



جمهورية العراق
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
معهد العلمين للدراسات العليا
قسم القانون

عجز الموازنة العامة وطرق معالجته في العراق

أطروحة مقدمة إلى مجلس معهد العلمين للدراسات العليا وهي جزء من
متطلبات نيل درجة الدكتوراه في القانون العام

من قبل الباحث
مجيد حميد جودة الجبوري

بإشراف
الأستاذ المتمرس الدكتور
غازي فيصل مهدي

٢٠٢٣ م

١٤٤٤ هـ

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

﴿ وَالَّذِينَ إِذَا أَنْفَقُوا لَمْ يُسْرِفُوا وَلَمْ يَقْتُرُوا

وَكَانَ بَيْنَ ذَلِكَ قَوَامًا ﴾ ﴿٦٧﴾

بِسْمِ اللَّهِ
الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

سورة الفرقان : الآية ٦٧

إِهْدَاء

أهدي جهدي المتواضع هذا إلى وجه الله تعالى وشرف محمد رسول
الله وآل بيته الأطهار (ع).
والشكر موصول إلى ...

❖ أمي التي فارقتها بجسدها ولكن روحها لا زالت تُرْفرف في
سماء حياتي . (رحمها الله)

❖ أبي الرجل المثالي الذي ضحى ولا زال يضحى بحياته تجاهنا
أطال الله في عمره .

❖ إخوتي أخواتي الذان يمثلون خلية النحل في عطائهم
ومتابرتهم وفقهم الله جميعاً .

❖ الباحثين وطلبة العلم والمعرفة جميعهم .

هذا إهدائي لكم دمتم لي ذخراً



الشكر والتقدير

أتقدم بالثناء ، والشكر، والإجلال الميّم بالحمد لله سبحانه، وتعالى على جميل نعمائه وأصلي وأسلم على أشرف الأنام، والمرسلين محمد، وعلى آله الطيبين الطاهرين، وصحبه المنتجبين الأخيار، وسلم تسليماً كثيراً، لا يسعني في هذا المقام الكريم إلا أن أتقدم بخالص شكري وتقديري إلى أستاذه المشرف الدكتور غازي فيصل مهدي، وإلى أساتذتي الذين بذلوا كلّ طاقاتهم وأفكارهم إليّ، وهم كل من السيد العميد (الأستاذ الدكتور زيد عدنان العكيلي، والأستاذ الدكتور عباس عبود عباس الخزرجي، والأستاذ الدكتور عدنان عاجل عبيد، والأستاذ الدكتور علي سعد عمران القيسي، والأستاذ الدكتور خالد خضير دحام المعموري، والأستاذ المساعد الدكتور علي كاشف الغطاء والأستاذ الدكتور سحر جبار يعقوب، والدكتور الشيخ خالد مطر التميمي والدكتورة نجلاء بحر، والأستاذ الدكتور صعب ناجي عبود الدليمي، والأستاذ الدكتور سناء محمد سدخان البيضانبي، والأستاذ الدكتور نظام الحسيني، والأستاذ أحمد عبد الرحيم الساعدي ، والدكتور المرحوم حميد رباح سعدون الزالملي، والأستاذ الدكتور جبار عاشور عبيد الزالملي، والأستاذ المساعد الدكتور حيدر حسن الوزان، والأستاذ الدكتور احمد عبيس الفتلاوي، والأستاذ الدكتور حيدر وهاب عبود و الدكتورة نهلة رشيد مجيد ، والأستاذ الدكتور صدام حسين الفتلاوي، والأستاذ الدكتور عزيز جبر الخفاجي والأستاذ الدكتور محمد ياس الغريبي، والأستاذ الدكتور إبراهيم بحر العلوم، والدكتور محمد علي بحر العلوم) .

أساتذتي كلّ باسمه، ورسمه لا يسعني هنا إلا أن أعبر بكلمات الشكر، والعرفان الممزوج بالدعاء لحضراتكم، وأهليكم، وذويكم، ومحبيكم بالصحة، والعافية، ولأمواتكم بالرحمة، والمغفرة
رحم الله أحمد شوقي حين قال

قم للمعلم وفِيهِ التبجيلا
كاد المعلم أن يكون رسولا
أرأيت أفضل أو أجلّ من الذي
بينى وينشئ انفساً وعقولا

والسلام عليكم ورحمة الله وبركاته



المستخلص

لا يخفى على القارئ الكريم أنّ للموازنة دوراً كبيراً، ومهماً في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، والسياسية، وبدأت الدول تُزيد من الاهتمام بها لأنها تعدّ عصب عمل الدولة وبدونها لا تستطيع المؤسسات الحكومية من العمل ، ومواصلة سير المرافق العامة بانتظام واطراد لذلك أُلينا على انفسنا أن نسلط الضوء من خلال دراستنا البحثية هذه أن ندرس أهم خلل يصيب الموازنة العامة، وهو (العجز)، إذ إننا بيّنا ماهيته، وعلاقته بالموازنة، وأنواعه ومضامين أسباب، وجوده ، وأثاره التي يخلفها ليس هذا فحسب، بل اتجهنا باحثين في الآليات التي من خلالها نستطيع أن نعالج العجز، وأوضحنا دور الاستثمار في معالجة العجز في الموازنة وكذلك بحثنا الآليات التي يمكن من خلالها ترشيد الإنفاق الحكومي، وكيف يؤثر في خلق العجز في الموازنة العامة، وكانت لنا وقفة مع الورقة البيضاء التي تم تقديمها من قبل الحكومة العراقية لغرض دراسة الواقع المالي، والنقدي بصورة خاصة، والاقتصاد ككل بصورة عامة، وإنّ أهمّ الآليات في معالجة العجز في الموازنة العامة تكمن في الدراسة العملية للضرائب العامة أثبتنا من خلالها أنّه لو تمّ العمل بها وفق الحلول التي وضعتها في الدراسة كانت من أهمّ الآليات في معالجة عجز الموازنة العامة، وكذلك درسنا القروض الخارجية، والداخلية دراسة عملية على وفق البيانات، والمعطيات الحقيقية في وزارة المالية الاتحادية، والبنك المركزي ووزارة التخطيط، إذ إننا أعطينا مقدار الاقتراض الخارجي ، والداخلي، وما لهذا الاقتراض من آثار جمة على المستقبل القريب، والبعيد ، ومدى تأثير الأجيال القادمة في التزامات مالية لم يكن لهم أيّ ذنب في تسديدها، وكذلك دراستنا العملية حول الاقتراض الداخلي (حوالات الخزينة) وأوضحنا كيف ساهمت في ردم العجز في الموازنة العامة، وذهبنا بعد ذلك لدراسة الإصدار النقدي الجديد، وسلطنا الضوء عليه بدراسة عملية، فوجدنا أثره في سدّ العجز بالموازنة وكذلك أوضحنا آثاره السلبية، وما يخلفه من آثار جمة على الاقتصاد، ومن خلال عملنا في وزارة المالية الاتحادية كانت لنا نظرة ببيان آليات جديدة لمعالجة العجز في الموازنة العامة لم تُدرس سابقاً من قبل أصحاب الاختصاص بعلم التشريع المالي، والمالية العامة، فهي عملية لا وجود لها في الجانب النظري، وظهرت أثناء الممارسات العملية للسياسة المالية، والنقدية بالعراق، وقد أوضحنا في الخاتمة بعض الاستنتاجات، والمقترحات التي تنفع السلطات التشريعية، والقضائية والتنفيذية فلو تمّ الأخذ بها لكان هنالك أثر ايجابي كبير للعراق، وأهله ، وفي ختام كلامي أشكر الله جلّ في علاه على توفيقه في اكمال هذا الجهد الجهد .

قائمة المحتويات

الصفحة	الموضوع
أ	الآية المباركة
ب	الإهداء
ج	الشكر والتقدير
د	المستخلص
هـ-ز	المحتويات
٣-١	المقدمة
٨٨-٤	الفصل الأول الإطار النظري للموازنة العامة
٢٠-٥	المبحث الأول : التعريف بالموازنة العامة وخصائصها .
١٢-٦	المطلب الأول : تعريف الموازنة العامة .
٩-٧	الفرع الأول / التعريف اللغوي .
١٢-١٠	الفرع الثاني / التعريف الاصطلاحي .
٢٠-١٣	المطلب الثاني : خصائص الموازنة العامة وطبيعتها .
١٥-١٣	الفرع الأول / خصائص الموازنة العامة .
٢٠-١٥	الفرع الثاني / طبيعة الموازنة العامة .
٨٨-٢١	المبحث الثاني : قواعد الموازنة العامة ومراحلها .
٥٦-٢٢	المطلب الأول : قواعد الموازنة العامة .
٣٦-٢٢	الفرع الأول / سنوية الموازنة العامة وعموميتها .
٥٦-٣٧	الفرع الثاني / وحدة وتوازن الموازنة العامة .

٨٨-٥٧	المطلب الثاني : مراحل الموازنة العامة .
٧٠-٥٧	الفرع الأول / مرحلة إعداد وإقرار الموازنة العامة .
٨٨-٧١	الفرع الثاني / مرحلة تنفيذ الموازنة العامة والرقابة عليها .
١٥٠-٨٩	الفصل الثاني التعريف بعجز الموازنة العامة .
١١٣-٩٠	المبحث الأول : مفهوم عجز الموازنة العامة .
١٠٢-٩١	المطلب الأول : تعريف عجز الموازنة العامة .
٩٦-٩١	الفرع الأول : التعريف اللغوي .
١٠٢-٩٧	الفرع الثاني : التعريف الاصطلاحي .
١١٣-١٠٣	المطلب الثاني : التأصيل التاريخي لعجز الموازنة العامة .
١٠٧-١٠٣	الفرع الأول : وفق الأنظمة المالية القديمة .
١١٣-١٠٨	الفرع الثاني : وفق الأنظمة المالية الحديثة .
١٥٠-١١٤	المبحث الثاني : أحكام العجز المالي .
١٣٤-١١٥	المطلب الأول : أنواع عجز الموازنة العامة وأسبابه .
١٢١-١١٥	الفرع الأول : أنواع عجز الموازنة العامة .
١٣٤-١٢٢	الفرع الثاني : أسباب عجز الموازنة العامة .
١٥٠-١٣٥	المطلب الثاني : آثار عجز الموازنة العامة .
١٤١-١٣٦	الفرع الأول : الآثار الناجمة عن التمويل المصحوب بالتضخم .
١٥٠-١٤١	الفرع الثاني : الآثار الناجمة عن التمويل غير المصحوب بالتضخم .
٢٣٨-١٥١	الفصل الثالث اليات تمويل عجز الموازنة العامة

١٩٢-١٥٢	المبحث الأول : دور الإستثمار وترشيد الإنفاق العام .
١٧١-١٥٣	المطلب الأول : مفهوم الإستثمار ودوره في معالجة العجز .
١٦٢-١٥٤	الفرع الأول : ذاتية الإستثمار .
١٧١-١٦٣	الفرع الثاني : دور الإستثمار في معالجة عجز الموازنة العامة للدولة .
١٩٢-١٧٢	المطلب الثاني : ترشيد الإنفاق العام.
١٨٤-١٧٣	الفرع الأول : تعريف ترشيد الإنفاق العام وضوابطه .
١٩١-١٨٤	الفرع الثاني : أساليب ترشيد الإنفاق العام وركائزه .
٢٣٨-١٩٢	المبحث الثاني : دور الإقتراض والضريبة والرسم والإصدار النقدي الجديد .
٢١٤-١٩٣	المطلب الأول : الإقتراض .
٢٠٢-١٩٤	الفرع الأول : ألتعريف بالقرض العام .
٢١٥-٢٠٣	الفرع الثاني : ألتنظيم الفني للقرض العام .
٢٣٧-٢١٥	المطلب الثاني : ألتضريبة والرسم والإصدار النقدي الجديد .
٢٢٥-٢١٦	الفرع الأول : الضريبة .
٢٣٧-٢٢٦	الفرع الثاني : الرسوم العامة وألتصدار النقدي الجديد .
٢٤٤-٢٣٨	الخاتمة (الإستنتاجات + المقترحات)
٢٦٦-٢٤٥	المصادر والمراجع
A-B	الملخص باللغة الإنجليزية abstract

قائمة الجداول

الصفحة	عنوان الجدول	رقم الجدول
٢٠٨	دعم الموازنة العامة (بالقروض الخارجية) للفترة من عام ٢٠٠٥ وحتى عام ٢٠١٩ (مليون دولار أمريكي)	١
٢١٠	أرصدة المديونية الخارجية	٢
٢١٢	مقدار المساهمة لحالات الخزينة العامة ودورها في تمويل الموازنة العامة للفترة من عام ١٩٩٠-لغاية عام ٢٠٢١	٣
٢٢٤	الإيرادات الضريبية ونسبتها من الإيرادات الكلية ومعدل نموها للسنوات من عام ٢٠٠٣ وحتى عام ٢٠٢١	٤
٢٣٤	الإصدار النقدي الجديد ومقدار المساهمة في الإيرادات العامة وعجز الموازنة العامة للدولة للفترة من عام (١٩٩٠-٢٠٠٢)	٥