تحليل الاستدامة المالية في العراق

الاستاذ الدكتور
مازن عيسى صادق الشيخ راضي
جامعة الكوفة - كلية الادارة والاقتصاد

الاستاذ الدكتور
كامل علاوي كاظم
جامعة الكوفة - كلية الادارة والاقتصاد

الباحث
كريم لطيف كاظم

تحليل الاستدامة المالية في العراق

الاستاذ الدكتور
كامل علاوي كاظم
جامعة الكوفة ـ كلية الادارة والاقتصاد

الاستاذ الدكتور
مازن عيسى صادق الشيخ راضي
جامعة الكوفة ـ كلية الادارة والاقتصاد

الباحث
كريم لطيف كاظم

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 وإعطاء دور اكبر للموارد الذاتية بغية تخفيض العجز في الموازنة لتحقيق الاستدامة المالية. ويشير مفهوم الاستدامة المالية إلى الحالة المالية التي تكون فيها الحكومة لها القدرة في الاستمرار في سياسات الإنفاق والإيرادات الحالية في الأجل 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 الإيرادات العامة والنفقات العامة في الأجلين المتوسط والطويل لتحقيق المزيج الأمثل بينها، ودون أن يحد من قدرتها على الاستمرار بالإنفاق بخاصة السلع والخدمات ذات الأهمية والأولوية في إشباع حاجات السكان وتزداد الأهمية في الدول الريعية لكون مصادرها عرضة للتقلبات في السوق العالمية لارتفاع درجة الانكشاف في اقتصاداتها. وفي العراق فإن ضبط المالية العامة كفيل في تحقيق الاستدامة المالية بخاصة ضبط الإنفاق العام الذي لا يقتصر أهميته على الاستدامة بل يتعدى تأثيره في عمل السياسة النقدية.

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

ينطلق البحث من فرضية مفادها "أن الاستدامة المالية لها آثار ايجابية على مسار المالية العامة في العراق ". إنَّ بحثنا يتضمن ثلاث فقرات أساسية: تتعلق الفقرة الأولى بماهية الاستدامة المالية والفقرة الثانية: تحليل الموازنة العامة في العراق، ونتناول في الفقرة الثالثة تحليل مؤشرات الاستدامة المالية في العراق، وأخيراً ختم البحث بخلاصة.

أولاً :الاستدامة المالية: المفهوم والآثار

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 إلى مخاطر الإفلاس أو عدم القدرة بالوفاء بالتزاماتها المالية المستقبلية[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 والإيرادات على وفق التوقعات، فضلاً عن توفر الإرادة السياسية وتوفر البيئة القانونية والاقتصادية، والعمل على الحد من نمو النفقات العامة أو أن تنمو وفقاً لموائمتها مع الإيرادات المتوقعة.

إن أغلب الدول تلجأ إلى تحقيق الاستدامة المالية حتى تتمكن اللجوء إلى الاستدانة لتغطية العجز الذي يحصل في موازناتها العامة بشروط ميسرة، وبخلاف ذلك تجد الدول صعوبة في الاستدانة أو الحصول على القروض ولكن بتكاليف مرتفعة وتفرض الدول الدائنة أو مؤسسات الإقراض الدولية شروطها في الإقراض 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 الإنفاق العام وارتفاع معدلات نموه مقابل عدم مواكبة نمو الإيرادات العامة وتدهور النمو الاقتصادي وارتفاع الفائدة الحقيقية المتوقعة فهذا يمكن أن يؤدي في المستقبل إلى ارتفاع نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي، ومن الممكن أن تفقد الدولة ملاءتها المالية. ولهذا تسعى الدول إلى استمرار استدامتها المالية وذلك من خلال إمكانيتها 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.

إنَّ توجه الحكومات المنتخبة إلى تحقيق عجز في الموازنة العامة للدولة لأغراض سياسية والتأثير على الضرائب فضلاً عن أن وجود العجز فإنه سوف يؤثر على الأجيال 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 الأجيال المقبلة فقد تم وضع قواعد للمالية العامة تهدف إلى ضمان الانضباط المالي والى الاستدامة المالية، وتعرف هذه القواعد بأنها قيود على الممارسة العملية على السياسة المالية[٢].

وهذا يعني وضع القيود على الدين والعجز أو وضع حدود على الإنفاق وهذا يتطلب أن تكون القواعد المالية ذات تكييف قانوني حتى يتم تقييد الحكومات بها. وتعد الموازنة المتوازنة وتحديد حدود الاقتراض من البنك المركزي قاعدة ضبط الإنفاق القاعدة الذهبية (أن لا يتجاوز الاقتراض الاستثمار العام) وتحديد نسبة العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي من أمثلة القواعد المالية[٣].

إن الهدف في إتباع القواعد المالية هي لضمان الاستقرار الاقتصادي وتحقيق الانضباط المالي واحتواء التحيز الذي يظهر في إدارة السياسة المالية من خلال العجز المستمر في الموازنة فضلاً عن تحقيق الاستدامة المالية[٤].

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

فضلاً عن أن التوسع بالإنفاق العام أدى إلى أن يكون عرض النقد متغير داخلي يعتمد بشكل أساس على ما تطلبه الحكومة من العملة

المحلية مقابل بيعها الدولار المتحقق من مبيعات النفط بغية تمويل الإنفاق العام. لذا فأن التغيرات التي تحدث في عرض النقد يرجع سببها الأساس إلى التوسع بالإنفاق العام بخاصة ان قانون البنك المركزي يلزم بتحويل ما يتم طلبه من قبل الحكومة من العملة المحلية مقابل الدولار. من جهة أخرى فإن زيادة الإنفاق العام يؤدي إلى رفع أسعار الفائدة ومن ثم تخفيض الاستثمار الخاص بفعل أثر المزاحمة crowding Out .

إن استدامة الدين العام للدولة من أكثر المواضيع جدلا لأنها تعبر عن التحديات المستقبلية التي يمكن أن تواجهها المالية العامة للدول نتيجة لتصاعد مستويات العجز والدين الناشئ عن الإفراط في الإنفاق العام الأمر الذي يعني تفاقم العبء المالي الذي يمكن أن تتحمله الأجيال القادمة بشكل يحد من مستويات الرفاهية لديها نتيجة لتحمل أعباء قرارات لم يشاركوا في اتخاذها أو ربما لم يستفيدوا منها أساساً.

وفي ضوء استدامة الدين العام يمكن أن نحدد مفهوم الاستدامة للسياسة المالية بأنها (الحالة التي تتحقق عندما يكون هناك دين عام مقبول يهدف إلى تغطية عجز مطلوب من اجل تمويل نمو مرغوب) ويتضمن التعريف الأخير ثلاثة عناصر أساسية يعد التوازن فيما بينها مهما لتحقيق الاستدامة ، فالعجز لابد منه في بعض الأحيان لتنشيط الإنفاق العام ونمو الناتج ، والتغطية تكون جزء أو كلا من خلال الدين العام الذي لابد أن يأخذ معدلات الفائدة بنظر الاعتبار. أي انه في حالة وجود عجز دائم فأن الاستدامة تقتضي ضرورة تثبيته على اقل تقدير من اجل المحافظة على استقرارية الدين إلى الناتج وهذه هي وظيفة السياسة المالية .

وعلى العموم تنازع حالة الاستدامة المالية ثلاث متغيرات أساسية هي: العجز الأساس، ومعدلات النمو، والفائدة .وبالإضافة إلى قاعدة ضبط الإنفاق العام فإن القاعدة الذهبية بالياتها المختلفة أيضاً ضرورية لضبط المالية العامة في العراق وفي تحقيق الاستدامة، وتعني القاعدة الذهبية أو يكون الاقتراض لتمويل الإنفاق الاستثماري العام[٥]، 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 الإيرادات الجارية ولن يكون هناك عبء على الأجيال القادمة لكون الدين هو ضريبة مؤجلة تدفعها الأجيال القادمة التي تستفيد من المشروعات الاستثمارية.

ثانياً: تحليل الموازنة العامة في العراق

إن تحليل الموازنة العامة للدولة يتطلب تحليل جانبي الموازنة: الجانب الأول يمثل الإيرادات العامة (الإيرادات النفطية والضرائب والرسوم وأرباح القطاع العام فضلاً عن المنح...) أما

الجانب الثاني فهو النفقات العامة، وتعبر الموازنة العامة للدولة عن المركز المالي لها وفي نهاية السنة تظهر أن كانت الموازنة في حالة عجز أم فائض.

١- تحليل جانب الإيرادات

يُشير الجدول (١) إلى الإيرادات المخططة والإيرادات الفعلية، إذ نجد أن الإيرادات المخططة تفوق الإيرادات الفعلية حتى عام ٢٠١٢ بعدها بدأت الإيرادات المخططة تتجاوز الإيرادات الفعلية بسبب التحفظ عند تحديد سعر النفط من جهة والى تدهور أسعار النفط العالمية من جهة أخرى فضلاً عن عدم ضبط الإنفاق العام.

جدول(١): الإيرادات النفطية والإيرادات الكلية المخططة والفعلية للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥ مليار دينار

السنة	الإيرادات النفطية المخططة (١)	الإيرادات النفطية الفعلية (٢)	نسبة ١/٢	الإيرادات الكلية المخططة (٣)	الإيرادات الكلية الفعلية (٤)	نسبة ٣/٤
٢٠٠٦	٤٢١٠٦	٤٦٥٣٤	١١٠,٥	٤٥٣٩٢	٤٩٠٥٥	١٠٨,١
٢٠٠٧	٣٩٠٩٢	٥١٧٠١	١٣٢,٣	٤٢٠٦٥	٥٤٩٦٤	١٣٠,٧
٢٠٠٨	٧٢٨٩٣	٧٥٣٥٨	١٠٣,٤	٥٠٧٧٥	٨٠٦٤١	١٥٨,٨
٢٠٠٩	٤٣٠٧٠	٤٨٨٧٢	١١٣,٥	٥٠٤٠٨	٥٥٢٢٤	١٠٩,٦
٢٠١٠	٥٦٠٥٠	٦٣٥٩٤	١١٣,٤	٦١٧٣٥	٧٠١٧٨	١١٣,٧
٢٠١١	٧٠١٤٢	٩٨٢٤٢	١٤٠,١	٨٠٩٣٥	١٠٨٨٠٧	١٣٤,٤
٢٠١٢	٩٤٣٧٨	١١١٣٢٦	١١٨,٠	١٠٢٣٢٧	١١٩٨١٧	١١٧,١
٢٠١٣	١١٦٣٦٤	١٠٥٤٥١	٩٠,٦	١١٩٢٩٧	١١٣٤٨٠	٩٥,١
٢٠١٤	١٣٠٢٣٠	١٠٠٧٧٨	٧٧,٤	١٣٩٦٤١	١٠٥٢٦٦	٧٥,٤
٢٠١٥	٧٨٦٤٩	٧٨٦٤٩	١٠٠,٠	٩٤٠٤٨	٦٦٣٩١	٧٠,٦
٢٠١٦	٦٩٧٧٣			٨١٧٠١	–	–
٢٠١٧	٦٧٩٥٠			٧٩٠١١	–	–
معدل النمو للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥	٩,٦	*٧,٧		١١,٩	*٣,٩	

المصدر: – الموازنات العامة للدولة

– معدلات النمو والنسب احتسبت من قبل الباحثين

– * للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥

تظهر النسب في الجدول أعلاه مدى التفاوت بين الإيرادات المخططة والإيرادات الفعلية بسبب سوء تقدير أسعار النفط مما أدى إلى خلق فجوة بينهما تارة تكون سلبية وأخرى تكون ايجابية. إن التذبذب في الإيرادات العامة هو بسبب تدهور أسعار النفط ومدى تأثر الاقتصاد بالعوامل الخارجية. وقد تم تقدير أسعار النفط بحدود ٥٦ دولار للبرميل الواحد في موازنة ٢٠١٥، و٤٥ دولار للبرميل في موازنة ٢٠١٦ وبسعر ٤٢ دولار للبرميل في موازنة ٢٠١٧ (ينظر جدول ٢

) الذي يوضح كميات النفط المخطط إنتاجها الذي تحتسب به الإيرادات النفطية. وأسعار النفط المثبت في الموازنة وسعر الصرف

جدول (٢)

تقديرات الإنتاج النفطي وأسعار بيع النفط وسعر صرف الدينار لأغراض الموازنة الاتحادية

السنة	النفط المتوقع تصديره مليون برميل/يوميا	السعر المتوقع برميل/دولار	سعر الصرف دينار/دولار
٢٠٠٦	١,٦٥	٤٦,٦١	١٥٠٠
٢٠٠٧	١,٧٠	٥٠,٠٠	١٢٦٠
٢٠٠٨	١,٧٠	٥٧,٠٠	١١٨٠
٢٠٠٩	٢,٠٠	٥٠,٠٠	١١٨٠
٢٠١٠	٢,١٠	٦٢,٥٠	١١٧٠
٢٠١١	٢,٢٥	٧٣	١١٧٠
٢٠١٢	٢,٦	٨٥	١١٧٠
٢٠١٣	٢,٩	٩٠	١١٦٦
٢٠١٤	٣,٤	٩٠	١١٦٦
٢٠١٥	٣,٣	٥٦	١١٦٦
٢٠١٦	٣,٦	٤٥	١١٦٦
٢٠١٧	٣,٧٥	٤٢	١١٨٢

المصدر: الموازنات العامة للدولة.

أما الإيرادات الضريبية يوضح الجدول (٣) أن حصيلتها قد بلغت ٣٨١,٢ مليار دينار سنة ٢٠٠٦ ارتفعت إلى ٢٥٢٧ مليار دينار سنة ٢٠١٤ وارتفعت بشكل كبير سنة ٢٠١٥ إذ بلغت ٦٢٤٠,٥ مليار دينار وذلك بسبب توجه الدولة إلى زيادة الضرائب لانخفاض الإيرادات النفط بسبب تدهور أسعارها.

جدول(٣): الإيرادات الكلية والضريبية ونسبة مساهمتها للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥ (مليار دينار)

السنة	الإيرادات الكلية ١	الإيرادات الضريبية ٢	١:٢ %
٢٠٠٦	٤٩٠٥٥	٣٨١,٢	٠,٨
٢٠٠٧	٥٤٩٦٤	١٢٢٨,٣	٢,٢
٢٠٠٨	٨٠٦٤١	٩٨٥,٨	١,٢
٢٠٠٩	٥٥٢٢٤	٢٠٥٠,٥	٣,٧
٢٠١٠	٧٠١٧٨	١٥٠٣,٥	٢,١
٢٠١١	١٠٨٨٠٧	٢٤٠٨,٢	٢,٢
٢٠١٢	١١٩٨١٧	٢٣١١,١	١,٩
٢٠١٣	١١٣٤٨٠	٢٥١٨,٧	٢,٢
٢٠١٤	١٠٥٢٦٦	٢٥٢٧,٠	٢,٤
٢٠١٥	٦٦٣٩١	٦٢٤٠,٥	٦,٦

المصدر: -وزارة المالية الدائرة الاقتصادية.

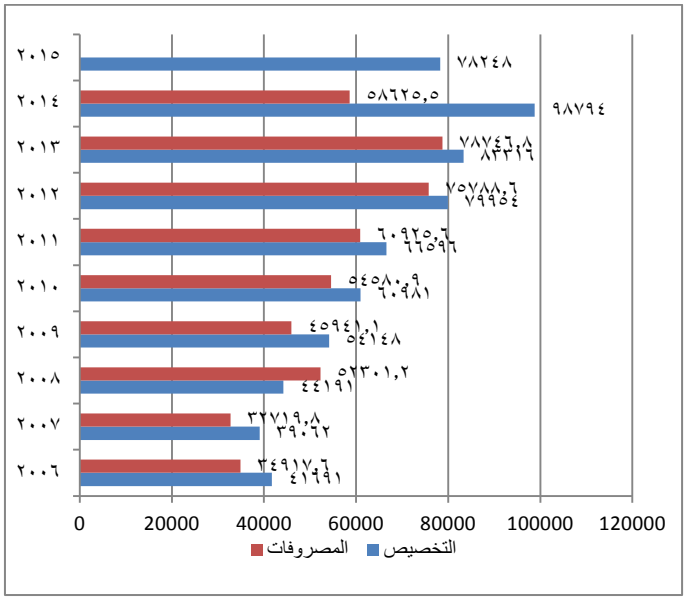
- العمود الأخير احتسب من قبل الباحثين

٢- تحليل هيكل النفقات العامة

يبين الجدول (٤) تطور النفقات العامة في العراق بشقيها النفقات الجارية والنفقات الاستثمارية، فقد بلغ إجمالي النفقات المخططة ٥٠٩٦٣ مليار دينار سنة ٢٠٠٦ ارتفع إلى ١١٩٤٦٢ مليار دينار في سنة ٢٠١٥ وبمعدل نمو سنوي ١١,١ بالمائة خلال المدة ٢٠٠٦-٢٠١٥، وتخفي هذه المدة معدلات نمو متذبذبة ترجع إلى الظروف التي مر بالاقتصاد العالمي من حيث الأزمة المالية العالمية في ٢٠٠٨ وتدهور أسعار النفط في ٢٠١٤ وما بعدها، أما النفقات الفعلية فقد بلغت ٣٧٤٩٤,٥ و٥٨٧٣٥ مليار دينار خلال السنتين ٢٠٠٦ و ٢٠٠١٥ وبمعدل نمو سنوي ٨,٦ بالمائة ويرجع التفاوت بين معدلات النمو إلى أن الحكومة أخذت بمنهج التوسع بالإنفاق بغض النظر بمتطلبات الاقتصاد وهذا يظهر جلياً بانخفاض نسب التنفيذ التي بلغت ٧٣ بالمائة سنة ٢٠٠٦ إلا أن السنة الشاذة هي سنة ٢٠٠٨ لان الحكومة وضعت موازنة تقشفية بسبب الأزمة العالمية التي هبطت معها أسعار النفط إلى دون ٥٠ دولار لكن سرعات ما ارتفعت مما حدا بالحكومة أن تزيد بإنفاقها.

ومن جانب هيكل الإنفاق العام فقد هيمنت النفقات التشغيلية على مسار الإنفاق بسبب قيام الحكومة بالتوسع بالإنفاق العام

واستيعاب أعداد كبيرة من العاطلين عن العمل للعمل في الأجهزة الأمنية والجيش والشرطة وبالوظائف العامة مما أثر على الهيكل الإداري للدولة وأصبح عبئاً عليها ،بلغت النفقات التشغيلية المخططة ٤١٦٩١ مليار دينار سنة ٢٠٠٦ ارتفعت إلى ٧٨٢٤٨ مليار دينار سنة ٢٠١٥ وبمعدل نمو سنوي ٨,٦ بالمائة للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥ ،أما المصروفات الفعلية منها فقد بلغت (٣٤٩١٧,٦ ، ٧٨٢٤٨) مليار دينار للسنتين المذكورتين في أعلاه ،وقد بلغت نسبة تنفيذ التخصيصات للنفقات التشغيلية ٨٤ بالمائة سنة ٢٠٠٦ و ٥٩ بالمائة سنة ٢٠١٤ ، والشكل البياني (١) يوضح مسار النفقات التشغيلية خلال المدة ٢٠٠٦-٢٠١٥.



شكل (١): النفقات التشغيلية المخصصة والمصروفة ٢٠٠٦-٢٠١٥

أما النفقات الاستثمارية فهي الأخرى ارتبطت بظروف الاقتصاد العالمي والمتغيرات الداخلية المؤثرة في حجم النفقات العامة وبالتالي ينعكس تأثيرها على النفقات الاستثمارية، فقد بلغت النفقات الاستثمارية المخططة ٩٢٧٢ مليار دينار سنة ٢٠٠٦ ارتفعت إلى ٤١٢١٤ مليار دينار سنة ٢٠١٥ وبمعدل نمو سنوي بسيط قدره ١٨,١ بالمائة، وبلغت النفقات الاستثمارية الفعلية ٢٥٧٦,٩ مليار دينار سنة ٢٠٠٦ وبنسبة تنفيذ ٢٨ بالمائة وهي نسبة منخفضة جداً وذلك بسبب الظروف الأمنية التي مر بها البلد، ارتفعت إلى ٤١٢١٤ مليار دينار سنة ٢٠١٥ وبمعدل نمو سنوي بسيط قدره ١٩,٥ بالمائة إلا أن نسب التنفيذ منخفضة لأسباب

ترجع إلى الظروف الأمنية وعوامل اقتصادية بخاصة ما يتعلق منها بالفساد المالي والإداري 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.

جدول(٤): هيكل النفقات العامة في العراق للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥ (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
2006	41691	34917.6	0.84	9272	2576.9	0.28	50963	37494.5	0.74
2007	39062	32719.8	0.84	12665	6588.5	0.52	51727	39308.3	0.76
2008	44191	52301.2	1.18	15671	14976	0.96	59862	67277.2	1.12
2009	54148	45941.1	0.85	15017	9648.7	0.64	69165	55589.8	0.80
2010	60981	54580.9	0.90	23677	15553.3	0.66	84658	70134.2	0.83
2011	66596	60925.6	0.91	30066	17832.1	0.59	96662	78757.7	0.81
2012	79954	75788.6	0.95	37178	29351	0.79	117132	105139.6	0.90
2013	83316	78746.8	0.95	55109	40380.7	0.73	138425	119127.5	0.86
2014	98794	58625.5	0.59	64622	24930.8	0.39	163416	83556.3	0.51
2015	78248			41214			119462	58735	0.49

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

– وزارة المالية: الحسابات الختامية.

– الأعمدة (٣،٦،٩) احتسبت من قبل الباحثين.

يُشير الجدول (٥) إلى أن الموازنات العامة للدولة فيها فائض خلال المدة المدروسة ما عدا السنتين ٢٠٠٩ و ٢٠١٣ ففي السنة الأولى يرجع العجز إلى امتداد آثار الأزمة العالمية أما في السنة الأخرى فإنَّه تم وضع موازنة ضخمة لا تتلاءم مع إمكانيات الاقتصاد، فكان هناك عدم تغطية للنفقات فضلاً عن أن نسبة التنفيذ كانت ٨٦ بالمائة وهذا يدل على أن الموازنة في البلد عبارة عن جداول حسابية توضح مقدار الإنفاق والإيراد المتحصل بغض النظر عن الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي يجب أن تسعى الحكومة إلى تحقيقها من خلال الموازنة. فقد بلغ الفائض ١١٥٦١ مليار دينار في موازنة ٢٠٠٦ ارتفع إلى ٢١٧١٠ مليار دينار في

موازنة ٢٠١٤ التي لم تقر بسبب التجاذبات السياسية ،وبلغت أعلى نسبة تغطية الإيرادات للنفقات ١٤٠ بالمائة عام ٢٠٠٧ وكان أقلها ٩٥ بالمائة عام ٢٠١٣.

جدول (٥) الإيرادات الفعلية والنفقات الفعلية والفائض والعجز للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥

السنة	الإيرادات الكلية	إجمالي النفقات	العجز أو الفائض	تغطية النفقات
2006	49055	37494.5	11560.5	130.83
2007	54964	39308.3	15655.7	139.83
2008	80641	67277.2	13363.8	119.86
2009	55224	55589.8	-365.8	99.34
2010	70178	70134.2	43.8	100.06
2011	108807	78757.7	30049.3	138.15
2012	119817	105139.6	14677.4	113.96
2013	113480	119127.5	-5647.5	95.26
2014	105266	83556.3	21709.7	125.98
2015	66391	58735	7656	113.03

المصدر: – الجهاز المركزي للإحصاء وتكنولوجيا المعلومات" المجموعة الإحصائية ٢٠٠٨/٢٠٠٩، ص٢٩٠

– وزارة المالية– الدائرة الاقتصادية– جداول الحسابات الختامية

– النسبة استخرجت من قبل الباحث

ثالثا: تحليل الاستدامة المالية

لقد أدى تراكم الديون في الربع الأخير من القرن الماضي إلى الدعوة إلى إتباع الاستدامة المالية وبآليات شتى إلا 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 أساساً 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 ١٩٧٤[٦]. وقد تم التوسع باستخدام القواعد المالية منذ التسعينات من القرن الماضي التي كان الهدف منها إتباع سياسة مالية لها القابلية

في الاستمرار والوضوح والشفافية لتحقيق الاستقرار من خلال احتواء ضبط الإنفاق وتشجيع الاستثمار والتوظيف، وتشير تجارب الدول التي طبقت القواعد المالية إلى تسجيل نجاحات مهمة في هذا الجانب[٧].

وفي العراق فإنّ الاستدامة المالية تُثير تساؤلات مهمة: لعل أولها أن الموازنات العامة للدولة منذ ٢٠٠٣ تعد بعجز وتنتهي بفائض عدا سنتي ٢٠٠٩ و٢٠١٣ إلا أننا نجد أن الحكومة تلجأ إلى 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[٨].

إنَّ تطبيق قواعد المالية العامة بشكل جيد يؤدي إلى تحسين أداء المالية العامة وترمي إلى الحد من ضغوط الإنفاق ويحقق الانضباط المالي بالاعتماد على القواعد المالية بشأن السياسة المالية وهذا يتطلب أن يكون الإطار متوسط الأجل على الأقل.

١- قاعدة الدين:

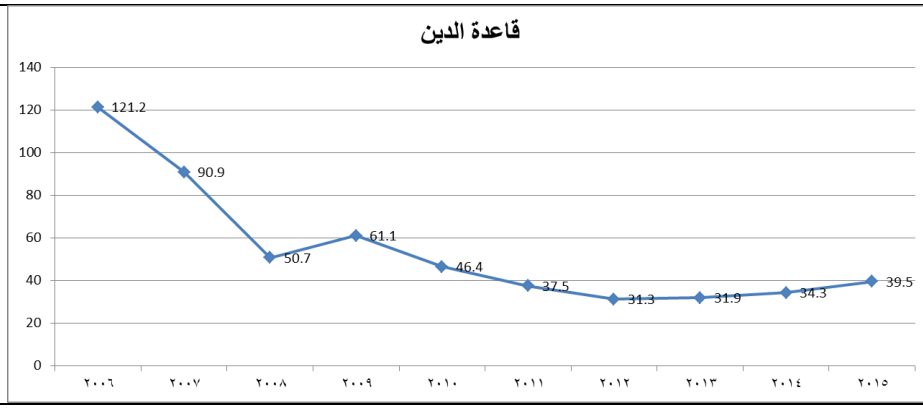
يشكل الدين العام الدين الداخلي مع الفوائد المترتبة عليه والدين الخارجي مقوماً بالعملة المحلية بسعر الصرف الرسمي والمعلن من قبل البنك المركزي العراقي وعبء الدين ،وتتخذ أغلب الدول قواعد معاهدة ماستريخت، وبهذا الصدد فأن النسبة المعتمدة هي ٦٠ بالمائة ،وبما أن الدين بمجمله يشكل عبء على الاقتصاد وتسعى السياسة المالية إلى تخفيض كلف التمويل وتخفيض العجز إلى أدنى مستوياته وبذلك تتخذ نسباً أقل مما هو في معاهدة ماستريخت كأن تكون ٥٠ بالمائة أو ٤٠ بالمائة وبخاصة الدول النفطية، إلا أننا سوف نستخدم النسبة في المعاهدة وهي ٦٠ بالمائة، يشير الشكل البياني (٤) أن السنوات ٢٠٠٦ و٢٠٠٧ و٢٠٠٩ كانت النسب فيها أعلى من النسبة المعيارية وكانت أقل من النسب المعيارية في السنوات الأخرى، أن ارتفاع النسبة تتمثل بالديون المتراكمة من حقبة النظام السابق وعدم قدرة البلد على الإيفاء بمواجهة الديون وخدمتها فضلاً عن أن البلد بحاجة ماسة إلى إعادة الإعمار ومتطلبات الأمن والدفاع لمواجهة الإرهاب، وأن الانخفاض الذي حصل بالنسب يرجع إلى ارتفاع أسعار النفط ومن ثم زيادة الإيرادات النفطية، ومع ذلك فأن اللجوء إلى الديون هو مثار شك لان الموازنات العراقية غالباً يكون فيها فائض.

ولغرض التأكيد على هذه القاعدة ارتأى الباحثان إلى اشتقاق معيار رئيس آخر يعتمد على العلاقة بين التغير النسبي للائتمان المقدم إلى الحكومة إلى التغير النسبي للائتمان المقدم للقطاع الخاص فإذا كانت ناتج القسمة أكبر من واحد

يظهر لنا أثر المزاحمة والى هيمنة الحكومة على النشاط الاقتصادي لكونها تستحوذ على الحصة الأكبر من إجمالي الائتمان ويحسب على وفق المعادلة الآتية:

$$r = \frac{\Delta Y\%}{\Delta X\%}$$

ويشير الجدول (٦) إلى تذبذب المعيار مما يعطي دليل إن الائتمان الممنوح إلى الحكومة والقطاع العام يرتبط مع ما ترغب به الحكومة وليس مع ما يفترض أن يقوم عليه الاقتصاد بالتحول إلى السوق وكانت أعلى قيمة هي ٣٢,٨ عام ٢٠٠٤ وتشير النسب الموجبة إلى تزامن الائتمان الممنوح للحكومة مع الائتمان الممنوح إلى القطاع الخاص أما النسب السالبة فهي تشير إلى هناك اتجاه سلبي بينهما وهو ما يوضح أثر المزاحمة بين الحكومة والقطاع العام من جهة والقطاع الخاص من جهة أخرى. ومن الجدير بالذكر أن العلاقة بين الائتمان الممنوح للقطاع الخاص وسعر الفائدة عليه في البنوك التجارية كانت ضعيفة جداً لا بل في أغلب السنوات انعدام العلاقة بينهما. وهذا يدلل على الائتمان الممنوح إلى الحكومة لا يرتبط وفق المعايير الاقتصادية وكذلك الحال بالنسبة إلى الائتمان الممنوح للقطاع الخاص.



شكل (٤): قاعدة الدين في العراق للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥

جدول (٦): التغير النسبي في الائتمان العام والحكومي إلى التغير النسبي في الائتمان الخاص والتغير النسبي في الائتمان الخاص إلى التغير النسبي في الفائدة

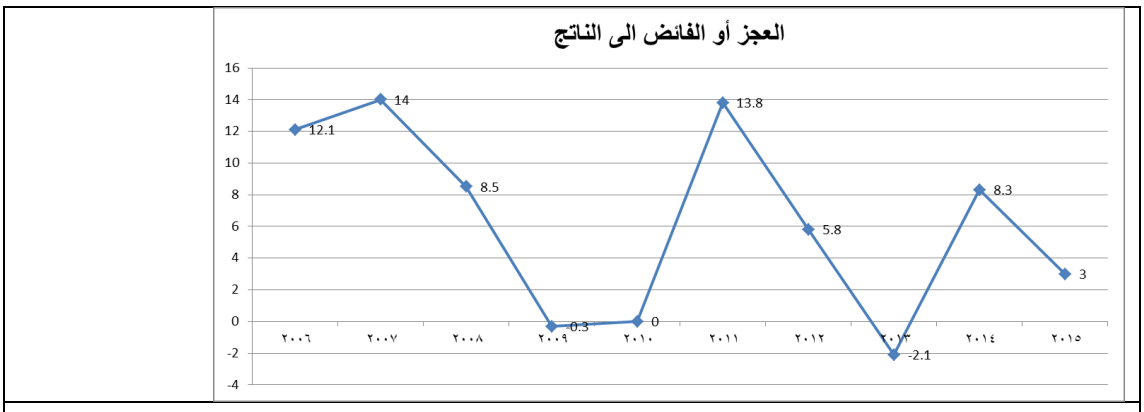
العام	عام/خاص	الفائدة
2004	32.76	−0.05
2005	−13.84	0.18
2006	0.66	0.40
2007	−3.19	0.33
2008	−1.72	−0.36
2009	−1.03	−0.09
2010	9.37	−0.13
2011	−0.09	−0.04
2012	0.23	0.00
2013	1.19	0.00
2014	−4.62	−0.04
2015	−9.30	0.00
2016	5.19	0.00
2017(*)	1.87	−0.03

(*)بيانات الأشهر الخمسة الأولى فقط

http://cbiraq.org/SeriesChart.aspx?TseriesID=314

٢- قاعدة العجز الحكومي:

تتمثل هذه القاعدة بنسبة العجز في الموازنة إلى الناتج المحلي الإجمالي والتي حددت بموجب معاهدة ماستريخت واتبعت من قبل اغلب الدول في تحقيق الاستدامة المالية وهي نسبة ٣ بالمائة، وتعد هذه القاعدة من القواعد المالية المهمة كونها تهدف إلى السيطرة في تراكم الديون وتحقيق الاستدامة المالية، ويشير الجدول (٧) إلى أن النسب كانت موجبه لكون اغلب السنوات حققت فائض بالموازنة لذلك كانت النسب مقبولة كونها تمثل فائض ما عدا سنتي ٢٠٠٩ و ٢٠١٣ وكانت النسب فيهما أقل من النسب المعيارية. والشكل البياني (٥) يوضح تطور هذه القاعدة.

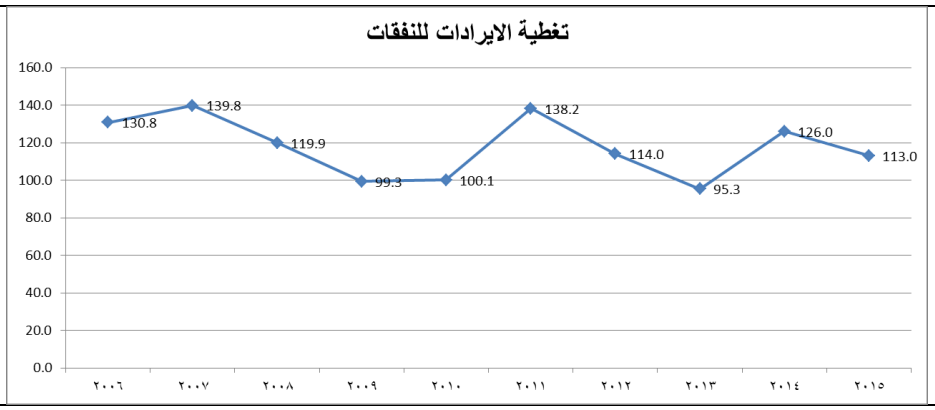


شكل (٥): قاعدة العجز الحكومي إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥

٣- قاعدة ضبط النفقات:

يشير الجدول (7) بأن هناك اختلال للعلاقة بين الإيرادات العامة والنفقات العامة ووجود الفائض والعجز فيها ويظهر التباين جلياً عند المقارنة بين النفقات والإيرادات المخططة مع الإيرادات والنفقات الفعلية، بما أن الموازنة العراقية تعتمد بشكل أساس على إيرادات النفط فهي بذلك تكون عرضة للتقلبات السعرية في سوق النفط العالمية وهذا يتطلب ضبط الإنفاق العام بحدود الإيراد العام، إلا 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.

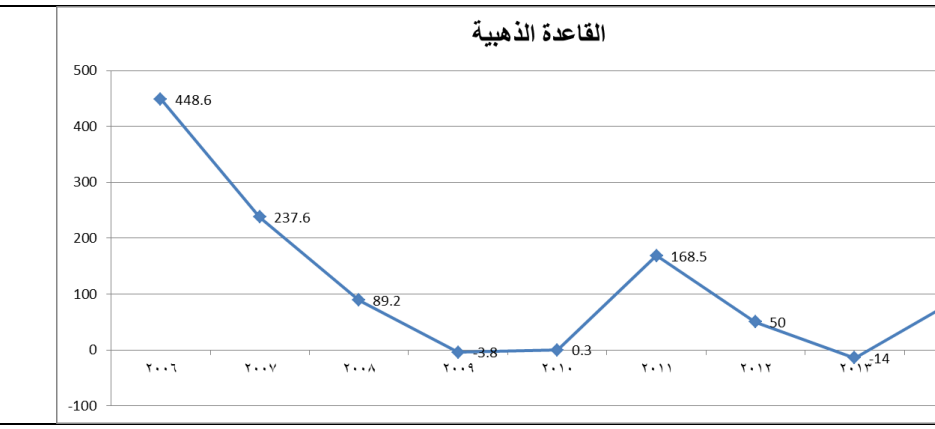
إن تخفيض الإنفاق في ظل الموازنات ليس بسبب العجز فحسب بل هناك إنفاق زائد أو حتى في بعض الأحيان غير مبرر، مثل استحداث وزارة أو دائرة لشخص أو جهة معينة، إضافة إلى الأموال المتعلقة بهدر المال العام وخاصة في مجال المقاولات التي غالباً ما تكون وفق أسعار مبالغ فيها وحتى مشتريات الدوائر الحكومية وبمختلف المستويات تتم وفق أسعار مرتفعة، ومع كل هذه السلبيات فأن البيانات الرسمية تشير إلى وجود الفائض فيها، ويوضح الجدول(٨) هذه القاعدة، فقد كانت التغطية أعلى من ١٠٠ بالمائة لأغلب السنوات عدا السنتين ٢٠٠٩ و ٢٠١٣ بسبب امتداد الأزمة المالية في سنة ٢٠٠٩ وبسبب التوسع بالإنفاق بشكل غير مبرر في موازنة ٢٠١٣. ومن الشكل (٦) نرى تطور هذه القاعدة خلال المدة ٢٠٠٦-٢٠١٥.



شكل (٦): قاعدة ضبط النفقات في العراق للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥

٤- القاعدة الذهبية:

تنص هذه القاعدة بأن الاقتراض يجب أن يغطي العجز في الموازنة الاستثمارية وليس النفقات الجارية، وبما أن العجز فقط للسنتين ٢٠٠٩ و٢٠١٣ فأن تغطية النفقات الاستثمارية العامة كانت ٣,٨ و١٤ بالمائة للسنتين أعلاه على التوالي كما في الجدول (7) وهي نسب منخفضة تدل على القدرة في مواجهة النفقات الاستثمارية بسبب الفوائض المالية المتحققة من إيرادات النفط، ويوضح الشكل البياني (٧) تطور هذه القاعدة.



شكل (٦): القاعدة الذهبية في العراق للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٤

جدول (7): القواعد المالية في العراق للمدة ٢٠٠٦-٢٠١٥

السنة	اجمالي الدين	GDP	قاعدة الدين	العجز أو الفائض	العجز أو الفائض إلى الناتج	تغطية الإيرادات للنفقات	النفقات الاستثمارية	القاعدة الذهبية
2006	115828	95588	121.2	11560.5	12.1	130.8	2576.9	448.6
2007	101385	111504	90.9	15655.7	14.0	139.8	6588.5	237.6
2008	79646	157026	50.7	13363.8	8.5	119.9	14976	89.2
2009	80251	131276	61.1	−365.8	−0.3	99.3	9648.7	−3.8
2010	74056	159607	46.4	43.8	0.0	100.1	15553.3	0.3
2011	81432	217327	37.5	30049.3	13.8	138.2	17832.1	168.5
2012	79584	254226	31.3	14677.4	5.8	114.0	29351	50.0
2013	86408	271092	31.9	−5647.5	−2.1	95.3	40380.7	−14.0
2014	89503	260610	34.3	21709.7	8.3	126.0	24930.8	87.1
2015	99259	251054	39.5	7656	3.0	113.0		

الخلاصة

توصل البحث إلى الاستنتاجات والتوصيات الآتية:

١- يعد موضوع الاستدامة المالية من المواضيع المهمة بخاصة خلال المدة الأخيرة إذ اتبعت أغلب الدول القواعد المالية لضمان الانضباط المالي وتحقيق الاستدامة المالية.

٢- عند تطبيق القواعد المالية على مستوى العراق اتضح أنها كانت ايجابية عدا السنتين ٢٠٠٩ و٢٠١٣، وترجع المؤشرات الايجابية إلى الوفرة النفطية التي لم تستغل بشكل جيد.

٣- هيمنة الائتمان الممنوح إلى القطاع العام والى الحكومة على إجمالي الائتمان الممنوع فضلاً عن انعدام العلاقة بين سعر الفائدة على الإقراض والائتمان الخاص.

٤- كان من الأجدر من الحكومة المركزية إنشاء صندوق يسمى صندوق الاستقرار النفطي يمول من الفائض من الموارد النفطية.

٥- إن هذا يتطلب أن يكون هناك ضبط في إعداد الموازنة لكونها تعد بعجز كبير وتنتهي بفائض مما يدلل على أن الموازنة لا تمت إلى الأسس العلمية والى متطلبات الاقتصاد والى إمكانيات التنفيذ بصلة.

الهوامش

١ Zeljko B. and others., Long -Term Fiscal Risks & Sustainability in Oil –Rich Country, the Case of Russia, WB, March,2010, P.3.

٢ Garcia, C. ,& Others "fiscal Rules in a Volatile World " IMF Working Paper, 2011, P. 3.

٣ IMF, Guidelines for Public Debt Management " 2014, P. 59.

٤ 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

٥ Suzanne K. and Janine R.," The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance" Department of Finance Working Paper .2001, P.4.

٦ Reinhard Neck & Jan-Egbert Sturm " Sustainability of Public Debt: Introduction & Overview" Massachusetts Institute of Technology, 2008 , p.2

٧ 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.

٨ 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.

قائمة المراجع

١. وزارة المالية :الحسابات الختامية

٢. وزارة التخطـــيط، الجهـــاز المركـــزي للإحصـــاء ، المجموعة الإحصائية لسنوات مختلفة

٣. وزارة الماليـة: دائـرة الموازنـة العامـة" الموازنـة العامـة لسنوات مختلفة".

4. Garcia, C. ,& Others "fiscal Rules in a Volatile World " IMF Working Paper, 2011
5. Growth and Manage Dependence on Natural Resource Revenues)" ,IMF ,2015 .
6. IMF, Guidelines for Public Debt Management " 2014.
7. 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
8. 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
9. Reinhard Neck & Jan-Egbert Sturm " Sustainability of Public Debt: Introduction & Overview" Massachusetts Institute of Technology, 2008
10. Suzanne K. and Janine R.," The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance" Department of Finance Working Paper .2001
11. Tim C., Haonan Q. ,"Saudi Arabia: Tackling Emerging Economic Challenges to Sustain Growth(A Fiscal Framework to Support
12. Zeljko B. and others., Long -Term Fiscal Risks & Sustainability in Oil –Rich Country, the Case of Russia, WB, March,2010

Analysis of financial sustainability in Iraq

Prof. Dr. Mazen Esaa Sadq

Prof. Dr. Kamil Allawi Kadhim

Mr. Kareem Latef Kadhim

The concept of sustainability of public finance has received broad attention because it emphasizes the interrelationship between public finances and macroeconomic performance. It also focuses on measures taken by governments to reduce the dependence on scarce resources or dependence on foreign aid, diversify sources of income and give greater role to self-resources in order to reduce the budget deficit to achieve financial sustainability. The concept of financial sustainability refers to the financial situation in which the government has the ability to sustain current spending and revenue policies without reducing its solvency, exposure to bankruptcy or failure to meet its future financial obligations.

The importance of research is that the challenges faced by most developing countries are not to continue the flow of their financial resources to finance the budget, thus creating a deficit.

The research aims to :

Demonstrate the importance of financial sustainability and analysis of the public budget in Iraq.

The research starts from the hypothesis that "financial sustainability has positive effects on the course of public finances in Iraq".

The first part concerns financial sustainability and the second part: the analysis of the public budget in Iraq. In the third part, we analyze the indicators of financial sustainability in Iraq and finally conclude the research in summary.