



الاستدامة المالية والعراق نظرة مستقبلية

<https://doi.org/10.29124/kjeas.1547.23>

أ . المتمرس . د كامل علاوي كاظم الفتلاوي⁽²⁾

محمد إسماعيل عجم⁽¹⁾

mohammed.ismaeel1987@gmail.com

كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة الكوفة

المستخلص

شهدت المدة الأخيرة اهتماماً متزايداً في موضوع الاستدامة المالية من قبل الباحثين والاقتصاديين؛ وذلك لأنها تعكس مدى مقدرة الحكومة في تنفيذ برامج عملها لمختلف الأنشطة دون أن يفوّض ذلك من مقدراتها المستقبلية على الإنفاق. لذلك ركّز البحث على تحليل مؤشرات الاستدامة المالية (تقويم المركز المالي) والعوامل المؤثرة فيها ، من أجل ضبط العجز المالي في الموازنة العامة والحدّ من تمويلها من خلال الإيرادات النفطية والاقتراض الداخلي والخارجي لما يترتب على ذلك من تأثيرات سلبية من الدخول في فخّ الديون الخارجية؛ لأنّ وجود سياسة مالية مستدامة يعني ضمان حقوق الأجيال القادمة دون المساس بالملاءة المالية للدولة . وسعى البحث إلى تحقيق جملة من الأهداف منها: توضيح أهمية الاستدامة المالية وتحليل مؤشرات الرئيسة ، فضلاً عن وضع سيناريوهات في حالة الاستدامة المالية للعراق . وتوصّل البحث إلى عدد من الاستنتاجات، أهمّها: بقاء الإيرادات المالية المتأتية من عمليات إنتاج النفط الخام التي تتبوأ المقام الأول في سلّم الإيرادات العامة للدولة، ومن المتوقع استمرار بقاء الإيرادات النفطية في موقع الصدارة والتأثير في الاقتصاد العراقي خلال السنوات القادمة.

الكلمات المفتاحية : الاستدامة المالية ، الاقتصاد العراقي.

Abstract

The recent period has witnessed an increasing interest in the issue of financial sustainability by researchers and economists, because it reflects the extent of the government's ability to implement its work programs for various activities without undermining its future ability to

spend, so the importance of the study in analyzing financial sustainability indicators (assessment of the financial position) and factors Influencing it, in order to control the financial deficit in the general budget and limit its financing through oil revenues and internal and external borrowing, because of the negative effects that result from entering into the trap of external debt, because the existence of a sustainable financial policy means guaranteeing the rights of future generations without prejudice to the financial solvency of the state . The study sought to achieve a number of objectives, including demonstrating the importance of financial sustainability and analyzing its main indicators, as well as developing scenarios in the case of financial sustainability for Iraq.

Keywords: financial sustainability, the Iraqi economy

المقدمة

حظي مفهوم الاستدامة المالية بدرجة عالية من الاهتمام في الاقتصاديات المعاصرة بشكل عام وفي الاقتصاديات النامية بشكل خاص لاسيما الربعية منها؛ لأنه يؤكد على الترابط بين المالية العامة وأداء الاقتصاد الكلي. فضلاً عن أنه يركز على الإجراءات التي تتخذها الحكومات من أجل تقليل درجة الاعتماد على الموارد الناضبة أو الاعتماد على المساعدات الخارجية، وإيلاء الأهمية في تنوع مصادر الدخل، وإعطاء دور أكبر للموارد الذاتية بغية تخفيض العجز في الموازنة لتحقيق الاستدامة المالية.

أهمية البحث: إن تحليل الاستدامة المالية (تقييم المركز المالي) من أهم المواضيع تداولاً، إذ إن الاهتمام في الاستدامة المالية للعمل على توفير السيولة والتحقق من وجود الملاءة المالية.

مشكلة البحث: يعاني الاقتصاد العراقي من زيادة الإنفاق العام، ولاسيما الإنفاق الجاري (الاستهلاكي) وعدم التنوع في الحصول على الإيرادات واعتماده بشكل كبير على عائدات النفط وعدم استغلالها بالشكل الصحيح مما أدى إلى تزايد حجم العجز، ثم إلى تزايد حجم الديون مما أضر سلباً في وضع الاستدامة المالية.

فرضية البحث: ينطلق البحث من فرضية مفادها: (إن تعزيز الاستدامة المالية في العراق يرتبط بشكل مباشر بالإيرادات النفطية، وهذا يعطي مؤشراً سلبياً عن حال الاستدامة في العراق).

أهداف البحث:

- 1- توضيح مفهوم الاستدامة المالية وأهميتها.
- 2- تحليل مؤشرات الاستدامة المالية.
- 3- وضع سيناريوهات في حالة الاستدامة المالية للعراق.

المبحث الأول

الاستدامة المالية (المفهوم والأهمية)

أولاً : مفهوم الاستدامة المالية

تُعرَّف الاستدامة المالية: إنها (قدرة الدولة على الوفاء بالتزاماتها المالية الحالية والمستقبلية، من دون الحاجة إلى إعادة جدولة الديون)⁽¹⁾، تعتمد المنهجية في تعريف الاستدامة المالية على تثبيت نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي عند مستوى معين ، أو تحديد نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي يتم استهدافها (ترك الباب مفتوحاً لهذه النسبة) إذ يتم صياغة الإصلاحات المالية بما يساعد على بلوغ هذه النسبة، إذ تُعدُّ فرضية يُبنى عليها توقع المستقبل في ظل سياسات يتوافق عليها لمدة معينة، عادة تكون خمس سنوات، وفي هذه الحالة تُعدُّ السياسات المالية مستدامة إذا استطاعت تحقيق الاستقرار في نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي أو خفضه. وكذلك عُرِّفَت الاستدامة على أنها (المقياس الضمني لقدرة الاقتصاد على إنتاج الرفاهية الاقتصادية بمرور الوقت)⁽²⁾.

يشير مصطلح الاستدامة المالية في المعنى العام إلى (القدرة على خدمة الدين العام في الأجلين المتوسط والطويل دون حدوث أزمات مالية أو ضغوط شديدة على أوضاع المالية العامة مثل الاضطرار إلى تخفيض الإنفاق العام بنسبة كبيرة، أو توقُّفه على بعض الأنشطة الحكومية)⁽³⁾، وتوضَّح التجارب الدولية أنَّ زيادة مستويات الدين العام على نحو يفوق قدرة الحكومة على خدمته يؤدي إلى أنَّ تُصبح المالية العامة غير مستدامة.

وتُعرَّف الاستدامة المالية - ولاسيما في الدول المُصدِّرة للنفط - (أنها ضمان للمدة ما بعد النفط، إذ يمكن توفير الكمية نفسها من السلع العامة أو مستوى الإنفاق العام كما كان الحال في زمن النفط ، دون اللجوء إلى تمويل الميزانية بالعجز ، فإذا تمَّ تعويض الإيرادات النفطية بالإيرادات الضريبية فهذا يضمن تحقيق الاستدامة المالية)⁽⁴⁾.

ثانياً: أهمية الاستدامة المالية

برزت أهمية الاستدامة المالية بوصفها قضية سياسية مالية رئيسة في أنحاء العالم جميعاً ؛ بسبب الاختلال الشديد في الأوضاع المالية الذي لحق بالكثير من الدول، وبعد الأزمة المالية والاقتصادية العالمية ، فضلاً عن الارتفاع المضطرد في حجم التكاليف المالية اللازمة للإنتاج على المدى الطويل نتيجة زيادة ندرة الموارد الاقتصادية ، لذلك زاد الاهتمام بتحليل

(1) امحمد موعش ، منهجية احتساب مؤشر الاستدامة المالية: حالة تطبيقية لبعض الدول العربية ، دراسات اقتصادية ،

صندوق النقد العربي ، العدد 65 ، 2020 ، ص4

(2) Nasrin R.Khalili , Practice sustainability from grounded theory to emerging strategies , library of congress , first edition , 2011 , p 6

(3) كمال الدين وصال ، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان: أزمتا الدين العام والعجز في الموازنة العامة ، ابن رشد المصري ، القاهرة ، 2016 ، الطبعة الأولى ، ص 83

(4) Kenan Aslanli , Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan, Journal of Eurasian Studie, 2015 , p 2

نتائج السياسات المالية تقويم تأثير هذه السياسات على الوضع المالي للحكومة، فضلاً عن أهمية الدور الذي تمارسه الاستدامة المالية لاقتصاديات الدول المتقدمة والنامية ، فوجود سياسة مالية مستدامة يعني أنّ الاقتصاد يسير بالاتجاه الصحيح، وأنّ هناك استغلال فعّال للموارد الاقتصادية المتاحة يتمثل في معدلات نموّ ناتج مرتفع⁽¹⁾.

وتعدّ الاستدامة المالية حلقة الوصل بين الأجيال؛ لأنها تضمن توزيع الموارد بشكل عادل داخل الدولة الواحدة ، وكذلك بين الدول المتعددة. وتكمن أهمية الاستدامة المالية في كونها: وسيلة لتقليص الفجوة بين الدول النامية والدول المتقدمة، وتقليص التبعية الاقتصادية للخارج، وحماية البيئة وتوزيع الإنتاج ، وتحسين مستوى المعيشة ، ورفع مستوى التعليم ، وتقليص نسبة الأمية ، وتوفير رؤوس الأموال ، ورفع مستوى الدخل القومي. ولتحقيق كلّ هذه الأولويات لا بدّ من رؤيا استراتيجية واضحة ومدرّسة ، وعليه فإنّ أهمية الاستدامة المالية تظهر في شكلها الأكثر عمومية، إذ إنّها السبيل لإطالة أمد ما لدينا من الموارد، لأنّها محدودة وضئيلة ، فهي تعدّ استراتيجية النجاة. إنّ استراتيجية الاستدامة المالية ضرورية لتكون الشركات قادرة على المنافسة في الحاضر والمستقبل ، وتعكس الاستدامة ميزة تنافسية بين الشركات إذ تتخذها استراتيجية أساس⁽²⁾.

المبحث الثاني: تحليل مؤشرات الاستدامة المالية في العراق

أولاً: مؤشر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (2004-2021)

هذا المؤشر من المؤشرات المهمة ؛ لارتباطه بمتغيّر أساس وهو الناتج المحلي الإجمالي ، إذ إنّ نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي تُعدّ من المقاييس المعتمدة في معرفة مدى الخطورة والأمان من عمليات الاقتراض. وقد تمّ تحديد نسبة الديون بما لا تتجاوز (60%) من الناتج المحلي الإجمالي حتى تكون في حدود الأمان. إنّ هذه النسبة تسمى (بسقف المديونية) ، وهو معيار معتمد لدى المؤسسات المالية الدولية ، وتمّ الاتفاق عليه بين دول الاتحاد الأوروبي بموجب معاهدة ماستريخت في عام (1992). أمّا إذا تجاوزت النسبة المحددة فإنّها تشير إلى وجود مخاطر من عملية الاقتراض تنعكس سلباً على عمليات التنمية الاقتصادية⁽³⁾.

يشير الجدول (1) إلى أنّ مؤشر نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق خلال المدة من (2004 – 2007) كان مرتفعاً جداً، وقد تجاوز الحدود الآمنة للدين بشكل كبير، وارتفاع النسبة تتمثل بالديون المتراكمة قبل عام (2003) من حقبة النظام السابق وعدم قدرة البلد على الإيفاء بمواجهة الديون وخدمتها. أمّا عام (2016) فقد بلغت نسبة المؤشر (63.99%) من الناتج المحلي الإجمالي ، وهي نسبة تفوق الحدود الآمنة المشار إليها ، نتيجة الصدمة المزدوجة ، التي

(1) نجلاء إبراهيم عبد الرحمن وريا محمد النفعي ، مدى ارتباط المساءلة المالية بتحقيق الاستدامة المالية ف الوحدات الحكومية دراسة تطبيقية على (ديوان المحاسبة العام بمنطقة مكة المكرمة) ، مجلة الاقتصاد والمالية ، المجلد 6 ، العدد

2 ، 2020 ، ص8

(2) فاضل كريم راكان وحيدر علوان كاظم ، الأداء المستدام ودوره في تحقيق الاستدامة المالية ، مجلة الكوت للاقتصاد والعلوم الإدارية ، المجلد 13 ، العدد 42 ، 2021 ، ص353 - 354

(3) سعيد علي محمد وأنمار عطا الله مصطفى ، أثر الدين العام الخارجي على (GDP عدا النفط) في العراق للمدة 2004 – 2019 ، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية ، المجلد 17 ، العدد 55 ، ج3 ، 2021 ، ص367

تعرّض لها العراق وتداعياتها بعد عام (2014)، المتمثلة في التدهور الأمني الحاصل في العراق؛ بسبب العمليات العسكرية ضدّ تنظيم داعش الإرهابي، فضلاً عن انخفاض أسعار النفط في الأسواق العالمية.

الجدول (1)			
مؤشر الدّين العام إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدّة (2004-2021)			
(مليار دينار)			
إجمالي الدّين إلى الناتج المحلي الإجمالي % (3)	الناتج المحلي الإجمالي (2)	إجمالي الدّين العام (1)	السنوات
307.70	53235	163804	2004
165.98	73533	122049	2005
99.73	95588	95329	2006
61.19	111456	68195	2007
42.26	155982	65921	2008
43.36	130643	56650	2009
46.83	162064	75900	2010
36.41	217327	79127	2011
29.04	254225	73832	2012
26.58	273587	72720	2013
29.49	266332	78542	2014

55.57	194681	108183	2015
63.99	196924	126021	2016
56.76	221665	125814	2017
33.76	268918	90776	2018
24.71	277884	68664	2019
45.08	219768	99069	2020
33.54	301439	101097	2021

المصدر :- من إعداد الباحث بالاعتماد على:

العمود (1) - وزارة المالية، دائرة الدين العام.

العمود (2) - وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء، مديرية الحسابات القومية / المجموعة الإحصائية للسنوات (2004 - 2021).

العمود (3) من عمل الباحث.

ثانياً : مؤثر العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (2004-2021)

يعتمد حساب هذا المؤشر على تقدير قيمة العجز أو الفائض الأولي للموازنة العامة من خلال حساب الفرق بين النفقات العامة والإيرادات العامة. إذ تمَّ تحديد نسبة العجز إلى الناتج المحلي بما لا تتجاوز (3%) وفق قانون الإدارة المالية الاتحادية. ويُعدّ هذا المؤشر من المؤشرات المهمة؛ كونه يهدف إلى السيطرة في تراكم⁽¹⁾ رقم (6) لسنة 2019 المادة -6- رابعاً الديون وتحقيق الاستدامة المالية، إذ نلاحظ أنّ موازنة العراق الاتحادية تعاني من عجز تخطيطي، وليس فعلياً؛ لأنّ هذا العجز غالباً ما يتحوّل في نهاية السنة المالية إلى فائض، لكن في بعض السنوات عانت الموازنة الاتحادية من عجز فعلي ناتج عن محدودية الإيرادات غير النفطية ولاسيما الضريبية.

(1) جريدة الوقائع العراقية، العدد 4550، 2019، ص 7.

الجدول (2)					
مؤشر العجز إلى الناتج المحلي الإجمالي في العراق للمدة (2004-2021) (مليار دينار)					
السنوات	الإيرادات العامة (1)	النفقات العامة (2)	الفائض أو (العجز) (3)	الناتج المحلي الإجمالي (4)	الفائض أو (العجز) إلى الناتج المحلي الإجمالي % (5)
2004	32988	31521	1467	53235	2.76
2005	40435	30831	9604	73533	13.06
2006	49055	37494	11561	95588	12.09
2007	54964	39308	15656	111456	14.05
2008	80641	67277	13364	155982	8.57
2009	55243	55590	(347)	130643	(0.27)
2010	70178	70134	44	162064	0.03
2011	103989	78758	25231	217327	11.61
2012	119817	105140	14678	254225	5.77
2013	113840	119128	(5288)	273587	(1.93)
2014	105386	113474	(8088)	266332	(3.04)
2015	66470	70398	(3928)	194681	(2.02)
2016	54409	67067	(12658)	196924	(6.43)

0.87	221665	1932	75490	77422	2017
9.55	268918	25693	80876	106569	2018
(1.50)	277884	(4158)	111724	107566	2019
(5.86)	219768	(12883)	76082	63199	2020
2.07	301439	6232	102850	109081	2021

المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على:

وزارة المالية ، دائرة المحاسبة ، الحسابات الختامية للمدة من (2004 – 2013) .
وزارة المالية، موقع الموازنة المفتوحة ، للمدة من (2015 – 2020) .
البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والابحاث ، النشرة الإحصائية لعامي 2014 و 2021 .
العمود (3) من عمل الباحث.

ملاحظة : الأرقام الواقعة بين قوسين أرقام سالبة.

وعند ملاحظة الجدول (2) فقد تبين أنّ أغلب السنوات قد حَقَّقَتْ فائضًا ، وهذا يعني تحقيق الاستدامة المالية ، ما عدا السنوات (2014 و 2016 و 2020) ، فقد حَقَّقَتْ عجزا في الميزانية تجاوزت نسبة الحدّ الآمن؛ بسبب انخفاض أسعار النفط وسيطرة داعش على أغلب مناطق العراق، لاسيّما عامي (2014 و 2016). أمّا عام (2020) فيرجع السبب في ذلك إلى تفشّي وباء كورونا في العالم ، وتوقّف أغلب المشاريع الاقتصادية التي رافقها انخفاض أسعار النفط.

ثالثاً : مؤشّر الفجوة الضريبية في العراق للمدة (2004-2021).

يستند هذا المؤشّر إلى فكرة المحافظة على النسبة المطلوبة للدّين العام إلى الناتج، ويتبع ذلك أنّ السياسة الضريبية يجب أن تستهدف تقليل الفرق بين الضرائب المحقّقة للاستدامة المالية والضرائب الفعلية ، في ظلّ المعطيات عن حجم الإنفاق العام ومعدّلات نموّ الناتج الحقيقي ونسبة الدّين العام إلى الناتج . ويساعد هذا المؤشّر في رصد الحصيلة الضريبية وتحليلها بوصفها إحدى المتغيّرات الرئيسة في تنفيذ السياسة المالية ، وتمويل أعباء الأنشطة الحكومية ، لكنّ ذلك لا يمثّل شرطاً كافياً للحكم على استدامة السياسة المالية الحكومية.

وعند تحليل البيانات والناتج التي تمّ التوصل إليها بحساب مؤشّر الفجوة الضريبية كما في الجدول (3) نلاحظ أنّ المؤشّر قد سجّل نتائج موجبة خلال مدة البحث تدلّ على عدم تحقيق الاستدامة المالية ، ما يعني أنّ الإيرادات الضريبية المتحقّقة منخفضة للغاية ، لا تتمكّن من تثبيت نسبة الدّين العام إلى الناتج ضمن الحدود الآمنة ؛ لأنّ النظام الضريبي في العراق يعاني

من قصور وضعف حادّ في تعبئة الإيرادات وحصر الأوعية الضريبية ؛ نظرا لكثرة التحدّيات والعقبات التي تواجه تفعيل السياسة الضريبية كرافد للموازنة وأداة لتحفيز النموّ والاستقرار الاقتصادي⁽¹⁾ .

(1) حيدر حسين آل طعمة ، كيف يمكن تعظيم الإيرادات الضريبية في العراق ، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ، مقال منشور ، 2018 ، <http://fcds.com/economical/1085> ،

الجدول (3)

مؤشر الفجوة الضريبية في العراق للمدة (2004-2021)

مؤشر الفجوة الضريبية	الإيرادات الضريبية المستهدفة إلى الناتج	الإيرادات الضريبية المتحققة إلى الناتج	الدَّين العام إلى الناتج b_t	سعر الفائدة الحقيقي r_t	الإنفاق إلى الناتج G_t	الإيرادات الضريبية	النفقات العامة	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	معدّلانموّ الحقيقي g_t	الناتج المحلي بالأسعار الثابتة	السنوات
(11)	(10)	(9)	(8)	(7)	(6)	(5)	(4)	(3)	(2)	(1)	
43.18	(42.882)	0.30	307.70	(21.00)	59.21	159.8	31521	53235	53.38	101843	2004
7.76	(7.092)	0.67	165.98	(30.00)	41.93	491.5	30831	73533	1.67	103546	2005
5.05	(4.429)	0.62	99.73	(37.20)	39.23	593.8	37494	95588	5.65	109393	2006
2.25	(0.665)	1.58	61.19	(10.80)	35.27	1762	39308	111456	1.88	111455	2007
1.96	(0.086)	1.87	42.26	4.05	43.13	2916	67277	155982	8.23	120626	2008
2.61	(0.062)	2.55	43.36	0.53	42.55	3335	55590	130643	3.38	124702	2009
0.97	(0.047)	0.93	46.83	3.85	43.28	1503	70134	162064	6.40	132687	2010

0.92	(0.103)	0.82	36.41	0.40	36.24	1783	78758	217327	7.55	142700	2011
1.05	(0.144)	0.91	29.04	(0.10)	41.36	2311	105140	254225	13.94	162587	2012
0.94	(0.018)	0.92	26.58	4.10	43.54	2518	119128	273587	7.63	174990	2013
0.65	0.056	0.71	29.49	3.80	42.61	1885	113474	266332	0.20	175335	2014
1.02	0.015	1.04	55.57	4.60	36.16	2015	70398	194681	4.72	183616	2015
2.27	(0.306)	1.96	63.99	3.83	34.06	3861	67067	196924	13.79	208932	2016
2.68	0.159	2.84	56.76	3.80	34.06	6298	75490	221665	(1.82)	205130	2017
1.33	0.023	1.36	33.76	3.60	30.07	3651	80876	268918	2.63	210532	2018
1.44	0.003	1.44	24.71	4.20	40.21	4014	111724	277884	5.51	222141	2019
1.83	0.318	2.15	45.08	3.40	34.62	4718	76082	219768	(11.32)	196985	2020
1.55	(0.042)	1.50	33.54	(2.00)	34.12	4536	102850	301439	2.78	202468	2021

المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على:

العمود (1) و(3)- وزارة التخطيط ، الجهاز المركزي للإحصاء ، مديرية الحسابات القومية ، المجموعة الإحصائية للسنوات (2004 – 2021) .

العمود (2) - من عمل الباحث باستعمال المعادلة الرياضية الآتية: $Gr = \left(\frac{Pt}{Po} \right) - 1 * 100$.

العمود (4) بالاعتماد على بيانات الجدول (2).

العمود (5) وزارة المالية ، دائرة المحاسبة.

العمود (7) – تمّ احتسابه من خلال (سعر الفائدة الأساس – معدّل التضخّم السنوي)/البنك المركزي العراقي / دائرة الإحصاء والأبحاث / النشرة الإحصائية للسنوات (2004-2021).

العمود (8) بالاعتماد على بيانات الجدول (1).

الاعمة (6) و (9) من عمل الباحث.

العمود (10) من عمل الباحث باستعمال المعادلة الرياضية الآتية: $T^* = G_t(g_t - r_t)b_t$

العمود (11) = العمود 9 – العمود 10.

ملاحظة / الأرقام الواقعة بين قوسين أرقام سالبة.

رابعاً : مؤشّر العجز الأولي في العراق للمدة (2004-2021)

يؤثر كلّ من معدّل الفائدة الحقيقي ومعدّل النموّ الاقتصادي في كلّ من الرصيد الواجب أنّ يتحقّق والرصيد الأولي المتحقّق ، وتجدر الإشارة إلى أنّ معدّل النموّ ، ومعدّل الفائدة لهما درجة تأثير أقلّ في الرصيد الأولي المتحقّق لوجود عوامل أخرى تؤثر عليه كالإنفاق العام والإيرادات العامّة. ويستعمل هذا المؤشّر لقياس الاستدامة المالية ، وينطلق من حساب نسبة الرصيد الأولي المطلوب للميزانية لتثبيت نسبة الدّين العام إلى الناتج المحلّي الإجمالي وبين الرصيد الأولي للميزانية المتحقّق ، فإذا كانّ الرصيد الأولي المطلوب أكبر من الرصيد الأولي المتحقّق فإنّ الفجوة الأوليّة موجبة ، والمقصود بذلك أنّ السياسة المالية ليست مستدامة ؛ لأنّها تميل إلى رفع مستوى الدّين بالنسبة إلى الناتج المحلّي الإجمالي. وبالعكس إذا كان الرصيد الأولي المطلوب أقلّ من الرصيد الأولي الحالي تميل السياسة المالية إلى تخفيض مستوى الدّين بالنسبة إلى الناتج المحلّي الإجمالي، ما يعني تحقيق الاستدامة المالية⁽¹⁾ .

وعند النظر للجدول (4) نلاحظ أنّ أغلب السنوات خلال مدّة البحث قد سجّلت قيمًا سالبة ، ما يعني أنّ الرصيد الأولي المتحقّق أكبر من الرصيد الأولي المستهدف إشارة إلى تحقيق الاستدامة المالية ، أي إنّ الرصيد الأولي المتحقّق في الميزانية يستطيع تثبيت نسبة الدّين إلى الناتج؛ لأنّ معدّل النموّ الحقيقي كان أكبر من معدّلات سعر الفائدة الحقيقي؛ لأنّ الميزانية العامّة قد حقّقت فائضًا خلال هذه السنوات ؛ بسبب زيادة الإيرادات العامّة، لاسيّما النفطية منها الناجمة عن زيادة تصدير النفط وارتفاع أسعاره ، ورفع أغلب العقوبات الاقتصادية عن العراق ، فضلاً عن التحسّن في الناتج المحلّي الإجمالي والتحسّن في الأوضاع الأمنيّة.

(1) Ankie Scott-Joseph, Debt sustainability in Caribbean countries : An exploration of alternative methodologies , Caribbean Development Bank ,2006 , p 3-4

(4) الجدول						
مؤشر العجز الأولي في العراق للمدة (2004-2021)						
الفرق بين الرصيد المستهدف والمتحقق (6)	الرصيد الأولي المتحقق إلى الناتج (5)	الرصيد الأولي المستهدف إلى الناتج (4)	نسبة الدَّين إلى الناتج b_{t-1} (3)	سعر الفائدة الحقيقي r_t (2)	معدّل النموّ الحقيقي g_t (1)	السنوات
(3.55)	2.76	(0.7906)	307.70	(21.00)	53.38	2004
(15.74)	13.06	(2.6754)	165.98	(30.00)	1.67	2005
(12.77)	12.09	(0.6726)	99.73	(37.20)	5.65	2006
(14.29)	14.05	(0.2414)	61.19	(10.80)	1.88	2007
(8.58)	8.57	(0.0123)	42.26	4.05	8.23	2008
0.24	(0.27)	(0.0216)	43.36	0.53	3.38	2009
(0.04)	0.03	(0.0100)	46.83	3.85	6.40	2010
(11.62)	11.61	(0.0140)	36.41	0.40	7.55	2011
(5.78)	5.77	(0.0107)	29.04	(0.10)	13.94	2012
1.93	(1.93)	(0.0040)	26.58	4.10	7.63	2013
3.07	(3.04)	0.0333	29.49	3.80	0.20	2014
2.02	(2.02)	(0.0006)	55.57	4.60	4.72	2015

6.41	(6.43)	(0.0219)	63.99	3.83	13.79	2016
(1.05)	0.87	(0.1755)	56.76	3.80	(1.82)	2017
(9.55)	9.55	0.0033	33.76	3.60	2.63	2018
1.49	(1.50)	(0.0018)	24.71	4.20	5.51	2019
5.83	(5.86)	(0.0293)	45.08	3.40	(11.32)	2020
(2.08)	2.07	(0.0141)	33.54	(2.00)	2.78	2021

المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على :

العمود (1) و (2) و (3) بالاعتماد على بيانات جدول (3).

العمود (5) بالاعتماد على بيانات جدول (2).

العمود (4) من عمل الباحث بالاعتماد على المعادلة الرياضية الآتية : $S^* = \frac{r_t - g_t}{1 + g_t} b_{t-1}$

العمود (6) = العمود 4 - العمود 5.

ملاحظة / الأرقام الواقعة بين قوسين أرقام سالبة.

خامساً: مؤشر الوضع المالي ذو الدعم المستديم في العراق للمدة (2004-2021).

وهو من المؤشرات التكميلية للاستدامة المالية السابقة ويدلّ على كيفية توجيه السياسة المالية إلى تقريب التناسب بين الدين العام والنتائج المحلي الإجمالي، فعند التفسير من وجهة نظر سرعة التغيّر فإنّ هذا المؤشر يدلّ على كيفية رد فعل الهيئة المالية من سنة إلى أخرى.

فإذا كانت قيمة المؤشر أكبر أو تساوي (1) دلّ ذلك على أنّ الوضع غير مستدام ، أي إنّ السياسة المالية لا تتوافق مع اقتراب نسبة الدين إلى الناتج المحلي الإجمالي من مستويات الاستدامة. وإذا كانت قيمة المؤشر أقلّ من (1) دلّ ذلك على أنّ الوضع مستدام ، أي إنّ السياسة المالية متوافقة لتحقيق الاستدامة⁽¹⁾. وعند تحليل البيانات في الجدول (5) نلاحظ أنّ أغلب السنوات كانت قيمة المؤشر فيها أقلّ من واحد ، ما يعني أنّ السياسة المالية متوافقة مع الظروف المطلوبة لتحقيق الاستدامة.

(1) المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبية (الانتوساي) ، مؤشرات الدين العام ، مؤتمر الانتوساي ، جوهانسبورغ ، 2010 ، ص 22 - 23

ما عدا السنوات (2008 و 2014 و 2016 و 2018) فقد كانت قيم المؤشر أكبر من واحد ، ما يعني أن السياسة المالية لا تتوافق مع الظروف لتحقيق الاستدامة.

الجدول (5)

مؤشر الوضع المالي ذو الدعم المستديم في العراق للمدة (2004-2021)

السنوات	معدّل النمو الحقيقي %	سعر الفائدة الحقيقي	□	نسبة الدين العام إلى الناتج %	الدين العام المستهدف	الفجوة الأولية	□	β-□
ت	g_t	r_t	(3)	b_{t-1}	b^*	(6)	(7)	(8)
2004	53.38	(21.00)	(0.37)	307.70	60.00	3.55	0.014	(0.38)
2005	1.67	(30.00)	(10.85)	165.98	60.00	15.74	0.148	(11.00)
2006	5.65	(37.20)	(5.45)	99.73	60.00	12.77	0.321	(5.77)
2007	1.88	(10.80)	(3.40)	61.19	60.00	14.29	12.051	(15.45)
2008	8.23	4.05	0.55	42.26	60.00	8.58	(0.484)	1.03
2009	3.38	0.53	0.35	43.36	60.00	(0.24)	0.015	0.33
2010	6.40	3.85	0.66	46.83	60.00	0.04	(0.003)	0.66
2011	7.55	0.40	0.16	36.41	60.00	11.62	-0.493	0.66
2012	13.94	(0.10)	0.06	29.04	60.00	5.78	(0.187)	0.25
2013	7.63	4.10	0.59	26.58	60.00	(1.93)	0.058	0.53

3.91	0.101	(3.07)	60.00	29.49	4.01	3.80	0.20	2014
0.52	0.455	(2.02)	60.00	55.57	0.98	4.60	4.72	2015
1.93	(1.604)	(6.41)	60.00	63.99	0.33	3.83	13.79	2016
(5.53)	(0.323)	1.05	60.00	56.76	(5.86)	3.80	(1.82)	2017
1.63	(0.364)	9.55	60.00	33.76	1.27	3.60	2.63	2018
0.76	0.042	(1.49)	60.00	24.71	0.80	4.20	5.51	2019
(0.82)	0.391	(5.83)	60.00	45.08	(0.43)	3.40	(11.32)	2020
(0.19)	(0.079)	2.08	60.00	33.54	(0.26)	(2.00)	2.78	2021

المصدر:- من إعداد الباحث بالاعتماد على:

العمود (1) و (2) و (4) و (6) بالاعتماد على بيانات جدول (3).

العمود (3) و (7) و (8) من عمل الباحث بالاعتماد على المعادلة الرياضية الآتية: $I_T^{PFS} = (\beta_T - \lambda_T) = \frac{1+r_t}{1+g_t} - \frac{BP_T - BP^*}{b_{t-1} - b^*}$

ملاحظة / الأرقام الواقعة بين قوسين أرقام سالبة.

المبحث الثالث

استشراف الاستدامة المالية في العراق

يُعدّ النفط الأداة الرئيسة في السياسة المالية في العراق سواء أكانَ في الأمد القريب أم الأمد البعيد، ويتعرّز هذا الاتجاه مع استمرار الهيمنة لدور النفط في مستقبل الاقتصاد العراقي ، والمسارات المحتملة لاتجاهاته العامة في العقود القادمة . لذلك فإنّ النجاح في تطوير الإنتاج النفطي في العراق نحو طاقات إنتاجية وتصديرية عالية سينصبُّ باتجاه الاستمرار بدعم

الموازنة العامة بالإيرادات، وتحقيق الاستدامة المالية مرهون بالعائدات النفطية، التي كانت تهيئ سبل الأمن في أسوأ الظروف⁽¹⁾.

ولبناء سيناريوهات لمستقبل الاستدامة المالية في العراق سيُتم افتراض ثلاثة سيناريوهات وهي:

السيناريو الأول: ثبات أسعار النفط وزيادة الصادرات النفطية.

السيناريو الثاني: ثبات الصادرات النفطية وزيادة أسعار النفط.

السيناريو الثالث: انخفاض الصادرات النفطية وأسعار النفط (مشهد متشائم).

أولاً : المشهد الأول (ثبات أسعار النفط وزيادة الصادرات النفطية)

على وفق معطيات السيناريو الأول فقد تمّ اعتماد بيانات عام (2022) في الجدول (6) كسنة أساس وتمّ استعمالها لعام (2023) وبناء جدول التوقعات عليها ، وعلى وفق هذا السيناريو سيتمكن العراق من زيادة الكميات المُصدّرة من النفط مع افتراض ثبات الأسعار عند (\$95.6) للبرميل الواحد ، إذ ارتفعت كميات النفط المُصدّرة من (3311) الف برميل / يوم عام (2023) إلى (3611) الف برميل / يوم عام (2026) ، الأمر الذي أدى إلى ارتفاع الإيرادات النفطية من (152505) مليار دينار عام (2023) إلى (166323) مليار دينار عام (2026) ، ما أدى إلى تحقيق فائض في الموازنة العامة وارتفع هذا الفائض من (43619) مليار دينار عام (2023) إلى (57437) مليار دينار عام (2026) ؛ نتيجة ارتفاع الكميات المُصدّرة من النفط ، ونلاحظ ممّا تقدّم - على الرغم من ثبات أسعار النفط عند (\$95.6) للبرميل الواحد - زيادة الكميات المُصدّرة من النفط استطاعت تحقيق زيادة في الإيرادات النفطية ، انعكست على الإيرادات العامة التي تمثل دعامة مهمّة في الموازنة للعراق، والتمكّن من تحقيق الاستدامة المالية للعراق على وفق هذا السيناريو.

الجدول (6)				
السيناريو الأول : ثبات الأسعار وزيادة الصادرات النفطية				
2026	2025	2024	2023	السنوات
1320	1320	1320	1320	سعر الصرف
95.6	95.6	95.6	95.6	معدّل سعر برميل النفط
3611	3511	3411	3311	الكميات النفط المُصدّرة الف برميل /

(1) مازن عيسى الشيخ راضي وفرحان محمد حسن ، مستقبل السياسة المالية في العراق : بين الربعية والاربعية ، مجلّة الغزي للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلّد 9 ، العدد 28 ، 2013 ، ص 187.

				يوم
126002	122513	119023	115534	الإيرادات النفطية (مليار دولار)
166323	161717	157111	152505	الإيرادات النفطية (مليار دينار)
8073	8073	8073	8073	الإيرادات غير النفطية (مليار دينار)
174396	169790	165184	160578	إجمالي الإيرادات (مليار دينار)
116959	116959	116959	116959	النفقات العامة (مليار دينار)
57437	52831	48225	43619	الفائض أو العجز (مليار دينار)
101097	101097	101097	101097	الدَّين العام
329473	329473	329473	329473	الناتج المحلي الإجمالي
%17.4	%16.0	%14.6	%13.2	العجز / GDP
%30.7	%30.7	%30.7	%30.7	الدَّين / GDP

المصدر:- من عمل الباحث بالاعتماد على :
البنك المركزي العراقي / الموقع الإحصائي.
شركة تسويق النفط (SOMO).

ثانياً: المشهد المتفائل (ثبات الصادرات النفطية وزيادة أسعار النفط)

على وفق معطيات هذا السيناريو المبين في الجدول (7) فقد تمَّ افتراض ثبات الكميات المُصدَّرة من النفط عند (3311) الف برميل/يوم مع استمرار ارتفاع أسعار النفط من (\$95.6) للبرميل الواحد عام (2023) إلى (\$100) للبرميل الواحد عام (2026) ، وعلية فإنَّ الإيرادات النفطية سترتفع إلى (162714) مليار دينار عام (2026) بعدما كانت (152505) مليار دينار عام (2023) ، ما أدَّى إلى ارتفاع الفائض في الموازنة العامة من (43619) مليار دينار عام (2023) إلى (53828) مليار دينار عام (2026) ، أي: إنَّ ارتفاع أسعار النفط يكون لصالح الدول المنتجة والمُصدَّرة إذْ تزداد عوائدها النفطية ، فالإيرادات النفطية تشكِّل مركز الثقل في حركة الموازنة العامة والمصدر التمويلي الرئيس للإنفاق، لاسيَّما في الدول الربعية

ومنها العراق، ما يجعلها تؤثر ايجاباً في الاستدامة المالية للدولة. ومن المتوقع استمرار تأثير الإيرادات النفطية في الاقتصاد العراقي خلال السنوات القادمة نتيجة التحسن المستمر في القدرات الإنتاجية للقطاع النفطي.

الجدول (7)				
السيناريو الثاني: ثبات الصادرات النفطية وزيادة أسعار النفط				
2026	2025	2024	2023	السنوات
1320	1320	1320	1320	سعر الصرف
100	98.2	97	95.6	معدّل سعر برميل النفط
3311	3311	3311	3311	الكميات النفط المُصدّرة (الف برميل / يوم)
120852	11867 6	11722 6	115534	الإيرادات النفطية (مليار دولار)
162714	15952 4	15473 8	152505	الإيرادات النفطية (مليار دينار)
8073	8073	8073	8073	الإيرادات غير النفطية (مليار دينار)
170787	16759 7	16281 1	160578	إجمالي الإيرادات (مليار دينار)
116959	11695 9	11695 9	116959	النفقات العامّة (مليار دينار)
53828	50638	45852	43619	الفائض أو العجز (مليار دينار)
776,90	776,90	90, 776	776,90	الدّين العام

329473	329473	329473	329473	الناتج المحلي الإجمالي
	3	3		
%16.3	%15.4	13.9 %	%13.2	العجز / GDP
%27.6	%27.6	27.6 %	%27.6	الدَّين / GDP
<p>المصدر:- من عمل الباحث بالاعتماد على: البنك المركزي العراقي / الموقع الإحصائي. شركة تسويق النفط (SOMO)،</p>				

ثالثاً : المشهد المتشائم (انخفاض الصادرات النفطية وأسعار نفط معاً)

على وفق هذا المشهد المبين في الجدول (8) لو افترضنا انخفاض أسعار النفط من (\$85.5) للبرميل الواحد عام (2023) إلى (\$75) للبرميل الواحد عام (2025) ، وانخفاض الكميات المُصدَّرة من النفط من (3311) الف برميل / يوم عام (2023) إلى (2850) الف برميل / يوم عام (2025) سنلاحظ انخفاض الإيرادات النفطية من (136393) مليار دينار عام (2023) إلى (102984) مليار دينار عام (2025) وتحوّل حالة الموازنة العامّة من حالة فائض قدره نحو (27507) مليار دينار عام (2024) إلى حالة عجز في الموازنة العامّة قدره نحو (-5902) مليار دينار عام (2025). في حين لو استمرّ هذا الانخفاض في أسعار النفط إلى (\$70.1) والكميات المُصدَّرة منه إلى (2750) الف برميل / يوم فسيؤدّي إلى ارتفاع العجز إلى (-16007) مليار دينار ، وعدم تحقيق الاستدامة المالية ، وسيرتفع مؤشر العجز/GDP إلى (-4.9%)، وهي نسبة تفوق الحدود الآمنة للعجز والمتمثلة بـ(3%) كما أشار إليها قانون الإدارة المالية الاتحادية رقم (6) لسنة 2019.

الجدول (8)				
السيناريو الثالث : انخفاض الصادرات النفطية وأسعار النفط				
2026	2025	2024	2023	السنوات

1320	1320	1320	1320	سعر الصرف
70.1	75	80	85.5	معدّل سعر برميل النفط
2750	2850	3050	3311	الكمّيات النفط المُصدّرة الف برميل / يوم
70363	78019	89060	103328	الإيرادات النفطية (مليار دولار)
92879	102984	117559	136393	الإيرادات النفطية (مليار دينار)
8073	8073	8073	8073	الإيرادات غير النفطية(مليار دينار)
100952	111057	125632	144466	إجمالي الإيرادات (مليار دينار)
116959	116959	116959	116959	النفقات العامّة (مليار دينار)
(16007)	(5902)	8673	27507	الفائض أو العجز (مليار دينار)
101097	101097	101097	101097	الدّين العام
329473	329473	329473	329473	الناتج المحليّ الإجمالي
(%4.9)	(%1.8)	%2.6	%8.3	العجز / GDP
%30.7	%30.7	%30.7	%30.7	الدّين / GDP
المصدر:- من عمل الباحث بالاعتماد على: البنك المركزي العراقي / الموقع الإحصائي. شركة تسويق النفط (SOMO). ملاحظة / الأرقام الواقعة بين قوسين أرقام سالبة.				

مما تقدّم نستنتج أنّ الاستدامة المالية تعتمد بشكل كبير على الإيرادات النفطية، التي تتحدّد وفق أسعار النفط العالمية (عوامل خارجية)، وكمّية الإنتاج المحلي للنفط (عوامل داخلية)، وهذا ما يجعل أرضية البنية الاقتصادية رخوة إزاء الصدمات النفطية سواء أكانت الخارجية أم الداخلية، فضلاً عن أهم مخاطر اعتماد الإيرادات العامّة على النفط بشكل

أساس ينجم عنه تذبذب حصيلة الإيرادات العامة، إذ إن انخفاض أسعار النفط يؤدي إلى انخفاض الإيرادات العامة ومن ثم يؤدي إلى زيادة عجز الموازنة العامة وعدم تحقيق الاستدامة المالية، كذلك الاعتماد على الإيرادات النفطية لتمويل الموازنة العامة سيؤدي إلى تراجع أهمية الإيرادات الأخرى، لاسيما الإيرادات الضريبية، لذلك فإن احتمال تراجع كميات الإنتاج لأي سبب داخلي سوف يزيد من مشكلة الإيرادات العامة. وعلى الحكومة اتخاذ إجراءات ذات صلة تعزز الموازنة العامة بإيرادات جديدة تسهم في ترصين الحيز المالي المتاح للدولة، مما يزيد من الملاءة المالية للدولة والسيطرة على المديونية، التي تعمل على تحقيق الاستدامة المالية.

الاستنتاجات:

- 1- يُعدّ موضوع الاستدامة المالية من المواضيع المهمّة خلال المدّة الأخيرة، ولاسيما في الاقتصاديات النامية لاسيما الربعية منها، إذ تكتسب الاستدامة المالية أهميتها العملية من كونها أداة تساعد في فهم وتحليل قدرة الدولة المالية على الاستمرار في سياسات الإنفاق العام، والإيرادات العامة على المدى الطويل دون التعرّض لمخاطر الإعسار المالي.
- 2- بقاء الإيرادات المالية المتأثّية من عمليات إنتاج النفط الخام تنبؤاً المقام الأول في سلّم الإيرادات العامة للدولة، ومن المتوقع استمرار بقاء الإيرادات النفطية في موقع الصدارة والتأثير في الاقتصاد العراقي خلال السنوات القادمة.
- 3- يشير مؤشر الفجوة الضريبية إلى أنّ الإيرادات الضريبية المتحقّقة منخفضة للغاية، إذ لا تتمكّن من تثبيت نسبة الدّين إلى الناتج ضمن الحدود الآمنة؛ لأنّ النظام الضريبي في العراق يعاني من قصور وضعف حادّ في تعبئة الإيرادات وحصر الأوعية الضريبية.

التوصيات:

- 1- العمل على تنمية القطاع النفطي بسبب الإيرادات النفطية التي تمثّل الجزء الأكبر من تكوين الإيرادات العامة من خلال معالجة المشاكل التي تقف في وجه تطوير هذا القطاع واستكشاف، الحقول النفطية وتطويرها من خلال توجيه الاستثمارات نحو تأهيل هذا القطاع المهمّ.
- 2- العمل على إنشاء صناديق سيادية تودع فيها العائدات النفطية الفائضة لتسهم في تخفيض عبء الدّين العام واللجوء إليها في أوقات الأزمات.
- 3- البحث عن مصادر أخرى لتمويل الإيرادات العامة تتّسم بالثبات والاستقرار النسبي لضمان استقرار النفقات الحكومية؛ لأنّ الإيرادات المتأثّية من صادرات النفط تكون مرهونة بتقلبات الأسواق النفطية ممّا يجعلها متذبذبة وغير ساكنة.
- 4- العمل على تحسين النظام الضريبي والتشريعات الضريبية لشمول أغلب الأوعية الضريبية والعمل على تقليل التهرب الضريبي باستعمال السبل الالكترونية الحديثة.

المصادر العربية:

- 1- محمد موعش ، منهجية احتساب مؤشر الاستدامة المالية: حالة تطبيقية لبعض الدول العربية ، دراسات اقتصادية ، صندوق النقد العربي ، العدد 65 ، 2020.
- 2- المنظمة الدولية للأجهزة العليا للرقابة المالية العامة والمحاسبية (الانتوساي) ، مؤشرات الدين العام ، مؤتمر الانتوساي ، جوهانسبورغ ، 2010.
- 3- جريدة الوقائع العراقية ، العدد 4550 ، 2019.
- 4- حيدر حسين آل طعمة ، كيف يمكن تعظيم الإيرادات الضريبية في العراق ، مركز الفرات للتنمية والدراسات الاستراتيجية ، مقال منشور ، 2018.
- 5- سعيد علي محمد ، وأنمار عطا الله مصطفى ، أثر الدين العام الخارجي على GDP (عدا النفط) في العراق للمدة (2004 – 2019) ، مجلة تكريت للعلوم الإدارية والاقتصادية ، المجلد 17 ، العدد 55 ، ج3 ، 2021.
- 6- فاضل كريم رakan ، وحيدر علوان كاظم ، الأداء المستدام ودوره في تحقيق الاستدامة المالية ، مجلة الكوت للاقتصاد والعلوم الإدارية ، المجلد 13 ، العدد 42 ، 2021.
- 7- كمال الدين وصال ، الاقتصاد المصري بين المطرقة والسندان: أزمتا الدين العام والعجز في الموازنة العامة ، الطبعة الأولى ، ابن رشد المصري ، القاهرة ، 2016.
- 8- مازن عيسى الشيخ راضي ، وفرحان محمد حسن ، مستقبل السياسة المالية في العراق : بين الريعية واللاريعية ، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية ، المجلد 9 ، العدد 28 ، 2013.
- 9- نجلاء إبراهيم عبد الرحمن ، وربيا محمد النفيعي ، مدى ارتباط المساءلة المالية بتحقيق الاستدامة المالية في الوحدات الحكومية دراسة تطبيقية على (ديوان المحاسبة العام بمنطقة مكة المكرمة) ، مجلة الاقتصاد والمالية ، المجلد 6 ، العدد 2 ، 2020.

المصادر الأجنبية :

- 1- Ankie Scott-Joseph, Debt sustainability in Caribbean countries : An exploration of alternative methodologies , Caribbean Development Bank ,2006
- 2- Nasrin R.Khalili , Practice sustainability from grounded theory to emerging strategies , library of congress , first edition , 2011
- 3- Kenan Aslanli , Fiscal sustainability and the State Oil Fund in Azerbaijan, Journal of Eurasian Studie, 2015