**أ.د. كامل علاوي كاظم \*: المالية العامة في العراق بين الاستدامة ومتطلبات الاقتصاد الحالية**

# المقدمة

حظي مفهوم استدامة المالية العامة باهتمام واسع لكون يؤكد على الترابط بين المالية العامة وأداء الاقتصاد الكلي. فضلاً عن أنه يركز على الإجراءات التي اتخذتها الحكومات من أجل تقليل درجة الاعتماد على الموارد الناضبة أو الاعتماد على المساعدات الخارجية، وإيلاء تنويع مصادر الدخل واعطاء دور أكبر للموارد الذاتية بغية تخفيض العجز في الموازنة لتحقيق الاستدامة المالية. ويشير مفهوم الاستدامة المالية الى الحالة المالية التي تكون فيها الحكومة لها القدرة في الاستمرار في سياسات الإنفاق والإيرادات الحالية في الاجل الطويل دون خفض الملاءة المالية لها أو التعرض لمخاطر الإفلاس أو عدم الوفاء بالتزاماتها المالية المستقبلية.

وتأتي أهمية البحث من أن التحديات التي تواجه اغلب الدول النامية تتمثل بعدم استمرار تدفق مواردها المالية لتمويل الموازنة مما يخلق عجزاً فيها ، لذا لابد من اتخاذ التدابير اللازمة من أجل تحقيق الموائمة بين الايرادات العامة والنفقات العامة في الاجلين المتوسط والطويل لتحقيق المزيج الامثل بينها، ودون أن يحد من قدرتها على الاستمرار بالإنفاق بخاصة السلع والخدمات ذات الاهمية والاولوية في اشباع حاجات السكان وتزداد الاهمية في الدول الريعية لكون مصادرها عرضة للتقلبات في السوق العالمية لارتفاع درجة الانكشاف في اقتصاداتها.

يهدف البحث الى: تبيان أهمية الاستدامة المالية والى تحليل الموازنة العامة في العراق والى تحليل مؤشرات الاستدامة المالية.

ينطلق البحث من فرضية مفادها "أن الاستدامة المالية لها آثار ايجابية في مسار المالية العامة في العراق".

أن بحثنا يتضمن ثلاث فقرات اساسية: تتعلق الفقرة الاولى بماهية الاستدامة المالية والفقرة الثانية: تحليل الموازنة العامة في العراق، ونتناول في الفقرة الثالثة تحليل مؤشرات الاستدامة المالية في العراق، واخيراً ختم البحث بخلاصة.

# أولاً: الاستدامة المالية: المفهوم والاثار

إن الاستدامة المالية قد أثارت جدلاً بين الاقتصاديين حول ماهيتها وآثارها وعلاقتها بالانضباط المالي وقواعد المالية العامة لكن يمكن أن نعرفها بأنها الحالة المالية التي تكون للدولة المقدرة بالاستمرار في سياسات الإنفاق والإيرادات الحالية على المدى الطويل بدون أن تخفض من ملاءتها المالية أو أن تتعرض الى مخاطر الإفلاس أو عدم القدرة بالوفاء بالتزاماتها المالية المستقبلية[[1]](#footnote-1). وفي ضوء هذا المفهوم فأن الاستدامة المالية لابد أن تأخذ التوقعات بنظر الاعتبار عند تقدير النفقات العامة والإيرادات العامة لكونها مفهوم أجل طويل، ولكي تضمن الدولة استمرارية الاستدامة المالية لابد وأن يتم تعديل النفقات والايرادات على وفق التوقعات، فضلاً عن توفر الارادة السياسية وتوفر البيئة القانونية والاقتصادية، والعمل على الحد من نمو النفقات العامة أو أن تنمو وفقاً لموائمتها مع الايرادات المتوقعة.

إن أغلب الدول تلجأ الى تحقيق الاستدامة المالية حتى تتمكن اللجوء الى الاستدانة لتغطية العجز الذي يحصل في موازناتها العامة بشروط ميسرة، وبخلاف ذلك تجد الدول صعوبة في الاستدانة أو الحصول على القروض أو أن تحصل عليها بتكاليف مرتفعة وتفرض الدول الدائنة أو مؤسسات الاقراض الدولية شروطها في الاقراض وهذا سبب مشاكل جمة ناتجة من المديونية المرتفعة ومن خدمات الدين بخاصة في الدول النامية.

وتعد تزايد نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي أحد أهم العوامل المؤثرة سلباً في استمرار الاستدامة المالية، فضلاً عن أسعار الفائدة الحقيقية ومعدلات نمو الناتج المحلي الحقيقية، ومعدلات نمو النفقات والإيرادات. إن تزايد الانفاق العام وارتفاع معدلات نموه مقابل عدم مواكبة نمو الايرادات العامة وتدهور النمو الاقتصادي وارتفاع الفائدة الحقيقية المتوقعة فهذا يمكن أن يؤدي في المستقبل الى ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي، ومن الممكن أن تفقد الدولة ملاءتها المالية. ولهذا تسعى الدول إلى استمرار استدامتها المالية وذلك من خلال امكانيتها في خفض تكاليف تمويل ديونها، بما يضمن تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

إن الاستدامة المالية تظهر النجاح الذي تحققه الحكومات في سياساتها المالية وهذا يعطي مؤشر لتعزيز الثقة للقطاع الخاص للاستثمار في الدول التي تتمتع بها.

إن توجه الحكومات المنتخبة الى تحقيق عجز في الموازنة العامة للدولة لأغراض سياسية والتأثير في الضرائب فضلاً عن أن وجود العجز فإنه سوف يؤثر في الاجيال المقبلة كونها سوف تتحمل العبء من تسديد الديون التي قد تتراكم جراء تمويل العجز، ولتجاوز الحالات التي تنشأ من وجود التقلبات في السياسة المالية وظهور العجز والتجاوز على حقوق الاجيال المقبلة فقد تم وضع قواعد للمالية العامة تهدف الى ضمان الانضباط المالي والى الاستدامة المالية، وتعرف هذه القواعد بأنها قيود على الممارسة العملية على السياسة المالية[[2]](#footnote-2). وهذا يعني وضع القيود على الدين والعجز أو وضع حدود على الانفاق وهذا يتطلب أن تكون القواعد المالية ذات تكييف قانوني حتى يتم تقييد الحكومات بها. وتعد الموازنة المتوازنة وتحديد حدود الاقتراض من البنك المركزي وقاعدة ضبط الانفاق والقاعدة الذهبية (أن لا يتجاوز الاقتراض الاستثمار العام) وتحديد نسبة العجز الى الناتج المحلي الاجمالي من أمثلة القواعد المالية[[3]](#footnote-3).

إن الهدف في اتباع القواعد المالية هي لضمان الاستقرار الاقتصادي وتحقيق الانضباط المالي واحتواء التحيز الذي يظهر في ادارة السياسة المالية من خلال العجز المستمر في الموازنة فضلاً عن تحقيق الاستدامة المالية[[4]](#footnote-4).

وبالنظر لتعدد القواعد المالية وفي ضوء وضع الموازنة العامة في العراق فأن قاعدة ضبط الانفاق العام تعد من أهم القواعد التي يجب تطبيقها لما تحققه من مزايا وآثار في مجمل المتغيرات الكلية الاخرى، فضلاً عن ما يمكن ربطها مع القواعد الاخرى مثل قاعدة توازن الموازنة وقاعدة نسبة الدين العام الى الناتج المحلي الاجمالي. إن قاعدة ضبط الانفاق العام تؤدي الى ضبط المالية العامة بشكل يتفق مع الاستدامة المالية إذا كانت مصحوبة بقاعدتي الدين وتوازن الموازنة، الا انها لا تحد من جانب الايرادات ولهذا فهي لا ترتبط بهدف القدرة على تحمل الديون، فضلاً عن ذلك فأن قاعدة ضبط الانفاق لا تقيد وظيفة السياسة المالية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي في حال الصدمات السلبية لأنها لا تحتاج الى تعديلات في الايرادات الضريبية، إلا أن ما يؤشر على هذه القاعدة هو أنها قد تؤثر في هيكل الإنفاق تلبية للسقف المحدد له أو أن الانفاق قد يمس فئات هي بحاجة الى الانفاق العام.

وفضلاً عن قاعدة ضبط الانفاق العام فإن القاعدة الذهبية بالياتها المختلفة أيضاً ضرورية لضبط المالية العامة في العراق وفي تحقيق الاستدامة، وتعني القاعدة الذهبية أو يكون الاقتراض لتمويل الانفاق الاستثماري العام[[5]](#footnote-5)، أو تقييد العجز في الموازنة العامة، أو شرط العجز القريب جدا من التوازن في الميزانية. إن تحقيق موازنة متوازنة أو فيها فائض يعني أن النفقات الاستثمارية تمول من الايرادات الجارية ولن يكون هناك عبء على الاجيال القادمة لكون الدين هو ضريبة مؤجلة تدفعها الاجيال القادمة التي تستفاد من المشروعات الاستثمارية.

# ثانياً: تحليل الموازنة العامة في العراق

تواجه السياسة المالية في العراق بعد عام 2003 من مشاكل عدة لعل أولها أنها لازالت تعد وفق الطريقة التي رسمت بعد تأسيس الدولة العراقية الا وهي موازنة البنود التي غادرتها أغلب الدول، وأنها لم تعد وفق الأسس الاقتصادية بل طغت عليها العوامل السياسية أكثر من العوامل الاقتصادية فالموازنات بعد 2003 تعد بعجز تخطيطي بيد أن أغلبها تنتهي بفائض، فضلاً عن أن هناك مشكلة التوقيت، فأغلب الموازنات لم تعد بالتوقيتات المحددة في قانون الإدارة المالية والجدول (1) يوضح مدة التأخير في إقرار الموازنات، علماً أن السنوات 2014، 2020، 2022 لم تعد فيها الموازنات وهذه الحالة لم تحدث في تاريخ العراق المالي.

جدول (1) يوضح مدة تأخير إقرار الموازنات العامة للدولة العراقية

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| السنة | الوقائع العراقية | تاريخها | مدة التأخير(يوم) | الملاحظات |
| 2015 | 4352 | 16/2/2015 | 47 |  |
| 2016 | 4394 | 81/1/2016 | 18 |  |
| 2017 | 4430 | 9/1/2017 | 9 |  |
| 2018 | 4485 | 2/4/2018 | 92 |  |
| 2019 | 4529 | 11/2/2019 | 42 |  |
| 2020 |  |  |  | لم تقر الموازنة |
| 2021 | 4625 | 12/4/2021 | 102 |  |
| 2022 |  |  |  | لم تقر الموازنة |
| 2023 | 4726 | 26/6/2023 | 177 |  |

المصدر: الوقائع العراقية سنوات مختلفة.

إن تحليل الموازنة العامة للدولة يتطلب تحليل جانبي الموازنة: الجانب الاول يمثل الايرادات العامة (الايرادات النفطية والضرائب والرسوم وارباح القطاع العام فضلاً عن المنح...) أما الجانب الثاني فهو النفقات العامة، وتعبر الموازنة العامة للدولة عن المركز المالي حيث تظهر أن كانت الموازنة في حالة عجز أم فائض أو في حالة توازن.

# 1-تحليل جانب الايرادات

يعد الاقتصاد العراقي اقتصادا ريعيا يعتمد في حركته على ايرادات النفط إذ تشكل حوالي نصف الناتج المحلي الاجمالي وأكثر من 90 بالمائة من ايرادات الموازنة العامة، والتي تكون عرضة للتذبذبات التي تحصل بالسوق العالمية لكون العراق لا يستطيع التحكم بأسعار النفط التي تتحدد وفقاً لعوامل خارجية، فضلاً عن أن كمية صادراته محكومة بالعلاقة مع منظمة الاوبك، فضلاً عن المشاكل الداخلية المتعلقة بالعلاقة مع اقليم كردستان والعلاقة مع الشركات النفطية التي فازت بجولات التراخيص في عام 2009،

يشير الجدول (2) الى الايرادات المخططة والايرادات الفعلية، إذ نجد أن الايرادات المخططة تفوق الايرادات الفعلية في السنوات 2023 2018،2019،2021 في حين أن الايرادات المخططة كانت أقل من الايرادات الفعلية للسنوات 2015-2017 بسبب التحفظ عند تحديد سعر النفط من جهة والى تدهور أسعار النفط العالمية من جهة أخرى فضلاً عن عدم ضبط الانفاق العام.

جدول(2) الايرادات النفطية والايرادات الكلية المخططة والفعلية للمدة 2015-2023 مليار دينار

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| السنة | الإيرادات النفطية المخططة | الإيرادات النفطية الفعلية | نسبة 2/1 | الإيرادات الكلية المخططة | الإيرادات الكلية الفعلية | نسبة3/4 |
| 1 | 2 | 3 | 4 |  |
| 2015 | 78649 | 51313 | 65.24 | 94048 | 66391 | 70.59 |
| 2016 | 69773 | 44267 | 63.44 | 81701 | 54409 | 66.60 |
| 2017 | 71833 | 65509 | 91.20 | 82070 | 77422 | 94.34 |
| 2018 | 77160 | 95620 | 123.92 | 91644 | 106570 | 116.29 |
| 2019 | 93741 | 99216 | 105.84 | 105570 | 107484 | 101.81 |
| 2020\* | ـــــــــ | 54449 | ـــــــــ | ـــــــــ | 63200 | ـــــــــ |
| 2021 | 81171 | 95270 | 117.37 | 101320 | 109081 | 107.66 |
| 2022\* | ـــــــــ | 153623 | ـــــــــ | ـــــــــ | 161697 | ـــــــــ |
| 2023 | 117253 | 125882 | 107.74 | 134553 | 135681 | 100.84 |
| معدل النمو السنوي | 6.14 | 18.17 |  | 5.38 | 13.05 |  |

المصدر: - وزارة المالية، الموازنات العامة للدولة

* معدلات النمو والنسب احتسبت من قبل الباحث

\*لم تقر الموازنة

وقد بلغ معدل النمو السنوي البسيط للإيرادات النفطية المخططة 6.14 بالمائة للمدة 2015-2023، في حين بلغ للإيرادات النفطية الفعلية 18.17 بالمائة، وبلغ معدل النمو السنوي للإيرادات الكلية المخططة 5.38 بالمائة والنمو الفعلي للإيرادات الكلية بلغ 13.05 بالمائة وتظهر هذه النسب مدى التفاوت بين الإيرادات المخططة والايرادات الفعلية بسبب سوء تقدير أسعار النفط مما أدى الى خلق فجوة بينهما تارة تكون سلبية وأخرى تكون ايجابية. أما معدلات النمو السنوية فأنها تظهر مدى التذبذب بسبب تدهور أسعار النفط ومدى تأثرها بالأحداث الاقتصادية العالمية وتدهور اسعار النفط بعد 2014، وهذا أدى الى تقدير أسعار النفط بحدود 56 دولار للبرميل الواحد في موازنة 2015، و45 دولار للبرميل في موازنة 2016 وبسعر 42 دولار للبرميل في موازنة 2017 (أنظر جدول 3) الذي يوضح كميات النفط المخطط إنتاجها وأسعار النفط المثبت في الموازنة وسعر الصرف الذي تحتسب به الايرادات النفطية.

جدول (3): تقديرات الانتاج النفطي واسعار بيع النفط وسعر صرف الدينار لأغراض الموازنة الاتحادية للمدة 2015-2023

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| السنة | النفط المتوقع تصديره | السعر المتوقع | سعر الصرف |
| مليون برميل/يوميا | برميل/دولار | دينار/دولار |
| 2015 | 3.3 | 56 | 1166 |
| 2016 | 3.6 | 45 | 1182 |
| 2017 | 3.75 | 44.4 | 1184 |
| 2018 | 3.888 | 46 | 1182 |
| 2019 | 3.888 | 56 | 1182 |
| 2020 | ـــــــــ | ــــــ | ـــــــــ |
| 2021 | 3.25 | 45 | 1450 |
| 2022 | ـــــــــ | ـــــــــ | ـــــــــ |
| 2023 | 3.5 | 70 | 1300 |

المصدر: الموازنات العامة للدولة.

أما الايرادات الضريبية يوضح الجدول (4) أن حصيلتها قد بلغت 6241 مليار دينار سنة 2015 انخفض الى 3862 مليار دينار سنة 2016 وارتفعت بشكل كبير سنة 2017 إذ بلغت 6298 مليار دينار وذلك بسبب توجه الدولة الى زيادة الضرائب لانخفاض الايرادات النفطية بسبب تدهور أسعارها، فقد تم فرض الضرائب على كارتات الهاتف النقال واستيراد السيارات والسكائر والمشروبات الكحولية وغيرها. أما نسبة مساهمتها في الايرادات فقد بلغت 9.39 بالمائة سنة 2015 وبدأت بالانخفاض حتى وصلت الى 3911 مليار دينار سنة 2022، إن انخفاض نسبة مساهمة الضريبة في الايرادات العامة يرجع الى طبيعة النظام الاقتصادي القائم على الريع النفطي.

جدول( 4 ) الايرادات الكلية والايرادات الضريبية ونسبة مساهمتها للمدة 2015-202022 (مليار دينار)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| السنة | الايرادات الكلية 1 | الايرادات الضريبية 2 | 1:2 % |
| 2015 | 66470 | 6241 | 9.39 |
| 2016 | 54409 | 3862 | 7.10 |
| 2017 | 77422 | 6298 | 8.13 |
| 2018 | 106570 | 5686 | 5.34 |
| 2019 | 107484 | 4015 | 3.74 |
| 2020 | 63200 | 4718 | 7.47 |
| 2021 | 109081 | 4536 | 4.16 |
| 2022 | 161697 | 3911 | 2.42 |
| 2023 | 135681 | 7123 | 5.2 |

المصدر: -وزارة المالية الدائرة الاقتصادية.

* العمود الاخير احتسب من قبل الباحثين

# 2- تحليل هيكل النفقات العامة

يبين الجدول (5) تطور النفقات العامة في العراق بشقيها النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية**،** فقد بلغ اجمالي النفقات المخططة 119462 مليار دينار سنة 2015 ارتفع الى 198910 مليار دينار في سنة 2023 وبمعدل نمو سنوي 8.3 بالمائة خلال المدة 2015- 2023 ،وتخفي هذه المدة معدلات نمو متذبذبة بسبب تدهور أسعار النفط والصدمة المزدوجة التي اصابت الاقتصاد العراقي فضلاً عن الازمة الثلاثية في نهاية 2019 وبداية 2020، أما النفقات الفعلية فقد بلغت 70398 و 142436 مليار دينار خلال السنتين 2015 و 2023 وبمعدل نمو سنوي 12.8 بالمائة ويرجع التفاوت بين معدلات النمو الى أن الحكومة لم تكن لديها رؤية عن حال الاقتصاد فقد اتبعت سياسة انكماشية في الوقت الذي يعاني الاقتصاد من حالة الانكماش، وهذا يظهر جلياً بانخفاض نسب التنفيذ التي بلغت 58.93 بالمائة سنة 2015 و63 في المائة سنة 2016 في حين كانت أفضل نسب التنفيذ عام 2018 إذ بلغت 83.93 في المائة، وبلغت نسبة التنفيذ 71.6 في المائة سنة 2023.

ومن جانب هيكل الانفاق العام فقد هيمنت النفقات التشغيلية على مسار الانفاق بسبب قيام الحكومة بالتوسع بالإنفاق العام واستيعاب أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل للعمل في الاجهزة الامنية والجيش والشرطة وبالوظائف العامة مما أثر في الهيكل الاداري للدولة وأصبح عبئاً عليها ،بلغت النفقات الجارية المخططة 78248 مليار دينار سنة 2015 ارتفعت الى 149560 مليار دينار سنة 2023 وبمعدل نمو سنوي 11.4 بالمائة للمدة 2015-2023 ،أما المصروفات الفعلية منها فقد بلغت (51833 ، 118243 ) مليار دينار للسنتين المذكورتين في أعلاه ،وقد بلغت نسبة تنفيذ التخصيصات للنفقات التشغيلية 66 بالمائة سنة 2015 و 79 بالمائة سنة 2023 ، والشكل البياني (1) يوضح مسار النفقات التشغيلية خلال المدة 2015-2023.

شكل(1) النفقات التشغيلية المخططة والفعلية للمدة 2015-2023 (مليار دينار)

أما النفقات الاستثمارية فهي الاخرى ارتبطت بظروف الاقتصاد العالمي والمتغيرات الداخلية المؤثرة في حجم النفقات العامة ومن ثم ينعكس تأثيرها في النفقات الاستثمارية، فقد بلغت النفقات الاستثمارية المخططة 41214 مليار دينار سنة 2015 ارتفعت الى 49350 مليار دينار سنة 2023 وبمعدل نمو سنوي قدره 2.5 بالمائة ، وبلغت النفقات الاستثمارية الفعلية 18565 مليار دينار سنة 2015 ارتفعت الى 24193 مليار دينار سنة 2023 وبمعدل نمو سنوي قدره 3.8 في المائة وبلغت نسبة التنفيذ 45 بالمائة سنة 2015 وهي نسبة منخفضة جداً وذلك بسبب الظروف الامنية التي مر بها البلد ، ارتفعت الى (49) سنة 2023 أن نسب التنفيذ المنخفضة ترجع الى الظروف الامنية وعوامل اقتصادية بخاصة ما يتعلق منها بالفساد المالي والاداري الذي أثر على مسيرة الاقتصاد لكون البلد لازال متصدر قائمة الدول التي فيها معدلات فساد عالية حسب مؤشر مدركات الفساد الذي تصدره منظمة الشفافية الدولية وكما يوضحها الجدول(6) على الرغم من الجهود التي تبذلها الحكومة في مواجهته الا أنه لا زال من الدول الأكثر فساداً.حجم النفقات العامة وبالتالي ينعكس تأ

جدول(5) هيكل النفقات العامة في العراق للمدة 2015-2023 مليار دينار

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| السنة | النفقات التشغيلية | | | النفقات الاستثمارية | | | إجمالي  التخصيصات | إجمالي  المصروفات | نسبة  التنفيذ المالي |
| التخصيص | المصروفات | نسبة التنفيذ المالي | التخصيص | المصروفات | نسبة التنفيذ المالي |
|  | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 |
| 2015 | 78248 | 51833 | 66.24 | 41214 | 18565 | 45.05 | 119462 | 70398 | 58.93 |
| 2016 | 80149 | 51173 | 63.85 | 25746 | 15894 | 61.73 | 105896 | 67067 | 63.33 |
| 2017 | 78558 | 59026 | 75.14 | 28532 | 16464 | 57.70 | 107090 | 75490 | 70.49 |
| 2018 | 79508 | 67054 | 84.34 | 24650 | 13820 | 56.06 | 104158 | 80874 | 77.65 |
| 2019 | 100059 | 87301 | 87.25 | 33049 | 24422 | 73.90 | 133108 | 111723 | 83.93 |
| 2020 |  | 72874 |  |  | 3209 |  |  | 76083 |  |
| 2021 | 90559 | 89527 | 98.86 | 29137 | 13323 | 45.73 | 129993 | 102850 | 79.12 |
| 2022 |  | 104941 |  |  | 12018 |  |  | 116959 |  |
| 2023 | 149560 | 118243 | 79.1 | 49350 | 24193 | 49.02 | 198910 | 142436 | 71.61 |
| معدل النمو السنوي | 11.4 | 16.02 |  | 2.5 | 3.8 |  | 8.3 | 12.8 |  |

المصدر: - وزارة المالية: الموازنة العامة العراقية للسنوات أعلاه.

- وزارة المالية: الحسابات الختامية.

- الاعمدة (3،6،9) احتسبت من قبل الباحث.

جدول (6): تسلسل بعض الدول العربية في مدركات الفساد للمدة 2005-2023([[6]](#footnote-6))

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| السنة | تسلسل العراق | قيمة مؤشر مدركات الفساد | عدد الدول المشتركة |
| 2005 | 170 | 22 | 194 |
| 2010 | 175 | 15 | 178 |
| 2015 | 165 | 16 | 169 |
| 2019 | 162 | 20 | 180 |
| 2020 | 160 | 21 | 180 |
| 2021 | 157 | 23 | 180 |
| 2022 | 157 | 23 | 180 |
| 2023 | 154 | 23 | 180 |

Source: www.icgg.org: transparency international (TI) corruption perception index(cpi).

يشير الجدول (7) الى أن الموازنات العامة للدولة فيها فائض خلال المدة المدروسة ما عدا السنوات 2015-2016 و2019-2020 ففي السنة الاولى يرجع العجز الى امتداد آثار الصدمة المزدوجة أما في سنة 2019 كانت بسبب تبني الحكومة الى سياسة توسعية والعجز في سنة 2020 يرجع الى آثار الأزمة الثلاثية، أدى ذلك الى أن تكون هناك عدم تغطية للنفقات فضلاً عن أن نسبة التنفيذ كانت متدنية، وهذا يدل على أن الموازنة في البلد عبارة عن جداول حسابية توضح مقدار الانفاق والايراد المتحصل بغض النظر عن الاهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يجب أن تسعى الحكومة الى تحقيقها من خلال الموازنة.

جدول ( 7 ) الايرادات الفعلية والنفقات الفعلية والفائض والعجز للمدة 2015-2023

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| السنة | الايرادات الكلية 1 | اجمالي النفقات | العجز أو الفائض | تغطية النفقات |
| 2015 | 66391 | 70398 | -4007 | 94.31 |
| 2016 | 54409 | 67067 | -12658 | 81.13 |
| 2017 | 77422 | 75490 | 1932 | 102.56 |
| 2018 | 106570 | 80874 | 25696 | 131.77 |
| 2019 | 107484 | 111723 | -4239 | 96.21 |
| 2020 | 63200 | 76083 | -12883 | 83.07 |
| 2021 | 109081 | 102850 | 6231 | 106.06 |
| 2022 | 161697 | 116959 | 44738 | 138.25 |
| 2023 | 134553 | 142436 | -7883 | 94.5 |

المصدر: - الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات" المجموعة الإحصائية 2008/2009، ص290

- وزارة المالية- الدائرة الاقتصادية- جداول الحسابات الختامية

-وزارة المالية، الموقع الاحصائي

- النسبة استخرجت من قبل الباحث

# ثالثا: تحليل الاستدامة المالية

لقد أدى تراكم الديون في الربع الاخير من القرن الماضي الى الدعوة الى اتباع الاستدامة المالية وبآليات شتى الا أن التركيز كان على استدامة الدين، إن استدامة السياسة المالية استمدت جذوره من النظرية الكلاسيكية بخاصة كتابات ديفيد هيوم وآدم سمث وديفيد ريكاردو الذين ناقشوا اساساً آثار الدين العام على الاقتصاد وكيفية تمويل العجز من خلال المقارنة بين الضرائب والاقتراض لتمويل العجز وهو ما عرف لاحقاً "بالمكافئ الريكاردي" من قبل روبرت بارو عام 1974[[7]](#footnote-7). وقد تم التوسع باستخدام القواعد المالية منذ التسعينات من القرن الماضي التي كان الهدف منها اتباع سياسة مالية لها القابلية في الاستمرار والوضوح والشفافية لتحقيق الاستقرار من خلال احتواء ضبط الانفاق وتشجيع الاستثمار والتوظيف، وتشير تجارب الدول التي طبقت القواعد المالية الى تسجيل نجاحات مهمة في هذا الجانب[[8]](#footnote-8).

وفي العراق فأن الاستدامة المالية تثير تساؤلات مهمة: لعل أولها أن الموازنات العامة للدولة منذ 2003 تعد بعجز وتنتهي أغلبها بفائض، إلا أننا نجد أن الحكومة تلجأ الى الديون لمواجهة العجز وقد تم الاقتراض من الداخل ومن الخارج مما أثقل كاهل الاقتصاد، والسؤال الثاني: هل كان بالإمكان تأسيس صندوق للاستقرار من عوائد النفط مثلما معمول به في اذربيجان[[9]](#footnote-9).

إن تطبيق قواعد المالية العامة بشكل جيد يؤدي الى تحسين اداء المالية العامة وترمي الى الحد من ضغوط الانفاق ويحقق الانضباط المالي بالاعتماد على القواعد المالية بشأن السياسة المالية وهذا يتطلب أن يكون الإطار متوسط الاجل على الاقل.

إن نقطة البدء تتعلق بتقديرات اسعار النفط التي تعتمد في اعداد الموازنة، إذ أن الاسلوب المتبع يتم التشاور حول الاسعار بين وزارة المالية ووزارة النفط بالتعاون مع المؤسسات الدولية بخاصة صندوق النقد الدولي الذي يفرض شروطه بقوة في اعداد الموازنة، وبما أن الإطار العام هو متوسط الاجل لذا يفضل أن يستخدم متوسط السعر لثلاث سنوات السابقة أو خمسة سنوات السابقة، والشكل البياني (2) يبين تطور اسعار النفط المعتمدة في الموازنة العامة في العراق للمدة 2015-2023

|  |
| --- |
|  |
| **شكل (2) إسعار النفط للمدة** 2015-2023 |

# مساهمة القطاع النفطي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي:

يشكل النفط المصدر الأساس في تكوين الناتج المحلي الإجمالي كما يوضح ذلك الجدول (8) إذ بلعت مساهمة القطاع النفطي في تكوين الناتج المحلي الإجمالي 33.49 بالمائة في عام 2015 ارتفعت نسبة المساهمة الى 57.32 بالمائة في عام 2022 بسبب ارتفاع أسعار النفط، لتعود بالانخفاض الى 45% في عامك 2023، وهذا يظهر مدى ريعية الاقتصاد العراقي من جهة ومدى عدم تحقق الاستدامة المالية من هذا المنظور لكون النفط يعد المحرك الأساس للاقتصاد ويتأثر بالأسعار التي تحدد وفقاً لمتطلبات السوق العالمية والكميات المنتجة التي تحدد وفق قرارات أوبك+ حالياً..

جدول (8) نسب مساهمة القطاعات الاقتصادية في تكوين الناتج المحلي الإجمالي للمدة 2018-2023 %

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| الأنشطة الاقتصادية | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| الزراعة والغابات والصيد | 4.19 | 3.74 | 2.86 | 2.82 | 3.77 | 6.09 | 3.31 | 2.85 | 2.79 |
| التعدين والمقالع | 33.49 | 29.9 | 40 | 44.85 | 41.58 | 29.5 | 45.79 | 57.32 | 44.88 |
| الصناعة التحويلية | 2.18 | 2.02 | 2.17 | 2.03 | 2.14 | 2.59 | 2.23 | 1.79 | 3.55 |
| الكهرباء والماء | 3.05 | 3.11 | 2.93 | 2.66 | 2.66 | 2.57 | 1.6 | 1.36 | 1.14 |
| البناء والتشييد | 6.43 | 9.4 | 6.06 | 4.63 | 6.73 | 5.24 | 4.11 | 2.29 | 5.66 |
| مجموع الأنشطة السلعية | 49.34 | 48.17 | 54.02 | 56.99 | 56.88 | 45.99 | 57.04 | 65.61 | 58.02 |
| مجموع الأنشطة التوزيعية | 22.99 | 7.12 | 6.85 | 18.58 | 17 | 19.64 | 16.93 | 14.8 | 18.11 |
| مجموع الأنشطة الخدمية | 27.48 | 44.41 | 38.84 | 25.61 | 27.43 | 35.18 | 26.54 | 19.99 | 23.88 |
| المجموع | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

المصدر: من عمل الباحث بالاعتماد على بيانات الناتج المحلي الإجمالي، الجهاز المركزي للإحصاء، دائرة الحسابات القومية.

# 2- نسبة الإيرادات النفطية الى الإيرادات الكلية

وهي تشكل صورة من عدم الاستدامة المالية وتؤكد الطابع الريعي للاقتصاد العراقي والى الاختلال الهيكلي في الموازنة العامة لكون الإيرادات النفطية تشكل 77.2 بالمائة من اجمالي إيرادات في سنة 2015 ارتفعت الى 92.31 في عام 2019 لتنخفض الى 87.34 بالمائة في سنة 2021 وترتفع الى 92.8% سنة 2023 (الجدول9) وهذا التذبذب يعود الى التقلبات التي تحدث في أسعار النفطية.

جدول (9) الإيرادات النفطية والإيرادات الكلية للمدة 2015-2023 (مليار دينار)

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| السنة | الايرادات الكلية | الإيرادات النفطية | النسبة |
| 2015 | 66470 | 51313 | 77.20 |
| 2016 | 54409 | 44267 | 81.36 |
| 2017 | 77422 | 65509 | 84.61 |
| 2018 | 106570 | 95620 | 89.73 |
| 2019 | 107484 | 99216 | 92.31 |
| 2020 | 63200 | 54449 | 86.15 |
| 2021 | 109081 | 95270 | 87.34 |
| 2022 | 161697 | 153623 | 95.01 |
| 2023 | 135681 | 125882 | 92.8 |

المصدر: وزارة المالية، الموازنة المفتوحة

# الفجوة الضريبية:

يستند هذا المؤشر الى فكرة المحافظة على النسبة المطلوبة للدين العام/الناتج، وهذا يستوجب تقليل الفجوة بين الضرائب المستهدفة والضرائب المتحققة التي تؤمن الاستدامة المالية ويحسب هذا المؤشر بطرح نسبة الضرائب الى الناتج من نسبة الانفاق الى الناتج([[10]](#footnote-10))، فاذا كانت النتيجة موجبة دلل ذلك على عدم الاستدامة المالية، ويوضح الشكل (3) الفجوة الضريبية للمدة 2025-2023 والذي يظهر عدم تحقق الاستدامة المالية بسبب المشاكل التي يعاني منها القطاع الضريبي بخاصة الضرائب الكمركية والفساد المالي والإداري . ويزداد الامر سوءاً عند حساب الفجوة الضريبة بالعلاقة مع الناتج المحلي الإجمالي بدون النفط.

شكل(3) الفجوة الضريبية للمدة 2015-2023

# قاعدة الدين:

يشكل الدين العام الدين الداخلي مع الفوائد المترتبة عليه والدين الخارجي مقوماً بالعملة المحلية بسعر الصرف الرسمي والمعلن من قبل البنك المركزي العراقي وعبء الدين ،وتتخذ أغلب الدول قواعد معاهدة ماستريخت ، وبهذا الصدد فأن النسبة المعتمدة هي 60 بالمائة ،وبما أن الدين بمجمله يشكل عبء على الاقتصاد وتسعى السياسة المالية الى تخفيض كلف التمويل وتخفيض العجز الى أدنى مستوياته وبذلك تتخذ نسباً أقل مما هو في معاهدة ماستريخت كأن تكون 50 بالمائة أو 40 بالمائة وبخاصة الدول النفطية، الا اننا سوف نستخدم النسبة في المعاهدة وهي 60 بالمائة ،يشير الشكل البياني (4) الى تحقق الاستدامة المالية وفق هذا المعيار بسبب ارتفاع أسعار النفط من جهة والى إجراءات تخفيض الدين من جهة أخرى.

|  |
| --- |
|  |
| شكل(4) قاعدة الدين/الناتج مع النفط وبدون النفط |

# قاعدة العجز الحكومي:

تتمثل هذه القاعدة بنسبة العجز في الموازنة الى الناتج المحلي الاجمالي والتي حددت بموجب معاهدة ماستريخت واتبعت من قبل اغلب الدول في تحقيق الاستدامة المالية وهي نسبة 3 بالمائة، وتعد هذه القاعدة من القواعد المالية المهمة كونها تهدف الى السيطرة في تراكم الديون وتحقيق الاستدامة المالية، ويشير الجدول (10) الى أن النسب تراوحت بين الموجبة والسالبة، بيد أنها لم تحقق عدم الاستدامة الا في السنتين 2016 و2020 بسبب انهيار أسعار النفط. والشكل البياني (5) يوضح تطور هذه القاعدة.

|  |
| --- |
|  |
| شكل (5): قاعدة العجز الى الناتج مع النفط وبدون النفط للمدة 2015-2023 |

# قاعدة ضبط النفقات:

يشير الجدول (10) بأن هناك اختلال للعلاقة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ووجود الفائض والعجز فيها ويظهر التباين جلياً عند المقارنة بين النفقات والايرادات المخططة مع الايرادات والنفقات الفعلية، بما أن الموازنة العراقية تعتمد بشكل أساس على ايرادات النفط فهي بذلك تكون عرضة للتقلبات السعرية في سوق النفط العالمية وهذا يتطلب ضبط الانفاق العام بحدود الايراد العام، الا أننا نجد أن قانون الإدارة المالية لا يعطي الصلاحيات للسلطة التشريعية بالتأثير على الإيرادات بل حصر حقها في تعديل النفقات العامة، وحدد المشرع نوعين من النفقات هما النفقات التحديدية وهي التي تحدد بالقوانين النافذة مثل الأجور والراتب وفوائد الدين، لا تستطيع السلطة التشريعية تعديلها كونها تحتاج إلى تعديل القوانين والنفقات التقريرية التي تسمح بمساحة أوسع للتغيير.

يوضح الجدول(10) هذه القاعدة، فقد كانت التغطية أعلى من 100 بالمائة في السنتين 2018 و 2022 بسبب التحسن الذي طرأ على أسعار النفط ومن الشكل (5) نرى تطور هذه القاعدة خلال المدة 2015-2023.

|  |
| --- |
|  |
| شكل (6): قاعدة ضبط النفقات في العراق للمدة 2015-2023 |

جدول (10): القواعد المالية في العراق للمدة 2015-2023

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| السنة | تغطية النفقات | العجز /الناتج | العجز/الناتج بدون النفط | الدين/الناتج | الدين/الناتج بدون النفط | الفجوة الضريبية | الفجوة الضريبية بدون النفط | النفطية/الكلية |
| 2015 | 0.94 | -1.5 | -3.01 | 7.5 | 15.36 | 24.09 | 49.55 | 77.2 |
| 2016 | 0.81 | -6.5 | -9.73 | 7.8 | 11.78 | 32.48 | 48.75 | 81.36 |
| 2017 | 1.03 | 1 | 1.43 | 15.3 | 22.72 | 35.14 | 51.96 | 84.61 |
| 2018 | 1.32 | 11.6 | 17.21 | 14.1 | 20.95 | 34.01 | 50.5 | 89.73 |
| 2019 | 0.96 | -1.6 | -2.6 | 11.6 | 18.75 | 41.08 | 66.57 | 92.31 |
| 2020 | 0.83 | -6.3 | -7.9 | 15.3 | 20.2 | 35.49 | 46.79 | 86.15 |
| 2021 | 0.94 | -2.4 | -4.5 | 12.2 | 22.47 | 32.62 | 68.39 | 87.34 |
| 2022 | 1.23 | 7.8 | 16.81 | 8.5 | 18.41 | 29.51 | 71.88 | 95.01 |
| 2023 | 0.95 | -2.4 | -4.29 | 6.3 | 11.3 | 41 | 73.34 | 92.78 |

# الخلاصة

توصل البحث الى الاستنتاجات والتوصيات الاتية:

1. يعد موضوع الاستدامة المالية من المواضيع المهمة بخاصة خلال المدة الاخيرة إذ اتبعت أغلب الدول القواعد المالية لضمان الانضباط المالي وتحقيق الاستدامة المالية.
2. عند تطبيق القواعد المالية على مستوى العراق اتضح أنها تتراوح بين السلبية والايجابية، وأن المؤشرات الايجابية ترجع الى الوفرة النفطية التي لم تستغل بشكل جيد.
3. كان من الاجدر من الحكومة المركزية انشاء صندوق يسمى صندوق الاستقرار النفطي يمول من الفائض من الموارد النفطية.
4. إن هذا يتطلب أن يكون هناك ضبط في اعداد الموازنة لكونها تعد بعجز كبير وتنتهي بفائض مما يدلل على أن الموازنة لا تمت الى الاسس العلمية والى متطلبات الاقتصاد والى امكانيات التنفيذ بصلة.
5. ولمواجهة عدم الاستدامة المالية لابد من اللجوء الى سياسة التنويع الاقتصادي لبناء قاعدة صناعية متنوعة قادرة على مواجهة الصدمات.

**(\*) كلية العمارة الجامعة - أستاذ متمرس جامعة الكوفة/ كلية الادارة والاقتصاد**

**قائمة المراجع**

ايوب انور حمد سماقه يي و سردار عثمان باداوه يي " تحليل الاستدامة المالية في اقليم كردستان العراق" مجلة جامعة الانبار للعلوم الاقتصادية والادارية، المجلد 7 ، العدد 13 ،2015

فراس تحرير محمد الجميلي وإسماعيل حمادي مجبل، "تحليل بعض مؤشرات الاستدامة المالية ودورها في الحد من مشكلة عجز الموازنة في الاقتصاد العراقي للمدة 2004-2020"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، المجلد 21 ، العدد 77، حزيران 2023.

منظمة الشفافية الدولية: تقرير الشفافية الدولية

وزارة المالية: الحسابات الختامية

وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، المجموعة الاحصائية لسنوات مختلفة

وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، الحسابات القومية.

وزارة المالية: دائرة الموازنة العامة" الموازنة العامة لسنوات مختلفة".

1. Garcia, C. ,& Others "fiscal Rules in a Volatile World " IMF Working Paper, 2011
2. Growth and Manage Dependence on Natural Resource Revenues )" ,IMF ,2015.
3. IMF, Guidelines for Public Debt Management " 2014.
4. Kennedy, S., Robbins, J., "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance" Department of Finance Working Paper , 2001http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf
5. Lunce B. , Nina B. & Sweder V.W., " How To" of Fiscal Sustainability in Oil –Rich Countries, the Case of Azerbaijan, Amsterdam School of Economic Research Institute, 2008
6. Reinhard Neck & Jan-Egbert Sturm " Sustainability of Public Debt:Introduction & Overveiw" Massachusetts Institute of Technology, 2008
7. Suzanne K. and Janine R.," The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance" Department of Finance Working Paper .2001
8. Tim C., Haonan Q. ,"Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges to Sustain Growth(A Fiscal Framework to Support
9. Zeljko B. and others., Long -Term Fiscal Risks & Sustainability in Oil –Rich Country, the Case of Russia, WB, March,2010

حقوق النشر محفوظة لشبكة الاقتصاديين العراقيين , 13 حزيران 2024

<http://iraqieconomists.net/ar/>

1. Zeljko B. and others., Long -Term Fiscal Risks & Sustainability in Oil –Rich Country, the Case of Russia, WB, March,2010, P.3. [↑](#footnote-ref-1)
2. Garcia, C. ,& Others "fiscal Rules in a Volatile World " IMF Working Paper, 2011, P. 3. [↑](#footnote-ref-2)
3. IMF, Guidelines for Public Debt Management " 2014, P. 59. [↑](#footnote-ref-3)
4. Kennedy, S., Robbins, J., "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance" Department of Finance Working Paper , 2001, p.3. <http://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf> [↑](#footnote-ref-4)
5. Suzanne K. and Janine R.," The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance" Department of Finance Working Paper .2001, P.4. [↑](#footnote-ref-5)
6. **مؤشر مدركات الفساد**: يقيس درجة إدراك الفساد الموجود في أوساط المسؤولين العامين والسياسيين. وتتراوح قيمة تصنيفاته من 10 (الأقل فسادا) إلى صفر (الأكثر فسادا). [↑](#footnote-ref-6)
7. Reinhard Neck & Jan-Egbert Sturm " Sustainability of Public Debt:Introduction & Overveiw" Massachusetts Institute of Technology, 2008 , p.2 [↑](#footnote-ref-7)
8. Tim C., Haonan Q. ,"Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges to Sustain Growth(A Fiscal Framework to Support Growth and Manage Dependence on Natural Resource Revenues )" ,IMF ,2015, p20. [↑](#footnote-ref-8)
9. Lunce B. , Nina B. & Sweder V.W., " How To" of Fiscal Sustainability in Oil –Rich Countries, the Case of Azerbaijan, Amsterdam School of Economic Research Institute, 2008, PP. 35. [↑](#footnote-ref-9)
10. فراس تحرير محمد الجميلي وإسماعيل حمادي مجبل، "تحليل بعض مؤشرات الاستدامة المالية ودورها في الحد من مشكلة عجز الموازنة في الاقتصاد العراقي للمدة 2004-2020"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، المجلد 21 ، العدد 77، حزيران 2023، ص 310. [↑](#footnote-ref-10)