اتجاهات السياسة المالية في اقتصاد العراق النفطي

أ.م.د حيدر حسين آل طعمة* أ.م.د عامر عمران المعموري*

الملخص

غالبا ما تتخذ السياسة المالية في الاقتصادات النفطية نمطاً خاصاً يجنح الى مسايرة اسعار النفط على حساب الكفاءة والفاعلية، مما يضعف مرونة ادوات السياسة المالية في الاستجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية وتحقيق اهداف الاستقرار والعدالة والرفاه. وقد وفر الهبوط الحاد لأسعار النفط الخام منتصف العام 2014 فرصة لمعظم البلدان النفطية لمعالجة وتعقيم الاثار التي ولدها الادمان المفرط على النفط في تمويل الموازنة وقطاعات الاقتصاد الوطني. لذا ينبغي إعادة هيكلة وتصميم المالية العامة في العراق وفقا لبرامج الاصلاح الاقتصادي والمالي والتعايش مع انحسار الإيرادات النفطية وتعظيم الموارد البديلة. ويكتسب تصميم اطاراً جديداً لأدوات السياسة المالية اهمية قصوى، ليس فقط لعزل تأثير تقلبات اسعار النفط عن اتجاهات النشاط الاقتصادي الكلي، وانما ايضا لتنفيذ برامج البناء والاعمار وتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام. في اطار ذلك، يحاول البحث تفكيك ومناقشة ابرز الاختلالات التي خلفتها الهيمنة النفطية على بنود الموازنة العامة واثر ذلك على النشاط الاقتصادي الكلي في البلد، لأجل ايجاد مقاربات وسياسات اقتصادية مناسبة تعيد فاعلية ادوات الحقيبة المالية وتضمن تحقيق الاستدامة المالية في الامد المتوسط والبعيد.

Abstract

Fiscal policy in oil economies often adopts a special pattern that tends to keep pace with oil prices at the expense of efficiency and effectiveness, which weakens the flexibility of fiscal policy instruments in responding to the requirements of economic development and achieving the goals of stability, justice and well-being. The sharp drop in crude oil prices in mid-2014 provided an opportunity for most oil countries to address and sterilize the effects of excessive oil addiction in financing the budget and the national economy. Iraq's public finances should be restructured and designed in accordance with economic and financial reform programs and co-exist with declining oil revenues and maximizing alternative resources. Therefore, the design of a new framework for fiscal policy instruments is of

* كلية الإدارة والاقتصاد – جامعة كربلاء

paramount importance, not only to isolate the impact of oil price fluctuations from macroeconomic trends, but also to implement building and reconstruction programs, growth and sustainable economic stability. In this context, the research attempts to dismantle and discuss the main imbalances left by oil hegemony on the budget items and the impact on the macroeconomic activity in the country, in order to find appropriate economic approaches and policies that restore the effectiveness of fiscal instruments and ensure fiscal sustainability in the medium and long term.

المقدمة

لاتزال هيمنة المورد النفطي تشكل التهديد الاخطر لجهود التنمية والاستقرار الاقتصادي في العراق نظرا للتقلبات المستمرة في اسعار النفط والانكشاف الخطير للموازنة والاقتصاد على عائدات الريع النفطي. وتزداد المخاطر المحدقة بالاقتصاد الوطني مع تفاقم ظواهر الفساد المالي والاداري وارتفاع معدلات الكلف والمتطلبات اللازمة لإعمار ما خلفته الحرب على داعش وتغطية الاعباء الانسانية لجموع النازحين والمهجرين في البلد. مع ذلك، قد توفر بعض قنوات الازمة الاقتصادية والمالية الراهنة فرص ذهبية لإعادة النظر بالمنهج الاقتصادي المعتمد والانسلاخ التدريجي عن النمط الريعي في النمو لصالح فسح المجال لجهود القطاع الخاص في قيادة قاطرة النمو والانتاج وتوليد فرص العمل وتنويع قطاعات الانتاج الوطني. في سياق ذلك، يتوقع ان تكون للسياسات الاقتصادية، والمالية على وجه التحديد، دوراً محورياً في دعم واسناد جهود الحكومة في تنفيذ برامج الاصلاح الاقتصادي والمالي وتعزيز فرص النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام، عبر تصميم سياسات مالية جديدة تنسجم ومتطلبات التحول عن النموذج الريعي، وتعمل في اطار تناغم وتنسيق مع السياسات الاقتصادية الاخرى.

اهمية البحث

تستحوذ قضايا المالية العامة في العراق على اهتمام ومراقبة معظم الخبراء والمؤسسات الاقتصادية المحلية والدولية، نظرا للدور الذي تؤديه السياسة المالية كأداة لتوزيع الريع النفطي وتحريك القطاعات الاقتصادية وتوليد فرص العمل. مما يزيد من اهمية ضمان معايير الكفاءة والعدالة والشفافية كأطر ملازمة لاتجاهات عمل السياسة المالية في اقتصاد العراق النفطي

مشكلة البحث

ارتباط عناصر المالية العامة بدورات الرواج والكساد النفطي التي تشهدها اسواق النفط بشكل دوري، تزيد من عمق الاختلالات الهيكلية التي تؤطر النشاط الاقتصادي في العراق وترفع من مخاطر الركود والانزلاق صوب ازمات مالية واقتصادية ناجمة عن انكشاف الاقتصاد الوطني على النفط عبر قنوات الايرادات والنفقات العامة. فضلاً على تسلل تيار الوفرة النفطية الى ادوات الحقيبة المالية وتعطيل قدرة السياسة المالية في معالجة الازمات الاقتصادية القائمة وتحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي.

هدف البحث

يسعى البحث الى رصد وتقييم ادارة المالية العامة في العراق وتفكيك ابرز الاختلالات الكامنة في بنية المالية العامة، بسبب الاتكال المزمن على ايرادات النفط في تمويل النفقات العامة، بغية الخروج بمقاربات واقعية تحاكي برامج الاصلاح الاقتصادي والمالي في البلد وتزيد من فاعلية وكفاءة اداء السياسة المالية في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام.

هيكلية البحث

لغرض تحقيق هدف البحث قُسم إلى ثلاثة اجزاء، ناقش الأول منها اداء السياسة المالية في سياق هيمنة المورد النفطي عبر ست محاور مفصلة، في حين كرس الجزء الثاني لصياغة السياسات اللازمة لإعادة بناء وتصميم السياسة المالية في العراق عبر ست محاور ايضا، أما الجزء الاخير فقد استعرض جملة من الاستنتاجات والتوصيات المركزة والمعدة لصناع القرار

المبحث الاول : اداء السياسة المالية في العراق

غالبا ما تتخذ السياسة المالية في الاقتصادات النفطية نمطاً خاصاً يجنح الى مسايرة اسعار النفط على حساب الكفاءة والفاعلية، مما يضعف مرونة ادوات السياسة المالية في الاستجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية وتحقيق اهداف الاستقرار والعدالة والرفاه. وفي هذا السياق، يمكن رصد جملة من الظواهر التي تؤطر اتجاهات السياسة المالية في اقتصاد العراق النفطي لعل اهمها:

اولا– النفط وعناصر المالية العامة: علاقات التلازم والارتباط

تتسع ادوار السياسة المالية في الاقتصادات النامية باتساع الدور الاقتصادي والاجتماعي للدولة، اما في الاقتصادات النفطية تضاف ادواراً اخرى لقطاع المالية العامة لعل ابرزها توزيع الموارد النفطية على مختلف الطبقات الاجتماعية بشكل مباشر عبر رواتب واجور العاملين في القطاع العام، وبشكل غير مباشر عبر المساعدات وبرامج الاعانة والدعم المقدمة للطبقات الضعيفة. ويفصح النموذج الاقتصادي في العراق عن نمط نمو فريد من نوعه، حيث تكون النفقات العامة (بشقيها الجاري والاستثماري) محركاً لمعظم القطاعات الاقتصادية ومولداً رئيساً لفرص العمل. وحتى بالنسبة للقطاعات غير الحكومية فإنها تعتاش على الموارد النفطية بشكل غير مباشر، من خلال انفاق موظفي الدولة على السلع والخدمات وتعاقد الشركات والمؤسسات الخاصة مع الدوائر والمؤسسات الحكومية، مما يولد تلازماً محكماً بين حركة القطاع النفطي والقطاعات غير النفطية في البلد.

من جانب اخر، ترتبط بنية الموازنة العامة بشكل شبه كامل على النفط، وقد زاحم الاعتماد المفرط على المورد النفطي، في تغطية الايرادات العامة، المصادر الحكومية الاخرى كالضرائب والرسوم وايرادات المؤسسات العامة واضعف من معدلات مساهمتها في تمويل الموازنة. هذا الواقع ولد انكشافاً خطيراً للنفقات العامة على إيرادات الريع النفطي، والمرتبط اساساً

بتقلبات اسعار النفط الموجهة بعوامل ومتغيرات اقتصادية وسياسية عالمية. وهكذا تشكل مصادر تمويل الانفاق العام، تحدي خطير لتوجهات السياسة المالية في تحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي، كونها ترتبط بعناصر تمثل قيدا على جانب الايرادات وتهدد انماط الانفاق العام في البلد.

كما ان ارتباط الموازنة العامة بموارد النفط المتقلبة يجرد ادوات السياسة المالية، والانفاق العام تحديدا، من اداء الدور التنموي المطلوب والتكيف مع الازمات الاقتصادية والمالية بمرونة وكفاءة. ويعني التقلب المستمر لأسعار النفط، بسبب جملة من العوامل الاقتصادية والسياسية، ربط الاقتصاد المحلي بعوامل خارجية، فضلا على كون النفط مورد ناضب وهناك محاولات عالمية جدية للتخلي عن الطاقة الكربونية لصالح الطاقة المتجددة والصديقة للبيئة كطاقة الرياح والطاقة الشمسية[1].

اخيرا، تنبغي الاشارة الى ان استمرار الارتباط المذكور بين الموازنة العامة والنفط قد زاد من عمق الاختلالات الهيكلية القائمة. فعلى مستوى سوق العمل تجذب الوظائف العامة قرابة نصف القوى العاملة في البلد، لما توفره من رواتب ومعاشات مغرية وضمانات مالية وصحية تفوق ما يوفره القطاع الخاص، رغم ضعف الانتاجية الحدية للعامل العراقي في القطاع العام. ونظراً لميول الاستبداد الراسخة في بنية حكومات الدول النفطية، بات التوظيف الحكومي اداة لتوزيع جزء من الريع مقابل تنازل الافراد في حقوقهم بالديمقراطية والمسائلة الشعبية.

ثانيا : العجز الفعلي في البنية المالية

يستخدم الرصيد غير النفطي لقياس العجز المالي الحكومي في البلدان المنتجة والمصدرة للنفط، ويعبر هذا المقياس عن المقدار المالي السالب عند طرح اجمالي النفقات العامة (باستثناء النفقات المصروفة على القطاع النفطي وخدمات الديون كونها تتعلق بسنوات مالية سابقة) من الايرادات غير النفطية. وعند استخدام المعيار المذكور في تحديد مقدار العجز المالي الحكومي في العراق فانه يقارب من (72-) ترليون دينار عام 2017، وتفصح الاشارة السالبة بان الايرادات غير النفطية لا تشكل سوى (5%) من الناتج المحلي الاجمالي، في حين يتراوح مقدار الايرادات النفطية ما بين (46-50%) من مكونات ذلك الناتج في العراق. ويعني ذلك بان البلد يعتمد على الايرادات النفطية في تغطية نفقاته العامة.

ان ضآلة مساهمة الايرادات غير النفطية في تركيب الموازنة العامة يشكل تهديداً مالياً خطيرا نظرا لتركيب الموازنة العامة القائم على ضخامة النفقات التشغيلية، وفي مقدمتها الرواتب والاجور والمعاشات، والتي تستحوذ على قرابة (50%) من اجمالي النفقات العامة، وهي تغطى بالموارد النفطية او/و من خلال الاقتراض الداخلي والخارجي حين تتدهور اسعار النفط في الاسواق العالمية. ويلزم الاختلال المالي الكامن في بنية المالية العامة الى انتهاج مسار التعزيز المالي Fiscal consolidation في الامدين القصير والمتوسط، وتنويع مصادر الدخل القومي عبر برامج ومشروعات انمائية في الامد البعيد. وتتطلب الحاجة السعي الجاد الى تعظيم موارد الموازنة غير النفطية اتساقا مع المخاطر التالية[2] :

1- نظرا لارتفاع حجم الانفاق الحكومي نسبة الى الناتج المحلي الاجمالي الى قرابة (46%)، ينبغي تقليص دور الدولة لصالح فسح المجال لاقتصاد السوق وتعزيز دور القطاع الخاص في النشاط الاقتصادي.

2- تفصح بيانات وجداول الموازنة العامة استمرار اعتماد الاقتصاد العراقي على الايرادات النفطية لتغطية النفقات العامة، رغم ان النفط مورد ناضب ومتقلب، مما يقتضي اعادة تركيب الايرادات العامة وضمان تنويع مصادر تمويل الموازنة الاتحادية.

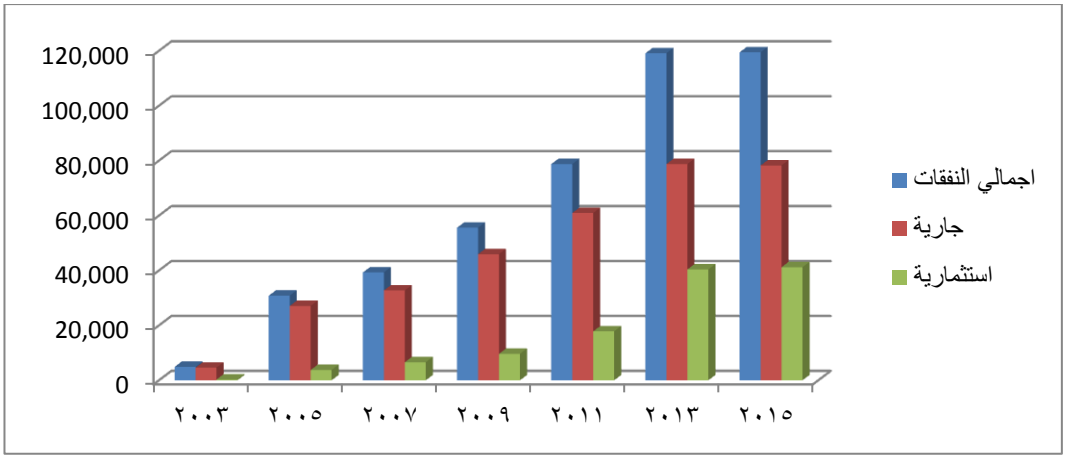
3- انحسار الموارد النفطية يمنح العراق فرصة ذهبية لإعادة هيكلة النفقات الحكومية وتقليص غير الضروري منها، والعمل على حصر الاوعية الضريبية المتهربة والتي تراكم الدخول والثروات خارج نطاق المالية العامة واهدافها الاقتصادية والاجتماعية.

4- خلفت اعباء الحرب على داعش وتكاليف اعادة الاعمار وتنمية المناطق المحررة ضغوطاً مالية خطيرة تتطلب تصميم برامج مالية متشددة وبما يخدم اعادة توجيه الموارد المالية صوب اهداف التنمية والاستقرار والتصدي لمظاهر الهدر والاسراف.

ثالثا: الطاقة الاستيعابية واختلال هيكل النفقات

من ابرز خصائص المالية العامة في العراق، التزايد الملحوظ في الشق التشغيلي من النفقات العامة على حساب الشق الاستثماري (كما يبين شكل (1) في ادناه)، حيث يلاحظ تزايد النفقات التشغيلية في حقب الازدهار النفطي وتدفق الايرادات بغزارة، في حين تشكل تلك النفقات عبئاً كبيراً على موازنة الدولة حين تنحسر الايرادات النفطية وتعجز الإيرادات غير النفطية عن تعويض الفارق. فضلا على صعوبة ضبط وتقليص النفقات التشغيلية كون معظمها رواتب واجور ومعاشات لا يمكن المساس بها لأغراض اجتماعية وسياسية في العادة.

شكل (1) اتجاهات النفقات العامة خلال المدة (2003-2015)



المصدر : من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (1)

ويعد نموذج الاقتصاد العراقي، توزيعياً كثيف الاحادية صوب القطاع النفطي ضعيف الكفاية الانتاجية يتمتع بتكاليف اجرية حقيقية عالية نسبياً لا تسمح بتوليد فرص عمل جديدة بل هو على العكس مولد للبطالة ولا يمتلك الامكانية والمرونة الكافية

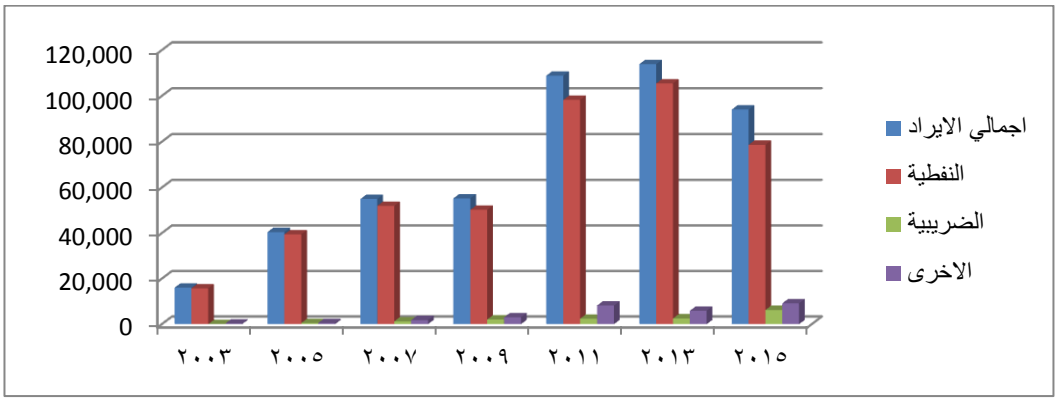
في امتصاص معدلات نمو قوة العمل السنوية. فأداء النفقات الاستهلاكية العالية للسياسة المالية جاء متلازما مع اشتداد احادية الاقتصاد وانحسار مساهمة القطاعات الانتاجية الاخرى خارج القطاع النفطي في تكوين الناتج المحلي الاجمالي.

وقد شهدت الموازنات العامة خلال السنوات الاخيرة ظاهرة مالية خطيرة تتمثل بارتفاع النفقات الجارية وتحقيق فوائض مالية في النفقات الاستثمارية، بسبب انحراف الاستفادة من تخصيصات الموازنة الاستثمارية بشكل امثل. وهذا يعني ان الطاقة الاستيعابية لنفقات الموازنة التشغيلية تمتلك المرونة والقدرة العالية على الانتفاع والتنفيذ المالي في حين تنحرف الطاقة الاستيعابية للمشاريع الاستثمارية وتنخفض عن معدلات الانتفاع الحقيقي والمالي بنسبة لا تتعدى (50%) في المتوسط. ويحول الفائض في انحراف مستوى الاستفادة من الطاقة الاستيعابية الاستثمارية في الموازنة العامة الى مورد تمويل اضافي لبرامج التوسع السنوي في الموازنة التشغيلية للعام المقبل[3].

رابعاً : ضعف الايرادات غير النفطية.

تنعكس خصائص الاقتصاد العراقي في بنية الموازنة العامة بشكل كبير، اذ ينكشف تمويل الموازنة العامة على ايرادات الريع النفطي بنسب تتراوح (80–90%) مع انحسار ومحدودية الايرادات غير النفطية الاخرى كما يبين شكل (2). فقد بلغت الايرادات غير النفطية في تقديرات الموازنة العامة لعام 2017 قرابة (8) ترليون دينار، منها (5,7) ترليون دينار حصيلة الضرائب (4 ترليون دينار ضرائب مباشرة عن دخل الملكية و1,7 ترليون دينار ضرائب غير مباشرة كالجمارك وغيرها). ويعني ذلك عدم تجاوز الايرادات غير النفطية نسبة (5%) من اجمالي الناتج، اي قرابة (8%) من ايرادات الموازنة الاتحادية. اما الايرادات غير النفطية فقد بلغت نحو (2,4) ترليون دينار.[4]

شكل (1) مصادر تمويل الايرادات العامة خلال المدة (2003–2015)



المصدر : من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (2)

وفي سياق متصل، لا زالت المؤسسات الاقتصادية العامة تعاني عجزا" بإيراداتها في الحصيلة الكلية، بمعنى انها لا تشكل رافدا" لدعم الموازنة المالية العامة للدولة بل عبئا" عليها. ومن غير المتوقع انخفاض هذه العبء في الوقت الراهن. ويعتمد مقدار الايرادات غير النفطية التي يمكن الحصول عليها ليس فقط على حجم الاوعية الضريبية المختلفة، بل ايضا على

كفاءة ونزاهة الجهاز الضريبي الحكومي. وباستثناء رواتب منتسبي اجهزة الدولة، لا يمكن الحديث عن وعاء ضريبي قابل للتعريف اجرائيا" دون التباس يقترب من الاعتباط في كثير من الاحيان[5]. وبحسب احصاءات العام 2016 لم تتجاوز الايرادات الضريبية بمجملها (2%) من الناتج المحلي الاجمالي وتشكل ضريبة الدخل والملكية (الضرائب المباشرة) نصف هذه النسبة تقريباً.

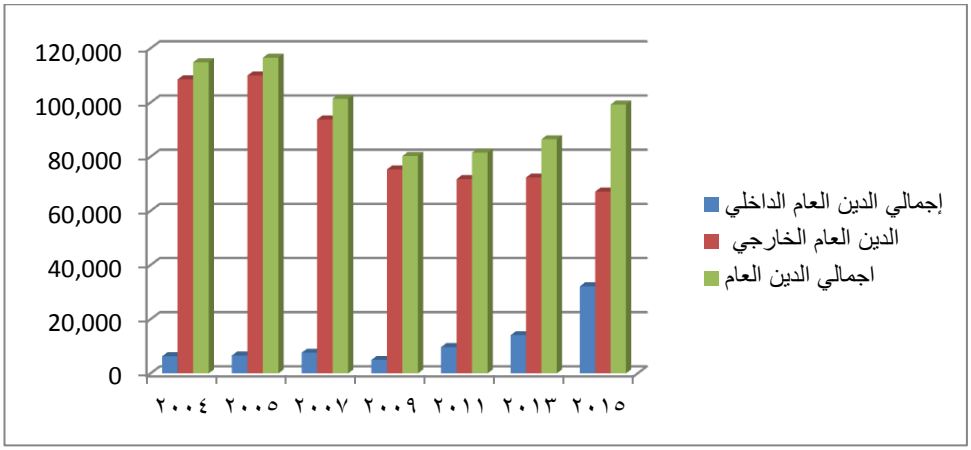
ان عدم الجدية في معالجة القصور في ادارة الجهاز الضريبي خلال السنوات السابقة كرس المزيد من التشوهات وانعدام الكفاءة والفساد، ما انعكس سلباً في الحصيلة الضريبية نسبة الى الايراد الكلي للموازنة. كما اسهم تدفق العوائد النفطية في ضمور الحافز نحو التعبئة الداخلية للموارد الضريبية كرافد مستقبلي، على الأقل لممارسة الدور الاسنادي للإيرادات النفطية[6].

خامساً : قيد العملة الاجنبية.

التنفيذ غير الدقيق للسياسات الاقتصادية والتخبط في ادارة الملف الاقتصادي وتدهور الوضع السياسي والأمني والتقلب المستمر لأسعار النفط، كلها عوامل تنذر بانحسار إيرادات النفط الخام، وتزيد من ضغوط استخدام احتياطيات البنك المركزي العراقي لتمويل العجوزات المالية المتفاقمة، مما يولد ضغوطاً حقيقية على سعر صرف العملة وانفلات معدلات التضخم في البلد[7]. لذا تقتضي التقلبات الحالية لأسعار النفط إعادة تصميم الموازنة العامة على معيار العملة الأجنبية لإدارة الأزمة بكفاءة. اذ يتمثل القيد الشديد على الاقتصاد الوطني في المقدار المنخفض لإيرادات العملة الأجنبية مقارنة بالمعدلات التي تطبّع عليها الاقتصاد العراقي بكافة قطاعاته. ويلزم ذلك صناع السياسة الاقتصادية على التركيز على قيد العملة الأجنبية كمحدد لبرامج التوسع في العجز المالي الحكومي. ان انحسار تدفق الدولارات النفطية بالمعدلات السابقة هي القيد الأصعب على النفقات الحكومية وعلى مجمل النشاط الاقتصادي، لأن ما يدخل العراق منها يقتصر على مورد النفط واصبح تطوير قطاع النفط يستحوذ على جزء كبير من تلك الموارد [8].

وحتى الان تم معالجة شحة العملة الاجنبية عبر الاستحواذ على احتياطي البنك المركزي، من خلال تمويل عجوزات الموازنة العامة بالدين الداخلي، والذي رفع لاحقاً معدلات الطلب على الدولار واستنزف الاحتياطي النقدي لدى البنك المركزي ليتجه صوب معدل (45) مليار دولار اواخر العام 2017، بعدما لامس عتبة (80) مليار دولار عام 2013. من جانب اخر، تم الاعتماد على القروض الخارجية لإدامة برامج الانفاق العام، بعد اخفاق الحكومة في ضبط وترشيد النفقات الجارية بشكل يتلاءم وابعاد الازمة المالية الراهنة. وقد زاد ذلك من معدلات نمو الدين الخارجي، لتكون النتيجة تفاقم معدلات الدين العام وتهديد الاقتصاد الوطني من خطر الانزلاق مجددا في فخ المديونية ورهن موارد الاجيال الى البنوك والمؤسسات الدولية. ويبين شكل (3) اتجاهات الدين العام بشقيه الداخلي والخارجي خلال المدة (2004-2015).

شكل (3) اتجاهات الدين العام في العراق للمدة (2004-2015)



المصدر : من عمل الباحثان بالاعتماد على الملحق (3)

سادساً : الموازنة العامة وفقدان المنهج الاقتصادي

عانت الموازنات العامة المتعاقبة في العراق منذ العام 2003 من غياب الرؤية الاستراتيجية وفقدان البرامج الاقتصادية اللازمة لتحقيق التنمية والاستقرار الاقتصادي. فقد عززت موازنة البنود، المعتمدة من لدن الحكومة العراقية، مسارات الهدر والضياع الاقتصادي للموارد النفطية عبر مضاعفة معدلات النفقات التشغيلية (الاستهلاكية) من جهة، وضعف ادارة وتنفيذ النفقات الاستثمارية من جهة اخرى. وقد ولد ذلك اختلالاً رافق اتجاه السياسة المالية في العراق، اتخذ شكل العجز في الاعداد والفائض في التنفيذ، مما انعكس سلباً في معظم متغيرات الاقتصاد الوطني [9]. ورغم تعدد ابعاد العلاقة بين الموازنة العامة ومفاصل الاقتصادي الكلي في معظم البلدان النامية، لا تسمح موازنة البنود الحالية بتفعيل اطر هذه العلاقة في الاقتصاد العراقي. وينبغي التأكيد على ان العبرة ليست في رفع حجم النفقات العامة، بل بالكيفية التي تستوعب بها قطاعات الاقتصاد الوطني تلك النفقات وفق برامج وخطط محكمة، والاثار المترتبة عليها في تعزيز اهداف التنمية والعدالة والرفاه.

المبحث الثاني: اعادة بناء وتصميم السياسة المالية في العراق

وفر الهبوط الحاد لأسعار النفط الخام منتصف العام 2014 فرصة لمعظم البلدان النفطية لمعالجة وتعقيم الاثار التي ولدها الادمان المفرط على النفط. ويفترض ان تتحول التحديات الى فرص لإعادة هيكلة وتصميم السياسة المالية العامة في العراق وفقا لبرامج الاصلاح المالي والاقتصادي، والتعايش مع انحسار الإيرادات النفطية. وفي هذا السياق، يكتسب تصميم اطارا جديدا لأدوات السياسة المالية اهمية قصوى، ليس فقط لعزل تأثير تقلبات اسعار النفط عن اتجاهات الموازنة العامة، وانما ايضا لتنفيذ برامج البناء والاعمار وتحقيق النمو والاستقرار الاقتصادي المستدام. وفيما يلي جملة من المقاربات التي يمكن ان تشكل خط الشروع في تحقيق الاصلاح المالي المنشود.

اولا: استهداف التعزيز المالي.

يتطلب الاختلال المالي في بنية الموازنة العامة في العراق تركيز جهود السياسة المالية على تعظيم الايرادات غير النفطية لجعل الرصيد المالي غير النفطي ضمن الحدود المقبولة، وذلك من خلال تقليص معدلات نمو النفقات التشغيلية وتعظيم الايرادات غير النفطية. ولأجل ذلك، وحفاظا على ثبات الرصيد المالي غير النفطي في الامد القصير، ينبغي تفعيل حزمة من السياسات الحكومية على المستوى الوطني او على مستوى المحافظات والاقاليم، لأجل خفض العجز المالي والحد من تراكم رصيد الدين العام.

بعبارة اخرى، ينبغي العمل على خفض العجوزات المالية وكبح معدلات تزايد الدين العام من خلال اعادة هيكلة النفقات العامة وخفضها الجارية منها بالقدر الممكن، مع الاستمرار في جهود رفع مناسيب الايرادات غير النفطية. وذلك لخفض معدلات الرصيد المالي غير النفطي خلال الاعوام الثلاث القائمة من (72-) ترليون دينار عام 2017 الى قرابة (42-) ترليون دينار في العام 2020، على افتراض استقرار حجم الانفاق العام ضمن نطاق (100) ترليون دينار. وهذا يتطلب ان تكون نسبة التغيير في الرصيد المالي النفطي باتجاه الانخفاض او التقليص بحدود (70%). ويلزم ذلك تحسن الايرادات غير النفطية بشكل مؤثر بما فيها الضرائب والرسوم والايرادات الرأسمالية خلال السنوات (2018 – 2020). ولأجل تحقيق ذلك لابد من البدء بحزمة من الخطوات لعل اهمها [10]:

1- الابقاء على سعر (46) دولار في موازنة 2018، وايداع المبالغ الاضافية والناجمة عن تحسن اسعار النفط في صندوق مدفوعات الدين العام، لأجل تسديد كافة الديون الداخلية والخارجية. ويمكن اعتماد هذا المنهج خلال السنوات المقبلة لتحقيق فوائض مالية قد تستخدم في صناديق الاجيال او الاستقرار، وكما هو معمول به في العديد من الاقتصادات النفطية.

2- التعاقد مع شركات دولية رصينة في تحصيل ايرادات المنافذ الحدودية والحد من معدلات الفساد التي ترافق كافة عمليات التخليص الجمركي وبما يضمن تعظيم الايرادات العامة.

3- اعادة النظر بالنظام الضريبي وتحديث طرق واساليب الجباية وتوسيع الاوعية الضريبية القائمة، للحد من التهرب الضريبي الحالي وضمان غزارة الايرادات الضريبية وبما يسهم في تعويض الانحسار في الايرادات النفطية.

4- اعادة النظر بالدعم الحكومي واقتصاره على الطبقات المحدودة الدخل لأجل تفادي شبهات الفساد التي اطر عمل شبكة الحماية الاجتماعية والبطاقة التموينية منذ سنوات، وضمان وصول الدعم الحكومي لمستحقيه.

ثانيا: ضبط واصلاح هيكل الانفاق العام

مع توقع استمرار تقلب أسعار النفط بعيدا عن المعدلات التي تطبعت عليها الموازنات العامة في العراق، يتعين على النفقات الحكومية التكيف التدريجي مع برامج الضبط والتقليص، خصوصا الجارية منها. ويتطلب ذلك إصلاحات جذرية تعمل على تحسين التوازن الهيكلي للمالية العامة على نحو جوهري ومستدام من خلال تحسين كفاءة بنود الإنفاق في الموازنة العامة وعلى النحو الاتي[11]:

1- اصلاحات فاتورة الأجور والمعاشات في العراق كونها البند الأكبر والأسرع نموًا في الموازنة العامة للدولة، ويمثل ضبط وترشيد هذا البند أولوية ملحة بالنسبة للحكومة العراقية. وتهدف الإصلاحات المدعومة من المؤسسات الدولية إلى

تحقيق وفورات جوهرية في الموازنة العامة للدولة من خلال إنشاء أدوات حماية هيكلية ضد أعمال الاحتيال والتلاعب في عمليات انفاق الرواتب والاجور.

2- تعاني ادارة النفقات الاستثمارية في العراق من ضعف كبير في جوانب الادارة ومعدلات التنفيذ والرقابة، وقد ولد ذلك تراجعا حادا في جهود الاستثمار والاعمار والبناء وتفشي ظواهر الفساد والمحسوبية في معظم المشروعات الحكومية. مما يحتم اعادة النظر في ادارة الاستثمارات العامة بالشكل الذي يضمن كفاءة الاحالة والتنفيذ. وربما تكون الشراكة مع القطاع الخاص احدى الحلول المطروحة لتجاوز تلك المصاعب.

3- في سياق المعدل السريع لتراكم الدين العام (بشقيه الداخلي والخارجي) في العراق، والخبرات المحدودة بشان ادوات الدين الاساسية واحتياجات التمويل المتنامية، فان تعزيز ادارة الدين العام في العراق بات ضرورة ملحة. وينبغي لأجل ذلك تحسين معدلات المساءلة والشفافية في عمليات الاقتراض العام، فضلا على ضرورة تعزيز امكانات تمويل العجز المالي الحكومي عبر تفعيل الاسواق المالية لامتصاص المدخرات والمكتنزات المحلية.

4- اعادة النظر بنظام الرواتب التقاعدية والتأمينات الاجتماعية في العراق لما يعتريه من تشوه واختلال وانعدام في العدالة وارتفاع في التكاليف، كما إنه يتسم بعدم الاستدامة المالية على المدى القصير نسبياً. وثمة حاجة ملحة إلى اجراء إصلاحات هيكلية ومؤسسية لتامين السلامة المالية من خلال مبادئ جيدة لتصميم الرواتب، وذلك على ضوء التركيبة العمرية للسكان في العراق. وسيعمل ذلك لاحقا على تحقيق وفورات كبيرة في المالية العامة وتتحقق نتائج طيبة، خوصا اذا ترافق مع اعتماد نظام موحد للرواتب ومشترك بين القطاعين العام والخاص.

5- اعادة النظر بنظام شبكات الحماية القائم لما يعتريه من ثغرات وفجوات كبيرة في تغطية الشرائح الفقيرة والمستضعفة. ويمكن تفعيل قانون شبكات الحماية الاجتماعية الجديد، والذي اعد عام 2014، لضمانه وصول التحويلات النقدية الى المستحقين وبما يؤدي الى تحسين كفاءة واستدامة شبكات الحماية كطوق حماية اقتصادية للطبقات الفقيرة.

1- حوكمة الادارة المالية العامة في البلد من خلال كبح معدلات الفساد وتفعيل بنود قانون الادارة المالية وضمان شفافية الموازنة العامة، فضلاً على اصدار التقارير المتضمنة لجداول المالية العامة وبما يتوافق مع المعايير الدولية [12].

ثالثا : اعداد استراتيجية مالية مرنة.

أن المسؤولية الاساسية للخروج من اضاعة فرص الاستقرار التي وفرتها السياسة النقدية، كمظلة للتنمية، تقع على تبني سياسة مالية قادرة على توليد استثمارات محركة للعجلة الاقتصادية حالاً، ولاسيما المشروعات الكبرى وبشكل خاص مشاريع البنية التحتية والمشاريع الاستراتيجية العابرة للمحافظات والاقاليم وخلق سوق وطنية بإمكانها استيعاب وتحريك قوة العمل من مجال الى مجال اخر بشراكة وانسيابية واضحة وصريحة بين الحكومة والسوق او قطاع الاعمال الوطني. حيث يمكن إعادة هندسة السياسة المالية، ولاسيما التوجهات المسؤولة عن الركود الاستثماري في القطاع الحقيقي، عبر تحريك القطاعات عالية الانتاجية والتي لا يمكن للقطاع الخارجي عبر سياسة الباب المفتوح الراهنة منافستها، مما يعني إعادة تخطيط اولويات التنمية وتنفيذ سياسات اعمار رصينة والدخول في مجالات تستطيع جذب قوة العمل والتصدي للبطالة وتفعيل الادخارات عن طريق توليد الكيانات الخالقة للسوق (الشركات المساهمة الحكومية الاهلية المشتركة)[13].

رابعا : توسيع الطاقة الاستيعابية للموازنة الاستثمارية

لأجل تحقيق نسب انجاز مستهدفة للنفقات الاستثمارية والتغلب على معضلة الطاقة الاستيعابية لها ينبغي رفع كفاءة تنفيذ الموازنة الاستثمارية عن طريق انشاء صندوق ضامن للاستثمار تودع فيهِ تخصيصات الاستثمار السنوية او اية فوائض مالية لمصلحة توفير لوازم التنمية في الموازنة. ويكون هذا الصندوق ممُول وضامن للشركات المقاولة بغية رفع الطاقة الاستيعابية للموازنة الاستثمارية بمساعدة وإداء عالي لشركات المقاولات الدولية. كما يتوجب تحويل الفوائض المتحققة جراء ضعف تنفيذ الموازنة الاستثمارية الى الموازنة الاستثمارية للعام المقبل (حصرا)، خصوصا وان جزء كبير من المشاريع الاستثمارية العامة بحاجة الى سنوات للإنجاز. ويتسم النمط الجاري في ادارة الموازنة العامة بتغطية المصروفات الثابتة في الموازنة، التي تمثل بشكل عام الموازنة التشغيلية، على حساب وضع جانب كبير من الموازنة الاستثمارية الى احتمالات العجز وتقلب سوق النفط وعدها مصروفات متغيرة، ويقتضي التصدي لهذا النمط تصحيح المسار الانمائي للبلد بحصر عوائد النفط ولاسيما الاستثمارات الجديدة منها وبنسب مرتفعة لا تقل عن (75%) لمصلحة الموازنة الاستثمارية شريطة توافر حُسن التنفيذ والاداء الصحيحين[14].

خامساً: اعتماد موازنة البرامج والاداء

يتطلب الوضع الاقتصادي الراهن في العراق تحديد السياسات والاهداف الاقتصادية المطلوبة عند اعداد الموازنة العامة، فالموازنة يجب أن تكون ترجمة للبرامج والسياسات الاقتصادية في البلد. وتساعد موازنة البرامج والاداء على تحقيق هذه المهمة بالاعتماد على مخرجات الانفاق (أي على العمل المنجز نفسه). وهي السياسة الكفيلة بالإجابة عما اذا كانت آلية العمل المنجز تساوي ما انفق فعلا، وهل تتناسب الخدمة المقدمة مع كلفتها، مع التركيز على كفاءة استخدام الموارد. وبذلك فان موازنة البرامج ستعمل على الحد من الفساد كونها تفرض رقابة لاحقة على الصرف، وتسمح لديوان الرقابة المالية بتقييم كفاءة اداء وحدات الانفاق. وتعتمد موازنة البنود على ثلاثة ركائز رئيسة[15] :

- اعتماد الادارة العلمية في كيفية استخدام الموارد واستغلالها بشكل أمثل.
- قياس الاداء من خلال التكلفة المعتمدة لهذه البرامج.
- تصنيف البرامج والاجراءات الحكومية الى مجموعات اساسية ذات معنى مرتبط بكل وظيفة من الوظائف التي تقوم بها الوحدات الادارية او الاقتصادية.

ان موازنة البرامج والأداء تشكل المدخل الأساس لنمط أكثر تقدما في اعداد الموازنة العامة واصلاح المالية العامة في العراق. ويعد اعتماد موازنة البرامج والاداء خطوة طويلة باتجاه تطوير واصلاح نمط المالية العامة في العراق والحد من الفساد وضعف الكفاءة الناجم عن اعتماد موازنة البنود في تخصيص الموارد المالية. كما تفرض موازنة البرامج والاداء اعادة النظر بالهيكل التنظيمي للإدارة الحكومية بشكل يتناسب مع حسن الاداء في تنفيذ البرامج والانشطة التي تتضمنها الموازنات

العامة. فضلا عن كونها تتسم بالمرونة العالية لاعتمادها على طرق وحلول بديلة لتنفيذ البرامج والأهداف الاقتصادية في حال تلكؤ أو أخفاق وحدات الأنفاق العام في تنفيذها على وفق الآليات التنفيذ المصممة .

سادساً: عزل الموازنة العامة عن اضطرابات السوق النفطية.

تبنت دول الخليج منذ سنوات تجربة انشاء صناديق ثروة سيادية لاستثمار الفوائض النفطية في الاسواق العالمية والتحوط من تقلبات اسعار النفط وعزل اثارها السلبية عن اتجاهات الموازنة والاقتصاد والوطني. وقد نجحت تلك الصناديق في امتصاص زخم الانهيار الاخير في اسعار النفط من خلال لجوء معظم تلك البلدان (السعودية والكويت على وجه التحديد) استخدام اموال الصناديق السيادية في تحقيق الاستقرار المالي والاقتصادي وابعاد اقتصاداتها عن الجزء الحاد من الازمة. ويمكن للاقتصاد العراقي الاستعانة بهذه التجربة خصوصا بعدما شهدت اسعار النفط تعافيا تدريجيا حتى لامست الاسعار عتبة (70) دولار للبرميل مؤخرا. حيث ينبغي للحكومة مراكمة فائض اسعار النفط، عن المستويات الافتراضية المحددة في الموازنة، في صناديق تعد لهذا الغرض، وذلك حين تتعافى الايرادات النفطية وتتدفق الدولارات النفطية للبلد بغزارة كما حدث خلال السنوات (2011، 2012، 2013).

ويمكن لصندوق الثروة السيادي أن يأخذ اتجاهين في ادارة المخاطر المحتملة جراء تقلب اسعار النفط الخام وانعكاسها في الايرادات العامة، الاتجاه الأول: ادارة الموارد المالية في الصندوق من خلال تفضيل السيولة على العائد المتوقع، وبإمكانه توفير موارد للموازنة تكفي لتغطية نفقات الضرورية للحكومة عند هبوط اسعار النفط. في حين يعتمد الاتجاه الآخر من صناديق الثروة السيادية على تفضيل العائد المتوقع على السيولة، لأجل زيادة راس مال الصندوق[16]. وينبغي الالتفات الى ان انشاء صناديق استثمارية/ استقراريه لاستيعاب الفوائض النفطية يتطلب تطوير هياكل وقواعد شفافة لاستخدام وإدارة ومراقبة ومسائلة إدارة هذه الصناديق، من خلال العمل على تامين الاتجاهات الاتية [17]:

1- تأمين إدارة فنية رصينة مستقلة ترسم الخطوط العامة لسياسة استثمار صناديق الثروة السيادية بالتعاون مع البنك المركزي ووزارة المالية عند التنفيذ.

2- تحديد استراتيجية وسياسات عمل تلك الصناديق من اجل تمكينها من تحقيق الاستقرار والاستثمار ضمن قواعد شفافة واطر عمل كفوءة.

3- وضع قواعد لاستخدام الموارد المالية لهذه الصناديق لأجل تغطية العجوزات المالية في الموازنة العامة حين تنخفض العوائد النفطية للبلد .

واخيرا ينبغي أن تتم المصادقة على تعيين إدارة الصناديق وقواعد عملها واستراتيجية وسياسات استثمار أصولها وكذلك السحب منها بموافقة مجلس النواب .كما يقوم المجلس بمتابعة وتقييم ومسائلة إدارتها دوريًا اعتمادًا على متابعة فنية ومحاسبية تقوم بها جهات عامة (مدنية ومهنية رصينة). ويمكن الاستفادة، في هذا الخصوص، من تجربة الصناديق المماثلة المنتشرة في معظم الدول النفطية خاصة النرويج ودول الخليج.

الاستنتاجات و التوصيات

اولا: الاستنتاجات

رغم مناقشة العديد من محاور اصلاح المالية العامة وتفعيل دورها الاقتصادي والتنموي ضمن فقرات المطلب الثاني الا ان الدراسة توجز مجموعة من الاستنتاجات لأجل ابراز عدد من النقاط المفيدة في اشتقاق التوصيات:

1- توجد حالة اقتران بين مهام السياسة المالية والاقتصاد الريعي في العراق، جعلت آلية عمل الادوات المالية محكومة بالمؤثرات الخارجية، ما اضعف مستويات الاداء وزاد من حدة التناقضات التي افضت باتجاه الاخفاق في تحقيق الأهداف الأساسية، ممثلة بالكفاءة الاقتصادية والعدالة التوزيعية، الأمر الذي أضعف من فاعلية وكفاءة السياسة المالية في بلوغ المستوى الذي تتناسب فيه عملية توزيع عائدات النفط عبر الموازنة العامة مع تحقيق الرفاهية الاقتصادية والديمقراطية السياسية.

2- اخفاق السياسة المالية في تأمين مصادر بديلة للمورد النفطي تعمل كمثبتات تلقائية للموازنة العامة افقد المالية العامة في العراق اليات الاستقرار التلقائي من جهة وزاد من مسايرة اتجاهات الدورة الاقتصادية العالمية من جهة اخرى.

3- يتمثل القيد الشديد على الاقتصاد الوطني في المقدار المنخفض لإيرادات العملة الأجنبية مقارنة بالحجوم التي تطبّع الاقتصاد العراقي عليها بكافة قطاعاته.

5- ترتفع المخاطر مع امتلاك الطاقة الاستيعابية لنفقات الموازنة التشغيلية المرونة والقدرة العالية على الامتصاص والانتفاع والتنفيذ المالي في حين تنحرف الطاقة الاستيعابية للمشاريع الاستثمارية وتنخفض فيها معدلات الانتفاع الحقيقي والمالي.

69-غياب الرؤية الاستراتيجية للسياسات المالية والتخبط في التنفيذ ،احد ابرز اسباب تعثر الاقتصاد العراقي خلال السنوات السابقة، فقد غيبت البرامج الاقتصادية عن ابواب النفقات والايرادات الحكومية التي تضمنتها موازنات الاعوام السابقة رغم الوفورات المالية النفطية التي حققها البلد لغاية العام 2014 مما افقد العراق فرص حقيقية للتطور والنمو الاقتصادي.

ثانيا: التوصيات

انسجاما مع ما خرجت به الدراسة من استنتاجات يمكن الخروج بعدد من التوصيات والمقترحات المفيدة لصناع القرار في البلد:

1- نظرا لتذبذب حجم الايرادات النفطية بسبب تقلب معدلات التصدير والاسعار، ينبغي انشاء قسم خاص في وزارة المالية لدراسة أسواق النفط العالمية والافاق المستقبلية للأسعار والتنبؤ بها، لبناء القدرات اللازمة للتعايش والتصدي لتسلل دورات الركود والرواج التي تشهدها اسواق النفط العالمية باستمرار.

2- يتطلب تعظيم انتفاع المجتمع من المال العام تطبيق مبدأ اقل التكاليف لتحقيق الاداء المستهدف، مما يتطلب مراجعة جميع الانشطة واجراء تحليل (الكلفة_المنفعة) المقارن، للتحول نحو اسس مختلفة للتنظيم وبدائل جديدة للإجراءات التقليدية.

3- ينبغي ان تتركز جهود السياسة المالية في العراق في البحث عن الفرص المعظمة للموارد غير النفطية التي تجعل مقياس الرصيد المالي غير النفطي هدفا للتعزيز والتكيفات المالية المطلوبة على مستوى ضبط النفقات العامة والسيطرة عليها وتعظيم الايرادات غير النفطية.

4- لأجل تحقيق نسب انجاز مستهدفة للنفقات الاستثمارية والتغلب على معضلة الطاقة الاستيعابية لها ينبغي رفع كفاءة تنفيذ الموازنة الاستثمارية عن طريق انشاء صندوق ضامن للاستثمار تودع فيهِ تخصيصات الاستثمار السنوية او اية فوائض مالية لمصلحة توفير لوازم التنمية في الموازنة.

5- ينبغي فسح المجال لتدابير تقليص الطلب على العملة الأجنبية عبر تفعيل واصلاح السياسات الضريبية القائمة وامتصاص ادخارات الجمهور من خلال تفعيل الجهاز المصرفي فضلا على احكام قبضة البنك المركزي على حركة الدولار والرقابة على المصارف ومكاتب الصيرفة والتجار .

6- يتطلب الاقتصاد النفطي العراقي انشاء صندوق سيادي يضطلع بمهمة عزل الموازنة العامة والاقتصاد الكلي عن تقلبات أسعار النفط العالمية، لأجل تحقيق الاستقرار على المستوى الاقتصادي والمالي وحفظ حقوق الأجيال القادمة، إلى جانب كونه مرتكز مهم للشروع بالمشاريع ذات الأولوية الاقتصادية والاجتماعية من اجل تحقيق النجاح في عملية التنمية الاقتصادية.

7- ينبغي الالتفات إلى عدد من التحديات التي تحدّ من مرونة أدوات الحقيبة المالية في تحقيق أهدافها في الاقتصادات النفطية ومنها العراق، إذ تشكل البيروقراطية المعقدة وتفشي مختلف مظاهر الفساد والمحسوبية وضعف مستوى الشفافية والإفصاح وتخلف أساليب الإدارة والتكنلوجيا في كافة مؤسسات الدولة، قيودا كابحة لتفعيل دور السياسة المالية إزاء التحديات التي تواجه البلد، مما يستدعي إعادة هيكلة إدارة المالية العامة في العراق وتعزيز الشفافية والمساءلة والإفصاح، واعتماد تكنلوجيا حديثة في إدارة كافة المؤسسات الحكومية، بدعم وإسناد من المؤسسات الرقابية الدولية.

8- ترشيد أو تقييد النفقات العامة ببنودها كافة، ومحاصرة مسببات الهدر والضياع المالي، عن طريق اعتماد الوسائل الرقابية والتنظيمية المتاحة. ويتطلب هذا الإجراء تبني جملة من الإجراءات الملائمة والمصاحبة لذلك، مثل رفع أسعار الخدمات الحكومية على ان يصاحبها رفع الدخل الحقيقي للفئات ذات الدخل المنخفض، وبالشكل الذي ينسجم مع تكاليفها النهائية ، و في خطوة مصاحبة أو تالية يتم توجيه الموارد المالية المتاحة نحو دعم القطاعات الأخرى غير النفطية، بغية رفع نسبة مساهمتها في تكوين الناتج المحلي الإجمالي، وبما يضمن توفير التخصيصات المطلوبة لدعم الإيرادات العامة.

9- لابد من التوجه الجاد من السلطتين التشريعية والتنفيذية لإعادة النظر في إعادة هيكلة الموازنة العامة و بناء أولوياتها لمنح النمو والاستقرار الاقتصاديين اللذان لهما الدور البارز في توجهات السياسة المالية في العراق. عن طريق تبني جملة من الاستراتيجيات بدافع التأثير في مستوى أداء السياسة المالية، وتعزيز متطلباتها عن طريق تنويع إيراداتها، وعلى نحو يجردها من الاعتماد المطلق على الريع النفطي.

المصادر

1- حيدر حسين ال طعمة ،الاقتصاد العراقي وتحديات السياسة المالية: مركز الفرات للدراسات للتنمية والدراسات الاستراتيجية.

2- مظهر محمد صالح، التعزيز المالي للعراق : رؤية للأعوام 2018-2022، جريدة الصباح، العدد 4029ص12.

3- مظهر محمد صالح، الطاقة الاستيعابية للنفقات التشغيلية ومرونة الكلفة المالية للسياسة النقدية، مجلة العلوم الاقتصادية والادارية، مجلد 18، العدد 65، كلية الادارة والاقتصاد، جامعة بغداد، 2012، ص257.

4- مظهر محمد صالح، التعزيز المالي للعراق، مصدر سابق، ص1.

5- احمد ابريهي علي، الاقتصاد المالي الدولي والسياسة النقدية، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2012، ص87.

6- مازن عيسى الشيخ راضي وفرحان محمد حسن، مستقبل السياسة المالية في العراق بين الريعية واللاريعية، مجلة الغري للعلوم الادارية والاقتصادية، جامعة الكوفة، العدد 28، 2013، ص190.

7- علي مرزا، العراق :الواقع والآفاق الاقتصادية، ورقة مقدمة للمؤتمر الأول لشبكة الاقتصاديين العراقيين، بيروت ، 2013، ص12.

8- احمد ابريهي علي، الموازنة العامة في العراق لعام 2016 وقيد العملة الأجنبية، الحوار المتمدن، العدد 4977، 2015/11/6.

9- للمزيد ينظر:

- جعفر باقر علوش ومروة واسط كاظم، بيان اثر الاختلال في الموازنة العامة على بعض متغيرات الاقتصاد الكلي في العراق، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والادارية، العدد 17، 2015، ص101-120.

10- مظهر محمد صالح، التعزيز المالي للعراق، مصدر سابق، ص3.

11- IRAQ SECOND STRUCTURAL FISCAL CONSOLIDATION AND INCLUSIVE GROWTH DEVELOPMENT POLICY FINANCING, World Bank, R. No: AB7876, October 11, 2016, p.27.

12- صندوق النقد الدولي : العراق :المجلس التنفيذي يوافق على اتفاق للاستعداد الائتماني بقيمة 5.34 مليار دولار أمريكي، 2016.

13- مظهر محمد صالح، السياسة النقدية والمالية والسيطرة على متغيرات التضخم واسعار الصرف، مركز حمورابي للبحوث والدراسات الاستراتيجية، بغداد، 2011، ص23.

14- مظهر محمد صالح، الطاقة الاستيعابية للنفقات التشغيلية ومرونة الكلفة المالية للسياسة النقدية، مصدر سابق، ص263.

15- عماد عبد اللطيف سالم، الموازنة العامة في العراق : مأزق العلاقة بين مدخلات العبث السياسي ومخرجات الكفاءة الاقتصادية، المعهد العراقي للإصلاح الاقتصادي، بغداد، 2012.

16- مظهر محمد صالح: إدارة مخاطر صندوق الاستقرار، شبكة الاقتصاديين العراقيين، 2014/11/4.

17- علي مرزا، مصدر سابق، ص27.

18- وزارة المالية ، الدائرة الاقتصادية ، جداول الحسابات الختامية.

19-

ملحق (1) مكونات النفقات العامة في العراق للمدة (2003-2015)

السنوات	النفقات الجارية	النفقات الاستثمارية	النفقات الكلية	نسبة النفقات الجاري الى الكلية
2003	4,614.1	287.9	4,902.0	94.1
2004	27,597.2	3,924.3	31,521.4	87.6
2005	27,066.1	3,765.0	30,831.1	87.8
2006	34,917.6	2,576.9	37,494.5	93.1
2007	32,719.8	6,588.5	39,308.3	83.2
2008	52,301.2	14,976.0	67,277.2	77.7
2009	45,941.1	9,648.7	55,589.7	82.6
2010	54,580.9	15,553.3	70,134.2	77.8
2011	60,925.6	17,832.1	78,757.7	77.4
2012	75,788.6	29,351.0	105,139.6	72.1
2013	78,746.8	40,380.7	119,127.6	66.1
2014	58,625.5	24,930.8	83,556.2	70.2
2015	78,248.4	41,214.0	119,462.4	65.5

المصدر : وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، جداول الحسابات الختامية.

ملحق (2) مكونات الايرادات العامة في العراق للمدة (2003-2015)

السنوات	الايرادات النفطية	الايرادات الضريبية	الايرادات الاخرى	الايرادات الكلية
2003	15,728.4	0.35	256.8	15,985.5
2004	32,593.0	159.6	236.2	32,988.9
2005	39,448.5	495.3	491.9	40,435.7
2006	46,873.2	381.2	1,801.1	49,055.5
2007	51,949.3	1,228.3	1,787.3	54,964.9
2008	76,297.0	985.8	3,358.2	80,641.0
2009	50,190.2	2,050.5	3,002.8	55,243.5

2010	63,594.2	1,503.5	5,080.5	70,178.2
2011	98,241.6	2,408.2	8,157.6	108,807.4
2012	111,326.2	2,311.1	6,179.9	119,817.2
2013	105,450.7	2,518.7	5,870.7	113,840.1
2014	100,778.3	2,527.0	1,960.7	105,266.0
2015	78,649.0	6,240.5	9,158.9	94,048.4

المصدر : وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، جداول الحسابات الختامية.

ملحق (3) مكونات الدين العام وعجوزات الموازنة في العراق للمدة (2004-2015)

السنوات	فائض وعجز الموازنة	الدين العام الداخلي	الدين العام الخارجي	الدين العام الكلي
2004	1,467.4	6,594	108,539	114,858
2005	9,604.6	5,645.1	109,958	116,552
2006	11,561.1	7,626.5	110,183	115,828
2007	15,656.5	4,455.6	93,758	101,385
2008	13,363.8	4,955.5	75,008	79,464
2009	-346.2	7,366.3	75,295	80,251
2010	44.0	9,710.7	66,690	74,056
2011	30,049.7	12,306.4	71,721	81,432
2012	14,677.6	14,090.3	67,278	79,584
2013	-5,287.5	19,981.1	72,318	86,408
2014	21,709.8	32,142.8	69,562	89,543
2015	-25,414.1	6,319	67,116	99,259

المصدر : وزارة المالية، الدائرة الاقتصادية، جداول الحسابات الختامية.