار وللمرة الاولى بعد عام 2003 . بعد تلك السنة بدأت النفقات العامة بالأرتفاع المستمر متزامناً مع إرتفاع حجم الايرادات العامة للبلد الى أن وصلت الى (119127.5) مليار دينار سنة 2013 وهو أعلى حجم للنفقات العامة خلال مدة البحث والذي إنعكس على الموازنة العامة للبلد ليسجل عجزاً للمرة الثانية وبمقدار (5361) مليار دينار . بعدها بدأت النفقات العامة بالأنخفاض المستمر مسجلاً نمواً سلبياً حتى سنة 2016 ، لكنه على الرغم من ذلك فقد سجلت الموازنة العامة أكبر عجز في تلك السنة وبمقدار(12658.1) خلال مدة البحث وذلك بسبب كون نسبة الانخفاض في الايرادات العامة أكبر من نسبةالانخفاض في النفقات العامة . الملاحظ بأن هذا الانخفاض في النفقات العامة تزامن أيضاً مع إنخفاض كبير ومستمرفي الأيرادات العامة للبلد في تلك السنوات ، وذلك بسبب الانخفاض الكبير في حجم الايرادات النفطية والناجم عن الانخفاض المستمر في سعر النفط الخام من جهة ، حيث سجل سعر خام سلة الاوبك (96.29 و 49.49 و 40.76)دولار للبرميل الواحد للسنوات(2014 و2015 و2016)على التوالي ، بحيث يلاحظ ان سنة 2016 قد سجل أدنى سعر للنفط خلال مدة البحث. (Opec,2017,98) بالاضافة الى الظروف السياسية والامنية الصعبة التي مرَ بها العراق في تلك السنوات والمتمثلة بالحرب ضد الارهاب والنفقات العسكرية الباهضة التي كلفت الموازنات العراقية مبالغ طائلة من جهة أخرى ،مما انعكست سلباً على الموازنة العامة بحيث سجلت أكبر عجز خلال مدة البحث والبالغ (12658.1) مليار دينار .والملاحظ أيضاً ان النفقات العامة بدأت بالأرتفاع مرةً أخرى مسجلة (75490.1) مليار دولارسنة 2017 وبمعدل نمو سنوي (12.6%) .حيث تزامن هذا الارتفاع مع ارتفاع كبير في الايرادات العامة للبلد في تلك السنة والتي ارتفع الى (77335.9) مليار دينار وبمعدل نمو سنوي (42.1%)، والناجم عن ارتفاع سعر النفط في سوق النفط الدولية حيث سجل سعر خام سلة الاوبك (52.43) دولار للبرميل الواحد سنة2017 .(Opec,2019,11).

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

وبشكل عام فقد بلغ متوسط معدل النمو السنوي في النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث (47.6) .من الجدول (1) يمكن القول بأن دورة الموازنة العامة في العراق تتبع الدورة الاقتصادية الخارجية وما ينتج عنها من تقلبات ، لذلك يتميز الانفاق الحكومي بالحساسية الشديدة لتقلبات أسعار النفط في سوق النفط الدولية وذلك لكون الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي أحادي الجانب يعتمد في ايراداته العامة على الايرادات النفطية . فالاقتصاد ينمو عندما احقق الموارد الخارجية التي تفرزها صدمة العرض الخارجية الموجبة ، فعند زيادة أسعار النفط يزيد الانفاق الحكومي وينتعش الاقتصاد ، أو العكس وهو ما يطلق عليه نظرية حوض الاستحمام لبولدينغ . وهي النظرية التي صاغها الاقتصادي البريطاني كينيث بولدينغ ، وتتلخص في ان الاقتصادات الريعية التي تعتمد على الموارد الخارجية تتصف بالانكشاف الكبير نحو العالم الخارجي ، ومن ثم فإن اقتصادها يتمتع بحساسية شديدة لهذه الموارد ، حيث ينتعش عندما تتدفق هذه الموارد وينكمش بإنحسارها ، وبالتالي فإن هذه التقلبات تنعكس على النمو الاقتصادي للبلد .(باسويد ،2017، 227-228)

أولاً: العلاقة بين الانفاق الحكومي والناتج المحلي الاجمالي : تعد دراسة العلاقة بين الانفاق الحكومي والنمو الاقتصادي (متمثلاً بالناتج المحلي الاجمالي)احد المواضيع التي اصبحت محل جدل بين المدرسة الكلاسيكية والمدرسة الكينزية ، وذلك لتحديد العلاقة السببية بينهما .حيث تشير المدرسة الكلاسيكية الى ان السببية تتجه من الناتج المحلي الاجمالي الى الانفاق الحكومي كون ان نمو الناتج المحلي الاجمالي يؤدي الى ارتفاع النمو الاقتصادي والذي ينتج عنه التوسع في نشاطات الدولة والذي يؤدي بدوره الى زيادة الانفاق الحكومي بنسبة اكبر من نسبة ارتفاع متوسط نصيب الفرد من الناتج المحلي الاجمالي . ويفسر ذلك من ان النمو الاقتصادي يؤدي الى زيادة الطلب الكلي ، وهذا بدوره يقود الى زيادة الانفاق الحكومي وكما تمت الاشارة اليها من قبل الاقتصادي الالماني أدولف واگنر.لكن وبسبب أزمة الكساد الكبير وظهور الفكر الكينزي أصبحت العلاقة السببية تتجه من الانفاق الحكومي الى الناتج المحلي الاجمالي ، وأسست الكينزية للتدخل الحكومي معتبرة ان الطلب هو أصل المشكلة ، وان سبب الازمة هو نقص الطلب الفعال ، وان زيادة الانفاق الحكومي تحفز الطلب الكلي ، ومن ثم تقود الى زيادة الناتج المحلي الاجمالي . وذلك لأن الانفاق الحكومي أحد مكونات الناتج المحلي الاجمالي ، فإن أية تغيرات في حجم الانفاق الحكومي ستنعكس في تغيرات مماثلة على مستوى الناتج المحلي الاجمالي . ومن الجدول (2) تتبين العلاقة بين كل من الانفاق الحكومي والناتج المحلي الاجمالي ، ومنه يلاحظ حجم التوسع في النفقات العامة والذي يظهر دور الدولة وتدخلها في الحياة الاقتصادية والاجتماعية . ويعد مؤشر العلاقة بين النفقات العامة والناتج المحلي الاجمالي احد المؤشرات المستخدمة في تحديد هذا الدور ، ويعكس أيضا درجة إشباع الحاجات العامة من قبل الدولة ومدى نجاح السياسة الانفاقية في اعادة توزيع الدخل القومي . إذ كلما إرتفعت هذه النسبة كلما أشرت الى تدخل أوسع للدولة ، وكلما إنخفضت هذه النسبة كلما كان دور الدولة أقل في الاقتصاد . فمن الجدول (2) نفسه يلاحظ بأن نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي تتراوح بين (16.6%) كحد أدنى سنة 2003 و (59.2%) كحد أعلى سنة 2004 .واللتين تعتبران سنتين غير طبيعيتين بسبب الاحداث التي شهدها العراق ، حيث شهدتا تغيير نظام الحكم وحل عدد من مؤسسات الدولة واعادة تأسيس أو بناء نظام حكم جديد مما انعكست على حجم النفقات العامة ، أما بقية السنوات فإنها تتراوح بين (31.4 % و 43.5%). وعموماً فقد بلغ متوسط نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي (38.3%) خلال مدة البحث (2003-2017) وهي تعتبر نسبة مرتفعة ، وتشير الى تدخل واسع للدولة في الاقتصاد بدليل انها تتجاوز كثيراً النسبة المحددة عالمياً ، حيث تقدر النسبة المثلى لها بنحو (23%) . (باسويد ، 2017، 227).

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

الجدول(2)
نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي في العراق للمدة(2003-2017)

السنوات	النفقات العامة (مليار دينار)	نسبة النمو السنوي %	الناتج المحلي الاجمالي (مليار دينار)	نسبة النمو السنوي %	نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي %
2003	4917.2	-	29585.8	-	16.6
2004	31521.4	541.0	53235.4	79.9	59.2
2005	30831.1	(2.2)	73533.6	38.1	41.9
2006	37494.4	21.6	95588.0	30.0	39.2
2007	39308.3	4.8	111455.8	16.6	35.3
2008	67277.2	71.2	157026.2	40.9	42.8
2009	55589.7	(17.4)	130643.2	(16.8)	42.6
2010	70134.2	26.2	162064.6	24.1	43.3
2011	78757.7	12.3	217327.1	34.1	36.2
2012	105139.5	33.5	254225.5	17.0	41.4
2013	119127.5	13.3	273587.5	7.6	43.5
2014	83556.1	(29.9)	266420.4	(2.6)	31.4
2015	70397.5	(15.7)	199715.7	(25.0)	35.2
2016	67067.4	(4.7)	203869.8	2.1	32.9
2017	75490.1	12.6	225995.2	10.9	33.4
متوسط المدة(2003-2017)		47.6		18.4	38.3

المصدر: الجدول من اعداد الباحث استنادا الى:
- الجدول (1)
- بالنسبة للناتج المحلي الاجمالي: - موقع البنك المركزي العراقي :احصاءات القطاع الحقيقي .
www.cbi.org
- البنك المركزي العراقي ، النشرة الاحصائية السنوية للبنك المركزي العراقي للسنتين 2003 و2004

ثانياً: أسباب تطور النفقات العامة في العراق للمدة (2003-2017) : من أجل الوقوف على تطور النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث (2003-2017) ، وتحديد الاسباب الحقيقية التي تقف وراء هذا التطور ، فإنه لابد من إستبعاد اثر التضخم النقدي (أثر إنخفاض القوة الشرائية للنقود) بالاضافة الى استبعاد أثر النمو السكاني على الزيادة في النفقات العامة للحصول على الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ، من خلال إستبعاد الزيادة الظاهرية في النفقات العامة .

1-اثر التضخم (انخفاض القوة الشرائية للنقود) على الزيادة في النفقات العامة : لأستبعاد هذا الاثرلابد من الاعتماد على الارقام القياسية لأسعار المستهلك وذلك للوصول الى النفقات العامة بالاسعار الثابتة وذلك من خلال المعادلة الآتية :

النفقات العامة بالاسعار الثابتة = النفقات العامة بالاسعار الجارية ÷ المستوى العام للأسعار ×100

ومن الجدول (3) يتضح أثر التضخم وارتفاع المستوى العام للأسعار ، حيث يتبين بأن نسبة الزيادة الظاهرية في النفقات العامة الى النفقات العامة بالاسعار الجارية تتراوح بين (84.9%) كحد أعلى سنة 2008 وذلك بسبب ارتفاع معدلات التضخم في تلك السنة و (3.9%) كحد أدنى سنة 2016 لأنخفاض معدل التضخم . ويلاظ ان هذه النسبة سجلت (46.%) سنة 2003 ، الا ان الملاحظ انها شهدت ارتفاعا مستمرا حتى بلغت أعلى حد لها سنة 2008 وبنسبة (84.9%) ، لتبدأ بالانخفاض بشكل حاد سنة 2009 حيث بلغت(18.1%) واستمرت بعدها بالارتفاع التدريجي حتى بلغت (32.4%) سنة 2014 ، ثم بدأت بالانخفاض وبشكل كبير لتسجل أدنى مستوى لها سنة 2016 وبواقع (3.9%) .

أما على مستوى مدة البحث (2003-2017) فأن متوسط نسبة النفقات الظاهرية الى النفقات العامة بالأسعار الجارية قد بلغت (40.9%) وهي تعتبر نسبة مرتفعة وتؤشر قلة فاعلية النفقات العامة في تحسين ونوعية الخدمات العامة المقدمة لأفراد المجتمع .

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الآول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

2- **أثرالنموالسكاني على الزيادة في النفقات العامة :** يعد النمو السكاني من العوامل التي تودي الى حدوث الزيادة الظاهرية في النفقات العامة ،لذلك فإنه من أجل معرفة الزيادة الحقيقية في النفقات العامة ، لابد من إستبعاد اثر النمو السكاني على الزيادة في النفقات العامة ، والذي يتطلب احتساب الزيادة الظاهرية في النفقات العامة بسبب النمو السكاني .

الجدول(3)

نسبة الزيادة الظاهرية في النفقات العامة بسبب ارتفاع الاسعار الى النفقات العامة في العراق للمدة (2003-2017)

السنوات	النفقات العامة (مليار دينار)	الرقم القياسي لأسعار المستهلك	النفقات العامة بالأسعار الثابتة (مليار دينار)	الزيادة الظاهرية في النفقات العامة بسبب ارتفاع الاسعار (مليار دينار)	نسبة الزيادة الظاهرية في النفقات العامة الى النفقات العامة بالاسعار الجارية %
2003	4917.2	185.5	2650.8	2266.4	46.1
2004	31521.4	235.6	13379.2	18142.2	57.6
2005	30831.1	322.6	9557.1	21274.0	69.0
2006	37494.4	476.1	7875.3	29619.1	79.0
2007	39308.3	647	6075.5	33232.8	84.5
2008	67277.2	664	10132.1	57145.1	84.9
2009	55589.7	122.1	45528.0	10061.7	18.1
2010	70134.2	125.1	56062.5	14071.7	20.1
2011	78757.7	132.1	59619.8	19137.9	24.3
2012	105139.5	140.1	75046.0	30093.5	28.6
2013	119127.5	142.7	83481.1	35646.4	29.9
2014	83556.1	145.9	57269.4	26286.7	31.5
2015	70397.5	148	47565.9	22831.6	32.4
2016	67067.4	104.1	64425.9	2641.5	3.9
2017	75490.1	104.3	72239.3	3250.8	4.3
متوسط المدة (2003-2017)					40.9

المصدر: الجدول من اعداد الباحث استنادا الى :

- سهام كامل محمد ، دراسة اقتصادية تحليلية للارقام القياسية لأسعار السلع الاستهلاكية في العراق من 2000-2008 ، المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك ، المجلد(1)،العدد(2)،2009،ص28.
- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للأحصاء ، المجموعة الاحصائية السنوية للسنوات (2012،2013،2016).
- وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للأحصاء ،قسم الارقام القياسية .

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الآول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

الجدول (4)
نسبة الزيادة الظاهرية في النفقات العامة بسبب نموالسكان الى النفقات العامة في العراق للمدة (2003-2017)

السنوات	النفقات العامة بالأسعار الثابتة (بالمليار دينار) (1)	عدد السكان (بالألف) (2)	متوسط نصيب الفرد من النفقات العامة بالاسعار الثابتة بالألف (دينار) (3)	الزيادة السنوية في السكان (بالالف) (4)	الزيادة الظاهريةفي النفقات العامة بسبب نمو السكان (بالمليون دينار) (5=3×4)	نسبة الزيادة الظاهريةفي النفقات العامة الى النفقات العامة بالاسعار الثابتة	النفقات الحقيقية (بالمليار دينار) (6=5-1)
2003	2650.8	26340	100.6	774	77864.4	2.9	2572.9
2004	13379.2	27139	493.0	799	393907	2.9	12985.3
2005	9557.1	27963	341.8	824	281643.2	3.0	9325.5
2006	7875.3	28810	273.4	847	231569.8	2.9	7643.9
2007	6075.5	29682	204.7	872	178498.4	2.9	5897.0
2008	10132.1	31895	317.7	2213	703070.1	6.9	10061.8
2009	45528.0	32105	1418.1	210	297801	0.7	45230.2
2010	56062.5	32490	1725.5	385	664317.5	1.2	55398.2
2011	59619.8	33338	1788.3	848	1516478.4	2.5	58103.3
2012	75046.0	34208	2193.8	870	1908606	2.5	73137.4
2013	83481.1	35096	2378.6	888	211219.8	0.3	83269.9
2014	57269.4	36005	1590.6	909	1445855.4	2.5	55823.5
2015	47565.9	36934	1287.9	929	1196459.1	2.5	46369.4
2016	64425.9	37884	1700.6	950	1615570	2.5	62810.3
2017	72239.3	38854	1859.3	970	1803521	2.5	70435.8
متوسط المدة(2003-2017)						2.4	

المصدر : الجدول من اعداد الباحث استنادا الى :
- الجدول (2) .
- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للأحصاء ، النشرة الاحصائية السنوية (أعداد متفرقة) .

حيث يشير الجدول (4) الى أن نسبة الزيادة الظاهرية في النفقات العامة الى النفقات العامة بالأسعار الثابتة بعد إستبعاد أثر النمو السكاني تتراوح بين (0.3%) كحد أدنى سنة 2013 و (6.9%) كحد اعلى سنة 2008 . الا ان متوسط تلك النسبة قد بلغ(2.4%) خلال مدة البحث(2003-2017) ،بمعنى أن (2.4%) من الزيادة في النفقات العامة هي زيادة ظاهرية ناجمة عن النمو السكاني . لذلك فإن (97.6%) من الزيادة في النفقات العامة بالاسعار الثابتة هي نفقات حقيقية .

عليه يمكن القول بان (43.3%) من الزيادة في النفقات العامة في العراق خلال المدة (2003 -2017) هي نفقات ظاهرية بسبب إرتفاع معدلات التضخم و النمو السكاني ، وبالتالي فإن (46.7%) من هذه الزيادة في النفقات العامة هي نفقات حقيقية .

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

المبحث الثالث

تحليل هيكل النفقات العامة في العراق للمدة (2003-2017)

تنقسم النفقات العامة في العراق حسب التقسيم الاقتصادي الى نوعين من النفقات وهي النفقات الجارية (التشغيلية) والنفقات الأستثمارية. لذلك فإنه قبل تحليل هيكل النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث ،فإنه لابد من تحليل تطور النفقات العامة بشقيها الجارية والاستثمارية والاهمية النسبية لكل منهما بغية تقويم السياسة المالية للدولة والتي تشكل النفقات العامة إحدى كفتيها .

أولاً : تحليل تطور النفقات الجارية والاستثمارية في العراق للمدة (2003-2017): يتم تحليل نطور النفقات الجارية والاستثمارية في العراق خلال مدة البحث من خلال الجدول (5) ، حيث يلاحظ بأن النفقات الجارية تهيمن على النفقات العامة في العراق طيلة مدة البحث ، على الرغم من أنها شهدت تذبذباً من سنة الى أخرى . حيث يتبين بأن النفقات الجارية على الرغم من كونها سجلت أقل حجم لها والبالغ (4902.0)مليار دينار سنة 2003 ، الاّ انها شكلت (99.7%) من إجمالي النفقات العامة وهي أعلى نسبة مساهمة خلال مدة البحث ، وذلك بسبب الظروف غير الطبيعية التي عاشها العراق خلال تلك السنة والتي توقفت فيها المشاريع الاستثمارية . بينما شهدت سنة 2013 أكبر حجم للنفقات الجارية والبالغ (78746.8) مليارديناراً، الاّ انها شكلت (66.1%) من إجمالي النفقات العامة مسجلاً أدنى نسبة مساهمة الى إجمالي النفقات العامة ، وذلك بسبب ارتفاع حجم النفقات الاستثمارية ووصولها الى أعلى حد لها في تلك السنة خلال مدة البحث .

الجدول(5)
تطور النفقات الجارية والاستثمارية في العراق للمدة (2003-2017)

السنوات	النفقات الجارية مليار دينار	النفقات الاستثمارية مليار دينار	اجمالي النفقات العامة مليار دينار	نسبة النفقات الجارية الى اجمالي النفقات العامة %	نسبة النفقات الاستثمارية الى اجمالي النفقات العامة %
2003	4902.0	15.2	4917.2	99.7	0.3
2004	27597.2	3924.2	31521.4	87.6	12.4
2005	27066.1	3765.0	30831.1	87.8	12.2
2006	32217.6	5276.8	37494.4	85.9	14.1
2007	32719.8	6588.5	39308.3	83.2	16.8
2008	52301.2	14976.0	67277.2	77.7	22.3
2009	45941.1	9648.7	55589.7	82.6	17.4
2010	54580.9	15553.3	70134.2	77.8	22.2
2011	60925.6	17832.1	78757.7	77.4	22.6
2012	75788.6	29350.9	105139.5	72.1	27.9
2013	78746.8	40380.7	119127.5	66.1	33.9
2014	58625.4	24930.7	83556.1	70.2	29.8
2015	51832.8	18564.7	70397.5	73.6	26.4
2016	51173.4	15894.0	67067.4	76.3	23.7
2017	59025.7	16464.4	75490.1	78.2	21.8
متوسط المدة (2003-2017)				79.7	20.3

المصدر: الجدول من اعداد الباحث استنادا الى :
-جمهورية العراق، وزارة المالية، الحسابات الختامية لجمهورية العراق للسنوات 2003-2011 .
-البنك المركزي العراقي ، التقارير الاقتصادية السنوية، للسنوات 2012-2017

كذلك يلاحظ بأن نسبة النفقات الجارية الى النفقات الاستثمارية بدأت بالانخفاض حتى بلغت (77.7%) سنة 2008 ، وذلك لأن تلك السنة قد شهدت نمواً كبيراً في حجم النفقات العامة بحيث تم رفع حصة النفقات الاستثمارية من الموازنة العامة . لتبدأ بعدها هذه النسبة بالارتفاع حتى بلغت (82.6%) سنة 2009 ، وذلك بسبب ظهورآثار الازمة المالية العالمية والتي أدت الى إنخفاض أسعار النفط وبالتالي انخفاض الايرادات العامة بإعتبار ان الايرادات النفطية تشكل النسبة العظمى من الايرادات العامة في العراق . حيث تمت التضحية بالنفقات الاستثمارية للمحافظة على مستوى معين من النفقات الجارية والتي لايمكن التنازل عنها او التضحية بها الاّ

في حدود معينة أوقات الازمات ، لأنها تمس حياة المواطنين بشكل مباشر . الاّ ان هذه النسبة (النفقات الجارية الى النفقات العامة) بدأت بالانخفاض التدريجي لتصل الى أدنى مستوى لها وهي (66.1%)سنة 2013 ، وهي السنة التي ارتفعت فيها الايرادات العامة للعراق الى (113840.1) مليار دينار نتيجة ارتفاع أسعار النفط حيث سجل سعر النفط (105.9) دولار للبرميل ،(Opec,2017,98) بالاضافة الى ارتفاع الصادرات النفطية والتي بلغت (2390) ألف برميل في اليوم (المجموعة الاحصائية السنوية ،2013/2012) . حيث أن هذه الايرادات المالية الكبيرة مكّنت الدولة من تخصيص جزء من هذه الايرادات للنفقات الاستثمارية بحيث انخفضت نسبة مساهمة النفقات الجارية الى النفقات العامة .ومن الجدول (5) نفسه يلاحظ بأن هذه النسبة بدأت بالارتفاع التدريجي منذ سنة 2014 واستمرت بالارتفاع حتى وصلت الى (78.2%) سنة 2017 . وبشكل عام فقد بلغ متوسط نسبة مساهمة النفقات الجارية الى النفقات العامة (79.7%) خلال مدة البحث ، وهي تعتبر نسبة كبيرة وتتجاوز كثيرا المستويات المقبولة ، وتشير بوضوح الى ان الموازنة العامة في العراق موازنة استهلاكية وليست استثمارية ، مما انعكس سلباً على هيكل الاقتصاد العراقي وجعله اقتصاداً مختلاً ومشوهاً وغيرمنوع . أما بالنسبة للنفقات الاستثمارية فيلاحظ من نفس الجدول (5) بأنها سجلت أقل مستوى لها سنة 2003 سواء من حيث الحجم أو من حيث الاهمية النسبية ، حيث بلغت (15.2) مليار دينار والتي شكلت (0.3%) من اجمالي النفقات العامة ، وذلك بسبب الظروف غير الطبيعية للعراق في تلك السنة والتي حدثت فيها تغيير نظام الحكم وتعطيل معظم مؤسسات الدولة ، مما انعكست سلبا على مجمل الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية . الا ان النفقات الاستثمارية بدأت بالارتفاع التدريجي منذ سنة 2004 حتى بلغت (14976.0)مليار دينار سنة 2008 ،بحيث شكلت (22.3%) من إجمالي النفقات العامة . لكن الملاحظ ان النفقات الاستثمارية تراجعت كثيراً سنة 2009 لتصل (9648.7)مليار دينارو والتي شكلت (17.4%) من اجمالي النفقات العامة ، وذلك بسبب ظهور آثار الازمة المالية العالمية وانخفاض اسعار النفط في سوق النفط الدولية والتي انعكست سلبا على حجم الايرادات العامة في العراق والذي اثر سلبا بدوره على الموازنة العامة في العراق ، وعلى وجه الخصوص فيما يتعلق بالجانب الاستثماري من النفقات العامة . أما منذ سنة 2010 فقد بدأت النفقات الاستثمارية بالارتفاع مرة أخرى ختى وصلت الى (40380.7) مليار دينار سنة 2013 والتي شكلت (33.9%) من إجمالي النفقات العامة ، وهي اعلى مستوى لها خلال مدة البحث ، وذلك بسبب توفر حالة من الاستقرار الامني والسياسي ، بالاضافة الى ارتفاع حجم الايرادات العامة والناجمة عن ارتفاع اسعار النفط في سوق النفط الدولية والذي سجل (105.9) دولاراً للبرميل كما اسلفنا .أما على مستوى مدة البحث (2003-2017) فقد بلغ متوسط نسبة النفقات الاستثمارية الى النفقات العامة (20.3%) ، والتي تعتبر نسبة منخفضة مقارنة بالنسبة التي يحتاجها الاقتصاد العراقي والذي تعرضت قاعدته الانتاجية وبنيته التحتية الى الاهمال والتدمير منذ العقد التاسع من القرن العشرين بسبب ظروف الحرب والحصار ، بحيث يمكن القول ان هذه النسبة المنخفضة من النفقات الاستثمارية الى اجمالي النفقات العامة مسؤولة عن بقاء البنية التحتية للاقتصاد العراقي متخلفة ومتهالكة ، وما نجم عنه من عدم تنوع القاعدة الانتاجية وبقاء الاقتصاد العراقي اقتصاد ريعي وحيد الجانب ومنكشف على العالم الخارجي يهيمن عليه القطاع الاستحراجي إنتاجاً وتصديراً .

ثانياً: تحليل هيكل الموازنة (الجارية والاستثمارية) في العراق للمدة (2003-2017) وفق التصنيف الاقتصادي

أ: تحليل هيكل الموازنة الجارية في العراق للمدة (2003-2017) : إبتداءً لابد من التنويه بأن تغيير (التبويب المحاسبي) او نظام تصنيف الموازنة والدليل المحاسبي لحسابات الدولة مرتين خلال مدة البحث من قبل وزارة المالية يجعل مهمة الباحث صعبة في إجراء عملية المقارنة بين التخصيصات المحددة لكل فقرة من فقرات الموازنة العامة ، حيث طبقت وزارة المالية ودوائر الدولة نظام معلومات الادارة المالية (IFMIS) ونظام تصنيف الموازنة والدليل المحاسبي لحسابات الدولة اعتباراً من سنة 2007 الى سنة 2013 ، بعدها تم التحول الى النظام القديم وتنظيم الموازنة حسب الفصول التسعة ، بحيث أصبح هناك تصنيفين مختلفين للموازنة العامة خلال مدة البحث أحدهما للمدة (2003 -2006 ثم 2014-2017) والثاني للمدة (2007-2013) . وحسب تقارير الحسابات الختامية لجمهورية العراق فإن تطبيق التبويب الجديد للمدة (2007-2013) لم يكن مرفقاً بشرح محدد، يتم على أساسه إستخدام مفردات التبويب الجديد ، ولتقديم تصور عام (لأغراض المقارنة حصراً) فقد إجتهدت الهيئة الرقابية لديوان الرقابة المالية الاتحادي بإعادة تبويب الحسابات المقدمة من قبل وزارة المالية وإستخدمت الارقام المشار اليها في الكشوفات لأغراض توضيح الصورة أمام متخذ القرار . من ملاحظة الجدول (6) والذي يبين هيكل الموازنة الجارية حسب التصنيف الاقتصادي في العراق للمدة (2003-2017)، يتبين بأن هناك إختلالاً واضحاً في هذا الهيكل ولجميع سنوات مدة البحث وكما هو عليه الحال في هيكل الموازنة العامة أيضاً. ومنه يتبين ايضاً بأن نفقات الموظفين (تعويضات الموظفين) تحتل المرتبة الاولى بين جميع المكونات الاخرى للموازنة الجارية ولجميع سنوات مدة البحث ، حيث تراوحت الاهمية النسبية لها بين (10.2%) كحد أدنى سنة 2004 و(64%) كحد أعلى سنة 2016 . حيث يشكل متوسط الاهمية النسبية لنفقات الموظفين الى اجمالي النفقات الجارية (44.4%) خلال مدة البحث (2003-2017) وحسب التصنيفين ، والذي يؤشر حجم التضخم الحاصل في أعداد الموظفين في الدوائر الحكومية والاجهزة الأمنية والمؤسسة العسكرية

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

والذي أصبح يشكل عبئاً كبيراً وطويل الأمد على الموازنة العامة ، بالأضافة الى انها تؤثر الحجم الكبير للبطالة المقنعة في العراق ، بحيث يمكن القول بأن الموازنة العامة في العراق أصبحت تلعب دور الجهاز الذي من خلاله يتم توزيع الايرادات النفطية على المواطنين دون الأخذ بنظر الاعتبار مقدارالعائد أو الخدمة المقدمة من قبل مستلمي تلك الأجور والرواتب ، مما جعل الاقتصاد العراقي إقتصاد غير منتج ومشوه وإستهلاكي ، معتمداً على الخارج في تلبية الطلب الاستهلاكي المحلي المتزايد .ومن الجدول(6) يلاحظ أيضاً بأن فقرة التحويلات الاجتماعية والتي تتضمن (المنح والاعانات وخدمة الدين) تأتي بالمرتبة الثانية من حيث الأهمية النسبية الى إجمالي النفقات الجارية ، حيث تتراوح بين (9.1%) سنة 2015 و (71.0%) كحد أعلى سنة 2004 . ويشكل متوسط نسبة مساهمة التحويلات الاجتماعية الى إجمالي النفقات الجارية (27.8%) خلال مدة البحث وحسب التصنيفين .اما في المرتبة الثالثة فتأتي فقرة الرواتب والمكافئات التقاعدية والرعاية الاجتماعية ، حيث تتراوح بين (3.9%) سنتي 2003 و2004 كحد أدنى و (25.1%) كحد أعلى سنة 2017 . بحيث يشكل متوسط الأهمية النسبية لهذه الفقرة الى إجمالي النفقات الجارية (13.9%) خلال مدة البحث وبالنسبة للتصنيفين . وتأتي بالمرتبة الرابعة فقرة الانفاق على السلع والخدمات ، إذ تتروح بين (13%) كحد أدنى سنة 2008 و (17%) كحد أعلى سنة 2012 . حيث بلغ متوسط الأهمية النسبية لها الى إجمالي النفقات الجارية (10.4%) خلال مدة البحث ولكلا التصنيفين .

الجدول(6)
مكونات نفقات الموازنة الجارية حسب التصنيف الاقتصادي في العراق للمدة (2003-2017)

السنوات / البيان	2003		2004		2005		2006		2007	
	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %
نفقات الموظفين	2195.2	44.7	2804.5	10.2	6420.8	23.7	8739.3	27.1		
تعويضات الموظفين									13368.9	41
المستلزمات الخدمية	91.1	1.9	447.1	1.6	681.9	2.5	733.3	2.3		
السلع والخدمات									4913.1	15
المستلزمات السلعية	27.2	0.6	557.2	2.0	1245.2	4.6	1291.4	4.0		
الفوائد									620.1	2
صيانة الموجودات	55.0	1.2	222.7	0.8	380.7	1.4	539.0	1.7		
الاعانات									1514.4	4.5
النفقات الرأسمالية	100.8	2.0	861.1	3.1	456.6	1.7	591.9	1.8		
المنح									1585.5	5
النفقات التحويلية	1662.1	33.9	19638.4	71.2	13369.1	49.4	15468.0	48.0		
المنافع الاجتماعية									5755.2	17.5
الالتزامات والمساعدات الخارجية	292.3	5.9	1974.8	7.2	1747.1	6.5	2246.9	7.0		
المصروفات الاخرى									3944.3	12
البرامج الخاصة	287.9	5.9	-		-		-	-	-	
شراء الموجودات غير المالية									1018.3	3
الرواتب والمكافآت التقاعدية	190.4	3.9	1091.4	3.9	2764.7	10.2	2607.7	8.1		
اجمالي النفقات الجارية	4902.0	100	27597.2	100	27066.1	100	32217.6	100	32719.8	100

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

تابع الجدول (6)

السنوات / البيان	2008		2009		2010		2011		2012	
	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %
نفقات الموظفين										
تعويضات الموظفين	19891.6	38	24239.1	52.8	26737.4	49	30401.2	49.9	35848.7	47.3
المستلزمات الخدمية										
السلع والخدمات	6719.2	13	6477.9	14.1	9203.1	17	9228.2	15.2	12893.3	17.0
المستلزمات السلعية										
الفوائد	669.7	2	275.8	0.6	916.5	1.5	1481.8	2.4	656.3	0.9
صيانة الموجودات										
الاعانات	3622.7	7	3010.0	6.6	2557.0	5	2119.2	3.5	2440.2	3.2
النفقات الرأسمالية										
المنح	2399.1	4.5	1787.4	3.9	3097.0	6	2941.5	4.8	4134.6	5.5
النفقات التحويلية										
المنافع الاجتماعية	9257.4	17.5	5482.1	11.9	5050.8	9	5893.7	9.7	7415.6	9.8
الالتزامات والمساعدات الخارجية										
المصروفات الاخرى	7874.8	15	3449.2	7.5	5082.4	9	7394.0	12.1	9793.5	12.9
البرامج الخاصة										
شراء الموجودات غير المالية	1866.5	3	1219.6	2.6	1936.7	3.5	1466.0	2.4	2606.4	3.4
الرواتب والمكافآت التقاعدية										
اجمالي النفقات الجارية	52301.2	100	45941.1	100	54580.9	100	60925.6	100	75788.6	100

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

تابع الجدول (6)

البيان / السنوات	2013		2014		2015		2016		2017		متوسط الاهمية النسبية للمدة (2003-2017) %
	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	
نفقات الموظفين			32578.1	41.8	32651.6	63.0	32833.4	64.2	32877.3	55.7	41.3
تعويضات الموظفين	42587.8	54.1									47.5
المستلزمات الخدمية			2452.0	3.1	581.3	1.1	680.7	1.3	767.3	1.3	1.9
السلع والخدمات	11935.6	15.2									15.2
المستلزمات السلعية			6245.4	8.0	1658.2	3.2	1241.9	2.4	2892.3	4.9	3.7
الفوائد	960.8	1.2									1.5
صيانة الموجودات			713.1	0.9	426.2	0.8	327.6	0.7	354.2	0.6	1.0
الاعانات	2894.3	3.7									4.8
النفقات الرأسمالية			1929.0	2.5	164.5	0.3	95.8	0.2	118.1	0.2	1.5
المنح	3169.7	4.0									4.8
النفقات التحويلية(المنح والاعانات وخدمة الدين)			18986.8	24.4	4708.1	9.1	6514.1	12.7	6846.9	11.6	32.5
المنافع الاجتماعية	6744.2	8.6									12.0
الالتزامات والمساعدات الخارجية			149.6	0.2	138.9	0.3	78.9	0.2	118.1	0.2	3.4
المصروفات الاخرى	9063.2	11.5									11.4
البرامج الخاصة			556.5	0.7	56.1	0.1	50.4	0.1	236.1	0.4	0.9
شراء الموجودات غير المالية	1391.2	1.7									2.8
الرواتب والمكافآت التقاعدية (الرعاية الاجتماعية)			14375.6	18.4	11447.9	22.1	10350.6	20.2	14815.4	25.1	13.9
اجمالي النفقات الجارية	78746.8	100	77986.1	100	51832.8	100	51173.4	100	59025.7	100	100

المصدر: الجدول من اعداد الباحث استنادا الى :
-جمهورية العراق، وزارة المالية، الحسابات الختامية لجمهورية العراق للسنوات 2003-2011 .
-البنك المركزي العراقي ، التقارير الاقتصادية السنوية، للسنوات 2012-2017.
- ملاحظة : بسبب اختلاف التصنيف فقد تم استخراج متوسط للمكونات المتشابهة حسب التصنيفين والتي تشكل نسبة ملحوظة من اجمالي النفقات الجارية خلال مدة البحث وكالآتي:
- متوسط نسبة مساهمة نفقات الموظفين من اجمالي النفقات الجارية للمدة (2003-2017) = 44.4%
- متوسط نسبة مساهمة المستلزمات السلعية والخدمية من اجمالي النفقات الجارية للمدة (2003-32017) =10.4%
- متوسط نسبة مساهمة النفقات التحويلية من اجمالي النفقات الجارية للمدة (2003-32017) =27.8%

والملاحظ من الجدول (6) نفسه بأن الفقرات الثلاثة (تعويضات الموظفين ، والرعاية الاجتماعية" الرواتب والمكافآت والتقاعدية " ، والنفقات التحويلية "المنح والأعانات والمنافع الأجتماعية وخدمة الدين") تشكل معاً حوالي (86.1%) من إجمالي النفقات الجارية خلال مدة البحث ، والنسبة المتبقية من النفقات الجارية تتوزع بين بقية الفقرات الأخرى . مما يؤشر بوضوح الاختلال الهيكلي في الموازنة الجارية ، الاّ أن الملاحظ أنه مع هذه النسبة المرتفعة من الانفاق العام على الرواتب والنفقات التحويلية ، فإن المستوى المعيشي للمواطن العراقي سيئة ونسبة الفقرمرتفعة ، مما يشير بوضوح الى أن هناك هدراً كبيراً في إنفاق أموال الدولة ، وان الموازنة العامة لم تستطع تقليل الفوارق الطبقية وحل مشكلة الفقر والبطالة ، أي أنها لم تتمكن من تحقيق التوازن الاجتماعي كأحد الأهداف الذي تسعى اليه السياسة المالية من خلال الموازنة العامة . حيث أن نسبة البطالة في العراق بلغت (10.4%) و (10.8%) للسنتين 2014 و2016 على التوالي ، وان البطالة المنتشرة بين الشباب للأعمار(15-24) سنة ارتفعت من (20%) سنة 2014 الى (22.7%) سنة 2016 (www.cosit.gov.iq)، وكذلك فإن نسبة الفقر في العراق قد إرتفعت من(13%) سنة2013 الى(22%) سنة 2014حسب آخر مسح أجرته وزارة التخطيط في عام 2014، وانها ارتفعت الى(30%)

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الأول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

سنة2016.(www.arabic.euronews.com) و(خطة التنمية الوطنية (2018-2022)،حزيران 2018 ،132) وان (23%) من العراقيين يعيشون على أقل من (2.2) دولار امريكي في اليوم . (www.iq.undp.org)

ب: تحليل هيكل الموازنة الاستثمارية في العراق للمدة (2003-2017): تعد الموازنة الاستثمارية الجزء الأهم من الموازنة العامة للدولة ، لأنها الرافد الرئيسي لتوليد الدخل والناتج ، بالأضافة الى كونها مصدراً لتدوير الانفاق الكلي ودمجه في الاقتصاد المحلي ، والتي تؤدي الى بناء إقتصاد متنوع ومتوازن ومتطور. فمن ملاحظة الجدول (7) والذي يبين هيكل الموازنة الإستثمارية في العراق للمدة (2003-2017) ، فإنه يتبين بان القطاع الصناعي يحتل المرتبة الأولى من حيث الأهمية النسبية للنفقات الأستثمارية فيه الى إجمالي النفقات الإستثمارية خلال مدة البحث ، حيث تتراوح بين (30.3%) كحد أدنى سنة 2003 و (86.3%) كحد أعلى سنة 2017 ، بحيث بلغ متوسط الأهمية النسبية للنفقات الاستثمارية للقطاع الصناعي الى إجمالي النفقات الاستثمارية (67.2%) خلال مدة البحث حسب التصنيف القديم للموازنة العامة للدولة . ويأتي بعده قطاع المباني والخدمات بالمرتبة الثانية ، حيث تتراوح بين (10.4%) كحد أدنى سنة 2015 و (15.1%) كحد أعلى سنة 2003 ، بحيث بلغ متوسط الأهمية النسبية للنفقات الاستثمارية لقطاع المباني والخدمات الى إجمالي النفقات الاستثمارية (12.4%) خلال مدة البحث . بينما يحتل القطاع الزراعي المرتبة الثالثة ، حيث تتراوح بين (0.3%) كحد أدنى سنة 2017 و (49.3%) كحد أعلى سنة 2003 ، ليبلغ متوسط الأهمية النسبية للنفقات الاستثمارية في القطاع الزراعي الى إجمالي النفقات الاستثمارية (12.1%) خلال مدة البحث . ويأتي قطاع النقل والمواصلات بالمرتبة الرابعة ، حيث تتراوح بين (1.4%) كحد أدنى سنة 2017 و (5.3%) كحد أعلى سنة 2003 ، ليكون متوسط الأهمية النسبية للنفقات الاستثمارية في قطاع النقل والمواصلات الى إجمالي النفقات الاستثمارية (3.1%) خلال مدة البحث .أما قطاع التربية والتعليم فقد يأتي بالمرتبة الأخيرة ، حيث بلغ متوسط الأهمية النسبية للنفقات الاستثمارية المخصصة له الى إجمالي النفقات الاستثمارية (0.7%) خلال مدة البحث ، وهي نسبة قليلة ولا تتناسب مع واقع التربية والتعليم في العراق وحاجته الى الاستثمار في هذا المجال . بل يمكن القول بأن هذه السياسة الاستثمارية هي المسؤولة أصلاً عن المستوى المتدني من الخدمات التربوية والتعليمية في البلد وعلى وجه الخصوص خلال مدة البحث .وهي سوق متقلبة على الدوام ، ولا يساعد على بناء اقتصاد مستقر للدول التي تعتمد بدرجة كبيرة على الصادرات النفطية في تمويل الموازنة العامة ومنها العراق .

الجدول (7)
مكونات نفقات الموازنة الاستثمارية حسب التصنيف الاقتصادي في العراق للمدة (2003-2017) *

السنوات / البيان	2003		2007		2008		2009		2010	
	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %
القطاع الزراعي	7.5	49.3								
تعويضات الموظفين			3307.5	50.2	189.8	1.3	144.6	1.5	148.1	1.0
القطاع الصناعي	4.6	30.3								
السلع والخدمات			564.2	8.6	1372.1	9.2	960.0	10.0	1057.9	6.8
قطاع النقل والمواصلات	0.8	5.3								
المنح			2659.3	40.4	4033.5	26.9	3022.8	31.3	2408.4	15.5
قطاع المباني والخدمات	2.3	15.1								
المصروفات الاخرى			57.5	0.8	2.9	0.02	0.9	0.01	15.1	0.1
قطاع التربية والتعليم	0.003	0.02								
شراء الموجودات غير المالية					9377.7	62.6	5520.4	57.2	11923.8	76.6
اجمالي النفقات الاستثمارية	15.2	100	6588.5	100	14976.0	100	9648.7	100	15553.3	100

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

المجلة العلمية لجامعة جيهان – السليمانية ص:116-140
المجلد (3) – العدد(2) , كانون الآول 2019
ISSN 2520-7377 (Online), ISSN 2520-5102 (Print)

تابع الجدول(7)

السنوات / البيان	2011		2012		2013		2014		2015	
	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %
القطاع الزراعي							672.1	2.7	918.8	5.0
تعويضات الموظفين	184.5	1.0	178.3	0.6	210.0	0.5				
القطاع الصناعي							14595.7	58.6	14782.1	79.6
السلع والخدمات	1286.6	7.2	1355.5	4.6	1739.3	4.3				
قطاع النقل والمواصلات							954.2	3.8	671.9	3.6
المنح	3349.8	18.8	6592.9	22.5	7741.6	19.1				
قطاع المباني والخدمات							3051.9	12.2	1937.3	10.4
المصروفات الاخرى	6.3	0.04	32.5	0.1	377.7	0.9				
قطاع التربية والتعليم							291.0	1.2	254.6	1.4
شراء الموجودات غير المالية	13004.9	73.0	21191.7	72.2	30380.1	75.2				
قطاع منوع							5365.8	21.5		
اجمالي النفقات الاستثمارية	17832.1	100	29350.9	100	40380.7	100	24930.7	100	18564.7	100

تابع الجدول(7)

السنوات / البيان	2016		2017		متوسط الاهمية النسبية للمدة (2003-2017) %
	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	الحجم (مليار دينار)	الاهمية النسبية %	
القطاع الزراعي	239.6	1.5	49.4	0.3	12.1
تعويضات الموظفين					8.0
القطاع الصناعي	13297.5	83.7	14208.8	86.3	67.7
السلع والخدمات					7.3
قطاع النقل والمواصلات	273.6	1.7	230.5	1.4	3.1
المنح					24.9
قطاع المباني والخدمات	2014.7	12.7	1893.4	11.5	12.4
المصروفات الاخرى					0.3
قطاع التربية والتعليم	68.6	0.4	82.3	0.5	0.7
شراء الموجودات غير المالية					59.5
قطاع منوع	-				4.3
اجمالي النفقات الاستثمارية	15894.0	100	16464.4	100	100

المصدر: الجدول من اعداد الباحث استنادا الى :
-جمهورية العراق، وزارة المالية، الحسابات الختامية لجمهورية العراق للسنوات 2003-2011 .
-البنك المركزي العراقي ، التقارير الاقتصادية السنوية، للسنوات 2012-2017.
* ان النفقات الاستثمارية ظهرت ضمن النفقات الجارية وادرجت ضمن فقرة البرامج الخاصة كرقم اجمالي في الموازنة العامة للسنوات 2004 و2005و2006 و لم تتم الاشارة الى مكوناتها .

مما سبق بمكن القول بأن هناك إختلالاً واضحاً في هيكل النفقات الاستثمارية لصالح القطاع الصناعي على حساب بقية القطاعات الاقتصادية الأخرى .هذا إذا ماعلمنا بأن النسبة العظمى من النفقات الاستثمارية للقطاع الصناعي مخصصة الى قطاع الصناعة النفطية الاستخراجية المخصصة للتصدير ، وبالتالي إهمال الصناعات التحويلية والتي تعتبر مصدر قوة ومتانة اقتصاد أي بلد . بحيث أصبحت الموازنة العامة للدولة مصدر تعميق الاختلالات الهيكلية في العراق بدل إصلاحها ، حيث أصبح الاقتصاد العراقي يعتمد في إيراداته العامة على القطاع النفطي في تمويل الموازنة العامة ، بحيث بقي الاقتصاد العراقي رهينة هذا القطاع الذي يتحكم فيه العوامل الخارجية والمتمثلة بمتغيرات العرض والطلب على النفط الخام في سوق النفط الدولية ،

ما سبق يؤشر انعدام الرؤية الاقتصادية للمخطط أو صانع السياسة الاقتصادية في العراق لبناء إقتصاد متوازن ومتنوع ومتطور. بل بالعكس فقد ساهمت هذه السياسة والرؤية الى بناء إقتصاد ضعيف ومتخلف ومختل ، يعتمد على الخارج في تلبية الطلب المحلي المتزايد جرّاء الدخول المتأتية من الايرادات النفطية .

الأستنتاجات والمقترحات

أولاً: الأستنتاجات

من خلال البحث فقد تم التوصل الى جملة من الأستنتاجات، نعرض أهمها على النحو الآتي :

1- إن النفقات العامة في العراق إتجهت منحاً تصاعدياً وذلك بفعل إستمرار تدخل الدولة في الحياة الأقتصادية والاجتماعية بإعتبار النفقات العامة جزءاً أساسيا من السياسات المالية للدولة. وبشكل عام فقد بلغ متوسط معدل النمو السنوي في النفقات العامة في العراق (47.6%) خلال مدة البحث (2003-2017).

2- بلغ متوسط نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي (38.3%) خلال مدة البحث (2003-2017) وهي تعتبر نسبة مرتفعة ، وتشير الى تدخل واسع للدولة في الاقتصاد بدليل أنها تتجاوز كثيراً النسبة المحددة عالمياً ، حيث تقدر الحجم الامثل لها بنحو (23%) .

3- بلغ متوسط نسبة الزيادة الظاهرية في النفقات العامة في العراق خلال مدة البحث (2003-2017) (43.3%) بسبب ارتفاع معدلات التضخم و النمو السكاني ، وبالتالي فإن (46.7%) من هذه الزيادة في النفقات العامة هي نفقات حقيقية ، والتي تعتبر نسبة منخفضة وتؤشر قلة فاعلية النفقات العامة في تحسين ونوعية الخدمات العامة المقدمة لأفراد المجتمع .

4- أن النفقات الجارية تهيمن على النفقات العامة في العراق طيلة مدة البحث . وبشكل عام فقد بلغ متوسط نسبة مساهمة النفقات الجارية الى النفقات العامة (79.7%) خلال مدة البحث ، وهي تعتبر نسبة كبيرة وتتجاوز كثيرا المستويات المقبولة ، وتشير بوضوح الى أن الموازنة العامة في العراق موازنة إستهلاكية وليست إستثمارية ، مما إنعكس سلباً على هيكل الاقتصاد العراقي وجعله إقتصاداً مختلاً ومشوهاً وغيرمنوع.

5- بلغ متوسط نسبة النفقات الاستثمارية الى النفقات العامة (20.3%) خلال مدة البحث (2003-2017) ، والتي تعتبر نسبة منخفضة ،بحيث يمكن القول أنها مسؤولة عن تخلف البنية التحتية للأقتصاد العراقي وما نجم عنه من عدم تنوع القاعدة الانتاجية وبقاء الاقتصاد العراقي إقتصاد ريعي وحيد الجانب ومنكشف على العالم الخارجي يهيمن عليه القطاع الأستحراجي إنتاجاً وتصديراً .

6- أن هناك إختلالاً واضحاً في هيكل النفقات الجارية ولجميع سنوات مدة البحث أيضاً. حيث أن نفقات الموظفين (تعويضات الموظفين) تحتل المرتبة الأولى بين جميع المكونات الأخرى للموازنة الجارية ولجميع سنوات مدة البحث ، حيث يشكل متوسط الأهمية النسبية لها الى إجمالي النفقات الجارية (44.4%) خلال مدة البحث (2003-2017) ، والذي يؤشر حجم التضخم الحاصل في أعداد الموظفين في الدوائر الحكومية والأجهزة الأمنية والمؤسسة العسكرية والذي أصبح يشكل عبئاً كبيراً وطويل الأمد على الموازنة العامة ،تأتي بعدها فقرة التحويلات الاجتماعية والتي تتضمن (المنح والاعانات وخدمة الدين) بالمرتبة الثانية من حيث الأهمية النسبية الى إجمالي النفقات الجارية ، حيث يشكل متوسط نسبة مساهمة التحويلات الاجتماعية الى إجمالي النفقات الجارية (27.8%) خلال مدة البحث وحسب التصنيفين .

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

أما في المرتبة الثالثة فتأتي فقرة الرواتب والمكافئات التقاعدية والرعاية الاجتماعية ، حيث يشكل متوسط الاهمية النسبية لهذه الفقرة الى إجمالي النفقات الجارية (13.9%)خلال مدة البحث وبالنسبة للتصنيفين . وتأتي بالمرتبة الرابعة فقرة الانفاق على السلع والخدمات ، حيث بلغ متوسط الأهمية النسبية لها الى إجمالي النفقات الجارية (10.4%) خلال مدة البحث ولكلا التصنيفين .

7- تشكل الفقرات الثلاثة (تعويضات الموظفين ، والرعاية الاجتماعية" الرواتب والمكافآت والتقاعدية " ، والنفقات التحويلية "المنح والأعانات والمنافع الأجتماعية وخدمة الدين") معاً حوالي (86.1%) من إجمالي النفقات الجارية خلال مدة البحث ، مما يؤشر بوضوح الاختلال الهيكلي في الموازنة الجارية . ورغم ذلك فإن الموازنة العامة لم تستطع تقليل الفوارق الطبقية وحل مشكلة الفقر والبطالة ، أي أنها لم تتمكن من تحقيق التوازن الاجتماعي كأحد الاهداف الذي تسعى اليه السياسة المالية من خلال الموازنة العامة .

8- ان هناك إختلالاً واضحاً في هيكل النفقات الاستثمارية لصالح القطاع الصناعي على حساب بقية القطاعات الاقتصادية الأخرى .هذا إذا ماعلمنا بأن النسبة العظمى من النفقات الاستثمارية للقطاع الصناعي مخصصة الى قطاع الصناعة النفطية الإستخراجية المخصصة للتصدير ، وعلى حساب الصناعات التحويلية والتي تعتبر مصدر قوة وتنوع اقتصاد أي بلد .

حيث ان القطاع الصناعي يحتل المرتبة الاولى من حيث الاهمية النسبية للنفقات الاستثمارية فيه الى إجمالي النفقات الاستثمارية خلال مدة البحث ، بحيث بلغ متوسط الاهمية النسبية للنفقات الاستثمارية للقطاع الصناعي الى إجمالي النفقات الاستثمارية (67.2%) خلال مدة البحث حسب التصنيف القديم للموازنة العامة للدولة .

ويأتي بعده قطاع المباني والخدمات بالمرتبة الثانية ، وبمتوسط نسبة (12.4%) خلال مدة البحث . بينما يحتل القطاع الزراعي المرتبة الثالثة ،وبمتوسط نسبة12.1%) خلال مدة البحث . ويأتي قطاع النقل والمواصلات بالمرتبة الرابعة ، ليكون متوسط الاهمية النسبية للنفقات الاستثمارية فيه الى إجمالي النفقات الاستثمارية (3.1%) خلال مدة البحث .أما قطاع التربية والتعليم فقد يأتي بالمرتبة الاخيرة ، حيث بلغ متوسط الاهمية النسبية للنفقات الاستثمارية المخصصة له الى إجمالي النفقات الاستثمارية (0.7%) خلال مدة البحث .

ثانيا: المقترحات : في ضوء الاستنتاجات التي تم التوصل اليها ، يمكن تقديم المقترحات الآتية :

1-نظراً لأرتباط النفقات العامة بالآيرادات العامة ، وإعتماد الايرادات العامة في العراق على عائدات بيع النفط الخام ، فإنه لابد من العمل على تنويع مصادر الايرادات العامة وتقليل الاعتماد على النفط . وذلك من خلال تطوير وتحديث النظام الضريبي ، وجعل الضريبة إحدى المصادر المهمة لتمويل الموازنة العامة .

2- دعم و تشجيع القطاع الخاص المحلي والأجنبي من أجل النهوض بالاقتصاد العراقي والاستفادة من رؤوس الأموال والتكنولوجيا الحديثة المتاحة (خصوصا لدي القطاع الخاص الأجنبي) من أجل توفير فرص العمل وتخفيض معدلات البطالة ، وتقليل الاعتماد على القطاع الحكومي وبالتالي ترشيد النفقات العامة من جهة ، وضمان تنويع مصادرإيرادات الدولة من خلال تنويع وتوسيع الأوعية الضريبية من جهة أخرى . الى جانب ضمان تصحيح إختلال هيكل الاقتصاد العراقي .

3- محاولة تصحيح هيكل الموازنة العامة في العراق ، من خلال تخفيض النفقات الجارية عن طريق ترشيد النفقات غير الضرورية ، وإعتماد مبدأ الكلفة / العائد عند تخصيص الموارد المالية . والعمل على رفع وزيادة حجم النفقات الاستثمارية وبما يسهم في إعادة بناء البنية التحتية اللازمة لتطوير وتنويع القاعدة الانتاجية للبلد، وتوفير فرص العمل .

4- ضرورة إعادة النظر في هيكل الموازنة الاستثمارية من أجل توجيه الاستثمارات نحو القطاعات الاقتصادية المختلفة وبما يتناسب مع الأهمية النسبية لها في هيكل الاقتصاد العراقي وعدم الاقتصار على قطاع الصناعة النفطية الاستخراجية بغية إحداث تنمية اقتصادية شاملة و متوازنة .

5- ضرورة تغييرنمط الموازنة العامة في العراق وبما يتناسب مع تغيير فلسفة إدارة الاقتصاد من أجل ضمان الإستغلال الأمثل للموارد المالية للدولة ، وذلك بالانتقال من الموازنة التقليدية (موازنة البنود) الى موازنة البرامج والأداء ، وبما يسهم في تصحيح وتنويع هيكل الاقتصاد العراقي .

6- ضرورة دعم وتعزيز وتنسيق عمل الجهات الرقابية وخصوصا ديوان الرقابة المالية الاتحادي، من خلال متابعة التقارير الصادرة منه بغية إتخاذ الاجراءات القانونية بحق الفاسدين والمتجاوزين على المال العام . وانه لابد أن يقوم مجلس النواب العراقي من خلال اللّجان المعنية بهذا الجانب بممارسة دوره الرقابي دعما لجهود مكافحة الفساد .

المصادر والمراجع :

1- البنا ، محمد ،إقتصاديات المالية العامة"مدخل حديث" ،الدار الجامعية للطباعة والنشر والتوزيع ، الاسكندرية ،2009 .

2-البنك المركزي العراقي ، النشرة الاحصائية السنوية للبنك المركزي العراقي للسنتين 2003 و2004.

3- البنك المركزي العراقي ، التقاريرالاقتصادية السنوية ، للسنوات 2012- 2017 .

4- الجنابي ،طاهر،علم المالية العامة والتشريع المالي،ط3، شركة العاتك لصناعة الكتاب،القاهرة ، 2010 .

5- الحجايا ،سليم سليمان ،محددات النفقات العامة في بعض الدول العربية للفترة (2000-2014)، المجلة الاردنية للعلوم الاقتصادية ، المجلد 5 ،العدد2 ،2018 .

6- العبيدي ، سعيد علي محمد ،اقتصاديات المالية العامة ، ط1 ، دار دجلة ، بغداد، 2011 .

7- العلي ،عادل فليح ، المالية العامة والتشريع المالي ، مطبعة جامعة الموصل ، 2002 .

8- آل علي ، رضا صاحب أبو حمد ، المالية العامة ،الدار الجامعية للنشر والتوزيع، البصرة، 2002.

9- الوادي ، محمود حسين و امام ، زكريا احمد ،مباديء المالية العامة، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان،2007.

10- باسويد ، سالم عبدالله محمد ،اثر الانفاق الحكومي على النمو الاقتصادي في اليمن خلال المدة(1990-2014)، مجلة الاندلس للعلوم الانسانية والاجتماعية ، العدد (16)، المجلد17 ، 2017 .

11- باش ،عيادمحمد علي و الظوالم ، افنان عبد العباس عمران ، قياس محددات الانفاق العام في العراق للمدة (1990-2015)، مجلة كلية الادارة والاقتصاد للدراسات الاقتصادية والادارية والمالية ،المجلد 10، العدد3، 2018 .

12- بوعكاز ، ايمان ،أثر الانفاق العمومي على النمو الاقتصادي "دراسة قياسية على الاقتصاد الجزائري خلال الفترة(2001-2011)،كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير ، جامعة الحاج لخضر-باتنة-،2015 .

13- جمهورية العراق، وزارة التخطيط ،خطة التنمية الوطنية (2018-2022)،حزيران 2018.

14-جمهورية العراق ، وزارة المالية ، الحسابات الختامية لجمهورية العراق للسنوات 2003-2011 .

15- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للأحصاء ، النشرة الاحصائية السنوية (أعداد متفرقة)

16- جمهورية العراق، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للآحصاء ، المجموعة الاحصائية السنوية للسنوات (2012،2013،2016).

17- جمهورية العراق ، وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للآحصاء ، قسم الارقام القياسية

18- حشيش ،عادل احمد ، أساسيات المالية العامة "مدخل لدراسة أصول الفن المالي للآقتصاد العام"،دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية ،2006 .

19- خالد ، فتوح ، تطورالانفاق الحكومي وأثره على التنمية المستدامة،أطروحة دكتوراه في العلوم الاقتصادية ،كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية والتسيير، جامعة أبي بكر بلقايد ،الجزائر،2015/2014 .

DOI: http://dx.doi.org/10.25098/3.2.7

20- سليمان ،علي خليل و اللوزي ،أحمد ،المالية العامة، دار زهران للنشر والتوزيع ، عمان ،2000 .

21- عبدالله ،خبابة ، أساسيات في اقتصاد المالية العامة ، مؤسسة شباب الجامعة ،الاسكندرية ،2009.

22- عبد المطلب ،عبد المجيد ، اقتصاديات المالية العامة ، الدار الجامعية، القاهرة ، 2005 .

23- عبدالله، ياسين عثمان ، تحليل الاسباب المؤدية الى تزايد النفقات العامة في اقليم كوردستان – العراق للمدة (2004-2015) ،مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية ، المجلد 7 ، العدد14 ،2015 .

24- عصفور، محمد شاكر ،أصول الموازنة العامة، ط4 ، دار المسيرة للنشر والتوزيع ، عمان ، 2012 .

25- علي ، يونس و حكيم ، شاناز،دراسة ظاهرة تزايد النفقات العامة في اقليم كوردستان العراق وقانون فاجنرللفترة(2003-2013)،مجلة جامعة رابه رين ،السنة الخامسة ،العدد15 ،2018.

26- عوض الله ، زينب حسين ،مباديء المالية العامة، الدار الجامعية ، بيروت، 1995.

27- طاقة ،محمد و العزاوي ،هدى ،اقتصاديات المالية العامة ، ط1، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان،2007.

28- لطفي ،علي ، المالية العامة - دراسة تحليلية ، مكتبة عين شمس ، مصر،1995.

29- محمد ، سهام كامل ، دراسة اقتصادية تحليلية للارقام القياسية لأسعار السلع الاستهلاكية في العراق من 2000-2008 ، المجلة العراقية لبحوث السوق وحماية المستهلك ، المجلد1 ،العدد 2 ، 2009 .

30- محمود ، بيداري ،العوامل المفسرة لنمو الانفاق الحكومي في الاقتصاد الجزائري (1991-2010) ، رسالة ماجستيرفي العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير والعلوم التجارية ، جامعة وهران، 2014)

31- ناشد ، سوزي عدلي ، الوجيز في المالية العامة، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية،2000 .

32- ناشد ، سوزي عدلي ، المالية العامة، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2006 .

33-OPEC, Annual Statistical Bulletin ,(1965-2017) ,52ndedition,Vienna,Austria,2017. www.opec.org

34- OPEC, Annual Statistical Bulletin ,Vienna, Austria ,2013 . www.opec.org

35-OPEC, Annual Report 2018, Vienna, Austria, 2019. www.opec.org

36- www.arabic.euronews.com.

37- www.iq.undp.org.

38 - www.cosit.gov.iq