Tikrit Journal of Administrative and Economic Sciences, (31/12/2022); Vol. 18, No. 60, Part (1): 472-484
Doi: www.doi.org/10.25130/tjaes.18.60.1.27

Tikrit Journal of Administrativ And Economics Sciences
مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية
ISSN: 1813-1719 (Print)

The reality of the Iraqi federal general budget expenditures in light of the Corona pandemic

Hatem Karim Ahmed *, Abdul Razzaq Hamad Hussein

College of Administration and Economics, Tikrit University.

Keywords:

The general budget; public expenditures; the Corona pandemic.

A R T I C L E I N F O

Article history:

Received	06 Oct. 2022
Accepted	23 Oct. 2022
Available online	24 Feb. 2023

©2023 College of Administration and Economy, Tikrit University. THIS IS AN OPEN ACCESS ARTICLE UNDER THE CC BY LICENSE http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/

*Corresponding author:

Hatem Karim Ahmed
College of Administration and Economics, Tikrit University.

Abstract: This study dealt with the relationship between the Corona pandemic and the expenditures of the Iraqi federal public budget for the period (2010-2021) and the extent to which public expenditures are affected by the Corona pandemic by studying the reality of public budget expenditures and analyzing them economically. The study leads to the hypothesis that the Corona pandemic has a negative impact on public budget expenditures, and in order to reach the validity of the hypothesis adopted by the study, it relied on the descriptive approach in order to analyze the development and direction of public expenditures. The study reached several conclusions, the most important of which are: Operational expenditures dominated investment expenditures in the general budget, reaching the highest percentage (93%) in 2020 and the lowest (66%) in 2013, while investment expenditures reached the highest percentage (34%). year and its lowest percentage (4.2) in 2020 due to the Corona pandemic. The study presented many proposals, the most important of which are: reducing the gap between expenditures and revenues by striving to achieve a balance between them and working to allocate financial resources to ministries and institutions according to public priorities, meaning that institutions the government finances activities of the highest priority that have a high financial return.

Tikrit Journal of Administrative and Economic Sciences, (31/12/2022); Vol. 18, No. 60, Part (1): 472-484
Doi: www.doi.org/10.25130/tjaes.18.60.1.27

واقع نفقات الموازنة العامة الإتحادية العراقية في ظل جائحة كورونا

حاتم كريم أحمد
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة تكريت

عبد الرزاق حمد حسين
كلية الإدارة والاقتصاد
جامعة تكريت

المستخلص

تناولت هذه الدراسة العلاقة بين جائحة كورونا ونفقات الموازنة العامة الاتحادية العراقية للمدة (2010-2021) ومدى تأثر النفقات العامة بجائحة كورونا من خلال دراسة واقع نفقات الموازنة العامة وتحليلها اقتصاديا، تهدف الدراسة إلى تحليل أثر جائحة كورونا على واقع نفقات الموازنة العامة الاتحادية، إذ تستند الدراسة إلى فرضية مفادها أن لجائحة كورونا أثر سلبي على نفقات الموازنة العامة، ومن أجل الوصول إلى صحة الفرضية التي تبنتها الدراسة فإنها اعتمدت على المنهج - الوصفي من أجل تحليل تطور النفقات العامة واتجاهها. وتوصلت الدراسة إلى العديد من الاستنتاجات من أهمها: هيمنت النفقات التشغيلية على النفقات الاستثمارية في الموازنة العامة بلغت أعلى نسبة لها (93%) عام 2020 وأدنى نسبة لها(66%) في عام 2013، أما النفقات الاستثمارية قد بلغت أعلى نسبة لها (34%) عام وأدنى نسبه لها (4.2) عام 2020 بسب جائحة كورونا، وقدمت الدراسة العديد من المقترحات من أهمها: تقليل الفجوة بين النفقات والإيرادات من خلال السعي إلى تحقيق التوازن بينهما والعمل على تخصيص الموارد المالية على الوزارات والمؤسسات حسب الأولويات العامة، بمعنى أن تقوم المؤسسات الحكومية بتمويل النشاطات ذات الأولوية القصوى التي لها مردود مالي عالٍ.

الكلمات الدالة: الموازنة العامة، النفقات العامة، جائحة كورونا.

المقدمة:

مر الاقتصاد العراقي بظروف وعوامل سياسية واقتصادية مختلفة ومنها جائحة كورونا التي كان لها دور بارز على واقع الموازنة العامة المتمثلة بالإيرادات والنفقات وما نتج عنها من عجز مالي. هناك العديد من الطروحات لتشخيص الضعف في الاقتصاد العراقي الذي حد الأزمة، لكن المشكلة الحقيقية التي يعاني منها الاقتصاد العراقي هي زيادة النفقات العامة وعدم توجيهها بالشكل الصحيح الذي يخدم الاقتصاد العراقي، وتعد أغلب النفقات العامة هي نفقات تشغيلية (نفقات جارية) بينما نسب النفقات الاستثمارية ضئيلة جداً.

المبحث الأول: منهجية الدراسة

1. **أهمية الدراسة:** تنبع أهمية الدراسة من خلال بيان واقع نفقات الموازنة العامة في ظل جائحة كورونا وبيان أثرها على الاقتصاد العراقي.
2. **مشكلة الدراسة**: تصب مشكلة الدراسة في انخفاض النفقات العامة في الموازنة العامة الاتحادية في ظل جائحة كورونا الأمر الذي أدى إلى تراجع النمو الاقتصادي في العراق.
3. **فرضية الدراسة:** تنطلق من فرضية مفادها أن لجائحة كورونا أثر سلبي على نفقات الموازنة العامة.
4. **تهدف الدراسة:** تهدف الدراسة إلى تحليل أثر جائحة كورونا على واقع نفقات الموازنة العامة الاتحادية في ظل جائحة كورونا.
5. **منهجية الدراسة:** من أجل التوصل إلى صحة الفرضية التي تبنتها الدراسة فإنها اعتمدت على المنهج - الوصفي لتحليل تطور النفقات العامة وأتجاهها.
6. **حدود الدراسة:** تغطي هذه الدراسة المدة الممتدة (2010-2021) لدراسة واقع نفقات الموازنة العامة الاتحادية العراقية.

Tikrit Journal of Administrative and Economic Sciences, (31/12/2022); Vol. 18, No. 60, Part (1): 472-484
Doi: www.doi.org/10.25130/tjaes.18.60.1.27

المبحث الثاني: الإطار النظري

اولاً. مفهوم الموازنة العامة: تعد الموازنة العامة للدولة من أهم أدوات التخطيط المالي، كونها الأداة الأساسية التي يتم بها تحديد أهداف الحكومة وسياستها وبرامجها في كيفية استغلال الموارد المتاحة وتوزيعها بشكل أمثل، فمن المعلوم أنه ليس هناك دولة لها القدرة في الحصول على الموارد بصورة غير محدودة، لذلك فإن اساس إعداد الموازنة العامة للدولة يرتكز في عملية المفاضلة بين البدائل المتاحة أي تحقيق أكبر قدراً ممكناً من المنافع باستخدام مواردها (الخطيب، المهأيني، 2016: 363).

للموازنة العامة تعريفات عدة قد تختلف في صياغتها من باحث إلى آخر لكنها تتشابه في المضمون وذلك لاختلاف آراء الباحثين، فقد عرفها قانون أصول المحاسبات العامة في العراق بأنها (الجداول المتضمنة تخمين الواردات والمصروفات لسنة مالية واحدة تُعين في قانون الموازنة) وتعرَّف بأنها عبارة عن تقدير النفقات والإيرادات العامة خلال مدة زمنية معينة وغالبا ما تكون لسنة واحدة (العمري، 1988: 307).

وعرفت الموازنة العامة في قانون المحاسبة الفرنسي لعام 1962 بوصفها وثيقة مالية لتنبؤ وإقرار الإيرادات والنفقات السنوية للدولة التي تخضع للقواعد والتنظيمات القانونية (حمدي، 2015: 211).

1. اهمية الموازنة العامة: تكتسب الموازنة العامة دوراً مهماً في المالية العامة وتأخذ أبعاداً اقتصادية وسياسية واجتماعية وقانونية في اغلب الدول على الرغم من اختلاف أنظمتها السياسية، فالموازنة العامة تعد واجهة تعكس النشاط الذي تمارسه الدولة، سنبحث في تلك الجوانب على النحو الآتي:

أ. **أهمية الموازنة العامة من الجانب الاقتصادي:** تبرز الأهمية الاقتصادية من خلال الدور الذي تؤديه الحكومة في التأثير على الحياة الاقتصادية، ففي الدول المتقدمة أصبحت الموازنة العامة وسيلة لتحقيق العمالة الكاملة، والمساهمة في زيادة الدخل الوطني ورفع مستوى المعيشة، لذلك فمن الأهداف الرئيسية للموازنة العامة السعي لتحقيق الاستقرار الاقتصادي ولو لزم الأمر الخروج عن مبدأ التوازن، ففي حالة الكساد تتدخل الدولة لتعمل على زيادة الطلب عن طريق زيادة النفقات وتخفيض الضرائب فترتفع القوة الشرائية لدى الأفراد مما يؤدي إلى ارتفاع الطلب وبذلك يصحح الاختلال في توازن الاقتصاد ويدخل مرحلة الانتعاش الاقتصادي، أما في حالة التضخم فعندما يكون الطلب أكبر من العرض فتقوم الدولة بتخفيض الإنفاق ورفع نسبة الضرائب من أجل امتصاص القوة الشرائية الفائضة لدى السوق وعندها يتناقص الطلب مما يؤدي إلى تراجع الارتفاع بالأسعار وتصحيح الاختلال في التوازن الاقتصادي، ومن ثم يظهر لنا مدى أهمية الموازنة العامة بالنسبة للدولة لأنه من خلال ما تتضمنه من بنود الموازنة والتأثير فيها يمكن الوصول إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية المختلفة (دردوري، 2014: 99).

ب. **اهمية الموازنة في الجانب السياسي:** للموازنة العامة أهمية كبيرة كونها تمارس تأثيرا حقيقيا على طبيعة النظام السياسي واستقراره، وهذا واضح في وجود علاقة وثيقة بين الموازنة والبرلمان، إذ تعد وسيلة ضغط يستعملها البرلمان للتأثير على الحكومة سواء من حيث تعديلها أو رفضها، حتى تجبر الحكومة على تعديل منهج سياستها تحقيقا لبعض الأهداف السياسية والاجتماعية، ويمكن القول بصفة عامة إن القوة السياسية في الدولة تميل عادة إلى أن تتركز في يد السلطة صاحبة اعتماد الموازنة المتمثلة بيد ممثلي الأمة في المجلس النيابي (صبرينة، 2014: 116).

ج. **اهمية الموازنة العامة من الجانب الاجتماعي:** تبرز أهمية الموازنة العامة من الناحية الاجتماعية كونها تحقق العدالة الاجتماعية، إذ تعمل من خلال أدواتها بالتأثير بشكل ايجابي على مستوى الدخل وذلك من خلال سياسة اعادة توزيع الدخول بين الشرائح المختلفة للمجتمع، من خلال فرض ضرائب تصاعدية أو تقديم منح ومساعدات للطبقات الفقيرة داخل المجتمع، وجباية الأموال من الأغنياء بقصد تقليل الفجوة بين طبقات المجتمع المختلفة والحدّ من استهلاك المواد الضارة مثل تشديد الضرائب على المشروبات الكحولية والسلع الكمالية، وللموازنة دور كبير في تحقيق زيادة ملموسة في عدد السكان من خلال فرض ضرائب على العزاب وبالعكس في حال رغبت الدولة في تقليل النسل أو تحديده ومنح مساعدات اجتماعية للعزاب (خوشناو، 2012: 25).

د. **اهمية الموازنة العامة من الجانب القانوني:** تصدر الموازنة بقانون ويعرف بقانون ربط الموازنة فهي من ناحية الشكل تمرُّ بالمراحل التي يمرُّ بها القانون جميعها، إذ تصدر من السلطة التشريعية في شكل قانون، فهو تنظيم تعدُّه السلطات التنفيذية للنفقات العامة والإيرادات العامة ضمن إطار القوانين السارية، أي إنها وثيقة تشريعية وتصدر بشكل قانون مالي في العديد من الدول تنظم المسائل المالية للدولة وبوجه الخصوص فيما يتعلق بالموازنة العامة وفرض الضرائب وتعديلها والغائها وجباية الأموال العامة وإجراءات صرفها وعقد القروض العامة، ويجب أن تستند الموازنة وما تتضمنه إلى قانون قائم (البرعى، 2005: 531).

2. **خصائص الموازنة العامة:** للموازنة العامة مجموعة من الخصائص هي:

أ. **الموازنة العامة تقدير لإيرادات الدولة ونفقاتها عن مدة زمنية قادمة:** تتضمن الموازنة العامة توقعا لأرقام وتقديرات مبالغ النفقات العامة والإيرادات العامة تكون لمدة قادمة عادة ما تكون سنة، ويتطلب هذا التقدير للموازنة العامة أعلى درجات الدقة والموضوعية، إذ تتوقف أهمية الموازنة العامة على دقة معايير التوقيت والتقدير من أجل إنجاحها وتنفيذ السياسة المالية.

ب. **الموازنة العامة تقدير معتمد من السلطة التشريعية:** لا يكفي وجود تقديرات للإيرادات والنفقات العامة لكي تكون أمام موازنة عامة للدولة، عليه لا بد أن تكون هذه التقديرات مقترنة بموافقة أو إجازة من السلطة التشريعية، والشرط الأساسي لتنفيذ الموازنة العامة وجوب حصولها على موافقة السلطة التشريعية وغير ذلك تعد مجردَ (مشروع مقترح) غير قابل للتنفيذ (المهايني، الخطيب، 2016: 367).

ج. **الموازنة العامة خطة مالية لسنة قادمة:** تبدو الموازنة العامة من الناحية الاقتصادية والمالية بمثابة خطة مالية تعدُّ في ضوء تفصيل اقتصادي، يعبر عن المحددات الاقتصادية والسياسية للدولة، فالموازنة ليست بياناً عما تمَّ انجازه من قبل الدولة من أعمال، وليست أرقاماً مستخرجة من سجلات وحسابات الحكومة، ولكنها خطة عمل تعتزم الدولة تنفيذها في العام القادم، لذلك يجب أن تخضع إلى دراسة مستفيضة تقوم بها السلطة التنفيذية (الخطيب، شامية، 2018: 280).

د. **الموازنة العامة خطة سنوية لتحقيق أهداف المجتمع:** تضع الدولة خطة اقتصادية شاملة، تعمل على تنسيق الأنشطة العامة كلها عن طريق تكامل أهداف وخطط الأقسام المختلفة مع الأهداف العامة للدولة، وتتضمن الموازنة العامة مبدأ الشمولية أي أنها تغطي الأنشطة والمشروعات كلها التي تخدم المجتمع ككل، لذا تأتي الموازنة العامة لتحديد المسار الذي يؤدي إلى تحقيق الخطة الشاملة والوصول إلى الأهداف النهائية المحددة للمجتمع (العمري، 2005: 21).

ه. **الموازنة العامة عمل مالي وإداري:** تتطلب الموازنة العامة مجموعة من الإجراءات المالية والإدارية تنتهجها السلطة التنفيذية حتى تتمكن من خلالها تنفيذ السياسة المالية للدولة، فالسلطة التنفيذية هي التي يوكل إليها عملية إعداد الموازنة العامة، وفيما بعد يتولى اعتمادها من السلطة التشريعية. فالموازنة العامة من الناحية الإدارية والتنظيمية تعد خطة عمل يتم بمقتضاها توزيع الأدوار والمسؤوليات المتعلقة باتخاذ القرارات التي تتطلبها عملية التنفيذ على مختلف أقسامها الإدارية والتنفيذية بما يقتضي سلاسة التنفيذ وسلامته (الخطيب، المهايني، 2016: 369).

3. هيكل الموازنة العامة: تتكون الموازنة العامة من جانبين هما:

أ. **الإيرادات العامة:** يقصد بها كأداة مالية مجموعة الدخول التي تحصل عليها الدولة من مصادر مختلفة من أجل تغطية نفقاتها العامة وتحقيق التوازن الاقتصادي والاجتماعي (ناشد، 2000: 85).

كما تعرّف بأنها الأموال التي تجنيها الدولة من مختلف المصادر والجهات من أجل تمويل النفقات العامة والإيفاء بالحاجات العامة (العامري، الحلو، 2020: 50).

ب. **النفقات العامة:** تعرف النفقات العامة بأنها المبالغ المالية التي تقوم بصرفها الحكومة أو الجماعات المحلية بقصد تحقيق منفعة عامة، ويمكن تعريفها بأنها عبارة عن استعمال مبلغ نقدي من قبل هيئة عامة بهدف إشباع الحاجات العامة (عباس، 2005: 65).

أو هي عبارة عن مبلغ مالي نقدي يصدره شخص معنوي عام أو من قبل الدولة أو إحدى هيئاتها بهدف تحقيق النفع العام (الخطيب، شامية، 2018: 56).

ويمكن تقسيم النفقات العامة حسب الوظيفة إلى: (الوردي، 2007: 120).

- **النفقات الاقتصادية**: وتتضمن الأموال المخصصة للقيام بخدمات تهدف إلى تحقيق الأهداف الاقتصادية، مثل الاستثمار في المشاريع الاقتصادية المتنوعة، أي النفقات التي تهدف إلى تزويد الاقتصاد القومي بالخدمات الأساسية، كالطاقة والنقل، وأيضا مشاريع البنية الأساسية.
- **النفقات الاجتماعية:** تتضمن النفقات العامة اللازمة للقيام بخدمات اجتماعية مثل النفقات التي تمنح للفئات المشمولة بالرعاية الاجتماعية أو الأسر الكبيرة ذات الدخل المحدود، وكذلك إشاعة التعليم ونشر الثقافة.
- **النفقات المالية**: وتخصص هذه النفقات من أجل أداء أقساط وفوائد الدين العام والأوراق والسندات المالية الأخرى.
- **النفقات الادارية**: عبارة عن النفقات التي تخصص لسير المرافق العامة للدولة والواجبة لقيام الحكومة بمسؤوليتها، وتتضمن الأمن والدفاع والعدالة والإدارة العامة والسفارات (التمثيل الدبلوماسي) وما شابه ذلك (الفراجي، 2021: 21).

أما تقسيم النفقات العامة حسب دوريتها وانتظامها فتشمل:

- **النفقات العادية**: يقصد بها النفقات التي تتكرر سنوياً بشكل دوري ومنتظم مثل: رواتب الموظفين والنفقات الإدارية اللازمة لسير ادارة المرافق العامة.
- **النفقات غير العادية**: هي النفقات التي لا تتسم بالانتظام والدورية أي لا تتجدد كل سنة مثل نفقات إنشاء السدود والحروب والزلازل والفيضانات وغيرها من النفقات الاستثنائية

ثانياً. جائحة كورونا:

1. **مدلول فايروس كورونا:** يعرَّف الفايروس بشكل عام (هو كائن دقيق أصغر من الجرثوم لا يمكن أن ينمو أو يتكاثر إلا داخل الخلايا الحية، حيث يستخدم آلياتهِ الكيميائية لإبقاء نفسهِ حياً، وقد يتكاثر

بدقة أو بطفرات)، فهذه الخاصية مكنت الفايروسات على التغير بأشكال مختلفة عند الشخص المصاب التي يصعب معها العلاج احياناً، وتسبب الفايروسات العديد من الالتهابات، فضلا عن بعض الأمراض قد تكون نادرة (الرباط،2020: 62).

وأطلقت منظمة الصحة العالمية تسمية "covid-19" على المرض الذي يسببه بما نسميه "2019 novel coronavirus" أي فايروس كورونا المستجد في نهاية عام 2019، غير أن التسمية الرسمية المعتمدة لهذا الفايروس هي (المتلازمة التنفسية الحادة الوخيمة، سارس cov-2) التي اشتقت من أصل الجيني المشترك للفيروس التاجي المسؤول عن تفشي السارس عام 2003، فمنظمة الصحة العالمية لم تستعمله إعلامياً لتجنب حصول حالة خوف وهلع للمجتمعات الاسيوية التي عانت من آثار فيروس سارس في عام 2003 (رضا، 202: 315).

2. **أعراض فايروس كورونا:** تشمل الأعراض الأكثر شيوعا لمرض فايروس كورونا هي الحمى والإرهاق والسعال الجاف، حيث يعاني بعض المصابين من الآلام والأوجاع، واحتقان الأنف، أو الرشح أو ألم الحلق أو الإسهال، وعادةً ما تكون هذه الأعراض خفيفة وتبدأ تدريجياً في اشتدادها على المريض المصاب، ويصاب بعض الناس بالعدوى دون أن تظهر عليهم أي أعراض ودون أن يشعروا بالمرض، ويتعافى معظم الأشخاص أي ما يقارب 80% من المرض دون الحاجة إلى علاج خاص، وتزداد احتمالات إصابة المسنين والأشخاص المصابين بمشكلات طبية أساسية مثل (أصحاب الأمراض المزمنة) أي ارتفاع ضغط الدم وداء السكري، لذا ينبغي على الاشخاص الذين يعانون من الحمى والسعال وصعوبة التنفس التماس الرعاية الطبية فوراً (الموصلي،2020: 24).

المبحث الثالث الجانب التطبيقي

اولاً. واقع النفقات العامة للمدة (2010-2021): ازدادت أهمية دراسة مؤشر النفقات العامة في الآونة الاخيرة مع توسع دور الدولة وزيادة تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية من خلال دراسة الانفاق يمكن التعرف على طبيعة الأنشطة الاقتصادية وأهميتها، فالنفقات العامة لا تكون مقتصرة على تغطية مصاريف وظائف الدولة التقليدية إنما أصبحت من أهم الأدوات الفاعلة في السياسات الاقتصادية والاجتماعية، فهي تعكس جوانب الأنشطة العامة كافة (ناشد، 2002: 21).

لم يشهد العراق استقراراً في سياسته الإنفاقية بحكم الأحداث التي شهدها من حروب عسكرية وعقوبات دولية وفوضى أمنية نتيجة غياب الاستقرار السياسي، وإن التغير الاقتصادي والسياسي الذي حدث بعد عام 2003 كان له دور في تغير نسبة الانفاق العام، فبعد أن كانت أولويات الإنفاق العام موجهة نحو الإعمار والبناء في عقود الخمسينات والستينيات تحولت نحو التصنيع العسكري في الثمانيات من القرن المنصرم لمواجهة احتياجات الحرب التي دامت ثمان سنوات، لتتجه الدولة في الانفاق العام نحو الحاجات الضرورية خلال التسعينات بسبب الحصار الاقتصادي المفروض على البلد حتى عام 2003، وما من مجتمع من المجتمعات يمكن أن يحقق قدراً من النمو والاستقرار دون أن يكون لسياسة الإنفاق الحكومي دور رئيسي بصرف النظر عن المستوى الذي تؤدي فيه الدولة مهامها الاقتصادية (الزوبعي، 2021: 52). ويتم تقسيم النفقات العامة عادة على نوعين.

1. **النفقات الجارية أو(التشغيلية):** تتضمن النفقات التشغيلية كلَّ ما تقوم به الحكومة من إنفاق عام من أجل تسيير إدارتها والحصول على ما تحتاجه من سلع وخدمات بهدف إشباع الحاجات العامة المتكررة في السنة المالية، التي تتمثل بالنفقات التي تدفعها الدولة لغرض دفع المرتبات والأجور

Tikrit Journal of Administrative and Economic Sciences, (31/12/2022); Vol. 18, No. 60, Part (1): 472-484
Doi: www.doi.org/10.25130/tjaes.18.60.1.27

والتخصيصات الأخرى ونفقات البضائع والخدمات والمنح والاعانات الاجتماعية والبرامج الخاصة فضلاً عن الالتزامات والمساهمات المدفوعة نقدا أو الصادرة عيناً ودفع الفوائد والتحويلات العينية إذ لا يمكن تأجيل هذه النفقات نظراً لضرورتها لضمان سير العمل الحكومي (الوائلي وعبد العال، 2017: 5-6).

وعند تتبع مسار الإنفاق العام في الاقتصاد العراقي نجد أنه قد عانى تدهوراً كبيراً نتيجة للسياسات الاقتصادية غير الرشيدة التي اتسمت بها تلك المدة (2010-2021)، فضلا عن تعاقب الأزمات التي عاشها الاقتصاد العراقي ما انعكس سلبا على موارد العراق الاقتصادية التي أنفق البعض منها في مجالات وهمية لا مبرر لها، ومع ذلك نجد أن الإنفاق العام يحقق مستويات عالية ومتزايدة في الاتجاه العام بالرغم من تقلبها من عام إلى آخر نتيجة تأثر الانفاق العام بالإيرادات النفطية التي توفر للحكومة أموالاً كبيرةً، وكما في الجدول الآتي:-

الجدول (1): النفقات التشغيلية في العراق للمدة 2010-2021 (مليون دينار)

السنوات	أجمالي النفقات العامة (1)	معدل النمو (2)	النفقات التشغيلية (3)	معدل النمو (4)	نسبة1:3 (5)
2010	70,134,200	----	54,580,859	-----	78
2011	78,757,665	12.2	60,925,553	11.6	77
2012	105,139,665	33.5	75,788,622	24.4	72
2013	119,127,555	13.3	78,746,806	3.9	66
2014	125,321,075	5.2	86,568,374	9.9	69
2015	84,693,526	(32.4)	56,916,477	(34.2)	74
2016	67,067,434	(20.8)	51,173,425	(10.1)	76
2017	75,490,115	12.6	59,025,654	15.3	78
2018	80,873,188	7.1	67,052,856	13.6	83
2019	111,723,522	38.1	87,300,932	30.2	78
2020	78,082,442	(30.1)	72,873,537	(16.9)	93
2021	102,849,659	31.7	89,526,686	22.9	87
متوسط معدل النمو		11.8		7.6	

المصدر: بيانات وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية لسنوات مختلفة (2010-2021).

(-) الاشارة السالبة بالجدول.

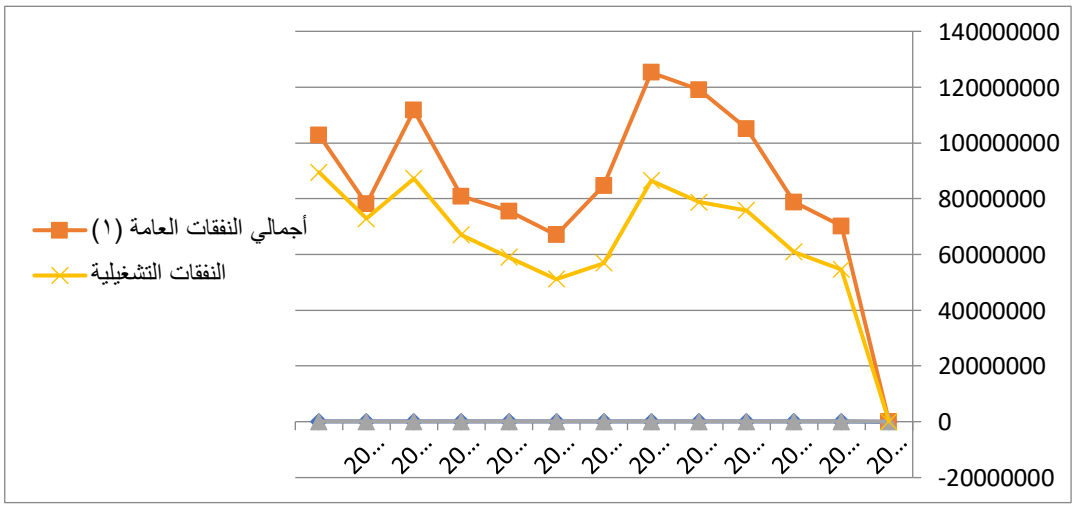
نلاحظ من خلال الجدول رقم (2) أن اجمالي النفقات بلغت عام 2010 (70,134,200) مليون دينار وبلغت النفقات التشغيلية (54,580,859) مليون دينار بنسبة (78%) من اجمالي النفقات الذي ارتفع في السنوات اللاحقة حتى بلغ عام 2014 (125,321,075) مليون دينار وبمعدل نمو (5.2%) وهي أعلى نسبة انفاق خلال مدة الدراسة، بينما نمت النفقات التشغيلية بمعدل نمو (9.9%) أعلى من نمو اجمالي النفقات بلغت (86,568,374) مليون دينار لتنخفض بعدها بعد أن تعرض العراق إلى صدمتين الأولى: انخفاض أسعار النفط والثانية: الحرب على عصابات داعش، وانخفض إجمالي النفقات العامة خلال السنوات اللاحقة حيث بلغت عام 2016 (67,067,434) مليون دينار بمعدل نمو سالب (20.8%) عن العام السابق وهي أقل نسبة نفقات

Tikrit Journal of Administrative and Economic Sciences, (31/12/2022); Vol. 18, No. 60, Part (1): 472-484
Doi: www.doi.org/10.25130/tjaes.18.60.1.27

خلال مدة الدراسة، وبلغت النفقات التشغيلية (51,173,425) مليون دينار بمعدل نمو سالب (10.1%) وشكلت نسبة (76%) من إجمالي الانفاق.

أما في عام 2017 ازدادت النفقات العامة إلى (75,490,115) مليون دينار بمعدل نمو (12.6%) وازدادت النفقات التشغيلية فبلغت (59,025,654) مليون دينار بمعدل نمو (15.3) ما نسبتها (78%) من إجمالي النفقات، ويعود تزايد النفقات العامة إلى انتهاء حرب داعش وانخفاض النفقات العسكرية وزيادة إجمالي النفقات العامة عام 2019 إلى (111,723,522) مليون دينار بمعدل نمو (38.1%)، وبلغت النفقات التشغيلية (87,300,932) مليون دينار بمعدل نمو (30.2%) ما نسبتها (78%) من اجمالي النفقات العامة، أما في عام 2020 فقد انخفضت النفقات التشغيلية إلى (72,873,537) مليون دينار بمعدل نمو سنوي سالب (16.5%) بنسبة (93%) من إجمالي النفقات العامة البالغة قيمتها (78,082,659) مليون دينار بمعدل نمو سالب (30.1%) بسبب انخفاض انتاج صادرات النفط العراقي بمعدلات قياسية بسبب إجراءات الحظر الكلي والجزئي بسبب جائحة كورونا التي أدت إلى شلل أغلب الأنشطة الاقتصادية وانخفاض الطلب على النفط الخام وتراجع العائدات النفطية وتفاقم أزمة العجز في الموازنة مما دفع إلى تقليص الإنفاق العام.

أما في عام 2021 فارتفعت النفقات الجارية عن السنة السابقة إلى (89,526,686) مليون دينار بمعدل نمو سنوي (22.9%) بنسبة (87%) من إجمالي النفقات العامة البالغة (102,849,659) مليون دينار ويعود سبب ارتفاع النفقات العامة إلى ارتفاع أسعار النفط وزيادة العوائد النفطية واتجهت الحكومة الى تخصيص مبالغ لمواجهة جائحة كورونا وتغطية تكاليف الزيادات والعلاوات على رواتب الموظفين وزيادة النفقات الرأسمالية. ويمكن القول إن الموازنة العامة الاتحادية تعاني من اختلال هيكلي إذ تتأثر بعدد من العوامل منها: الوضع الأمني والتذبذب في أسعار النفط واعتماد ايرادات الدولة على جانب أحادي واستحداث وزارات جديدة، وإن الإنفاق العام يتأثر لهذه العوامل جميعها (نوروز، 2021: 42).



الشكل (1): النفقات التشغيلية والنفقات العامة في العراق للمدة (2010-2021)
المصدر: اعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات الجدول رقم (1).

Tikrit Journal of Administrative and Economic Sciences, (31/12/2022); Vol. 18, No. 60, Part (1): 472-484
Doi: www.doi.org/10.25130/tjaes.18.60.1.27

2. النفقات الاستثمارية: تعد النفقات الاستثمارية من أهم الوسائل التي توجه أنشطة الدولة وتدفع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فهي تمثل على وجه الخصوص التخصيصات التي تُعتمد لتغطية الإنفاق الاستثماري، وتعكس مدى رغبة الدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية ودفعها للإمام، ولا يمكن أن تتحقق التنمية في القطاعات الاقتصادية بدون زيادة الانفاق الاستثماري الذي يشتمل على الإنفاق الرأسمالي لشراء المعدات والمكائن والأدوات وبناء المصانع والطرق والجسور، أي إن كلَّ زيادة في الانفاق تؤدي إلى إضافة طاقة إنتاجية جديدة تساعد على النهوض بالاقتصاد المعطل (الآلوسي،2020: 75).

وتأخذ هذه النفقات شكلين، الأول: هو الانفاق على مشروعات رأس المال الاجتماعي وتشتمل النفقات على المشروعات العملاقة: مثل الطرق والموانئ وسكك الحديد والسدود ومشروعات الكهرباء، وتعد هذه المشروعات ذات منفعة عامة للمجتمع وتدفع بعجلة النمو الاقتصادي، أما الشكل الآخر فهو الإنفاق على المشروعات الانتاجية، وكلما زاد الانفاق الاستثماري مقارنة بالإنفاق الاستهلاكي دل ذلك على تراكم رأس المال والطاقة الانتاجية ومن ثم تزايد معدلات النمو الاقتصادي (الوائلي والعالي، 2017: 8). والجدول الآتي يوضح النفقات الاستثمارية:

الجدول (2): الانفاق الاستثماري في العراق للمدة 2010-2021(مليون دينار)

السنوات	أجمالي النفقات العامة (1)	معدل النمو % (2)	النفقات الاستثمارية (3)	معدل النمو % (4)	نسبة % (5)1:3
2010	70,134,200	----	15,553,341	----	22
2011	78,757,665	12.2	17,832,112	14.7	23
2012	105,139,665	33.5	29,350,954	64.6	28
2013	119,127,555	13.3	40,380,749	37.6	34
2014	125,321,075	5.2	38,752,701	(4)	31
2015	84,693,526	(32.4)	27,777,049	(28.3)	32
2016	67,067,434	(20.8)	15,894,009	(42.8)	24
2017	75,490,115	12.6	16,464,461	3.6	22
2018	80,873,188	7.1	13,820,332	(16.1)	17
2019	111,723,522	38.1	24,422,590	77	21
2020	76,082,442	(30.1)	3,208,905	(86.9)	4.2
2021	102,849,659	31.7	13,322,973	315.2	13
متوسط معدل النمو		11.8		29.09	

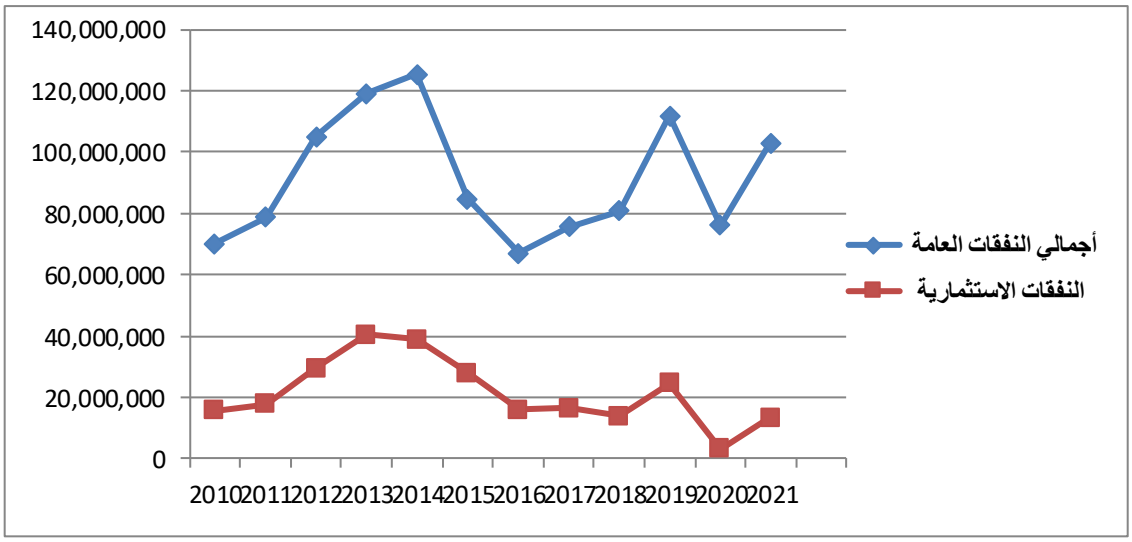
المصدر: - بيانات وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، لسنوات مختلفة (2010-2021).
( ) علامة السالب بالجدول.

يتضح من الجدول رقم (2) لقيم النفقات الاستثمارية من إجمالي النفقات العامة للمدة (2010-2021) أن النفقات الاستثمارية بلغت عام2010 (15,553,341) مليون دينار بنسبة (22%) من إجمالي النفقات البالغة (70,134,200) مليون دينار، واستمرت بالارتفاع حتى وصلت عام 2013 إلى (40,380,749) مليون دينار بمعدل نمو سنوي (37.6%) وما نسبتها

(34%) من اجمالي النفقات والبالغة (119,127,555) مليون دينار وبمعدل نمو سنوي (13.3%)، ويعود ذلك الارتفاع إلى الاستقرار النسبي الذي شهده العراق وإلى تحسين أسعار النفط وزيادة إيرادات العراق النفطية الأمر الذي دفع إلى التوسع في حجم النفقات على المشاريع الصناعية والبنية التحتية وإعادة الإعمار وتوفير فرص استثمار جيدة من أجل تحفيز الاقتصاد العراقي، اما في عام 2014 فقد انخفضت النفقات الاستثمارية إلى (38,752,701) مليون دينار بمعدل نمو سنوي سالب (4%) ونسبة (31%) من إجمالي النفقات وذلك بسبب الحرب ضد عصابات داعش وتوقف الاستثمار في اغلب المحافظات العراقية (العمار، 2021: 50).

واستمر الانخفاض إلى عام 2018 التي بلغت فيها(13,820,332) مليون دينار وبمعدل نمو سنوي سالب (16.1%) بنسبة (17%) من إجمالي النفقات البالغة (80,873,188) مليون دينار، ليشهد العام اللاحق عام 2019 ارتفاعاً في إجمالي النفقات العامة إلى (111,723,522) مليون دينار بمعدل نمو (38.1%) وانعكس أيجاباً على النفقات الاستثمارية التي بلغت (24,422,590) مليون دينار بمعدل نمو سنوي(77%) ونسبة (21%)، ويعود ذلك التحسن إلى استقرار الوضع الأمني وتخصيص مبالغ مالية لإعادة إعمار المناطق المحررة، وفي عام2020 انخفضت النفقات الاستثمارية إلى (3,208,905) مليون دينار بمعدل نمو سالب (86.9%) بنسبة (4.2%)من إجمالي النفقات البالغة (76,082,442) مليون دينار وبمعدل نمو سالب (30.1%) ويعود سبب الانخفاض إلى تراجع نسبة الإيرادات النفطية في ظل جائحة كورونا، ونظرا لضعف قدرة الحكومة على تعبئة الموارد المالية اللازمة لتعويض انخفاض الإيرادات النفطية وتمويل النفقات العامة الضرورية اضطرت الحكومة إلى تقليص النفقات الاستثمارية وتقليل العجز الحاصل في الموازنة لعام 2020.

أما في عام 2021 فارتفعت النفقات الاستثمارية إلى (13,322,973) مليون دينار بمعدل نمو (315.2%) وبنسبة (13%) من اجمالي النفقات العامة البالغة (102,849,659) مليون دينار وبمعدل نمو (31.7%) ويعود ذلك الارتفاع إلى ارتفاع أسعار النفط وزيادة الإيرادات النفطية مما دفع الحكومة إلى زيادة النفقات الاستثمارية، ويتضح مما تقدم أن العراق لم يستفد من الفرصة في الأعوام (2011-2014) نتيجة ارتفاع أسعار النفط إذ أطلق على الموازنة في تلك المدة (بالموازنة الانفجارية) بسبب زيادة الإيرادات النفطية التي أدت زيادة النفقات الجارية على حساب النفقات الاستثمارية، إذ بلغت أعلى نسبة مساهمة لها (34%) عام 2013 بينما كان متوسط معدل النمو (10.2%) طيلة مدة الدراسة، وهي نسبة منخفضة جداً وذلك بسبب عدم وجود رؤيا وخطط استراتيجية فضلا عن الفساد المالي والإداري والإسراف في الإنفاق الجاري، ولو كان الإنفاق حسب الأولوية لزادت النفقات الاستثمارية من أجل تحسين الظروف الاقتصادية التي يمرُّ بها البلد والتقليل من الاعتماد على الإيرادات النفطية.



الشكل (2): النفقات الاستثمارية والنفقات العامة في العراق للمدة (2010-2021)

المصدر: اعداد الباحثين بالاعتماد على بيانات الجدول رقم (2).

المبحث الرابع: الاستنتاجات والتوصيات

اولاً. الاستنتاجات:

1. من أبرز تداعيات جائحة كورونا على واقع الاقتصاد العراقي أنها برهنت ضعف النظم الصحية والاقتصادية وأثبتت أنها غير قادر على استيعاب مثل هكذا أزمة واحتوائها،
2. في ظل جائحة كورونا والظروف الاستثنائية التي مرَّ بها العراق، لم يتم إقرار قانون الموازنة العامة واستبداله بقانون الاقتراض الداخلي عام 2020.
3. هيمنة النفقات التشغيلية على النفقات الاستثمارية في الموازنة العامة بلغت أعلى نسبة لها (93%) عام 2020 وأدنى نسبة لها (66%) في عام 2013، أما النفقات الاستثمارية قد بلغت أعلى نسبة لها (34%) عام وأدنى نسبه لها (4.2) عام 2020.
4. عدم الدقة عند وضع التقديرات والاستناد إلى الأسس العلمية في إعداد الموازنة، إذ يعتمد المتخصصون في إعداد الموازنة على متوسطات تقديرات السنوات السابقة مع زيادة التقديرات بنسبة قليلة مع مراعاة الوضع الاقتصادي المتوقع خلال السنة المالية، مما جعل الموازنة العامة تشهد عجزاً وفائضاً بكل سنة وإن كان العجز بسبب انخفاض أسعار النفط.

ثانياً. التوصيات:

1. لابد من معالجة مواطن الضعف في النظم الصحية والاقتصادية بعد التعافي من أزمة جائحة كورونا، وتحسين الآفاق المستقبلية للعراق على المدى الطويل كونه من الدول المتأثرة بالأزمات العالمية المتعددة (الصحية، والمالية)،
2. تنويع حصيلة الإيرادات وترشيد الإنفاق العام مع زيادته على الخدمات الاجتماعية الأساسية كالتعليم والصحة التي ترفع من الإمكانيات البشرية، وزيادة النفقات الاستثمارية لغرض التوسع في عملية الإعمار وتطوير البنى التحتية.
3. تقليل الفجوة بين النفقات والإيرادات من خلال السعي إلى تحقيق التوازن بينهما والعمل على تخصيص الموارد المالية على الوزارات والمؤسسات حسب الأولويات العامة، بمعنى أن تقوم المؤسسات الحكومية بتمويل النشاطات ذات الأولوية القصوى التي لها مردود مالي عالٍ.

4. آن الأوان في ظل ارتفاع أسعار النفط عام (2022) وتحقيق فوائض مالية عالية، العمل على إنشاء الصناديق السيادية في العراق وتمويلها من خلال اقتطاع جزء من العوائد النفطية والفوائض المالية، من أجل استثمار هذه الأموال في المشاريع التنموية ومواجهة الصدمات التي تواجه الاقتصاد العراقي ومعالجتها.

المصادر:

أ. الكتب

1. البرعى، عزت عبد الحميد، (2005)، مبادئ الاقتصاد المالي، المالية العامة، الطبعة الولاء للطبع والتوزيع، مصر.
2. حمدي، سميرصلاح الدين، (2015)، المالية العامة، الطبعة الأولى، مكتبة زين الحقوق والادبية، بيروت، لبنان.
3. الخطيب، خالد شحاذة، شامية، أحمد زهير، (2016)، أسس المالية العامة، دار الوائل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الثالثة، الاردن.
4. خوشنار، صباح صابر محمد، (2012)، الموازنة دراسة تحليلية عامة في العراق مع الاشارة إلى إقليم كردستان العراق، الطبعة الأولى، منشورات مركز كردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية.
5. العامري، سعود جأيد مشكور، الحلو، عقيل حميد جابر، (2020)، مدخل معاصر في علم المالية العامة، الطبعة الثانية، دارالمناهج للنشر والتوزيع، بغداد، العراق.
6. عباس، محرزي محمد، (2005)، اقتصاديات المالية العامة، الطبعة الثانية، ديوان المطبوعات الجامعية، بن عنكوب، الجزائر.
7. العمري، هشام محمد صفوت، (1988)، اقتصاديات المالية العامة والسياسة المالية، الطبعة الأولى، الجزء الثاني، وزارة التعليم العالي، جامعة بغداد، بغداد.
8. المهأيني، محمد خالد، الخطيب، خالد شحادة، (2013)، المالية العامة، منشورات جامعة دمشق، سوريا.
9. الموصلي، مظفر أحمد، (2020)، الكورونا-الوقأية والعلاج بالنباتات الطبية، دار المعتز للنشر والتوزيع، العراق.
10. ناشد، سوزي عدلي، (2000)، الوجيز في المالية العامة، الطبعة الأولى، دار الجامعة الجديد للنشر، السكندرية، مصر.
11. الوادي، محمود حسين، (2007)، مبادئ المالية العامة، الطبعة الأولى، دار المسيرة للنشر والتوزيع، عمان.

ب. الرسائل والأطاريح:

1. الألوسي، همام مؤيد عبد الرحيم كافي، 2020، (تحليل أثر الانفاق العام على بعض مؤشرات التنمية الاقتصادية في العراق للمدة 2004-2018)، رسالة ماجستير، جامعة الفلوجة، كلية الادارة والاقتصاد، الانبار، العراق.
2. دردري، لحسن، 2014، (سياسة الموازنة العامة في علاج عجز الموازنة العامة للدولة –دراسة مقارنة الجزائر- تونس)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.

3. الزوبعي، بركات حاتم عبد الناصر، 2021، (قياس وتحليل أثر الانفاق العام على بعض مؤشرات التنمية المستدامة في العراق للمدة 1995-2018)، رسالة ماجستير، جامعة الفلوجة، كلية الادارة والاقتصاد، الانبار، العراق.
4. صبرينة، كردودي، 2014، (ترشيد الانفاق العام ودورة في معالجة عجز الموازنة العامة للدولة في الاقتصاد الاسلامي)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر.
5. العمار، قصي سعد كاظم،2021، (تحليل استجابة الانفاق الاستثماري الحكومي لمتطلبات حوكمة السياسة الاستثمارية في العراق بعد عام 2003)، رسالة ماجستير، جامعة المستنصرية، كلية الادارة والاقتصاد، العراق، بغداد.
6. الفراجي، بدر عامر أحمد مخلف الفراجي، 2021، (تحليل وقياس أثر الموازنة العامة على التنمية البشرية المستدامة في العراق للمدة 2004-2019)، رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة تكريت، العراق.
7. نوروز، سمر نعمان، 2020، (تقيم أداء الموازنة العامة في العراق وفق معايير الكفاءة التخصيصية) رسالة ماجستير، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، العراق.

ج. المجلات والبحوث المنشورة:

1. الرباط، المنظمة العربية للتربية والثقافة والعلوم، معجم مصطلحات كوفيد-19، مكتب تنسيق التعريب، 2020.
2. رضا، ميثاق عبد الجليل محمد، مدى التزام العراق دوليا وامتثاله بمكافحة وباء فيروس كورونا كوفيد -19 على مستوى الوطن، مجلة الكوفة، العدد 47، العراق، 2020.
3. الوائلي، أحمد عبدالله، عبد العالي، مصطفى حسين، موازنة العراق الاتحادية بين الاختلالات وإمكانية إصلاحها- أستراتيجية مستقبلية، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد27، العراق، 2017.
4. وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، النفقات والايرادات العامة للمدة 2010-2021.