

دور أدوات السياسة المالية لتخفيض عجز الموازنة العامة للدولة على وفق شروط صندوق النقد الدولي

بحث تطبيقي في وزارة المالية العراقية - دائرة الموازنة

The role of financial policy instruments to reduce the deficit of the State budget to the IMF terms applied

Research at the Iraqi Ministry of finance - budget service

الباحث

عبير علي ناصر

المعهد العالي للدراسات المحاسبية والمالية

أ.م.د. سالم عواد هادي

المستخلص

يسعى البحث الى توضيح دور واهمية ادوات السياسة المالية والضريبية المعتمدة من الحكومة العراقية خلال السنوات (٢٠١٥ - ٢٠١٨) من اجل مواجهة عجز الموازنة العامة الاتحادية، اذ تعرض الاقتصاد العراقي الى صدمتين منها هبوط اسعار النفط العالمية وهجوم التنظيم الارهابي داعش، لذلك عانت الموازنة العامة للدولة من نقص حاد في الايرادات نتيجة اعتمادها بشكل رئيسي على ايرادات بيع النفط الخام وبالمقابل ارتفاع نسبة النفقات العامة لا سيما العسكرية منها من اجل التصدي لهذه الهجمات هذا من جانب ومن جانب آخر دراسة نتائج تنفيذ الموازنات وتحليلها وبيان اسباب العجز وتقييم لهذه السياسات والإجراءات المفروضة من قبل صندوق النقد الدولي، ويهدف البحث الى بيان كيفية زيادة الايرادات العامة للدولة، وكذلك كيفية تخفيف عجز الموازنة العامة من خلال الالتزام بالسياسات المالية والضريبية المفروضة من قبل صندوق النقد الدولي، ومدى مساهمة وأهمية التزام العراق بتنفيذ شروط صندوق النقد الدولي للتخفيف من عجز الموازنة العامة للدولة، ومن أهم الاستنتاجات التي جرى التوصل اليها قيام الحكومة العراقية بإصدار قوانين الموازنة العامة الاتحادية للدولة لسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) بالعجز المخطط وهذا القرار يتخذ في ظل شروط معينة وفقا لدراسات دقيقة في تحديده، والذي لا يطبق الأعلى الدول المتقدمة، ولم يتم بيان مبالغ الاقتراض الخارجي الذي اتبعته الحكومة العراقية من اجل مواجهة العجز المخطط ولم يتم اظهارها في قائمة المركز المالي لجمهورية العراق ضمن الحساب الختامي ولم تسجل في السجلات المحاسبية لوزارة المالية وانما احصائيا لدى دائرة الدين العام، وأصدر ديوان الرقابة المالية الاتحادي الكتاب المرقم (١٠٥٠٥) بتاريخ ٢٢/٥/٢٠١٧، ومن ابرز التوصيات التي توصل اليها البحث مراعاة قيام الحكومة العراقية بإعداد دراسات اقتصادية دقيقة من اجل تقدير ايراداتها ونفقاتها بصورة اقرب الى الواقع مستند بذلك الى نتائج تنفيذ الموازنة للسنوات السابقة مع مراعاة التطورات الحالية والمستقبلية المتوقعة وعدم صدورها بالعجز المخطط وضرورة بيان مبالغ الاقتراض الخارجي في قائمة المركز المالي لجمهورية العراق وتسجيلها في السجلات المحاسبية لوزارة المالية.

Abstract

Abstract search seeks to clarify the role and the importance of financial and fiscal policy adopted by the Iraqi Government during the years (2015 – 2018) to meet federal public deficit, as the Iraqi economy to shocks from falling global oil prices and terrorist attack ISIS, so the State budget suffered from a severe lack of income as a result of its reliance on revenues from selling crude oil and in return the high proportion of public expenditures. Especially military to counter these attacks that by studying the results of the implementation of budgets and analysis and statement Causes of disabilities and assessment of these policies and procedures imposed by the International Monetary Fund. the research aims to show how increased general State revenues, as well as how to relieve public deficit through adherence to financial and fiscal policies imposed by the IMF. The extent the contribution and importance of Iraq's commitment to implement IMF conditions to mitigate the deficit of the State budget.

One of the main conclusions reached by the Iraqi Government to issue laws federal budget of the State, for years (2015, 2016, 2017, 2018) disability scheme, and this decision taken under certain conditions according to meticulous studies in selected, which does not apply the top developed countries, have not been Statement by external borrowing amounts by the Iraqi Government to meet the deficit didn't chart are shown in the balance sheet of the Republic of Iraq within the account, and not recorded in the accounting records of the Treasury but statistically the public debt, and control Bureau Federal financial numbered book (10505)

on 22/5/2017. and highlighted the recommendations reached by search account that the Iraqi Government is preparing economic studies in order to estimate the revenues and expenditures are closer to reality to document the results of the implementation of previous years with Current, and expected future developments and non-disability publication scheme, and the need for external borrowing amounts in the statement of financial position of the Republic of Iraq and recorded in the accounting records of the Treasury.

### المقدمة

تمارس السياسة المالية دوراً حيوياً ومؤثراً في اي دولة ومنها دولة العراق وفي احداث جملة من المتغيرات الاقتصادية والاجتماعية وفي مواجهة الازمات والاختلالات الاقتصادية ومنها اختلال موازنته العامة الاتحادية نتيجة اعتمادها في تمويل نفقاتها العامة على مصدر احادي التمويل بشكل شبه كامل على ايرادات بيع النفط الخام، مما يجعلها تعاني من عجز دائم نتيجة تأثر ايراداتها بأسعار النفط العالمية المعرضة لتقلبات السوق العالمية وهنا تتجسد مشكلة البحث، لذلك وعن طريق استخدام ادواتها من اجل تحقيق اهدافها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والبيئية.

### ١- منهجية البحث

#### ١-١ مشكلة البحث

يعاني الاقتصاد العراقي من اختلالات بنيوية كبيرة، والتي من بينها اختلال موازنته العامة الاتحادية للدولة نتيجة اعتمادها على مصدر احادي التمويل وهو النفط الخام، وبالمقابل تراجع فيه حجم وأهميه الايرادات الاخرى لا سيما الضريبية منها، مما يجعل موازنته معرضة لعجز دائم نتيجة تأثرها بالصدمات الخارجية الناجمة عن تقلبات اسعار النفط العالمية، ومن اجل مواجهة هذه الصدمة لجأت الحكومة العراقية للتعاون مع المنظمات الدولية للحصول على التمويل اللازم من اجل سداد العجز ومنها صندوق النقد الدولي والذي اخذ على عاتقه توفير الدعم وآليات المعالجة في ظل جملة من الشروط بموجب اتفاقية الاستعداد الائتماني والموقعة ما بين الجانبين ومن هنا تتجسد مشكلة البحث و كيف يمكن للحكومة العراقية من اتخاذ الاجراءات والتدابير اللازمة والتي يمكن من خلالها تخفيف هذا العجز في ظل شروط صندوق النقد الدولي ؟

#### ٢-١ أهمية البحث

يسعى البحث الى تحقيق جملة من الاهداف:

- ١- دراسة وتحليل ادوات السياسة المالية وقدرتها في معالجة عجز الموازنة العامة
- ٢- بيان مبالغ عجز الموازانات العامة للدولة للسنوات (٢٠١٥-٢٠١٨) المخطط وكذلك بيان مدى الالتزام بالتخصيصات المرصدة في هذه الموازانات من قبل الدولة.
- ٣- التعرف على اسباب العجز في الموازنة العامة للدولة.
- ٤- بيان مدى اهمية وملائمة ادوات السياسة المالية التي التزمت بها الحكومة العراقية مع صندوق النقد الدولي لتخفيض عجز الموازنة العامة في ظل اتفاقية الاستعداد الائتماني الموقعة ما بين الطرفين.

#### ٣-١ أهداف البحث

يسعى البحث الى تحقيق الاهداف الآتية:

- ١- بيان اسباب العجز في الموازنة العامة للدولة.
- ٢- بيان كيفية تخفيف العجز في الموازنة العامة من خلال الالتزام بالسياسات المالية المفروضة من قبل صندوق النقد الدولي.
- ٣- بيان مساهمة وأهمية التزام العراق بتنفيذ شروط صندوق النقد الدولي للتخفيف من عجز الموازنة العامة للدولة.

#### ٤-١ فرضية البحث

ينطلق هذا البحث من فرضية اساسية مفادها أن أدوات السياسة المالية في ظل تنفيذ شروط وسياسات صندوق النقد الدولي تساهم في تخفيض عجز الموازنة الاتحادية في العراق.

#### ٥-١ الحدود الزمانية والمكانية

الحدود الزمانية: يتناول البحث المدة الزمنية من (٢٠١٥-٢٠١٨).

الحدود المكانية تتمثل الحدود المكانية للبحث في وزارة المالية / دائرة الموازنة.

#### ١-٦ مصادر المعلومات والبيانات

اعتمد الباحث في استقصاء معلومات البحث، وعرضها على ما يأتي:

١- القوانين، والانظمة، والقرارات والتعليمات، التي تصدرها الحكومة العراقية.

٢- تقارير تنفيذ الموازنات المنشورة في الموقع الرسمي لوزارة المالية (موقع الموازنة المفتوحة).

٣- الكتب، المجالات العلمية.

#### ١-٧ اسلوب البحث

تم اعتماد المنهج الوصفي والتاريخي بالاعتماد على مجموعة من الكتب العلمية التي بينت عجز الموازنة العامة واهمية أدوات السياسة المالية لسد عجز الموازنة، وكذلك تم استخدام المنهج التحليلي والكمي في بيان مبالغ عجز الموازنة العامة للدولة ونتائج تنفيذ الموازنة العامة واسباب العجز وطرق تمويله.

#### ١-٨ محددات البحث

لم يتم الحصول على نسخة من شروط صندوق النقد الدولي من وزارة المالية فقط تم الحصول على نسخة من اتفاقية الاستعداد الائتماني.

#### ٢- الإطار النظري للبحث

#### ٢-١ مفهوم السياسة المالية وأهدافها وأدواتها

##### أ- مفهوم السياسة المالية

تعد أهم الأدوات السياسة الاقتصادية، والتي يتم الاعتماد عليها بصورة كبيرة لتحقيق الاهداف الاقتصادية والاجتماعية، وبالذات في ظل الدور الواسع والمتزايد للدولة المعاصرة في كافة الدول، وبدرجات تتباين حسب طبيعة نظمها الاقتصادية والاجتماعية، ودرجة تطورها، وأوضاعها وظروفها، ومواردها وامكاناتها، واحتياجاتها، لا يوجد تعريف محدد للسياسة المالية، لأنه يتم وفقاً للوظائف والاهداف التي تسعى السياسة المالية الى تحقيقها، والتي يكون مختلف ما بين الدول حسب طبيعة نظامها الاقتصادي ودرجه تطوره وارتباطه بظروفها ومواردها (خلف، ٢٠٠٨: ٣٣٥).

##### ب- أهداف السياسة المالية

تسعى السياسة المالية في الفكر المالي المعاصر لتحقيق مجموعة اهداف وهي كما يأتي (حسن، ٢٠١٨: ١٩):

١- تحقيق الاستقرار الاقتصادي: يتطلب الاستقرار الاقتصادي بصورة رئيسة استهداف استقرار المستوى العام للأسعار وخاصة

مشكلة التضخم وعليه فان السياسة المالية يمكن ان تكون اداة هامة في تحقيق حالة الاستقرار الاقتصادي اذ يمكن للحكومة

تخفيض الطلب الكلي بتخفيض مكوناته عبر ادوات السياسة الالية سواء الضريبية او الانفاقية كما ونوعا وكذلك يتطلب

الاستقرار الاقتصادي الوصول الى حجم الانتاج الامثل والكفاءة الاقتصادية وتهيئة الظروف الملائمة لمختلف القطاعات.

٢- تحفيز النمو الاقتصادي: يتضمن النمو الاقتصادي نمو الدخل القومي الحقيقي وليس الاسمي وتسهم السياسة المالية في

تحقيق هذا النمو من خلال ادواتها التأثير في جانبي الاستثمار والاستهلاك العام والخاص وعبر السياسة الانفاقية من خلال

التوسع في النفقات الاستثمارية والتي تؤدي الى تنمية المرتكزات المادية للنمو وكذلك النفقات التشغيلية من خلال ادامة

العمل في المؤسسات الدولة والخدمات المقدمة بالإضافة الى اهميتها في تعزيز رأس المال البشري، وكذلك فان السياسة

الايادية دور في تحقيق هذا النمو عن طريق السياسة الضريبية واهم ادواتها الفراغ والتخفيض الضريبي وتعد وسائل مهمة

لجذب رؤوس الموال وتشجيعها للعمل.

٣- التخصيص الامثل للموارد: الدولة تستطيع بأدواتها المالية تحقيق التخصيص الامثل للموارد من خلال تحديد اولويات

المشاريع التي تحقق القيمة المضافة للاقتصاد وكذلك من خلال المساعدة في تحديث وسائل الانتاج بصورة مباشرة وغير

مباشرة.

٤- إعادة توزيع الدخل: يمثل هدفا من اهداف السياسة المالية في تحقيق العدالة عن طريق استعمال قنوات الانفاق العام ان تستهدف إعادة التوزيع لصالح الفئات المحدودة الدخل من خلال النفقات التحويلية.

#### ت- ادوات السياسة المالية

تستخدم السياسة المالية لتحقيق أهدافها أدوات رئيسيتين هما: (الحمداي وشنشول، ٢٠١٨:٧١)

- النفقات العامة: ان الاعتماد على النفقات العامة كأداة من أدوات السياسة المالية بصورة خاصة وكأحدى أدوات الاقتصاد العام بصورة عامة قد تطور على مراحل حسب التطور الاقتصادي وتطور وظائف الدولة، فعندما كان مبدأ الدولة الحارسه حسب وجهة النظر الكلاسيكية وتدعو الى تقليص النفقات العامة وذلك لتقليص دور الدولة والحد من نشاطها الاقتصادي، ووضع الكلاسيك حدود للنفقات العامة لكونها نفقات تبذيرية وغير منتجة ودورها السلبي في مزاحمة الافراد والهدف من ذلك لتحقيق توازن الموازنة العامة، ومع التطور الاقتصادي بدأت الدولة تخرج من مبدأ الحياد المالي واصبحت هي المسؤولة عن التوازن الاقتصادي والاجتماعي بسبب الى الازمات الاقتصادية والاجتماعية التي جرت في الاقتصاد العالمي، لذلك ان السياسة المالية تباشر عملها عن طريق الانفاق العام والتحكم في هيكل الاقتصاد وحجمه، ففي اوقات الكساد تستخدم سياسة الانفاق العام عن طريق رفع معدلات النفقات العامة بصورة مباشرة عن طريق زيادة الكمية في الانفاق العام او بصورة غير مباشرة وذلك بتخفيض الضرائب في الانفاق الاستهلاكي وتخفيض الضرائب في الارباح لتشجيع الاستثمار، اما في حالة التضخم فتعمل بتخفيض نفقاتها او بصورة غير مباشرة برفع معدلات الضرائب في الاستهلاك لتقليص الانفاق الاستهلاكي وكذلك رفع معدلات الضريبة في الارباح لتخفيض الانفاق الاستثماري.
- الإيرادات العامة: تعد الإيرادات العامة الاداة الرئيسية الثانية من ادوات السياسة المالية وتمكن هذه الإيرادات الحكومة من القيام بأداء وظائفها المتعددة، ونظرا للتوسع والتطور الذي سببته زيادة النفقات العامة فقد انعكس على تنوع في تطور وزيادة انواع الإيرادات العامة فلم تقتصر الإيرادات العامة على الضرائب والرسوم وانما شملت على إيرادات اخرى كالقروض والاصدار النقدي، وهناك العديد من الطرق التي تستعملها الحكومة للتأثير في المستوى التوازني للدخل عن طريق العمليات الخاصة بالتمويل، فعندما يفوق الانفاق الحكومي الضرائب وبقية الإيرادات الاخرى فان الحكومة تواجه عجز في الموازنة العامة ويمول هذا العجز اما من مصادر داخلية ممثلة بالاقتراض من الجمهور او من مصادر خارجية، وتسعى الدولة عن طريق الإيرادات العامة الى تحقيق اهداف اقتصادية واجتماعية شأنه شأن النفقات العامة.

#### ٢-٢ مفهوم عجز الموازنة العامة وأنواعه

يعد انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة، وعرفه صندوق النقد الدولي العجز الكلي بأنه المفهوم الذي يركز على اجمالي الإيرادات العامة والنفقات العامة، في حين حدد مفهوم العجز الجاري بزيادة النفقات الجارية على الإيرادات الجارية أي انه ينحصر في الموازنة العامة الجارية، اما العجز الهيكلية يشير الى حالة استمرار العجز المالي لسنوات متتالية بصورة مستمرة، والعجز المقصود (المنظم) يشير الى سلسلة من الاجراءات التي تتخذها الحكومة عند تعرض الاقتصاد الى أزمة كساد اقتصادي ناتجة عن تدهور في حجم الطلب الفعال مما يدفع الحكومة الى زيادة انفاقها وتخفيض ضرائبها فيتولد العجز المنظم، وصنف الاقتصاديون العجز المالي الى عجز مؤقت وعجز قوة وعجز ضعف، فالأول يعني عدم توافق الإيرادات العامة مع النفقات العامة زمنياً، والعجز القوة ينجم عن المساعدات التي تقدمها الدولة الى الدول الاخرى بصيغة اعانات اقتصادية واجتماعية لتحقيق اهداف معينة، اما عجز الضعف ينتج عن ضعف الادارة الحكومية وعدم قدرتها على تحقيق الإيرادات من جانب والانفاق غير العقلاني من جانب اخر (سالم، ٢٠٠٣: ٢٥٩).

#### ٢-٣ اسباب العجز في الموازنة العامة

هذه الظاهرة مركبة ترجع اسبابها الى: (سالم، ٢٠٠٣: ٢٩٦)

أ- عدم مواكبة الإيرادات العامة للنمو النفقات بسبب الضعف الشديد للعبء الضريبي والذي يقاس بنسبة حصيلة الضريبة الى الناتج القومي وتتراوح هذه النسبة في الدول النامية (١٥%) وفي الدول المتقدمة (٣٠%) وترجع ضعف الطاقة الضريبة

في البلدان النامية الى العديد من العوامل منها انخفاض متوسط دخل الفرد وكثرة الاعفاءات وانخفاض الوعي الضريبي وجمود النظام الضريبي وانتشار حالات التهرب الضريبي وتشي الفساد الاداري والمالي وبروز ظاهرة المتأخرات المالية المستحقة الضريبية وعلى الخدمات كرسوم الماء والكهرباء.

ب- زيادة النفقات العامة للدولة نتيجة تطور واتساع نشاطها الاقتصادي بالإضافة الى الاسباب الحقيقية والظاهرية فالأسباب الظاهرية تتمثل بزيادة عدد السكان وانخفاض قيمة النقود وارتفاع معدلات التضخم واتساع اقليم الدولة والاسباب الحقيقية بعوامل سياسية واجتماعية واقتصادية وعسكرية وادارية

ت- ارتفاع نسبة النفقات الجارية الى اجمالي النفقات العامة بالمقابل نقص متدني مصادر التمويل وغياب سياسة الترشيد الإنفاقي.

ث- ظهور وتطور مظاهر الفساد الاداري والمالي وبالتالي يؤدي الى ضياع الكثير من مبالغ الاتفاق العام.

ج- حدوث الازمات الاقتصادية.

ح- تزايد مبالغ النفقات العسكرية بمعدلات عالية.

## ٢-٤ دور أدوات السياسة المالية في مواجهة عجز الموازنة العامة

من أبرز أدوات التي تتبعها الدول للتأثير على موازنتها العامة هي السياسة الإنفاقية والائيرادية وهي:

### ٢-٤-١ السياسة الإنفاقية

هي من أدوات سياسة الموازنة العامة التي تستعملها الدولة بالاعتماد على جانب النفقات العامة من اجل التأثير على الطلب الكلي واهم ادواتها هي: (قدي، ١٩٠:٢٠٠٣).

#### أ- ترشيد الانفاق العام

من اهم الوسائل المستعملة للتخفيف من عجز الموازنة العامة، وكذلك ان من قواعد النفقة العامة هي قاعدة الاقتصاد (العلي، ٥٣:٢٠٠٣).

#### ب- اعادة هيكلة بنية الانفاق العام

إذا كانت الدولة تعاني من شح في مواردها المالية او تعرضت الى الازمات الخارجية والداخلية وليس لديها ايرادات متنوعة فإنها تقوم بإعادة هيكلة بنية الانفاق العام.

#### ت- تخفيض الانفاق الحكومي

وهو الوسيلة المهمة التي تلجأ اليها الدولة من اجل مواجهة عجز موازنتها (حسن، ٣٤:٢٠١٨).

### ٢-٤-٢ السياسة الايرادية

تمثل الايرادات العامة الادوات المهمة ضمن السياسة المالية (حسن، ٣٧:٢٠١٨)، وتختلف اليات استعمال الايرادات العامة للتخفيف من العجز باختلاف الايرادات المتاحة للدولة واختلاف الوضعية الاقتصادية وكذلك حده العجز الذي تعاني منه الدولة فكل هذه العوامل تبين كيفية لجوء الدولة لاستعمال هذه الاداة، وهي:

#### أ- تمويل عجز الموازنة بواسطة الاقتراض

تعد القروض من اهم مصادر تمويل عجز الموازنة فتستعمل لتعبئة المدخرات وتمويل الانفاق العام وتلجأ اليه الدولة عند عجز السياسة الضريبية عن تغطية النمو المتزايد في النفقات العامة ويكون القروض على نوعين القروض الداخلية والخارجية

#### ب- تمويل عجز الموازنة بواسطة الاصدار النقدي الجديد

تلجأ اليه الدولة عندما لا تستطيع تغطية نفقاتها بواسطة الضرائب والرسوم او مصادر الايرادات الاخرى بحيث تحصل الدولة على التمويل الضروري بواسطة الاصدار النقدي الا انه على الدولة ان لا تغالي في عملية الاصدار لان زيادة كمية النقود المتداولة تؤدي الى ارتفاع الاسعار وانخفاض القوة الشرائية للنقود. (عصفور، ٢٠١٢: ٣٢٧)

#### ت- تمويل عجز الموازنة بواسطة الضرائب

تعد الضريبة موردا سياديا يحتل مركز الصدارة ويتم فرضها بموجب التشريعات والقوانين من قبل الحكومة محدد بموجب النظام الضريبي للدولة والذي يعتبر ترجمة عملية للسياسة الضريبية في المجتمع ومن اجل تحقيق اهدافها التي تتمثل في تحقيق حصيلة ضريبية ملائمة لتمويل برامج النفقات العامة للدولة ورفع مستويات الكفاءة الاقتصادية في استغلال الموارد الاقتصادية والاسراع بمعدلات التنمية والتخفيف من مشاكل عدم الاستقرار الاقتصادي وتشمل الضرائب المباشرة وغير المباشرة (الحمداني وشنشول، ٢٠١٨: ٢٣).

### ٣- الجانب العملي

#### دراسة عجز الموازنة العامة في العراق للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) أسبابها ونتائجها

#### ١-٣ أسباب العجز

يعرف عجز الموازنة العامة بأنه انعكاس لعدم قدرة الإيرادات العامة على تغطية النفقات العامة، وان الموازنة العامة تمثل خطة تتضمن تقدير إيرادات الدولة ونفقاتها لمدة قادمة غالبا ما تكون سنة في حين يعني الحساب الختامي البيان الفعلي لما تم صرفه من نفقات وما تم تحصيله من إيرادات عامة خلال السنة، ويمكن تحديد اسباب العجز الحاصل في الموازنة العامة للعراق للمدة من ٢٠١٥ - ٢٠١٨ بالعوامل الآتية:

أ- ارتفاع حجم النفقات العامة وارتفاع معدل نموها ونسبتها الى اجمالي الإيرادات العامة: من اجل بيان التطور الحاصل في النفقات العامة في العراق وارتفاع معدلات نموها ونسبتها الى اجمالي الإيرادات العامة نورد الجدول الآتي:

#### جدول رقم (١)

جدول هيكلية الانفاق العام ونسبته الى اجمالي الإيرادات العامة الفعلية، ومعدل نموه في العراق

للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) المبالغ ألف دينار

التفاصيل	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	٢٠١٨
النفقات العامة (١)	٧٠٣٩٧٥١٥٤٦١	٦٧٠٦٧٤٣٣٩٢١	٧٥٤٩٠١١٥٤٣٩	٦٣١٥٩٣٩٨١٩٦
النفقات التشغيلية (٢)	٥١٨٣٢٨٣٩٢٤٤	٥١١٧٣٤٢٥٣٣٠	٥٩٠٢٥٦٥٤٢١٧	٥٣٩٠٧٠٥٧٢٣٠
النفقات الاستثمارية (٣)	١٨٥٦٤٦٧٢٢١٧	١٥٨٩٤٠٠٨٥٩١	١٦٤٦٤٤٦١٢٢٢	٩٢٥٢٣٤٠٩٦٦
الإيرادات العامة (٤)	٨٤٩٥٥٢٠٣٨٠٢	٥٤٤٠٩٢٧٠	٧٧٤٢٢١٧٢٩٣٠	٨٨٦٢٠١٢٩٥٢٥
نسبة ١/٢ (%)	74	76	78	85
نسبة ١/٣ (%)	26	24	22	15
نسبة ٤/١ (%)	83	123	98	71
معدل النمو السنوي للنفقات العامة (%)	سنة أساس	5-	13	16-
معدل نمو النفقات التشغيلية %	سنة أساس	1-	15	9-
معدل نمو النفقات الاستثمارية %	سنة أساس	14-	4	44-

المصدر: الموقع الرسمي لوزارة المالية دائرة المحاسبة قسم التوحيد (موقع الموازنة المفتوحة) تقرير تنفيذ الموازنة على مستوى

الوزارات [www.mof.gov.iq](http://www.mof.gov.iq)

من الجدول السابق نستنتج الآتي:

• ارتفاع النفقات التشغيلية للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٨، ٢٠١٧، ٢٠١٦) لتصبح (٧٤٪، ٧٦٪، ٨٥،٧٨٪) من اجمالي النفقات العامة.

• انخفاض النفقات الاستثمارية لتمثل خلال السنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) نسب (٢٦٪، ٢٤٪، ٢٢٪، ١٥٪) من اجمالي النفقات العامة.

• تذبذب النفقات العامة بشكل عام لينخفض بنسب (٥٪، ١٦٪) للسنوات (٢٠١٦، ٢٠١٨) وارتفاعها بنسبة (١٣٪) لسنة ٢٠١٧/ مقارنة بسنة ٢٠١٥ كسنة اساس ثابت.

• شكلت النفقات العامة الى الإيرادات العامة نسبة (٨٣٪، ٩٨٪، ٧١٪) للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٧، ٢٠١٨) في حين ارتفعت بشكل ملحوظ في سنة ٢٠١٦ لتمثل (١٢٣٪) من الإيرادات

ب- اختلال هيكلية الانفاق العام وزيادة حجم الانفاق التشغيلي (الجاري)

يعد السبب الرئيسي في حدوث العجز في الموازنة العامة وهذا ما يؤكد الجدول رقم (١) والذي 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 استحوذ الانفاق التشغيلي على نسبة كبيرة من الانفاق العام تراوحت للمدة مدار البحث (٢٠١٥-٢٠١٨) ما بين (٧٤% - ٨٥%) في حين استحوذ الانفاق الاستثماري للمدة ذاتها ما بين (٢٦% - ١٥%) فيلاحظ انخفاض في الانفاق الاستثماري من الانفاق العام حيث يلاحظ انه في تناقص مستمر خلال سنوات مدار البحث في حين نلاحظ انخفاض نسبه نمو النفقات التشغيلية لسنتي (٢٠١٦ ، ٢٠١٨) بنسبه (١% ، ٩%) على التوالي في حين ارتفعت في سنة/ ٢٠١٧ بنسبه (١٥%)، في حين نلاحظ الانخفاض الحاد في النفقات الاستثمارية لسنتي (٢٠١٦ ، ٢٠١٨) بنسبه (١٤% ، ٤٤%) على التوالي في حين ارتفعت بشكل بسيط في سنة/ ٢٠١٧ بنسبه (٤%)، حيث يعكس هذا الهيكل الانفاقي المختل سياسة استهلاكية تبذيرية ويعني ان معظم الانفاق العام يوجه الى الاستهلاك والذي من المفروض ان يوجه الى الانفاق الاستثماري الذي يؤثر على معدلات النمو والتنمية في الاقتصاد العراقي، والذي يعد من العوامل ذات التأثير الايجابي الذي يستوجب تصحيحه، فالانفاق الاستثماري هو الذي يزيد من معدلات النمو ويمتص معدلات البطالة المرتفعة وكذلك ينوع من قاعدة وهيكلية الاقتصاد العام للدولة ومن الجدول اعلاه.

ت- اختلال هيكلية الإيرادات العامة وتواضع اسهام الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم)، ويمكن بيان ذلك من خلال الجدول الاتي:

## جدول رقم (٢)

هيكلية الإيرادات النفطية والغير نفطية الفعلية ونسبة كل منهما من الموازنة الجارية في العراق للسنوات

(٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) المبالغ ألف دينار

التفاصيل	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	٢٠١٨
الإيرادات العامة (١)	٦٦٣٩٠٥٢٧٥٨٦	٥٤٣٢٧٩٦٦٤٠٤	٧٧٢٨١٣٧٦٦٠٩	٨٨٥٢٧٧١٤٢٥٢
الإيرادات النفطية (٢)	٥١٧٩٠١١٨٠٩٦	٤٤٦٥٣٢٤٤٣١٦	٦٥٤٩٦٧٧٧٠٣٢	٨٠٦١٩٥٧٠٥٧٦
الإيرادات الغير نفطية (٣)	١٤٦٠٠٤٠٩٤٩٠	٩٦٧٤٧٢٠٨٨	١١١٧٨٤٥٩٩٥٧٧	٧٩٠٨١٤٣٦٧٦
نسبة ١/٢ (%)	%٧٨	%٨٢	%٨٥	%٩١
نسبة ١/٣ (%)	%٢٢	%١٨	%١٥	%٩
معدل نمو الإيرادات العامة (%)	-	١٨-	٤٢	١٥

المصدر:

١- الموقع الرسمي لوزارة المالية دائرة المحاسبة قسم التوحيد (موقع الموازنة المفتوحة) تقرير تنفيذ الموازنة على مستوى الوزارات

[www.mof.gov.iq](http://www.mof.gov.iq)

٢- النسب من اعداد الباحثة.

يلاحظ من الجدول رقم (٢) ان حجم الإيرادات العامة في تطور للمدة مدار البحث، حيث بلغت عام (٢٠١٥) (٦٦٣٩٠٥٢٧٥٨٦٩٠) ترليون دينار، وارتفعت في عامين (٢٠١٧) حيث بلغت (٧٧٢٨١٣٧٦٦٠٨٨٠٦) ترليون دينار وعام (٢٠١٨) (٨٨٥٢٧٧١٤٢٥١٦٠٦) ترليون دينار نتيجة اتخاذ عدة تدابير، وتحللت الإيرادات النفطية لمدة ذاتها نسبة تراوحت بين (٧٨% - ٩١%) من الإيرادات العامة في حين شكلت الإيرادات الغير نفطية من اجمالي الإيرادات العامة نسبة تراوحت بين (٢٢% - ٩%)، ويعكس ذلك حقيقة واقع ارتباط الاقتصاد العراقي بالعائدات النفطية وانه اقتصاد ريعي يعتمد بدرجة كبيرة على الخارج، وهذا يعني ان اقتصاده مرهون بالمتغيرات التي تحدث في كميات انتاج النفط الخام والصادرات واسعار النفط العالمية وكمية الطلب عليه، ومن جانب اخر نخرج بحقيقة واقعية مفادها ان المحدد والمؤثر في حجم الإيرادات العامة هو الإيرادات النفطية فأى تغير فيها ينعكس على حجم الإيرادات العامة، ومن جانب اخر 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 الإيرادات العامة، ومن ثم التأثير على حجم العجز النقدي في الموازنة العامة، ومن خلال مقارنة حجم الانفاق العام مع حجم الإيرادات العامة يتضح زيادة حجم الاول على الثاني مما يعني وجود عجز نقدي (فجوة) في الموازنة العامة، ولبيان ذلك نورد الجدول رقم (٣) وكما يأتي:

## جدول رقم (٣)

عجز (فائض) الموازنة العامة الفعلية ونسبته الى الانفاق العام والايرادات العام الفعلي في العراق للسنوات

(٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) المبالغ ألف دينار

التفاصيل	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	٢٠١٨
عجز (فائض) الموازنة العامة	١٤,٥٥٧,٦٨٨,٣٤٢	-١٢,٦٥٨,١٦٤,٠٠٢	١,٩٣٢,٠٥٧,٤٩٠	٢٥,٤٦٠,٧٣١,٣٢٩
نسبة عجز الموازنة العامة الى اجمالي النفقات العامة (%)	٢١	١٩-	٣	٤٠
نسبة عجز الموازنة العامة الى اجمالي الايرادات العامة (%)	١٧	٢٣-	٢	٢٩

المصدر:

١- الموقع الرسمي لوزارة المالية دائرة المحاسبة قسم التوحيد (موقع الموازنة المفتوحة) تقرير تنفيذ الموازنة على مستوى الوزارات

[www.mof.ogv.iq](http://www.mof.ogv.iq)

٢- النسب من اعداد الباحثة.

ث- جمود النظام الضريبي وقلة اسهام الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم): استنادا الى بيانات الجدول رقم (٤) تؤكد جمود النظام الضريبي وعدم كفاءة الادارة الضريبية وشيوع حالات التهرب الضريبي اي انها عوامل ساهمت في حدوث العجز في الموازنة العامة للدولة، ومن جانب اخر فأن تواضع اسهام الايرادات السيادية (الضرائب والرسوم) يعني ضعف النظام الضريبي وانخفاض كفاءته وعدم اداء لدوره في الموازنة العامة بالشكل المطلوب مما عمق الفجوة بين الايرادات والنفقات العامة ولبيان ذلك نورد الجدول الاتي:

جدول رقم (٤)

الاهمية النسبية للضرائب والرسوم الى اجمالي الايرادات العامة (الفعلية) في العراق

للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨)

التفاصيل	٢٠١٥	٢٠١٦	٢٠١٧	٢٠١٨
اجمالي الايرادات العامة	٨٤٩٥٥٢,٣٨٠,٢	١٣٥٦٣١٤٨١,٤٩٤	٧٧٤٢٢١٧٢٩٣,٠	٨٨٦٢,١٢٩,٥٢٥
مقدار الضرائب والرسوم	٢٠٠١٣٣٣١,٥٦	٤٥٣١٠,٤٢٦,١١	٧,٠٨٩٢٤,٠٨٩,٠	٥٠,٣١٥٩٧١٩٤
نسبة مساهمة الضرائب والرسوم الى اجمالي الايرادات العامة (%)	٢٤	٨	٩	٦
نسبة نمو الضرائب والرسوم	-	-٧٧	-٥٦	-٢٩

المصدر:

١- الموقع الرسمي لوزارة المالية دائرة المحاسبة قسم التوحيد (موقع الموازنة المفتوحة) تقرير تنفيذ الموازنة على مستوى الوزارات

[www.mof.ogv.iq](http://www.mof.ogv.iq)

٢- النسب من اعداد الباحثة.

جدول رقم (٥) جدول مقارنة النفقات والإيرادات المخططة المقررة بموجب قوانين الموازنات السنوية مع الميزانيات الفعلية للأعوام (٢٠١٨، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٤، ٢٠١٥) بالمبالغ بالآلاف الدنانير							
2015		2016		2017		2018	
التفاصيل	مخطط	فعلي	مخطط	فعلي	مخطط	فعلي	مخطط
النفقات الجارية	41214037106	51832839244	80149411081	51173425330	7857835046	59025654217	795080715596
النفقات الاستثمارية	78248392443	18564676217	25746311538	15894008591	28531686499	16464461222	24650112138
اجمالي النفقات	119462429549	70397515461	105895722619	67067433921	107089521545	75490115439	104158183734
الإيرادات النفطية	78649032000	52231452852	69779400000	44267062830	71833095000	65155570330	77160392640
الإيرادات غير النفطية	15399332139	32723750951	11927403138	10142207089	10236574668	12266602100	14483274596
اجمالي الإيرادات	94048364139	84955203803	81700803138	54409269919	82069669668	77422172930	91643667236
العجز المخطط	25414065410	14557688342	24194919481	-12658164002	25019851877	1932057490	12514516498

جدول رقم (٦) نسب الفروقات في الموازنة المخططة والميزانية الفعلية للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨، ٢٠١٤)

التفاصيل	٢٠١٥		٢٠١٦		٢٠١٧		٢٠١٨	
	نسبة الفرق إلى المخطط %	نسبة الفرق إلى الفعلي %	نسبة الفرق إلى المخطط %	نسبة الفرق إلى الفعلي %	نسبة الفرق إلى المخطط %	نسبة الفرق إلى الفعلي %	نسبة الفرق إلى المخطط %	نسبة الفرق إلى الفعلي %
النفقات الجارية	26	20	36	57	-25	-33	75	-93
النفقات الاستثمارية	76	321	-38	-62	-42	-73	58	-62
اجمالي النفقات	41	70	-37	-58	-30	-42	70	-39
الإيرادات النفطية	34	51	-37	-58	-9	-10	91	4
الإيرادات غير النفطية	-113	-53	-15	-18	20	17	120	-43
اجمالي الإيرادات	10	11	-33	-50	67	-6	94	-3
العجز	175	75	-152	291	-52	-92	8	103

يعكس الجدول رقم (٤) انخفاض اسهام الإيرادات السيادية (الضرائب والرسوم) اذ لم تتجاوز نسبة اسهامها في اجمالي الإيرادات العامة للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧)، (٢٠١٨) عن (٢٤%، ٨%، ٩%، ٦%) على التوالي ويرجع هذا الانخفاض الى العديد من الاسباب منها التهرب الضريبي وقلة الوعي الضريبي وعدم التخطيط السليم ودراسة اثر فرض ضرائب جديدة التي فرضت نتيجة لتطبيق شروط صندوق النقد الدولي حيث انخفضت نسبة نموها في سنتي (٢٠١٦، ٢٠١٨) لتكون (٧٧%، ٢٩%)، وكذلك يرجع السبب الرئيسي الى قانون الادارة المالية لعام (٢٠٠٤) الذي ادى الى تخفيض سعر الضريبة للضرائب المباشرة وغير المباشرة، حيث اقتصرت الرسوم الجمركية على نسبة (٥%) الخاصة برسم اعادة الاعمار، وكان هدف هذا الاجراء هو ازالة جميع حواجز الجمركية وتنفيذا لاستراتيجية تحرير التجارة الخارجية الذي تقره المنظمات الدولية (منظمة التجارة الدولية وصندوق النقد الدولي).

### ٣-٢ نتائج تنفيذ قوانين الموازنة العامة الاتحادية

ومن خلال قيامنا بدراسة قوانين الموازنة العامة ونتائج تنفيذ هذه القوانين لاحظنا عدم مطابقتها بالإضافة الى وجود الكثير من الفروقات في تنفيذ قانون الموازنة المصادقة عليها وكما مبين في الجدولين ٥ و ٦.

ومن الجدولين نلاحظ عدم الدقة في تنفيذ الموازنة حيث تراوحت نسبة مبالغ النفقات في الموازنة الجارية للأعوام (٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٥، ٢٠١٨) الى قانون الموازنة (١٢٦%، ٦٤%، ٧٥%، ٧%) في حين مثلت مبالغ الفروقات بينهما مبلغ (١٠٦١٩) مليون دينار زيادة في سنة /٢٠١٥ في حين كانت الفروقات للسنوات (٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٨) البالغة

(٢٨٩٧٦، ١٩٥٣٢، ٧٤١١٧) مليون دينار على التوالي تمثل نقصان بالنفقات الجارية الفعلية عن المخططة ومثلت نسب هذه الفروقات

(٢٦%، ٣٦%، ٢٥%، ٩٣%) من النفقات الجارية المخططة و(٢٠%، ٥٧%، ٣٣%، ١٣٧٥%) عن النفقات الفعلية.

١- تنني نسب مبالغ النفقات في الموازنة الاستثمارية

لأعوام (٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٥، ٢٠١٨) الى قانون

- الموازنة (% ٢٤، ٦٢، ٥٨، ٣٨) في حين مثلت مبالغ الفروقات بينهما مبلغ (٥٩٦٨٤) مليون دينار زيادة في سنة ٢٠١٥/ في حين كانت الفروقات للسنوات (٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) البالغة (٩٨٥٢، ١٢٠٦٧، ١٥٣٩٨) مليون دينار على التوالي تمثل نقصان بالنفقات الاستثمارية الفعلية عن المخططة ومثلت هذه الفروقات نسب (٧٦%، -٣٨%، -٤٢%، -٦٢%) من النفقات الاستثمارية المخططة و(٣٢١%، ٦٢%، -٧٣%، -١٦٦%) من النفقات الاستثمارية الفعلية.
- ٢- ومن استعراض الموازنة الجارية والاستثمارية نستنتج وجود تدني نسب مبالغ النفقات في الموازنة العامة للأعوام (٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٥، ٢٠١٨) الى قانون الموازنة والتي مثلت نسب (٥٩%، ٦٣%، ٧٠%، ٦١%) في حين مثلت مبالغ الفروقات بينهما مبلغ (٤٩٠٦٥) مليون دينار زيادة في سنة ٢٠١٥/ في حين كانت الفروقات للسنوات (٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) البالغة (٣٨٨٢٨، ٣١٥٩٩، ٤٠٩٩٨٨) مليون دينار على التوالي تمثل نقصان بإجمالي النفقات الفعلية عن المخططة ومثلت هذه الفروقات نسب (٤١%، -٣٧%، -٣٠%، -٣٩%) من النفقات الاستثمارية المخططة و(٧٠%، -٥٨%، -٤٢%، -٦٥%) من اجمالي النفقات الفعلية.
- ٣- تراوحت نسبة الإيرادات النفطية الفعلية للأعوام (٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٥، ٢٠١٨) الى قانون الموازنة (٦٦%، ٦٣%، ٩١%، ١٠٤%) في حين مثلت مبالغ الفروقات بينهما مبلغ (٣١٤٢، ٢٦٤١٨) مليون دينار زيادة في سنتي (٢٠١٨، ٢٠١٥) في حين كانت الفروقات للسنوات (٢٠١٦، ٢٠١٧) البالغة (٢٥٥٠٦، ٦٦٧٨) مليون دينار على التوالي تمثل نقصان بالإيرادات النفطية الفعلية عن المخططة ومثلت نسب هذه الفروقات (٣٤%، -٣٧%، -٩%، -٤%) من الإيرادات النفطية المخططة و(٥٨%، -١٠%، -٤%) عن الإيرادات النفطية الفعلية.
- ٤- تذبذبت نسبة الإيرادات غير النفطية الفعلية للأعوام (٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٥، ٢٠١٨) الى قانون الموازنة بين (٢١٣%، ٨٥%، ١٢٠%، ٥٧%) في حين مثلت مبالغ الفروقات بينهما مبلغ (٢٠٣٠) مليون دينار زيادة في سنة (٢٠١٧) في حين كانت الفروقات للسنوات (٢٠١٦، ٢٠١٥، ٢٠١٨) البالغة (١٧٣٢٤، ١٧٨٥، ٦١٦٦) مليون دينار على التوالي تمثل نقصان بالإيرادات الغير نفطية الفعلية عن المخططة ومثلت نسب هذه الفروقات (-١١٣%، -١٥%، -٢٠%، -٤٣%) من الإيرادات النفطية المخططة و(-٥٣%، -١٨%، -١٧%، -٧٤%) عن الإيرادات النفطية الفعلية.
- ٥- ومن استعراض الإيرادات النفطية وغير النفطية للموازنة ومقارنتها مع الميزانية الفعلية نجد تذبذب هذه النسب للأعوام (٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٥، ٢٠١٨) الى قانون الموازنة بين (٩٠%، ٦٧%، ٩٤%، ٩٧%) في حين مثلت مبالغ الفروقات بينهما مبلغ (٩٠٩٣) مليون دينار زيادة في سنة (٢٠١٥) في حين كانت الفروقات للسنوات (٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) البالغة (٢٧٢٩٢، ٤٦٤٨، ٣٠٢٤) مليون دينار على التوالي تمثل نقصان بإجمالي الإيرادات الفعلية عن المخططة ومثلت نسب هذه الفروقات (١٠%، -٣٣%، -٦%، -٣%) من الإيرادات النفطية المخططة و(١١%، -٥٠%، -٦%، -٣%) عن اجمالي الإيرادات الفعلية.
- ٦- ومما تقدم من فروقات وعدم الالتزام بتنفيذ قانون الموازنة ووجود تدني نسب مبالغ النفقات في الموازنة العامة للأعوام (٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٥، ٢٠١٨) وتذبذب الإيرادات وانخفاضها سنة (٢٠١٧) نلاحظ انعكاس ذلك على العجز المخطط حيث مثلت تلك الفروقات نسب (٥٧%، -٥٢%، ٨%، ٢٠٣%) وقد كانت مبالغ تلك الفروقات (١٠٨٥٦، -٣٦٨٥، ٢٣٠٨٨، ١٢٩٤٦) مليون دينار على التوالي ومثلت هذه الفروقات نسب (١٧٥%، -١٥٢%، -٩٢%، -١٠٣%) من العجز المخطط و(٧٥%، ٢٩١%، -١١٩٥%، -٥١%) من العجز الفعلي.
- ٧- اعتماد الحكومة بشكل كبير على القروض الخارجية في تمويل العجز المخطط وكما مبين في المبحث السابق الذي يبين مقدار العجز المخطط للسنوات (٢٠١٨، ٢٠١٧، ٢٠١٦، ٢٠١٥) في حين لم تقم وزارة المالية بإظهار تفاصيل هذه القروض والفوائد المترتبة عليها وما تكلفه من نفقات في حسابها الختامي المقدم الى ديوان الرقابة المالية الاتحادي، الأمر الذي ادى الى توجيه كتاب من ديوان الرقابة المالية الاتحادي - مكتب رئيس الديوان ذي العدد (١٠٥٠٥) في ٢٢/٥/٢٠١٧ الى وزارة المالية -مكتب الوزير باعتذاره عن تدقيق الحساب الختامي لجمهورية العراق وابتداء من السنة المالية ٢٠١٥/ مالم تقم وزارة المالية بتسجيل مبالغ الاقتراض الخارجي في السجلات المحاسبية واطهارها في الحساب الختامي لجمهورية العراق كون عدم اظهار

مبالغ الاقتراض الخارجي في قائمة المركز المالي لجمهورية العراق يجعل التقارير المالية غير معبرة بصورة عادلة، إذ لم تظهر التزامات جمهورية العراق تجاه الدول والمنظمات المقترضة.

٨- من خلال ما تقدم نستنتج من ان فرضية التي استند عليه البحث وهي ان الالتزام بشروط صندوق النقد الدولي تساهم في مواجهة عجز الموازنة الاتحادية جاءت على العكس من ذلك حيث ان الحكومة العراقية تصدر قوانين الموازنة العامة بعجز مخطط وان نسب تنفيذ هذه القوانين والالتزام بها متدنية نتيجة تطبيق لسياسات وشروط صندوق النقد الدولي باتباع سياسة تشفوية حادة من اجل مواجهة هذا العجز المخطط الذي وجد فقط في قوانين الموازنة العامة اما الموازنات الفعلية فإنها تعكس ذلك وبعبارة اصح فانه لا يوجد عجز في الموازنات وانما فقط في القوانين التي لم يلتزم بتطبيقها وتنفيذها الحكومة العراقية وانما فقط من اجل تسديد هذا العجز من خلال القروض الخارجية واغراق دولة العراق بالديون وفوائدها وجعل البلد تابع لسياسات وشروط المنظمات المانحة لهذه القروض.

#### ٤- الاستنتاجات والتوصيات

##### ٤-١ الاستنتاجات

- ١- يتصف الاقتصاد العراقي بانه اقتصاد ريعي يعاني من اختلالات بنيوية كبيرة، والتي من بينها اختلال الموازنة العامة الاتحادية للدولة واعتماده بشكل رئيسي على ايرادات النفط الخام في تمويل موازنته العامة.
- ٢- ضعف اسهام الايرادات العامة (النفطية وغير النفطية) في تمويل الموازنة العامة الاتحادية.
- ٣- اصدرت الحكومة العراقية قوانين موازنتها العامة للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨) بالعجز المخطط وهذا القرار غير ملائم للوضع الاقتصادي للدولة حيث ان مثل هذا القرار يتخذ في ظل شروط معينة وفقا لدراسات دقيقة في تحديده، والذي لا يطبق إلا على الدول المتقدمة لان الزيادة في النفقات العامة في اوقات الكساد لها تأثير مباشر على الدخل القومي النقدي والحقيقي، إذا ان الدول المتقدمة تتمتع بالجهاز الانتاجي المرن فضلا عن وجود موارد طبيعية معدة للاستغلال الاقتصادي.
- ٤- عدم التقيد بالتخصيصات المرصدة في قوانين الموازنة الصادرة، بمعنى صدور قوانين الموازنة بالعجز في حين اظهرت نتائج تنفيذ الموازنة للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٧، ٢٠١٨) وجود فائض في ايراداتها وهذا يدل ان شروط وسياسات صندوق النقد الدولي تجعل الشعب أكثر فقرا باتباع سياسة تشفوية نتيجة لتطبيق هذه الشروط والالتزام بها من اجل الحصول على القروض التي لا يحتاج اليها البلد فقط نتيجة قيام الحكومة العراقية بإصدار قوانين الموازنة العامة بعجز مخطط .
- ٥- بالرغم من وجود الفائض المشار اليه في النقطة اعلاه الا ان الحكومة العراقية مستمرة في الاقتراض من قبل الجهات المانحة وصندوق النقد الدولي واغراق البلد بالديون الخارجية وفوائدها.

٦- الاجراءات التي اتبعتها الدولة العراقية لمواجهة العجز المخطط في الموازنة العامة معتمدة بشكل رئيسي على القروض الخارجية من الجهات المانحة وعقد اتفاقية الاستعداد الائتماني مع صندوق النقد الدولي .

٧- اصدرت الدولة بموجب قوانين الموازنة العامة الاتحادية سياسة تشفوية شديدة نتيجة الالتزام بسياسات صندوق النقد الدولي ومن ضمنها ايقاف التعينات والالتزام بعدد القوى العاملة ومنعت التعيين بأسلوب التعاقد الا في حالة وجود ضرورة، فرض ضرائب ورسوم جديدة وتفعيل جباية الاجور الكهرباء والهاتف والماء والمجاري، ضغط النفقات وأدى بذلك ان على الحكومة العراقية تطبيق الشروط المتفق عليها والالتزام بها بسياساتها المتوافقة مع سياسات الجهات المانحة لهذه القروض ومنها صندوق النقد الدولي.

٨- لم تقم وزارة المالية بتسجيل مبالغ الاقتراض الخارجي في سجلاتها المحاسبية ولم يتم اظهارها في قائمة المركز المالي لجمهورية العراق ضمن الحساب الختامي وانما احصائيا لدى دائرة الدين العام وتم الاشارة الى هذه الحالة كملاحظة تدقيقية من قبل ديوان الرقابة المالية الاتحادي منذ عام (٢٠٠٦-٢٠١٣)، وعليه اصدر هذا الديوان كتابه المرقم (١٠٥٠٥) بتاريخ ٢٢/٥/٢٠١٧ المتضمن اعتذاره عن تدقيق الحساب الختامي للسنة ٢٠١٥ ما لم يجر تسجيل مبالغ الاقتراض الخارجي في السجلات المحاسبية واظهارها في الحساب الختامي، إذ ان عدم اظهار مبالغ الاقتراض الخارجي في قائمة المركز المالي لجمهورية العراق يجعل التقارير المالية غير معبرة بصورة عادلة، إذ لم تظهر التزامات جمهورية العراق تجاه الدول والمنظمات المقرضة.

٩- وأخير نرى ان السياسات المالية التي طبقتها الحكومة العراقية طبقاً لشروط صندوق النقد الدولي ساهمت في تخفيف عجز ميزانية الدولة وهذا ما يثبت فرضية البحث، لكن الحكومة العراقية لم تلتزم في صرف التخصيصات للنفقات الجارية والاستثمارية المرصدة في قانون الموازنات الصادرة للسنوات مدار البحث.

#### ٤-٢ التوصيات

١- معالجة الاختلالات البنوية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي من خلال اتباع دراسات دقيقة وملائمة للواقع الاقتصادي العراقي واعداد الموازنة العامة الاتحادية تبعاً لهذه الدراسات.

٢- إنعاش وتطوير الإيرادات غير النفطية وفق اسس واقعية ودقيقة وذات جدوى اقتصادية من اجل المحاولة من تقليل الاعتماد على الإيرادات النفطية المعرضة لتقلبات اسعار النفط العالمية وليس فقط الالتزام بالشروط المفروضة من قبل صندوق النقد الدولي.

٣- اعتماد الدقة في تخطيط للإيرادات الضريبية مما يساعد الدولة من الوصول بصورة تقريبية لمبالغ الإيرادات الضريبية وهذا يساهم من تقليل اللجوء الى الاقتراض الخارجي لتمويل عجز الموازنة العامة واعتماد على نظام معلومات ضريبي يكون مرتبط مع جميع اجهزة الدولة بما يوفر المعلومات الاساسية والمحدثة عن جميع افراد الدولة العراقية مما يقلل من التهرب الضريبي وغسيل الاموال.

٤- الاهتمام بتنمية الادارات الضريبية وتشجيع تطوير الكفاءات باتباع نظام تقييم الاداء للوحدات الضريبية بالمقابل ردها بالأجهزة الحديثة والمتطورة وربطها مع اجهزة الدولة من اجل الوصول لاماكن الحصر الضريبي الذي يؤدي الى تقليل التهرب الضريبي، وكذلك نشر الوعي الضريبي بين المواطنين والمكلفين والذي بدوره يقلل من الفساد الاداري والمالي.

٥- وضع نظام الحوافز للموظفين للإدارات الضريبية مما يساعد في تقليل الفساد المالي والاداري وكذلك يساعد في زيادة الحصيلة الضريبية.

٦- من الضروري قيام الحكومة العراقية بتوفير الدعم وتشريع السياسات المالية والضريبية التي تساعد من تطوير وإنعاش القطاع الخاص من اجل دعم القطاعات الاقتصادية المهمة للدولة.

٧- مراعاة قيام الحكومة العراقية بإعداد دراسات اقتصادية دقيقة من اجل تقدير إيراداتها ونفقاتها بصورة أقرب الى الواقع مستند بذلك الى نتائج تنفيذ الموازنة للسنوات السابقة مع مراعاة التطورات الحالية والمستقبلية المتوقعة وعدم صدورها بالعجز المخطط حيث ان هذا القرار لا يطبق الا في الدول المتقدمة وان الالتزام بشروط صندوق النقد الدولي ليس لها اي دور في مواجهة العجز فقط في القوانين الموازنة الصادرة والتي لم يتم الالتزام بتطبيقها وتنفيذها بموجب القانون الموازنة الصادر.

٨- مراعاة التقييد بالتخصيصات المرصدة في قوانين الموازنة العامة الاتحادية.

٩- نوصي بضرورة توقف الحكومة العراقية من الاستمرار بالاقتراض من قبل الجهات المانحة وصندوق النقد الدولي، نظراً لما تحمله هذه القروض من فوائد، وكذلك عدم التقييد بالشروط والسياسات الموضوعية والمشروطة من قبل هذه الجهات من اجل الحصول على القروض حيث ان هذه القروض تجعل الحكومة العراقية تابعة بسياساتها وقراراتها الى قرارات وسياسات صندوق النقد الدولي والجهات المانحة الاخرى.

١٠- نوصي بضرورة قيام وزارة المالية ببيان مبالغ الاقتراض الخارجي في قائمة المركز المالي لجمهورية العراق وتسجيلها في السجلات المحاسبية، مما يجعل التقارير المالية المدققة من قبل الديوان الرقابة المالية الاتحادي معبرة بصورة عادلة تجاه التزامات جمهورية العراق تجاه الدول والمنظمات المقرضة.

#### المصادر:

١- قوانين الموازنة العامة الاتحادية لجمهورية العراق للسنوات (٢٠١٥، ٢٠١٦، ٢٠١٧، ٢٠١٨)

٢- حسن، باسم عبدالله، (٢٠١٨)، الاثار النقدية للسياسة المالية في العراق بعد عام ٢٠٠٣، الطبعة الاولى، دار الشؤون الثقافية العامة -بغداد.

- ٣- الحمداني وشنشول، رفاه شهاب ونسرین ریاض، (٢٠١٨)، سياسات الاصلاح الضريبي للمؤسسات الدولية وأثرها، الطبعة الاولى، الجزء الاول والثاني، دار الشؤون الثقافية العامة -بغداد.
- ٤- خلف، فليح حسن (٢٠٠٨)، المالية العامة، الطبعة الاولى، عالم الكتب الحديث للنشر والتوزيع، الاردن -عمان
- ٥- عصفور، محمد شاكر (٢٠١٢) اصول الموازنة العامة، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الرابعة.
- ٦- العلي، عادل فليح (٢٠٠٣)، المالية العامة والقانون المالي والضريبي، الجزء الاول، أثراء للنشر والتوزيع، عمان.
- ٧- قدي، عبد المجيد (٢٠١١)، دراسات في علم الضرائب، دار جرير للنشر والتوزيع، عمان-شارع الملاحين
- ٨- مجلة العلوم الاقتصادية المجلد (١٨) العدد ٦٨ لسنة ٢٠٠٣ كلية الادارة والاقتصاد (عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجة مع اشارة الى العراق) سالم عبد الحسين سالم.
- ٩- الموقع الرسمي لوزارة المالية دائرة المحاسبة قسم التوحيد (موقع الموازنة المفتوحة) تقرير تنفيذ الموازنة على مستوى الوزارات [www.mof.gov.iq](http://www.mof.gov.iq)