

## المحور الاول / مفهوم ووظائف السياسة المالية

يعد تصميم وتنفيذ السياسات الاقتصادية الكلية مقيداً، بسبب القلق إزاء آثار السياسة المالية ومدى قدرتها في التأثير على الناتج المحلي والتشغيل في الأمد القصير، وهذا ما يتطلب توضيح مفهومها، والوظائف التي تؤديها لبلوغ اهدافها وعلى النحو الآتي:

### أولاً: مفهوم السياسة المالية .

تحضى السياسة المالية بمكانة مهمة بين السياسات الاقتصادية الكلية، إذ تمثل أداة رئيسة يمكن للحكومة استعمالها في توجيه مسار النشاط الاقتصادي، ومعالجة ما يتعرض له من هزات وأزمات، وذلك بفضل أدواتها وبما يؤهلها من تحقيق معدلات تشغيل مرغوبة واستقرار نسبي في الأسعار في إطار سعيها لاستحثاث النمو، وإعادة توزيع الدخل بشكل عادل، مما تطلب من الحكومات إن تحدث تغييراً شاملاً في رسم سياستها المالية بالشكل الذي يسهم في كبح تلك المشاكل والأزمات، أو تدارك أثارها ونتائجها. ومن ثم تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

فالساسة المالية (Fiscal Policy) تجيز للحكومة التدخل في الحياة الاقتصادية من خلال توظيف أدواتها، لتحقيق الأهداف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجديدة ، وبما يسمح في معالجة الأوضاع الاقتصادية السائدة سواء كانت حالات كساد أم تضخم، إذ تشير إلى أنها مجموعة الأهداف والتوجهات والإجراءات والنشاطات التي تتبناها الحكومة للتأثير في الاقتصاد القومي والمجتمع بهدف المحافظة على استقراره العام وتنميته ومعالجة مشاكله ومواجهة كافة الظروف المتغيرة ، والتي ترتبط بالتغير المطلوب في الضرائب والأنفاق الحكومي، بغية تحقيق آثار مرغوبة وتجنب الآثار غير المرغوبة على الدخل والأسعار والإنتاج والتوظيف، بطريقة تراعي تأثير هذه الأدوات على تخصيص الموارد وتدفق الأموال، ومن ثم تأثيرها على فاعلية هذه المتغيرات من اجل المساعدة في تخفيف حدة تقلبات دورة الأعمال التجارية، والمساهمة في الحفاظ على النمو في ظل اقتصاد خالي من التضخم المنقلب والمرتفع، فضلا عن تحقيق مستويات مرغوبة للتوظيف يمكن من خلالها تهيئة مقومات لتحديد الحاجات العامة التي يتعين على الحكومة الأخذ بها في تدبير ما يلزمها من موارد، والتي غالبا ما تهدف إلى التخفيف من الآثار السلبية على الطلب الكلي، ودعم ثقة المستهلكين والمستثمرين فضلا عن الشركاء التجاريين الرئيسيين في حالة انخفاض الصادرات.

تتمحور هذه التغيرات في السياسة المالية بطريقة تلقائية أو ذاتية، وتسمى ضوابط تلقائية (Built-in Stabilizers) تعمل دون الحاجة إلى تدخل من قبل الحكومة، إي من داخل النظام المالي فتزيد أو تنقص التدفقات الحكومية تلقائياً إلى باقي الاقتصاد القومي ومنه استجابة

للتغيرات في الظروف الاقتصادية، ففي حالة الانكماش أو الكساد تعمل السياسة المالية على زيادة التدفقات النقدية الحكومية نحو المشاريع والأفراد، مما ينعكس في الحد من انخفاض الدخل الفردية القابلة للتصرف، ومن ثم الحفاظ على الإنفاق الاستهلاكي والاستثماري، وذلك من خلال مضاعف الاستثمار . والعكس في حالة التضخم. وهكذا تعمل هذه المؤثرات التلقائية على التخفيف من حدة التقلبات الاقتصادية، فهي مسابرة لاتجاه الدورة الاقتصادية وتتبعها ركوداً ورواجاً، ففي حالة اتجاه الاقتصاد إلى الكساد، تحقن النشاط الاقتصادي مما ينسحب تلقائياً إلى تعزيز عجز الموازنة، والعكس في حالة الرواج إذ يولد هذا البرنامج أثراً مرغوباً مما يساعد على ضبط مستوى الطلب الكلي أو تحفيزه دون تغيير في السياسة المالية .

الا أن مجريات الأحداث التي عصفت بالاقتصادات العالمية أظهرت بعض التناقضات والأخطاء في السياسة المالية التلقائية، والتي حفزتها عوامل الاستقرار الذاتية، فالنقص الدوري في الطلب الكلي يستلزم نفقات حكومية كبيرة جداً إذا ما أريد تحقيق مستوى منخفض من البطالة. الأمر الذي استلزم الاهتمام إلى سياسة مالية مرنة تأخذ بنظر الاعتبار مراقبة التقلبات الدورية في النفقات والإيرادات ومن ثم تقدير موازنة مختلفة لكل مستوى من مستويات الدخل القومي، التي يشار إليها بعمل التعديل الدوري (Cyclically Adjustment) أو توازن الموازنة المعدل دورياً ( Cyclically Adjustment Budget Balance ) والذي من خلاله يمكن تقديم رؤية أوضح لأسس العجز القصير الأمد أو الفائض الناجمين عن تقلبات دورة الأعمال، وذلك عن طريق توسيع النشاط الاقتصادي أو تقليصه حسب الحاجة عبر الدورات الاقتصادية، من خلال تغييرات مميزة في أدواتها، والمتمثلة بالإنفاق والإيرادات الحكومية لتصحيح مسار الناتج وتحقيق الاستقرار الاقتصادي.

ويمكن التمييز بين أداتين رئيسيتين تستخدمهما الحكومة في مجال السياسة المالية المرنة للتأثير في النشاط الاقتصادي هما:

1 - **التغيير في معدل الأنفاق** ، يعكس التغيير في مقادير النفقات الحكومية المعدلة بعد استبعاد اثر العوامل الدورية المتحققة، عندما يكون الناتج عند مستواه الممكن، وتتوقف درجة تأثير الأنفاق على مدى كفاءة استخدامه ونوع الإنفاق، إذ يؤثر الأنفاق العام في مجمل المتغيرات الكلية ومنها الناتج الممكن من خلال زيادة القدرة الإنتاجية، وزيادة الدخل المكتسب للأفراد، ومن ثم إلى أنفاق إضافي يحفز على إنتاج جديد ودخل اكبر(اثر المضاعف). ويختلف تأثير الإنفاق في تلك المتغيرات حسب نوعه واتجاهه، والتوقيت المناسب لتعديلات السياسة المالية

2 - **التغيير في معدل الإيرادات** ، وتمثل تغيير مقصود في مقادير الإيرادات الحكومية، إذ

تمارس الإيرادات تأثيراً في الحد من التضخم، لا سيما ان المعدلات الضريبية المرتفعة تكبح الإنفاق التبديري، فضلا عن ان فرض الضرائب التصاعدية على الدخل تسهم في إعادة توزيعه، ومن ثم تعظيم الكفاءة الاقتصادية وتعزيز مرونة الاقتصاد لمواجهة الصدمات. تتوقف خيارات الحكومة لتوظيف السياسة المالية المرنة وذلك لضمان استجابة الاقتصاد بشكل مناسب للصدمات، اذ يكمن نجاح السياسة المالية بشكل عام من حيث الوقت المسموح لرد الفعل بحدوث الموائمة والفاعلية وخفض التكاليف، والذي يتوقف على كيفية استجابة الاقتصاد وتحديد فيما إذا كانت التغييرات المقصودة في بنود الموازنة مؤازرة باتجاه تحقيق الاستقرار الاقتصادي.

### ثانيا: وظائف السياسة المالية .

تضطلع السياسة المالية بثلاث وظائف أساسية هي: التخصيص، التوزيع، وتحقيق الاستقرار الاقتصادي .

ترتبط وظيفة التخصيص (The Allocation Function) بدور السياسة المالية في تعظيم الكفاية الإنتاجية، لاسيما عند فشل السوق في تحقيق الكفاءة الاقتصادية المثلى لتخصيص الموارد التي تظهر من خلال المبالغة والإسراف في إنتاج السلع الكمالية سعيا وراء الربح، أو تراجع إنتاج السلع الضرورية، فالسياسة المالية لها اذرع فاعلة في تخصيص الإنفاق العام ومجالاته، والذي تترجم فوائده إلى انجازات اقتصادية واجتماعية، وعندما تكون المنافع الحدية الاجتماعية اكبر من التكاليف الحدية الاجتماعية ، فهناك مكاسب إضافية من تخصيص المزيد من الأموال، إلى إن تصل للحد الذي يتساوى فيه المنافع الحدية الاجتماعية مع التكاليف الحدية الاجتماعية، والتي يكون عندها التخصيص فعال، وبعدها إذا تم تخصيص المزيد من الأموال فان التكاليف الحدية ستتجاوز المنافع الحدية، ومن ثم يحصل الإسراف في التخصيص المالي.

إما وظيفة التوزيع (The Distribution Function) فترتبط بالسعي نحو توظيف أدوات السياسة المالية لبلوغ العدالة في توزيع الدخل الوطني كأسبقية أولى في الحد من الفقر والبطالة. من خلال التأثير في مستوى الأنفاق الحكومي، بغية زيادة الدخل القابلة للأنفاق، والعكس فان فائض الموازنة يمكن أن يقلل من الدخل القابلة للأنفاق من خلال فرض ضرائب تصاعدية على الدخل المرتفعة، وإعادة توزيع الدخل المتاح. إذ ان التفاوت الكبير نسبياً في توزيع الدخل يمكن الاستدلال عليه وفقا لمقياس جيني الذي تتراوح قيمته بين ( 0.70 - 0.50)، بينما في البلدان التي تقترب من المساواة في توزيع الدخل يتراوح بين (0.35 - 0.20) من هنا تبرز

أسباب اجتماعية واقتصادية متعددة تستلزم تقليل هذا التفاوت، وذلك بإعادة توزيع الدخل الوطني.

أما **وظيفة الاستقرار (The Stabilization Function)** فترتبط بالعمل على تهيئة بيئة اقتصادية مستقرة ( خفض معدل التضخم والعجز المالي) لتهيئة مقومات النمو الاقتصادي المستدام وتحقيق التشغيل الكامل للقوى العاملة والاستثمار المرغوب للموارد المتاحة. من خلال تأثيراتها التوسعية المباشرة وغير المباشرة على الطلب والعرض، فزيادة الإنفاق الحكومي وتخفيض الضرائب أثناء مدة الركود سيعمل على حقن تيار الدخل وتحفيز الطلب، لاسيما إذا كانت هذه الزيادة موجهة نحو الشرائح التي تتميز بارتفاع الميل الحدي للاستهلاك، كما ان تخفيض معدلات الضرائب تحفز العرض الكلي ما دام هذا التخفيض يدعم الحافز إلى الاستعمال المنتج والكفاء للموارد. إما تخفيض الإنفاق الحكومي وزيادة الضرائب خلال مدة الرواج فسيعمل على الحد من الضغوط التضخمية، وهذا الأمر سيقود إلى تعظيم متطلبات هدف الاستقرار الاقتصادي ليتواءم مع هدف النمو المستدام.

وبهذا تمتلك السياسة المالية دوراً متعدد الأبعاد، فهي تهدف إلى تعزيز متطلبات الاستقرار ومقومات النمو الاقتصادي وضمان العدالة الاجتماعية. وتتباين وظائفها من بلد إلى آخر تبعا للفلسفة الاقتصادية والاجتماعية السائدة، فضلا عن درجة التقدم الاقتصادي، ففي البلدان المتقدمة تهدف للحفاظ على الاستقرار الاقتصادي، أما في البلدان النامية يتم توظيفها لكسر الحلقة المفرغة للتخلف، والتي وقعت في فخ التوازن المنخفض، لاسيما ان عدم اللحاق بركب البلدان المتقدمة ناجم عن الفجوة المادية المتمثلة بالنقص في رأس المال المادي (آلات، مصانع، طرق، اتصالات)، والفجوة المعرفية المتمثلة بالنقص في رأس المال المعرفي ( المعرفة عن الأسواق، التوزيع، ..) .

### ثالثا: إجراءات السياسة المالية.

تتوقف فاعلية السياسة المالية على الحالة الراهنة للاقتصاد سواء كان في حالة رواج أم انكماش، إذ يمكن ان تؤثر على الطلب الكلي انخفاضاً وارتفاعاً باستعمال التغييرات الضريبية والانفاقية من اجل تحفيزه واستقراره عند مستوى التشغيل وبما يساعد على ردم الفجوة بين الناتج الحقيقي والممكن، وفي هذا الإطار هناك سياستين أحدهما توسعية لمواجهة حالة الركود، والأخرى انكماشية لمواجهة حالة التضخم.

فالسياسة المالية التوسعية، تتضمن الإجراءات الآتية:

أ- تخفيض الضرائب من حيث المعدل أو المجال، وهذا ما يزيد من متوسط الدخل الفردي القابل للتصرف مما يشجع على زيادة الإنفاق الخاص (الاستهلاكي والاستثماري) ومن ثم يحفز النشاط الاقتصادي بشكل عام .

ب- زيادة الإنفاق الحكومي، وهو ما يسهم مباشرة في رفع الطلب الكلي ويضمن مستويات دخل معينة للعاطلين عن العمل وذوي الدخل المنخفضة .

يستلزم هذا الإجراء مؤازرة السياسة النقدية (Monetary Policy) إذ تكمن مهمتها بإبقاء الناتج المحلي الحقيقي بالقرب من الناتج الممكن ، والتي تقوم على أسلوب توقف ثم تحرك (Stop-and-Go) بدلاً من كبح عرض النقد بقوة بعد زيادته مرات عدة ، إذ من خلال زيادة عرض النقد ينعكس على انخفاض سعر الفائدة، والذي يحفز الاستثمار فالاستهلاك بوصفه احد مكونات الطلب الكلي.

إما فيما يتعلق بالسياسة المالية الانكماشية فإنها تشمل الإجراءات:

أ- زيادة الضرائب لتقليل الدخل القابل للتصرف ومنه انخفاض الطلب على السلع والخدمات ومن ثم انخفاض مستوى الأسعار .

ب- تخفيض الإنفاق الحكومي، وذلك لتقليل الطلب الكلي المباشر، إذ يعد الإنفاق الحكومي جزء مهم من هذا الطلب في أسواق السلع والخدمات والموارد .

مؤازرة السياسة النقدية هنا هو تخفيض عرض النقد وبما يتماشى مع السياسة الانكماشية، لموائمة سعر الفائدة وتعديلاته استجابة للتطورات في الاقتصاد الحقيقي، سواء كانت معدلات البطالة تلوح بالتزايد من خلال التيسير النقدي، وسيحصل الاقتصاد على حافز مناهض للركود، أم لكبح جماح ارتفاع الأسعار من خلال تخفيض عرض النقد، مما يمارس نوعاً من الانضباط يكبح أسعار الفائدة المرتفعة. فمع بداية العقد التاسع من القرن المنصرم وبعد مدة قصيرة من إعادة توحيد ألمانيا، تطلب الجزء الشرقي نفقات عالية نسبياً، وبأكثر من أمكانية زيادة الضرائب الصافية لتغطيتها فتم التمويل بالعجز في الموازنة العامة، غير إن السياسة النقدية التي عملت على استقرار المستوى العام للأسعار فرضت أسعار فائدة عالية نسبياً مما أسهم في تقليص الطلب الإجمالي. أما في المملكة المتحدة فقد اختلفت هذه الصورة، إذ تبنت الحكومة سياسات توافقية في ثمانينيات القرن الماضي بموجبها دعمت السياسة النقدية الانكماشية الهادفة إلى تقليص الطلب الإجمالي بسياسة مالية انكماشية تكفل منع العجز في الموازنة العامة، وقد أسفر

عن هاتين السياستين زيادة في البطالة بحوالي الضعف من (1.5 - 3) ملايين شخص، وبعد ازدياد البطالة وظهور فوائض العرض اتخذت الحكومة سياسات توسعية (نقدية ومالية) آنية، وهو ما ينبغي الموازنة بين أدوات السياستين وبالقدر الذي يسمح في بلوغ الاستقرار الاقتصادي، لاسيما إن فاعلية السياستين المالية والنقدية تتوقف على انحدار كل من منحنيات (IS) و (LM)، والتي تتوقف على اثر كل متغير للسياسة المعنية. ومن ثم يعد تنسيق السياستين المالية والنقدية ضروري بهدف استقرار الطلب الإجمالي ليكون قريبا من مستوى الناتج الممكن.

#### رابعا: معوقات السياسة المالية.

يرتبط اختيار السياسة الاقتصادية المناسبة لمواجهة المشاكل التي تنتاب النشاط الاقتصادي، سواء كان تضخم أم بطالة إلى حد كبير بمدى قدرتها على تحقيق أهدافها بكفاءة، وعلى مدى فاعلية الأداة المستعملة، فضلا عن وضع العوامل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية السائدة داخل الاقتصاد. إلا انه حتى لو كانت السياسة المالية ناجعة، فأنهما قد لا تكون محققة للاستقرار الاقتصادي وذلك بسبب الفجوات الزمنية (Time - Lags) المرتبطة بها والتي تتمثل بطول المدة الزمنية الواقعة بين الصدمة الدورية والاستجابة الفعالة لسياسة الاستقرار إزاء تلك الصدمة.

وهناك ثلاث فجوات زمنية هي:

- أ- فجوة الإدراك (الاعتراف) (Recognition Lag): هو الوقت الذي تظهر عنده الحاجة إلى العمل والوقت الذي يستغرقه أصحاب القرار لادراك حالة الاقتصاد من ناحية ركود أو رواج.
- ب- فجوة الإنجاز (Implementation Lag): هي المدة بين الوقت الذي عنده تترك الحاجة إلى العمل ووقت التغيير الفعلي في السياسة المرغوبة، وتكون طويلة بالنسبة للسياسة المالية وهو ما يعود إلى أسباب اقتصادية وسياسية تتعلق بالتغييرات في الإنفاق الحكومي وبرامج الضرائب وذلك لان هناك وقتا لتسليم العروض المقدمة للحكومة وإبرام العقود الجديدة، وقد يكون المتعاقدون غير قادرين على بدء عملهم بالشكل الصحيح ولذلك فان تأثير الزيادة في الإنفاق الحكومي لا يظهر سريعا، فضلا عن ذلك انه في حالة إقرارها فان تنفيذ السياسات يتطلب وقتا إضافيا قد يطول اعتمادا على كفاءة المنفذين وتعاون الجهات المعنية، وهو ما يتطلب إعطاء الحكومة صلاحيات لتغيير الإنفاق ومعدلات الضرائب.

ت- فجوة الاستجابة (Response Lag) : هي المدة بين التغير الفعلي في السياسة وبين بدء سريان تأثير التغير على الاقتصاد تأثيراً فعلياً.

مع وجود هذه الفجوات الزمنية قد يظهر اثر السياسة الجديدة على الاقتصاد في وقت لم تعد هذه السياسة ضرورية أو ملائمة بسبب تغير الوضع الاقتصادي، وطبيعة المشكلة التي كانت قائمة، ومن ثم فأنها تؤدي إلى عدم استقرار الاقتصاد بدلاً من إن تسهم في استقراره. لذلك وفي ضوء الفجوات الزمنية الطويلة، لا يكفي التعرف على واقع الاقتصاد الحالي فحسب، بل ينبغي الاستشراف المستقبلي لاتجاهات الاقتصاد، وإذا كانت التنبؤات دقيقة ستكون ناجعة في صياغة سياسات اقتصادية محققة للاستقرار، ومن ثم لا تعد مشكلة الفجوات الزمنية خطيرة.

## المحور الثاني/ متطلبات السياسة المالية

انبثقت في سياق صنع السياسات الاقتصادية أهدافاً متزايدة الأهمية، والتي تتجلى بالقواعد لتكون دليل يمكن إن تسترشد بها السياسة المالية في دعم وتحقيق الانضباط المالي، الذي عدّ الشرط الضروري لتحقيق سياسة مالية ذات طابع متوازن ومنكافئ .

### أولاً- مفهوم الانضباط المالي .

يعد تصميم الأطر الفنية للسياسة المالية استناداً إلى الخيارات الاقتصادية والاجتماعية غاية في الأهمية من أجل تصميم برامج ملائمة تحد من الانتكاسات الاقتصادية والاجتماعية وتكبح جماحها وتأثيراتها على الناتج والتشغيل والاستقرار، ومن ثم يقوي من مصداقية السياسة المالية، لبلوغ أهدافها في تحقيق الاستقرار وتحسين مناخ التنمية، وهو ما يعني إن قدرة وكفاءة السلطات المالية مرهون بالانضباط المالي بوصفه مقياساً لها. إذ يعبر الانضباط المالي عن " قدرة الحكومة في المحافظة على تنفيذ العمليات المالية بشكل سلس ويضمن السلامة والرخاء المالي على المدى الطويل". وهو منظور متعدد يمتد إلى سنوات بشأن وضع الموازنة وآليات الحفاظ على الوضع المالي والاستقرار على مدى دورة الأعمال التجارية. بوصفه مقياساً لقدرة السياسة المالية على كبح الإفراط في الإنفاق ومن ثم العجز، وهو ما يتعين على الحكومة إن تغطي نفقاتها الحالية من الإيرادات الحالية، أو إن لا يتجاوز العجز المالي نسبة معينة من الناتج المحلي الإجمالي، بحيث يكون تقدير الإنفاق العام في ضوء الإمكانيات المالية المتاحة وليس حسب الحاجات المالية التي تتقدم بها الوحدات والهيئات الإدارية المختلفة، الأمر الذي يستلزم إيلاء المزيد من الاهتمام للاحتياجات الحالية والمستقبلية وتصحيح الميل الخاطئ للحفاظ على الانضباط المالي السليم، ومن ثم يعد كجزء من عملية مراقبة الموازنة وضمان تنفيذها واعتمادها في الوقت المناسب لتوجيه العمليات المالية الحكومية، إذ إن الممارسات السليمة للموازنة ينبغي إن تؤطر بآليات تحد من حالات الانكماش الاقتصادي والصدمات غير المتوقعة، لتشكل ضوابط مؤسسية تضع حدوداً للقرارات المالية الحكومية، ومن ثم يعكس فاعلية التخصيص وكفاءة الأداء، والترتيبات الرامية إلى انتهاج سياسة مالية تستجيب لمتطلبات الاقتصاد.

### ثانياً- أهمية الانضباط المالي:

تكمن أهمية الانضباط المالي إلى حد بعيد في تعزيز النمو على المدى الطويل، إذ إن كبح العجز وتحقيق فائض في الموازنة يعد شكلاً من إشكال الادخار، وبارتفاعه تزيد الأصول



المملوكة وارتفاع الدخل القومي في المستقبل، وهو ما تجسد في حالة الاقتصاد التركي فبعد إن كان يبرز تحت وطأة تخلف النظم المالية والتضخم الجامح في تسعينيات القرن الماضي، استطاع إن يتجاوز الأزمة من خلال تنفيذ برنامج اقتصادي يستند على الانضباط المالي طويل الأجل جنباً إلى جنب مع سياسة نقدية موجهة نحو الاستقرار ، فضلا عن ذلك فقد أتاح الانضباط المالي احتواء العجز في بلغاريا لعامي 2011 و 2012 بدلا من اللجوء لزيادة الضرائب لتأمين المزيد من الأموال، ومن ثم الحفاظ على البيئة المالية المستقرة مقارنة بعدم اليقين المتزايد ، إذ يفضي الانضباط المالي إلى تهيئة الأسس اللازمة لخلق بيئة اقتصادية مستقرة وقابلة للتنبؤ، إلا أن تمادي الحكومات بإنفاق المزيد وباستمرار أكثر من استدامة التمويل، ومن ثم العجز واللجوء إلى الاقتراض، ينعكس بتكاليف كبيرة على الاقتصاد تفوق قدرته على إنتاج الفائض المطلوب وبما يكفي لمواجهة تزايد وتيرة الديون وخدمتها، ومن ثم تبرز الحاجة إلى الانضباط المالي لكبح التحيز في سلوك السياسة المالية التي تترك تكاليف على الاقتصاد، إذ ينقسم التحيز إلى ثلاث فئات :

1- سياسة مالية متذبذبة إذ إن سوء توظيف السياسة المالية يولد تقلبات في النشاط الاقتصادي، لاسيما على الناتج والاستهلاك والاستثمار، فضلا عن تأثيراتها غير العادية على تقلبات دورة الأعمال، وبما ينعكس بانخفاض معدلات النمو على المدى الطويل.

2- السياسة المالية الدورية، تشير الأدلة التجريبية إلى إن السياسة المالية المسيرة للدورة الاقتصادية، تنعكس سلباً على الأداء الاقتصادي حيث يزداد الإنفاق في أوقات الرخاء اكبر من زيادة الضرائب. الأمر الذي حدا ببلدان الاتحاد الأوربي في الآونة الأخيرة عند تحليلها لخطط الموازنة للبلدان الأعضاء، التأكيد على أهمية تجنب السياسة المالية التلقائية، كونها تحد من فاعلية المثبتات التلقائية، وتترك موقف مالي لا يتوافق مع حالة الاقتصاد، ومن ثم تضاعف من حدة التقلبات الاقتصادية.

3- العجز المفرط، والناجم عن حقيقة إن الحكومات لا تستوعب بالكامل تكلفة الديون، مما يستلزم تعديل كبير في السياسة المالية للعودة إلى مسار مستدام، وهو ما يترك آثاراً سلبية على الاقتصاد تتجسد بتكاليف إضافية على الإنتاج بسبب عدم اليقين الذي يثبط الحافز على الاستثمارات الجديدة، ومن ثم تقييد النمو طويل الأجل.

### ثالثاً - الانضباط المالي والاستدامة المالية.

تعد الاستدامة المالية من العناصر المهمة في الاستقرار وهي متعلقة أساساً بالعجز وتمويله ونسبته إلى الدخل القومي، وآثاره في الطلب الكلي والتضخم. إذ يمثل العجز المالي أملاءات الأمر الواقع والتي من الصعب مقاومتها، لاسيما من جهة الإنفاق حيث لا يمكن النزول دون حد أدنى تفرضه الضغوط الاجتماعية والسياسية، إما الإيرادات فيتعذر زيادتها فوق حد أعلى في مدة قصيرة من الزمن. تمثل الاستدامة المالية المقدار الأقصى من رصيد الدين الحكومي المسموح به ضمن شروط التوازن في مدة زمنية تتجاوز الموازنات السنوية. تبرر سياسة الدين الحكومي بأهمية وضرورة سد العجز الذي نشأ إما بسبب الخفض الضريبي لتحفيز الاقتصاد، أو لمواجهة نفقات إضافية لابد منها، وفي كل الأحوال تكون عناصر الفضاء المالي حاضرة وأهمها عجز الموازنة واتجاه حركته وآفاق الترصين المالي لتحقيق الفائض الأساس، والتحسب للنفقات الطارئة والنمو الاقتصادي ومعدلات التضخم وأسعار الفائدة، إلى جانب هذه المتغيرات، يؤخذ ثقل الدين مقياساً بنسبته إلى متوسط إيرادات الموازنة والنتائج المحلي الإجمالي. ومع ارتفاع هذه النسب يرتفع الضغط على الموازنة لخدمة نفقات المديونية، ويزداد خطر الاستدامة عند ارتفاع سعر الفائدة أو هامش المخاطر المضاف على سعر الفائدة المرجعي (وهو العائد على الدين الحكومي الألماني في حالة أوروبا)، إي تنشأ حلقة تغذية سلبية بين سعر الفائدة وثقل المديونية. ومع تزايد العجز ورصيد الدين يزداد خطر الفشل الائتماني السيادي، ما يدفع المستثمرين طلب علاوة إضافية لتعويض الخسارة الناجمة عن احتمالات عدم السداد، وان العجز الحالي له تأثير على أسعار الفائدة طويلة الأجل على السندات الحكومية، ومن ثم تصبح العلاقة بين إنفاق الحكومة وإيراداتها، العجز والفائض، أداة لسياسة اقتصادية من اجل السيطرة على التضخم وكبح البطالة وتحفيز النمو، أكثر منها لتمويل نشاطات الحكومة في الأمن والخدمات وما إليها، لاسيما هناك فرق بين تمويل حجم من الإنفاق الحكومي ضروري لإدامة النشاط الاقتصادي والحيلولة دون اتساع البطالة، وبين تمويل آخر بالتوسع النقدي يتجاوز كثيراً سقف الطاقة الإنتاجية الكلية ويقترن بتضخم جامح بسبب ذلك التوسع. وقد تخسر فجأة موارد العملة الأجنبية (كما حصل في العراق زمن الحصار الاقتصادي في نهاية القرن المنصرم) فينخفض سعر صرف العملة الوطنية في السوق، ونتيجة لذلك يرتفع المستوى العام للأسعار، وتزداد التكاليف النقدية للخدمات العامة، مما يستدعي زيادة الإنفاق الحكومي لمسايرة ارتفاع التكاليف،

لكن الإيرادات الحكومية لا تستجيب وتتسع فجوة التمويل، فتلجأ الحكومات للبنوك المركزية. ومع هذا النمط من التمويل والإنفاق بالإصدار النقدي والتضخم يبقى الاقتصاد الوطني دون المستوى الاعتيادي للأداء، مما يعني إن التضخم ناجم ليس بسبب تجاوز الناتج الفعلي للناتج الكامن، أو انخفاض نسبة البطالة دون المعدل الطبيعي لها، بل تولد أساساً من سوق الصرف.

تواجه الحكومات الحاجة لتخفيض العجز المالي الهيكلي، وفي نفس الوقت تمس الحاجة بأهمية التوسع في الإنفاق، نظراً لآثار البالغة على الطلب الكلي والناجم عن خفضه، وعندما ترتفع المطلوبات على الحكومة وتنخفض إيرادات الضرائب، يكون تمويل العجز من الداخل والخارج عالي التكاليف، أو غير متاح تلجأ الحكومات إلى البنوك المركزية، إذ أقدمت بنوك مركزية على شراء سندات دين حكومي فضلاً عن الحوالات، وتوسعت في ذلك لتخفيف عبء الإنقاذ المالي على الحكومات، فقد قام الاحتياطي الفيدرالي الأمريكي بعملية شراء واسعة للأوراق المالية ليضيف أكثر من تريليون دولار إلى ميزانيته، ومن ثم فإن البنوك المركزية عند تعاملها مع أدوات الدين الحكومي بيعاً وشراءً، ليس بهدف تسهيل تمويل الموازنة العامة، أو تنقيح الدين فحسب، بل هذه من جملة ما تهتم به فعلاً، وهو ما كشفت عنه أزمة الديون اليونانية من تفاعل بين الحكومة والبنك المركزي، وان ضعف إي منهما يؤدي إلى حلقة مفرغة من عدم اليقين واضطراب الاقتصاد. لاسيما ان كلفة الإخفاق السيادي ترتبط بعلاقة عكسية مع النمو الاقتصادي، تتجلى تأثيراتها السلبية بنسبة تتراوح بين (0.5% - 2%) وبمتوسط انخفاض لا يقل عن (1.2%). فضلاً عن السياسات المالية غير المستدامة يمكن إن تعرض الجدارة الائتمانية الدولية للبلد إلى الخطر (زيادة تكلفة الاقتراض في المستقبل). وهو ما ينبغي التقييد بحدود التمويل المتاحة، وبما يسمح بالحفاظ على الانضباط المالي السليم.

#### رابعاً- القواعد المالية المتبعة لتحقيق الانضباط المالي :

تحظى مرونة التعامل مع التقلبات الدورية على قدر كبير من الأهمية ، لاسيما أوقات الرخاء، مما يترك مجالاً كافياً للاستجابة المناهضة للدورات الاقتصادية والظروف السيئة وغير المواتية. إذ تم الاهتمام إلى نهج قابل للتطبيق لبلوغ أهدافها، وذلك من خلال القواعد المالية "وهي قيود عددية دائمة توضع على مجاميع الموازنة تحدد بأهداف رقمية، يعبر عنها بمؤشر موجز للنتائج المالية، من خلال تحديد المؤشر التشغيلي الذي تنطبق عليه بغية توجيه السياسة

المالية ، وتمتاز بالبساطة وسهولة رصدها وتشغيلها ونقلها للمستفيدين، وتخدم أهداف متعددة، يأتي في مقدمتها تعزيز الاستدامة المالية.

لكبح العجز والقدرة على الإيفاء بالتزاماتها المستقبلية، وضمان المصداقية والمسؤولية المالية الذي يمهّد إلى توظيف فعال للأموال العامة وتجنب الإفراط في الإنفاق العام ، لاسيما أنها تنطوي على خصائص أساسية هي :

1- أنها تمثل قيد يربط قرارات السياسة المالية بالمتغيرات الاقتصادية الكلية.

2- هي بمثابة مؤشر ملموس لتوجيه السياسة المالية نحو تحقيق أهدافها بشكل أدق.

يمكن لهذه القواعد إن تساعد الحكومات في تحقيق هدف الانضباط المالي، وبما يكفل وضع السياسة المالية على مسار مستدام طويل الأجل. إذ تلجأ الحكومة إلى اعتماد القواعد المالية بغية تحقيق جملة أهداف من أهمها الآتي :

1- احتواء أو القضاء على التحيز للعجز في إدارة السياسة المالية، وكبح الإفراط في الإنفاق، لاسيما في أوقات الرخاء، إي ضبط النفقات العامة بما ينسجم مع الإيرادات العامة وعدم الإفراط بالإنفاق والذي يؤدي بدوره إلى العجز وتراكمه (الدين العام)، لضمان المسؤولية المالية والقدرة على تحمل أعباء الديون.

2 - استيعاب التكاليف الإقليمية ووضع إطار للتنسيق لأفضل مزيج للسياسة النقدية -المالية، للتخفيف من هذه الآثار. والتي تشتمل على القواعد المالية وأطر الموازنة على المدى المتوسط لدعم سياسات مالية تنتهج تدابير أكثر تحوطاً وأكثر توازناً، والتحسب للصدمات الاقتصادية.

3- ضمان تحقيق الاستقرار الاقتصادي من خلال إقامة توازن أفضل بين الاستدامة المالية والمرونة المالية وهو الأصل في القواعد المالية، كما هو الحال في اليابان بعد الحرب العالمية الثانية.

4- احتواء دور الحكومة ودعم المساواة بين الأجيال. إي عدم تحميل أجيال المستقبل عبء نفقات حالية، والذي يؤدي إلى تراكم الدين لتحقيق منافع حالية، ويتحمّله جيل المستقبل.

يكن التحدي الذي يشوب القواعد المالية الافتقار إلى المرونة، لاسيما عند مواجهة صدمات كبيرة مثل الأزمة المالية العالمية (ضعف التكيف مع الصدمات)، وإذا ما ألغيت هذه القواعد أو تم تجميدها خلال الصدمات، فإنها تفقد مصداقيتها، فضلا عن ذلك قد تؤدي القواعد إلى التركيز على الإنفاق الكلي بدلا من عناصر الإنفاق (تشتيت الانتباه من أولويات الإنفاق)، إذ تقع أضرار

التخفيض على برامج الاستثمار، وتخصيصات مكافحة الفقر ودعم مستوى المعيشة للعوائل واطئة الدخل.

#### خامسا - أنواع القواعد المالية:-

تنقسم القواعد المالية إلى :

#### 1. قاعدة عجز الموازنة (deficit – budget rule) :

تستهدف خفض عجز الموازنة العامة إلى مستوى معين، وذلك من خلال ترشيد الإنفاق العام ورفع كفاءته. وتبعاً لاتفاقية " ماستريخت " للاتحاد الأوربي التي تضع الحد الأقصى لعجز الموازنة العامة المسموح به للدول الأعضاء في الاتحاد الأوربي بحيث لا يتجاوز نسبة (3%) من الناتج المحلي الإجمالي، ويمثل هذا الهدف الأساس في تنظيم عجز الموازنة العامة لضمان تحقيق الاستدامة المالية (Fiscal Sustainability). والدافع وراء ذلك إن زيادة العجز يلغي تأثير الإنفاق العام أو التخفيض الضريبي على الطلب الكلي، لاسيما انه يتطلب أموال وفيرة لتغطيته، ومن ثم مزاحمة القطاع الخاص مما يحد من فاعلية السياسة المالية لتحقيق الاستقرار، ومن جانب آخر فإن تخفيض العجز نسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي يؤدي إلى زيادة نمو متوسط نصيب الفرد من الناتج بحدود (0.25- 0.5%)

#### 2- قاعدة الدين (Debt rule).

تهدف إلى تحديد حداً آمناً لإجمالي الدين العام لما يمكن إن يتحمله المجتمع دون حدوث آثار سلبية على الاستقرار والنمو الاقتصادي، إذ يرى خبراء صندوق النقد الدولي إن نسبة الدين العام/ الناتج المحلي ينبغي أن لا يتجاوز (60%)، إلا إن هذه النسبة لا يمكن الاعتماد عليها في تحديد نسبة مثالية للدين العام، لاسيما إن هذه النسبة تختلف من بلد لآخر تبعاً لاختلاف العديد من العوامل والمتغيرات، ومن ثم فحجم الدين يتحدد بعاملين هما: حجم الدخل القومي عند مستوى قريب من التشغيل الكامل للموارد، وطبيعة النظام الضريبي وأثره على الكفاءة الحدية لرأس المال والميل للاستهلاك.

#### 3- قاعدة الإنفاق (Expenditure rule).

تضع حداً للإنفاق الكلي أو الإنفاق الجاري من حيث القيمة المطلقة أو معدلات النمو او كنسبة مئوية من الناتج المحلي الإجمالي، مع مدة زمنية تتراوح غالباً ما بين (3- 5) سنوات، والتي يمكن إن توظيفها على النحو الملائم كأداة تشغيلية مطلوبة للتأثير على تضيق فجوة

اتساع الدين، لاسيما عندما تكون متزامنة مع قاعدة الدين أو قاعدة توازن الموازنة، فإنها توفر أداة تنفيذية لتحقيق الانضباط المالي الذي يتسق مع القدرة على تحمل الديون.

#### 4- قاعدة الإيرادات (Revenue rule).

تحدد القيود العليا والدنيا للإيرادات المتوقعة بغية الحد من الأعباء الضريبية المفرطة، وتحسين تحصيل الإيرادات الفعلية كنسبة إلى الناتج المحلي الإجمالي، إذ إن طابعها الدوري يتبع الدورة الاقتصادية رواجاً وانكماشاً، قد يكون من الصعب فرض قيود لتنميتها.

#### 5- القاعدة الذهبية (Golden rule):

السماح بالاقتراض خلال الدورة الاقتصادية محدد لإغراض تمويل الاستثمار العام فقط، والذي من شأنه تعزيز البنية التحتية واستحداث النمو الاقتصادي، فضلاً عن ذلك فإن الاستثمار الخاص لا يتوقف على مقدار ونوعية العمل ورأس المال الموظفة فحسب، بل يعتمد على نوعية البيئة التي يعمل فيها ومدى توفر الخدمات الأساسية (نقل واتصالات وغيرها) ومن ثم تحسين الإنتاجية الكلية.

تجدر الإشارة إلى إن البلدان الغنية بالموارد الطبيعية الناضبة تواجه مجموعة تحديات والمرتبطة بطابعها الفريد (المرض الهولندي، السياسة المالية القصيرة الأجل، إخفاق النمو الاقتصادي على المدى الطويل، محدودية الوصول إلى أسواق رأس المال الدولية). ذلك إن إيرادات الموارد الطبيعية الناضبة في حد ذاتها لا تضمن إدارة سليمة للاقتصاد الكلي، إذ إن الموازنة العامة تشهد نسباً مرتفعة إلى الناتج المحلي سواء في الفوائض أم العجز، ومن ثم زيادة إيرادات المورد الطبيعي ترفع منحنى الإنفاق الحكومي إلى الأعلى سواء بدلالة الزمن، أو بالعلاقة مع الناتج المحلي الإجمالي، وعندما ينخفض الإيراد يتعذر أنزال المنحنى إلى الأسفل، ومن جانب آخر فإن الإيرادات المتأتية هي متقلبة تبعا لعوامل السوق الدولية، والتي تجد طريقها في تقلبات إجمالي الإنفاق في هذه البلدان بأكثر من (60%) مقارنة بالبلدان التي تفتقر للموارد، مما تفرض على الحكومات انتهاج سياسة مالية مسايرة للدورة الاقتصادية تميل إلى زيادة الإنفاق عندما ترتفع الإيرادات على مشاريع ضعيفة التصميم والتنفيذ بتكاليف مرتفعة، وإذا ما تعسرت الإيرادات فإن الحكومة تعجز عن تنفيذ البنية التحتية الجديدة، فضلا عن عدم القدرة على دفع مستحقات العاملين فيها، وهو ما ينعكس تأثيره على القطاع الخاص بنفس الدرجة التي يستثمر فيها عندما يتلقى عقوداً حكومية، إذ تتوقف نشاطاته عند توقف الإنفاق الحكومي.

وبغية الاهتداء القاعدة المالية المناسبة التي تصلح للتطبيق في البلدان الغنية بالموارد الطبيعية، فقد دعا صندوق النقد الدولي إلى تبني سيناريو مستوحى من فرضية الدخل الدائم لفريدمان (Permanent Income hypothesis)، تجعل الإنفاق الحكومي منتظماً يوصف بخط اتجاه عام يتوسط تقلبات الإيرادات المحتملة والمترتبة على تغيرات الأسعار، وذلك من خلال إنشاء صناديق تودع فيها الموجودات المالية في السنوات التي تتسم بالعوائد التصديرية العالية بغية استخدامها في سنوات لاحقة غير مواتية تختل فيها شروط التبادل التجاري الدولي. إذ بلغ عدد الصناديق بحدود (48) صندوق في عام 2009، تغطي لأكثر (34) بلد، فالبعض سنت قواعد تحد من الإنفاق كنسبة إلى الناتج المحلي بما لا يتجاوز (40%) (مثل بوتسوانا). في حين قيدت كل من استراليا وبيرو نسبة الدين العام إلى الناتج المحلي. والبعض الآخر من البلدان اعتمدت قاعدة سقف الإيرادات المفروضة التي تدخل في الموازنة إذ شرعت كل من المكسيك ونيجيريا وتيمور الشرقية قانوناً ملزماً للإيرادات. وفي غانا تم تخصيص (70%) من متوسط إيرادات النفط ولمدة سبع سنوات للموازنة، والمبلغ المتبقي يتم إيداع (30%) في صندوق الأجيال المقبلة، و(70%) تودع في صندوق الاستقرار لتخفيف العجز غير المتوقع في الإيرادات.

إن تصميم قواعد مالية تعكس متطلبات وحاجة الاقتصاد وظروفه الداخلية، وممهدة لتحسين الأداء الحكومي وتحفز الاستثمار الخاص، تجعل الحكومة أكثر مساءلة للالتزام بالقواعد، فهي بمثابة عتبات يهتدى بها، ومرساة لمصداقية التعديل المالي اللازم، ومن ثم تكون ضرورية لترسيخ التوقعات الطويلة الأجل بشأن الملاءة المالية. والتي ينبغي إن تتضمن خصائص محددة جيداً، وتمتاز بالبساطة وسهولة رصدها وبما تخدم أهداف مختلفة يأتي في المقام الأول تعزيز الانضباط المالي.

### المحور الثالث: المسار المالي في العراق للمدة (2013-2017)

تقتضي الاجراءات التي تعتمدھا الحكومة للتأثير في الأداء الاقتصادي الكلي، ابتداءً معرفة مسار السياسة المالية ونطاق تأثيراتها عبر أدواتها الرئيسية المتمثلة بالموازنة العامة في التصدي للتقلبات الاقتصادية الدورية التي يتعرض أليها اقتصاد البلاد وكيفية المحافظة على مستويات الاستقرار، من خلال تقييم بعض أوجه إدارة الطلب الكلي والقدرة على تعجيل النمو في الناتج المحلي الإجمالي.

استمدت السياسة المالية المطبقة في العراق خلال المدة (2013-2017) ومن خلال الموازنة العامة أهدافها من سياسات الحكومة التي استلھمتھا من خطط التنمية الوطنية، اذ وضعت محاور أساسية لبرنامجھا الذي أعلنته، غير ان التحديات التي واجھھا اقتصاد العراق، فرضت ترتيب أولوياتھا وبما ينسجم مع ظروف المرحلة والتي يأتي في مقدمتها تحرير العراق من هيمنة الجماعات الإرهابية، مما ادى الى تحويل جزء كبير من الموارد لدعم العمليات العسكرية وعلى حساب الأهداف التنموية. ومع ذلك فقد أشرت المرحلة تحقّقاً نسبياً لأهداف السياسة المالية المتعلقة بضبط النفقات وترشيدها، فضلاً عن زيادة الإيرادات غير النفطية في ظل التحوط للظروف والمستجدات التي تفرضھا المتغيرات على الساحة الدولية. وبذلك يؤثر للسياسة المالية قدرتها المرورية المرنة في تجاوز الأزمة بأقل الخسائر وضمان توفير المال من مصادر مختلفة سواء كانت داخلية أم خارجية لتغطية النفقات الحرجة، ونجاحھا في تحقيق رؤيتها لتغيير استجابتها من متطلبات التنمية ضمن الخطة الوطنية إلى استجابة لمتطلبات الأزمة. يمكن تتبع مسار السياسة المالية المطبقة في العراق للمدة (2013-2017) من خلال الآتي :-

#### أولاً : هيكلية الموازنة العامة في العراق خلال المدة (2013-2017)

يعتمد الاقتصاد العراقي على النفط بشكل كبير جداً والذي يعد من الصناعات كثيفة رأس المال، ومن ثم فان زيادة الاعتماد عليه ينعكس بمزيد من التحديات التي تواجه الاقتصاد الكلي وتزداد حدة هذه المشاكل عندما توظف إيراداته بشكل يعيق أو يكبح التنوع الاقتصادي. وبغية تتبع هيكل الموازنة العامة بشقيھا الإيرادات والنفقات يمكن توضيحھا من خلال الآتي :-



## 1 الإيرادات العامة :

تعد العوائد المالية التي تحصل عليها الحكومة أو إحدى هيئاتها، ذات أهمية في إستراتيجية السياسة المالية، والتي تخصص لتمويل الأنفاق الحكومي العام. إذ يتكون هيكل الإيرادات الجارية في العراق من الإيرادات النفطية، والإيرادات الضريبية ، والإيرادات الأخرى ( والتي تتضمن إيجار ممتلكات تابعة للحكومة من الدور والأراضي، وإيرادات خدمات الحكومة المركزية للغير وغيرها ).

أثرت التحديات السياسية والاقتصادية والأمنية التي واجهها العراق خلال المدة (2013 - 2017) إذ كان لتراجع اسعار النفط في الأسواق العالمية تداعيات كبيرة على الموازنة العامة والتي انعكست على مجمل الأداء الاقتصادي بانخفاض حجم الإيرادات ومن بيانات الجدول (1) للمدة (2013- 2017 ) يتضح بان بالإيرادات العامة قد سجلت في عام 2013 (113840.1) مليار دينار وبنسبة اسهام الى الناتج المحلي الاجمالي بلغ (41.6%) ويعزى ذلك إلى ارتفاع مساهمة الإيرادات النفطية في مكونات الإيراد العام بسبب تحسن أسعار النفط في السوق الدولية، مما سهل من إمكانية الحصول على إيرادات كافية لتغطية النفقات المتزايدة، والتي عوضت النقص في نسبة إسهام الضرائب والإيرادات الأخرى ، الامر الذي انسحب على ضعف مساهمتها في الإيرادات العامة.

وفي عام 2014 انخفضت الايرادات العامة لتصل الى (105386.6) مليار دينار وبنسبة (39.6 % ) الى الناتج المحلي الاجمالي ثم استمرت بالانخفاض لتصل في عامي 2015 و2016 الى (66470.3) و (54409.3) مليار دينار على التوالي لتسجل مانسبته (34.1%) و (27.6%) الى الناتج المحلي الاجمالي وذلك بسبب انخفاض الإيرادات النفطية، هذا التراجع في اسعار النفط ومن ثم إيراداته ترتب عليه تحديات كبيره واجهها اقتصاد العراق والمتمثلة بشحه مصدر التمويل الأساس إلى جانب التحديات الأخرى المتمثلة بالارتفاع تكاليف الحرب على الإرهاب وزيادة نفقات إيواء ودعم النازحين في المخيمات مما ولد ضغوطا إضافية على الموارد المالية، وانخفاض نسبتها الى الناتج المحلي الاجمالي بسبب تقادم الضعف

والاختلالات الهيكلية وكلفة التعامل مع الازمة، الأمر الذي دفع السلطة المالية لمواجهةها من خلال مجموعة من الإجراءات التصحيحية ذات الصلة المعززة للموازنة لضبط الأوضاع المالية والحصول على التمويل المناسب من مصادر متنوعة مثل (رفع اسعار تذاكر السفر، وكارتات شحن الموبايل،...) تتسم بالديمومة وترفد الموازنة العامة. وفي عام 2017 بلغت الإيرادات العامة (77335.9) مليار دينار وبنسبة (34.3%) من الناتج المحلي الاجمالي، وهذه الزيادة ناجمة عن تحسن اسعار النفط في الاسواق العالمية. وكما موضح في الجدول (1) والشكلين (1) و (2).

### جدول (1)

إجمالي الإيرادات العامة ونسبتها الى الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية)  
خلال المدة (2013-2017)

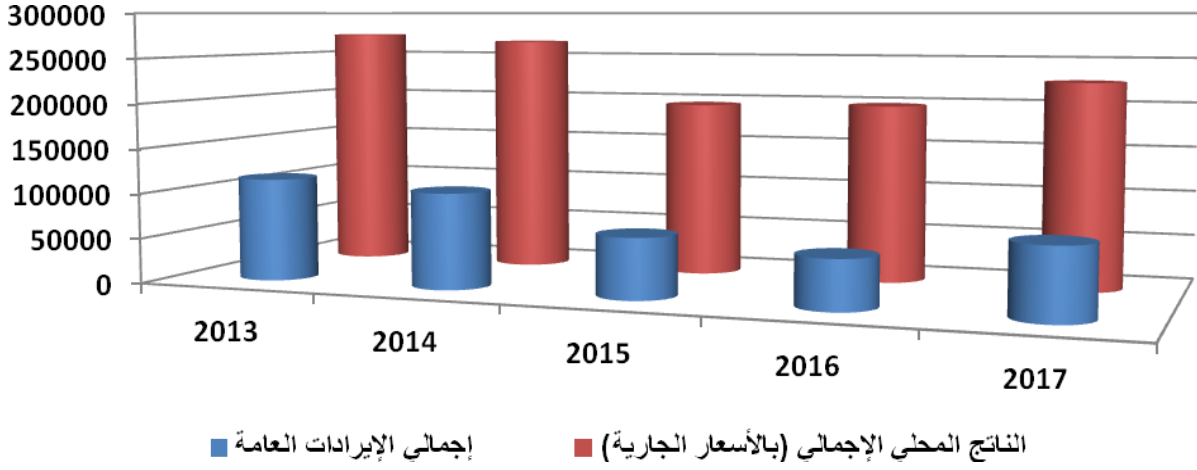
(مليار دينار)

المؤشرات السنة	إجمالي الإيرادات العامة (1)	الناتج المحلي الإجمالي (بالأسعار الجارية) (2)	نسبة الإيرادات الى الناتج المحلي الإجمالي (%) (3=1/2)
2013	113840.1	273587.5	41.6
2014	105386.6	266332.7	39.6
2015	66470.3	194681	34.1
2016	54409.3	196924.1	27.6
2017	77335.9	225722.4	34.3

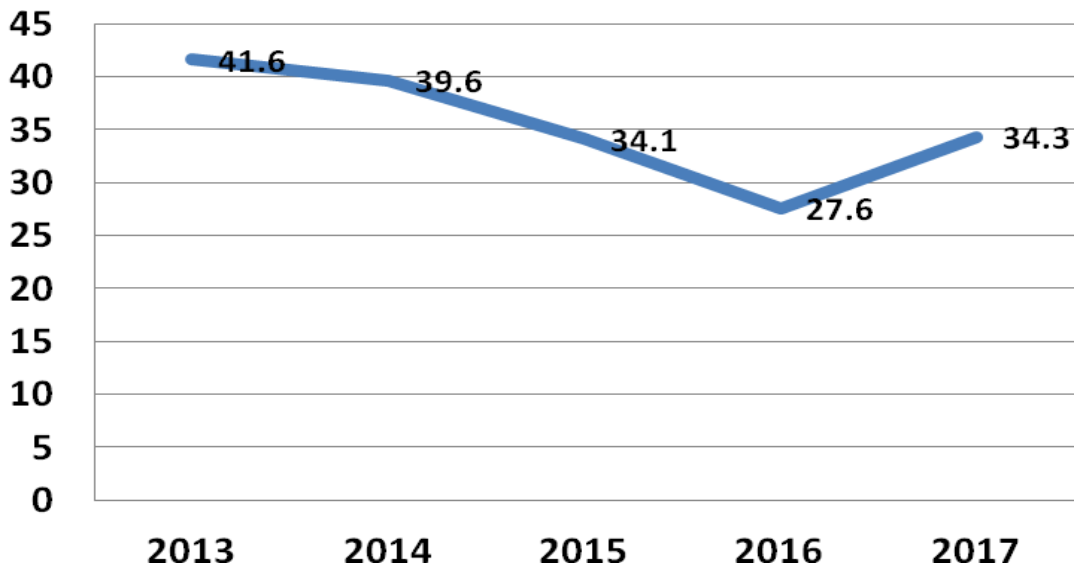
المصدر : البنك المركزي العراقي ، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات 2013-2017.

- بيانات الناتج المحلي الاجمالي ، الجهاز المركزي للاحصاء، مديرية الحسابات القومية

شكل (1)  
الإيرادات العامة للموازنة خلال المدة (2017-2013)



شكل (2)  
نسبة الإيرادات الى الناتج المحلي للمدة (2017 - 2013)



هذه الإيرادات المتحققة يجسدها هيكل الاوعية المولدة لها، فمن خلال تتبع مسار هيكل الإيرادات العامة والتي يوضحها الجدول (2) يتضح بان إجراءات السلطة المالية تجسدت برفع الضرائب سواء كانت على الدخل والثروات ام على السلع، فبالنسبة الى الضرائب المفروضة على الدخل والثروات فقد ارتفعت من (1395.5) مليار دينار عام 2014 لتصل إلى (1618.7) مليار دينار عام 2015 وإلى (3229.5) مليار دينار عام 2016 ، وإلى (4533.8) مليار دينار عام 2017. اما الضرائب السلعية ورسوم الانتاج فقد ازدادت من (489.5) مليار دينار وبنسبة مساهمة في الإيرادات العامة بلغت (0.5%) لتصل الى (1764.5) مليار دينار وبنسبة مساهمة في الإيرادات العامة بلغت (2.3%) وذلك في عام 2017 ، ويعزى ذلك الى فرض ضرائب على رواتب الموظفين وبنسبة (3.8%) من الراتب الاسمي لدعم القوات الامنية والجهد العسكري في مواجهة قوى الارهاب ، الى جانب رفع اسعار تذاكر السفر ورسوم السياحة، ورفع اسعار كارتات الشحن للموبايل والانترنت وبنسبة (20%) عما كانت عليه الاسعار قبل هذه المدة. اما حصة الموازنة من إرباح القطاع العام فقد شهد انخفاضاً من (2541.3) مليار دينار عام 2014 وبنسبة مساهمة (2.4%) لتصل إلى (1045.3) مليار دينار وبنسبة اسهام في الإيرادات العامة بلغت (1.6%) عام 2015، وإلى (682.8) مليار دينار وبنسبة مساهمة في الإيرادات (1.3%) عام 2016، ثم استمر الانخفاض ليصل الى (700.8) مليار دينار وبنسبة أسهام (0.9%) عام 2017، ويعزى ذلك إلى توقف اغلب المشاريع والانشطة الحكومية لاسيما في المناطق التي تعرضت الى الاحتلال والاعباء المالية الإضافية التي فرضها قرار تحويل رواتب شركات التمويل الذاتي الى التمويل المركزي. فيما سجلت الإيرادات الأخرى ارتفاعاً من (1416.1) مليار دينار وبنسبة اسهام (1.34%) عام 2014 لتصل الى (9253) مليار دينار وبنسبة (14%) من الإيرادات، عام 2015، ثم وصلت الى (1867) مليار دينار وبنسبة مساهمة في الإيرادات بلغت (3.4%) عام 2016، وفي عام 2017 سجلت (2217.2) مليار دينار وبنسبة (2.9%) هذا التذبذب في حصة الإيرادات الاخرى ناجم عن ظروف عدم الاستقرار التي عاشها اقتصاد العراق. اما الإيرادات التحويلية فقد سجلت ارتفاعاً من (1749.7) مليار دينار عام 2014 وبنسبة مساهمة في الإيرادات (1.66%) عام 2014، لترتفع الى (2153.3) و(3020.5) مليار دينار وذلك في عامي 2015 و 2016 وبنسبة مساهمة في الإيرادات بلغت (3.2%) و(5.6%) على التوالي. الا انها انخفضت في عام 2017 لتصل الى (2202.5) مليار

دينار وبنسبة مساهمة في الإيرادات بلغت (2.8%). كما سجلت الرسوم المفروضة على السلع المستوردة والمماثلة للسلع التي يتم إنتاجها محليا زيادة طفيفة فبعد ان كانت (646.2) مليار دينار وبنسبة مساهمة (0.6%) عام 2014 ، وصلت في الاعوام اللاحقة الى ((608) و(669) و(788.2) وبنسبة مساهمة في الإيرادات بلغت (1%) و(1.2%) و(15) على التوالي، وتعزى هذه الزيادات الطفيفة الى تحويل دخول البضائع من المنافذ الحدودية المتعددة للعراق الى المنافذ الحدودية لاقليم كردستان بسبب فرض الرسوم الكمركية وتفعيلها في المنافذ الحدودية الواقعة تحت سيطرة الحكومة المركزية، في حين بقت الرسوم الكمركية للمنافذ من الاقليم ثابتة ولم تتغير الى جانب ان معظم السلع الغذائية والكهربائية معفاة من الرسوم، مما شجع ذلك اغلب المستوردين المحليين لتغيير جهة دخول البضائع. والجدول (2) والشكل(3) يوضحان هيكل الإيرادات العامة في العراق ونسب مساهمتها للمدة المدروسة.

جدول (2)

هيكل الإيرادات العامة في العراق للمدة (2014-2017) ونسب الإسهام

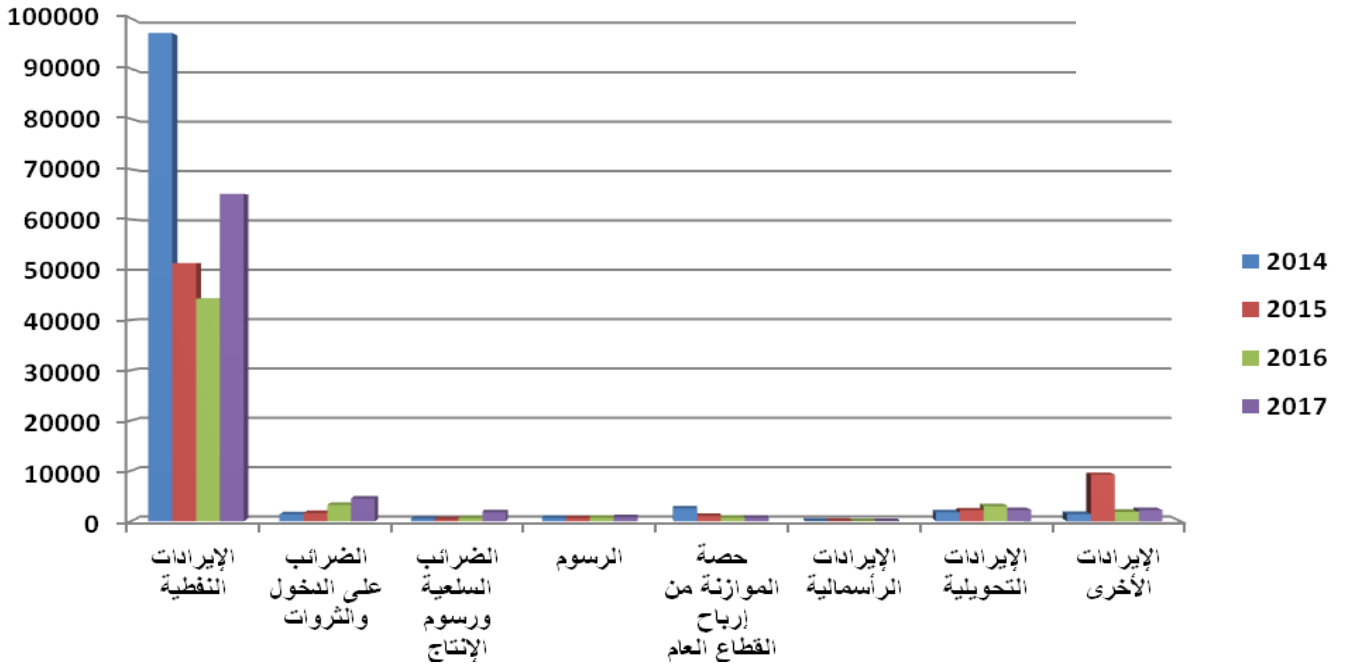
(مليار دينار)

نسبة المساهمة %	2017	نسبة المساهمة %	2016	نسبة المساهمة %	2015	نسبة المساهمة %	2014	السنة المؤشرات
84.1	65071.9	81.4	44267.1	77.2	51312.6	92.11	97072.4	الإيرادات النفطية
5.9	4533.8	6	3229.5	2.4	1618.7	1.3	1395.5	الضرائب على الدخول والثروات
2.3	1764.5	1.2	632.4	0.6	396.4	0.5	489.5	الضرائب السلعية ورسوم الإنتاج
1.0	788.2	1.2	669.2	1	608.0	0.6	646.2	الرسوم
0.9	700.9	1.3	682.8	1.6	1045.3	2.4	2541.3	حصة الموازنة من إرباح القطاع العام
0.1	56.9	0.1	41.0	0.1	83.1	0.06	65.8	الإيرادات الرأسمالية
2.8	2202.5	5.6	3020.5	3.2	2153.3	1.66	1759.7	الإيرادات التحويلية
2.9	2217.2	3.4	1867.0	14	9253.0	1.34	1416.1	الإيرادات الأخرى
100.0	77335.9	100.0	54409.3	100.0	66470.3	100.0	105386.6	المجموع

المصدر : البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، التقرير الاقتصادي السنوي للسنوات 2014-2017 متفرقة.

### شكل (3)

مكونات الإيرادات العامة للدولة للمدة (2017 - 2014)



## 2- تحليل النفقات العامة :

تعد النفقات العامة من أهم المتغيرات الاقتصادية التي تمارس تأثيرها في مجمل النشاط الاقتصادي من خلال توظيفها لإشباع الحاجات العامة، وفقا للاعتبارات الاقتصادية والاجتماعية. تتبع أهمية النفقات العامة من خلال تعاظم دور الحكومة وتوسع سلطتها وزيادة تدخلها في الحياة الاقتصادية ، اذ ترجع أهميتها من خلال كونها الأداة التي توظفها الحكومة ومن خلال سياستها الاقتصادية الى تحقيق الأهداف التي تسعى إليها، فهي تظهر الحاجات العامة وكيفية تمويلها، لتجسد تطور الاجراءات المتبعة من قبل الحكومة والتي يستند عليها من خلال تزايد حجم النفقات في الموازنة العامة سنويا. وفي العراق فقد اولت الحكومة النفقات العامة اهتماما كبيرا لتتزايد سنة بعد اخرى وحسب مقتضيات وحاجة الاقتصاد.

فمن معطيات الجدول (3) يتضح بان الإنفاق العام في العراق تزايد بفعل توقيع عقود جولات التراخيص مع الشركات النفطية العالمية، مما مكن الحكومة من الحصول على وفرة في

الإيرادات حفرتها على زيادة الإنفاق، لاسيما إطلاق المبادرات لتطوير القطاع الزراعي والصناعي، فضلا عن مبادرات تطوير الكوادر العلمية من خلال فتح قنوات لإكمال الدراسات العليا في الخارج، وهو ما انعكس في استمرار زيادة النفقات لاسيما في شقها الجاري، لتسجل في عام 2013 (119127.6) مليار دينار وبنسبة (43.5%) من الناتج المحلي الإجمالي. وفي عام 2014 وبسبب عدم أقرار الموازنة العامة، واستمرار التداعيات التي فرضتها التطورات السياسية والأمنية (واستناداً إلى قانون الإدارة المالية والدين العام رقم (95) لسنة 2004 الذي خول وزير المالية صرف ما يعادل (1 / 12) من موازنة العام السابق وبشكل شهري)، تم تقليص الإنفاق العام وإبقائه دون مستويات الإنفاق التي تحققت في عام 2013 وذلك بما يتوافق مع الإيرادات النفطية التي اخذت بالانخفاض الامر الذي تطلب ضغط النفقات وتوجيهها لتلبية متطلبات ادامة العمليات العسكرية ضد التنظيمات الارهابية، مما انعكس بانخفاضها لتصل الى (83556.2) مليار دينار وبنسبة (31.4%) من الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الجارية.

اما في عام 2015 فقد انخفضت النفقات العامة من (82813.6) مليار دينار وبنسبة (36.2%) من الناتج المحلي الاجمالي، لتصل في عام 2016 الى (67067.4) مليار دينار وبنسبة (34.05%) من الناتج المحلي الاجمالي، وذلك بسبب انخفاض الإيرادات المتأتية من مبيعات النفط والناجمة عن انخفاض اسعاره في السوق العالمية والتي تمثل عصب تمويل الموازنة العامة للاقتصاد العراقي، مما حدا بالحكومة الى فرض حالة التقشف وضغط النفقات العامة.

اما في عام 2017 فقد شهدت النفقات العامة تحسناً نسبياً اذ بلغت (75490.1) مليار دينار وبنسبة (33.4%) من الناتج، بسبب زيادة الإيرادات النفطية نتيجة التحسن التدريجي لأسعاره والذي ساعد في توجيه أكثر للموارد المالية نحو الإنفاق هذه التغيرات انعكست على نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي وبالاسعار الجارية، وكما موضح في الجدول (3) والشكلين (4) و(5).



جدول (3)

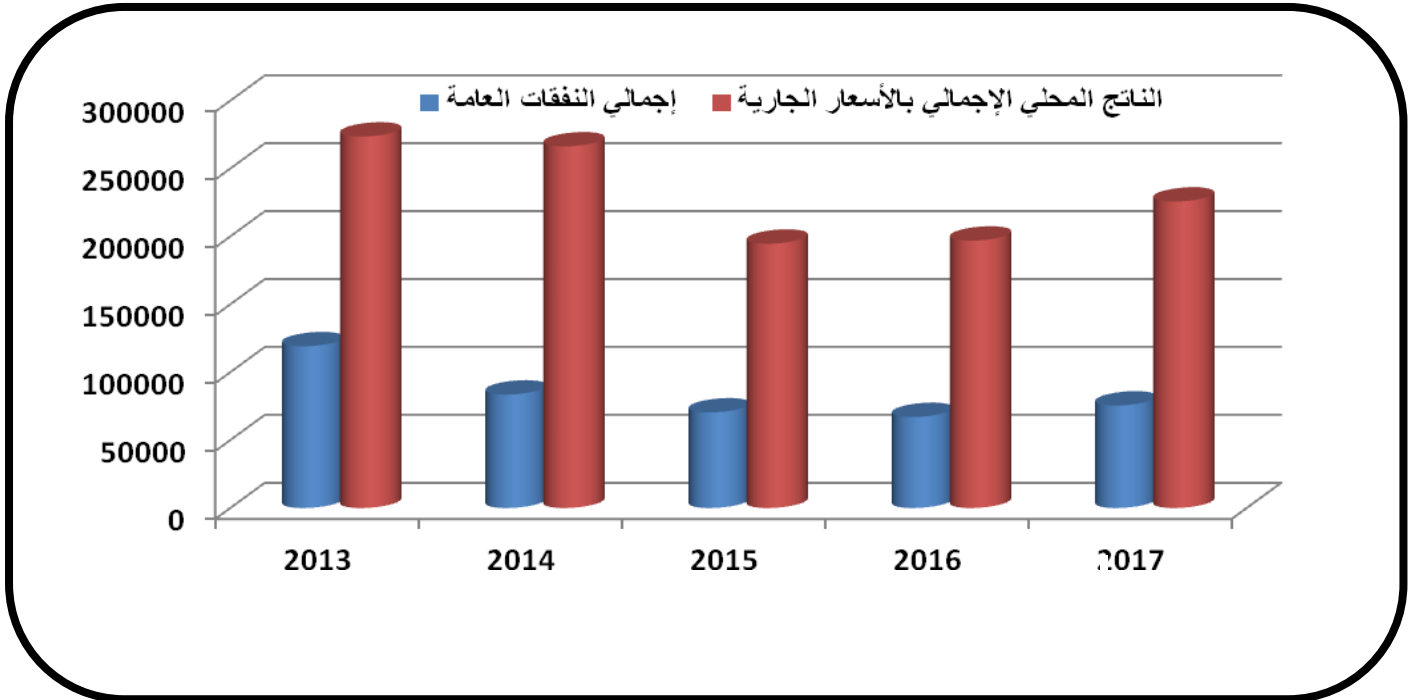
إجمالي النفقات العامة ونسبتها الى الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية خلال المدة (2013-2017)  
(مليار دينار)

نسبة النفقات العامة الى الناتج (%)	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	إجمالي النفقات العامة	المؤشرات السنة
43.5	273587.5	119127.6	2013
31.4	266332.7	83556.2	2014
36.2	194681	70397.5	2015
34.05	196924.1	67067.4	2016
33.4	225722.4	75490.1	2017

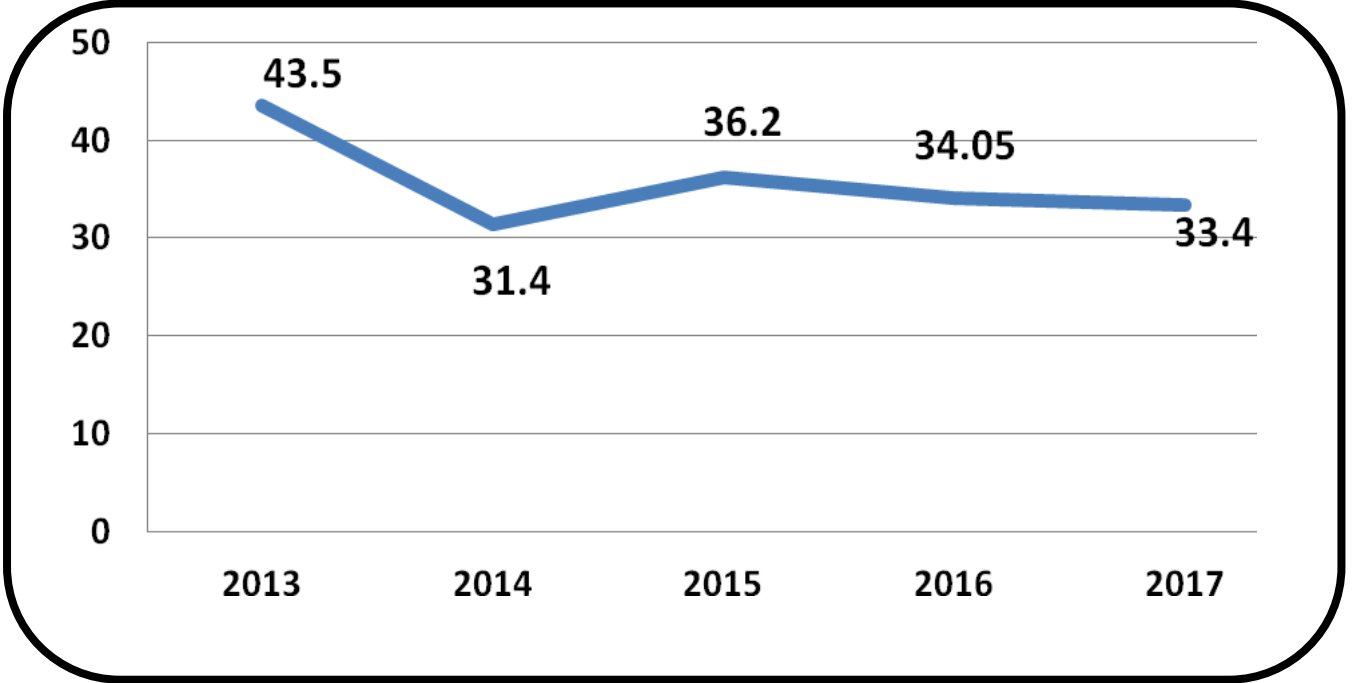
- المصدر: البنك المركزي العراقي ، النشرة الاحصائية السنوية للسنوات (2013-2017)  
- بيانات الناتج المحلي الاجمالي - الجهاز المركزي للإحصاء - مديرية الحسابات القومية للسنوات (2013-2017)

شكل (4)

اجمالي النفقات العامة والناتج المحلي الاجمالي للمدة (2013 - 2017)



شكل (5)  
نسبة النفقات العامة الى الناتج المحلي الاجمالي للمدة (2013 - 2017)



وبغية متابعة مسار النفقات العامة في العراق للمدة (2013-2017) بشقيها الجاري والاستثماري فمن خلال الجدول (4) و الشكل (6) .

فقد شهدت النفقات الجارية خلال هذه المدة تذبذباً واضحاً ارتفاعاً وانخفاضاً فبعد ان سجلت (78746.8) مليار دينار في عام 2013 انخفضت لتصل (58625.5) مليار دينار عام 2014 ومعدل نمو (-25.6%) وبنسبة مساهمة (70.2%) في النفقات العامة وفي عام 2015 فقد بلغ (51832.8) مليار دينار وبمعدل نمو (-11.6%) ونسبة مساهمة (73.6%) في اجمالي النفقات وفي عام 2016 بلغت ( 51173.4 ) مليار دينار وبمعدل نمو ( - 1.3%) وبنسبة مساهمة (76.3%) ويعزى ذلك الى الصدمة المزدوجة التي تعرض لها اقتصاد العراق والمتمثلة بالحرب ضد التنظيمات الارهابية وماتطلبته من زيادة في الانفاق . وفي عام 2017 عاودت النفقات الجارية لتصل الى ( 59025.7 ) مليار دينار وبمعدل نمو ( 15.3%) وبنسبة مساهمة في النفقات العامة بلغت ( 78.2%) وذلك بسبب تحسن الإيرادات النفطية الى جانب انتفاء الحاجة الى الانفاق العسكري بعد دحر التنظيمات الارهابية .

جدول (4)

النفقات العامة والنفقات الجارية ونسب الإسهام بالنفقات العامة للمدة (2013-2017)

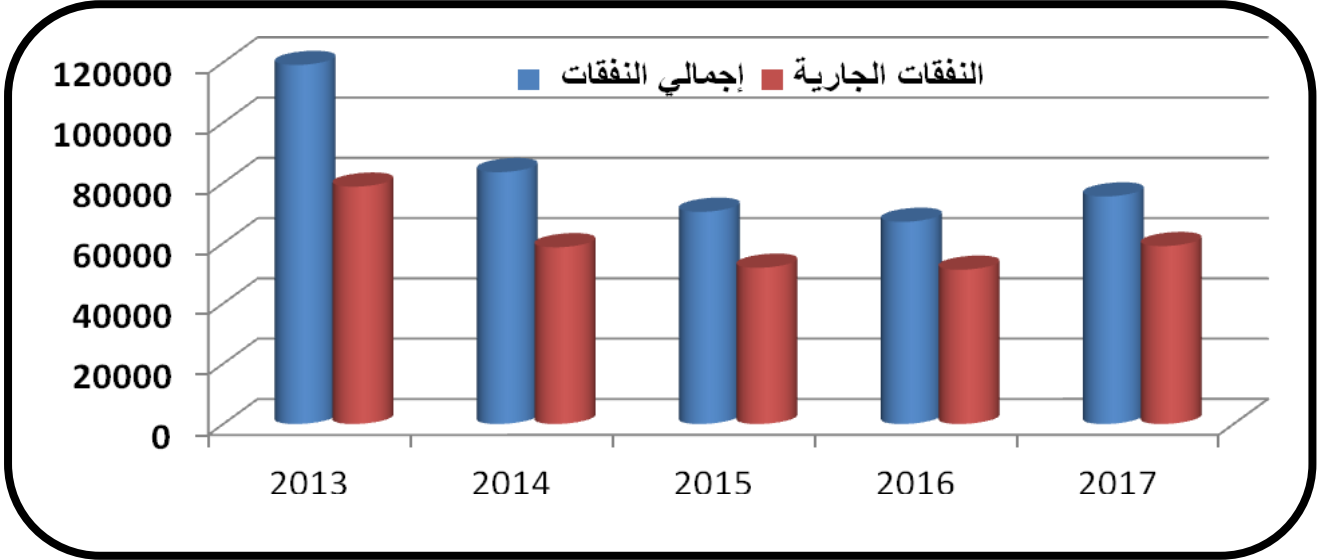
مليار دينار

السنة	إجمالي النفقات	معدل النمو السنوي %	النفقات الجارية	معدل النمو السنوي %	نسبة المساهمة بالنفقات
2013	119127.6	-	78746.8	-	66.1
2014	83556.2	(29.9)	58625.5	(25.6)	70.2
2015	70397.5	(15.7)	51832.8	(11.6)	73.6
2016	67067.4	(4.7)	51173.4	(1.3)	76.3
2017	75490.1	12.6	59025.7	15.3	78.2
معدل النمو السنوي المركب	(10.778)		(6.953)		

المصدر : البنك المركزي العراقي ، دائرة الإحصاء والأبحاث ، التقرير الاقتصادي السنوي ، للسنوات (2013-2017).  
- الأرقام بين الأقواس قيم سالبة .

## شكل (6)

### النفقات العامة والنفقات الجارية للمدة (2013 - 2017)



وللوقوف على التغييرات الحاصلة في مكونات النفقات الجارية وابواب الصرف والتي يمكن ان يستدل عليها من بيانات الجدول ( 5 ) الذي يوضح ان فقرة التعويضات الموظفين قد استحوذت على الحصة الاكبر فقد ارتفعت من ( 28437.6 ) مليار دينار عام 2014 لتصل الى ( 32651.6 ) مليار دينار عام 2015 ، ثم وصلت في عام 2016 الى ( 31833.7 ) مليار دينار وفي عام 2017 وصلت الى ( 32866.5 ) مليار دينار لتسجل نسبة لا تقل عن (50%) من ابواب الصرف للنفقات الجارية .

اما المستلزمات السلعية اللازمة لادامة عمل انشطة الحكومة ودوائرها فقد شهدت تقليص في مجمل ما مخصص لها فبعد ان كانت في عام 2014 ( 3648.9 ) مليار دينار ، ثم وصلت الى ( 1658.2 ) مليار دينار في عام 2015 ، والى ( 1241.9 ) مليار دينار عام 2016 ، ثم وصلت الى ( 2922.5 ) مليار دينار عام 2017 .

اما المستلزمات الخدمية فقد شهدت هي الاخرى انخفاضا من ( 1654.6 ) مليار دينار عام 2014 لتصل الى ( 753.7 ) مليار دينار عام 2017 . اما فرة الرعاية الاجتماعية فقد انخفضت من ( 14363.9 ) مليار دينار عام 2014 لتصل الى ( 11447.9 ) مليار دينار عام 2015 ثم وصلت الى ( 10350.6 ) مليار دينار عام 2016 والى ( 14822.6 ) مليار دينار عام 2017 . اما فقرت المنح والاعانات فقد انخفضت من ( 9380.8 ) مليار دينار

عام 2014 لتصل الى ( 6857.6 ) مليار دينار عام 2017 . وهكذا بالنسبة الى بقية ابواب  
الصرف لمكونات النفقات الجارية فقد انخفضت صيانة الموجودات من ( 533.3 ) مليار دينار  
عام 2014 لتصل الى ( 358.5 ) مليار دينار عام 2017 . والنفقات الراسمالية انخفضت من  
( 466.6 ) مليار دينار لتصل الى ( 112.2 ) مليار دينار ولنفس المدة الى جانب انخفاض  
حصة الالتزامات والمساهمات من مكونات النفقات الجارية اذ انخفضت من ( 139.6 ) مليار  
دينار عام 2014 لتصل الى ( 95.3 ) مليار دينار عام 2017 . وكما موضح في الجدول  
(5) والشكل (7) :

جدول (5)  
أبواب الصرف لمكونات النفقات الجارية للمدة (2014-2017)

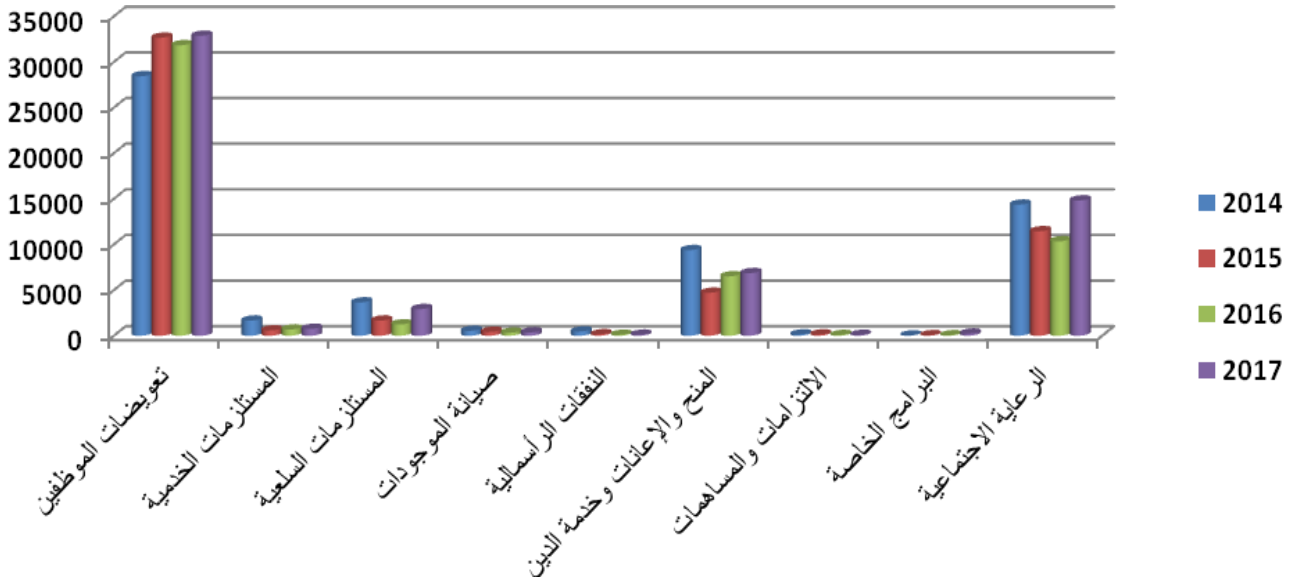
(مليار دينار)

2017	2016	2015	2014	أبواب الصرف
32866.5	31833.4	32651.6	28437.6	تعويضات الموظفين
753.7	680.8	581.3	1654.6	المستلزمات الخدمية
2922.5	1241.9	1658.2	3648.9	المستلزمات السلعية
358.5	327.6	426.2	533.3	صيانة الموجودات
112.2	95.8	164.5	466.6	النفقات الرأسمالية
6857.6	6514.1	4708.1	9380.8	المنح والإعانات وخدمة الدين
95.3	78.9	138.9	139.6	الالتزامات والمساهمات
236.8	50.4	56.1	24	البرامج الخاصة
14822.6	10350.6	11447.9	14363.9	الرعاية الاجتماعية
59025.7	51173.4	51832.8	58625.5	مجموع النفقات الجارية

- المصدر: البنك المركزي العراقي ، دائرة الاحصاء والابحاث النشرة الاحصائية السنوية للسنوات 2014-2017 .

شكل (7)

أبواب الصرف للنفقات الجارية للمدة (2014 - 2017)



اما جانب النفقات الاستثمارية خلال المدة (2013 - 2017) فقد سجلت انخفاصاً ملحوظاً فبعد ان كانت (40380.7) مليار دينار عام 2013 انخفضت لتصل (24930.7) مليار دينار عام 2014 وبمعدل نمو (-38.3%) ونسبة مساهمة (29.8%) من اجمالي النفقات العامة ، ثم وصلت الى (18564.7) مليار دينار عام 2015 والى (15894) مليار دينار عام 2016 وذلك لسبب شحت الايرادات مما انعكس بانخفاض الانفاق العام وتكريسه لسد الاعباء المالية الإضافية كالرواتب والدعم للمناطق التي تعرضت للعمليات العسكرية مما أثر سلباً على حصة الإنفاق الاستثماري من إجمالي النفقات العامة. وفي عام 2017 ارتفعت حصة النفقات الاستثمارية لتصل الى (16464.4) مليار دينار وبمعدل نمو بلغ (3.6%) وبنسبة اسهام (21.8%) من اجمالي النفقات العامة ويعزى ذلك الى الانفراج الحاصل في الاوضاع التي سبق وان عاشها اقتصاد العراق .

ولتتبع ابواب الصرف للنفقات الاستثمارية فمن بيانات الجدول (6) الذي يجسد أبواب صرف الإنفاق الاستثماري ونسب الإسهام خلال المدة (2014-2017) يتضح بان القطاع الصناعي لا يزال يستحوذ على الحصة الأكبر من إجمالي الإنفاق الاستثماري اذ ارتفع من (114595.7) مليار دينار عام 2014 لتصل الى (14782) مليار دينار عام 2015 والى

جدول (6)

النفقات العامة والنفقات الاستثمارية ونسب الإسهام بالنفقات العامة للمدة (2013-2017)

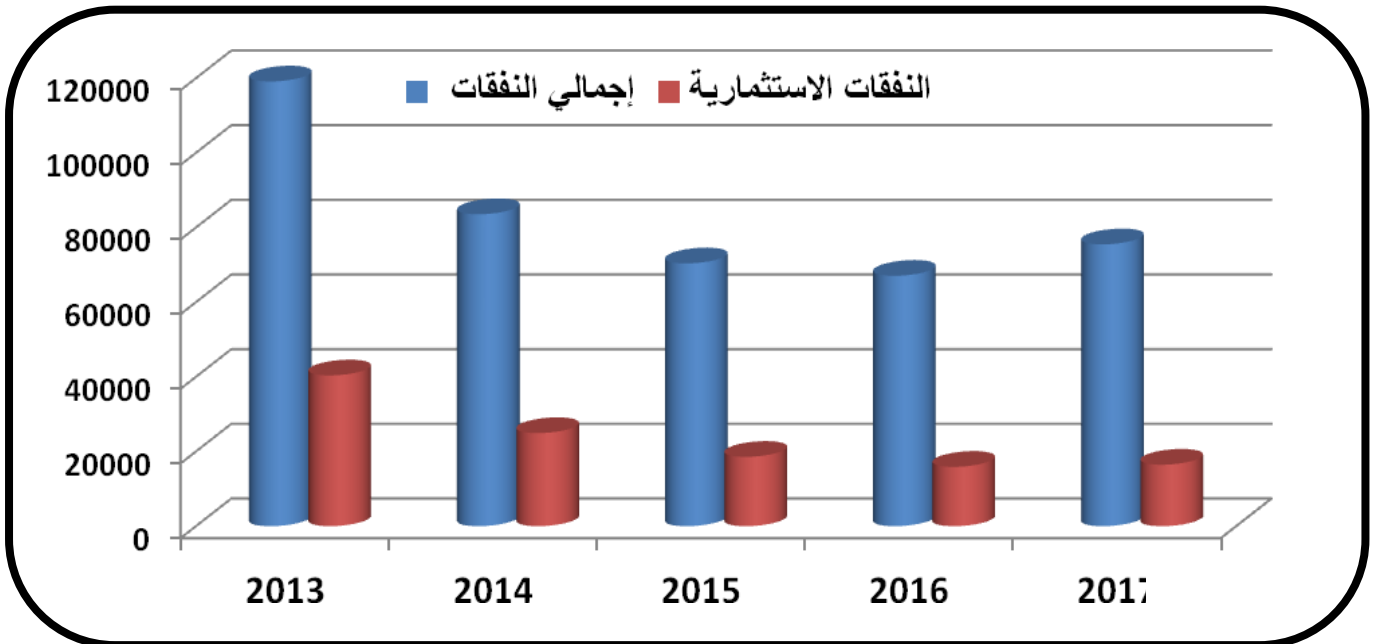
مليار دينار

السنة	إجمالي النفقات	معدل النمو السنوي %	النفقات الاستثمارية	معدل النمو السنوي %	نسبة الاسهام
2013	119127.6	-	40380.7	-	33.9
2014	83556.2	(29.9)	24930.7	(38.3)	29.8
2015	70397.5	(15.7)	18564.7	(25.5)	26.4
2016	67067.4	(4.7)	15894	(14.4)	23.7
2017	75490.1	12.6	16464.4	3.6	21.8
معدل النمو السنوي المركب	(10.78)		(20.09)		

المصدر:- البنك المركزي العراقي ، تقرير الاقتصاد العراقي للسنوات (2013-2017)  
- الارقام بين الاقواس قيم سالبة.

شكل (8)

اجمالي النفقات العامة والنفقات الاستثمارية للمدة (2013 - 2017)





(13297.5) مليار دينار عام 2016 والى ( 14203.6 ) مليار دينار عام 2017 ويعود ذلك إلى هيمنة نشاط النفط كونه نشاط كثيف رأس المال ومن ثم يتطلب أموال كبيرة لديومته بغية تمويل الأنشطة الاقتصادية الأخرى ، ويليه قطاع المباني والخدمات فبعد ان سجل ( 3051.7 ) مليار دينار عام 2014 انخفض ليصل الى ( 1937.3 ) مليار دينار عام 2015 ، والى ( 2014.7 ) مليار دينار عام 2016 ، والى ( 1901.8 ) مليار دينار عام 2017 . كما شهد قطاع النقل والاتصالات انخفاضا من ( 954.2 ) مليار دينار عام 2014 ليصل الى ( 671.9 ) مليار دينار عام 2015 والى ( 273.6 ) مليار دينار و ( 227.8 ) مليار دينار لعامي 2016 و 2017 . ويليه قطاع التربية والتعليم اذ انخفضت حصته من (291) مليار دينار ليصل الى ( 254.6 ) مليار دينار و ( 68.6 ) مليار دينار ثم وصل الى ( 90.4 ) مليار دينار للمدة المدروسة اما القطاع الزراعي فقد انخفضت حصته بشكل كبير فبعد ان كان ( 672.1 ) مليار دينار عام 2014 انخفضت لتصل الى ( 239.6 ) مليار دينار والى ( 41.2 ) مليار دينار لعامي 2016 و 2017 على التوالي وهو ما يعكس حجم الاهمال والتهميش الذي تعرض له وكان الاجدر تخصيص نسبة اكبر له من النفقات الاستثمارية لياخذ دوره في رفد الاقتصاد الوطني من المنتجات الغذائية الى جانب ما يعانيه هذا القطاع من مشاكل متمثلة في شحة اغلب الموارد والمقومات التي تساعد في نموه ، وكما موضح في الجدول والشكل(9) .

جدول (7)

أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية خلال عام 2014-2017

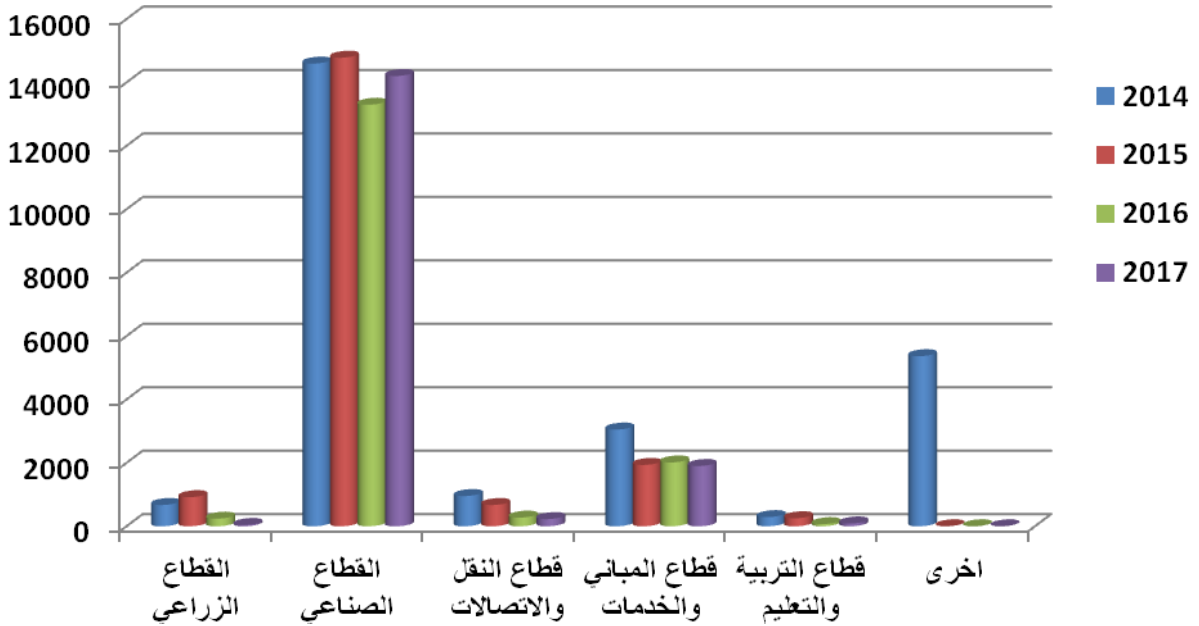
(مليار دينار)

2017	2016	2015	2014	أبواب الصرف
41.2	239.6	918.8	672.1	القطاع الزراعي
14203.6	13297.5	14782.1	14595.7	القطاع الصناعي
227.8	273.6	671.9	954.2	قطاع النقل والاتصالات
1901.8	2014.7	1937.3	3051.7	قطاع المباني والخدمات
90.04	68.6	254.6	291	قطاع التربية والتعليم
-	-	-	5366	اخرى
16464.5	15894.01	18564.7	24930.7	مجموع النفقات الاستثمارية

- المصدر: البنك المركزي العراقي ، النشرة الاحصائية السنوية للسنوات (2014-2017) .

شكل (9)

أبواب الصرف للنفقات الاستثمارية للمدة (2014 - 2017)



يتضح مما تقدم أن النمط العالي من التخصيصات الجارية الذي يهيمن على الموازنة العامة والتي تمثل ما نسبته أكثر من (80%) من إجمالي الإنفاق العام، ولم تترك للاستثمار والتنمية الحقيقيين إلا النصيب الجزئي (20%)، فهي لا تزال تشكل نسبة كبيرة من إجمالي النفقات العامة لتسجل النفقات الجارية معدل النمو السنوي المركب (-6.95%) ، في حين بلغ معدل النمو السنوي المركب للنفقات الاستثمارية (-20.09%) لينعكس ذلك في انخفاض معدلات النمو المركب للنفقات العامة (-10.78%) ومن ثم فإن تخفيض النفقات الجارية لا يتمتع بالمرونة الكافية نظراً لحساسية مكوناتها، وما لذلك من تداعيات اجتماعية سلبية، والتي تمس حياة معظم المواطنين فضلاً عن قدرتها العالية على الامتصاص والانتفاع والتنفيذ المالي. بينما تتحرف الطاقة الاستيعابية للمشاريع الاستثمارية وهبوطها عن معدلات الانتفاع الحقيقي والمالي. وكما يوضحها الجدول (8) والشكل (10).

#### جدول (8)

النفقات العامة (الجارية والاستثمارية) ونسب الإسهام بالنفقات العامة مليار دينار

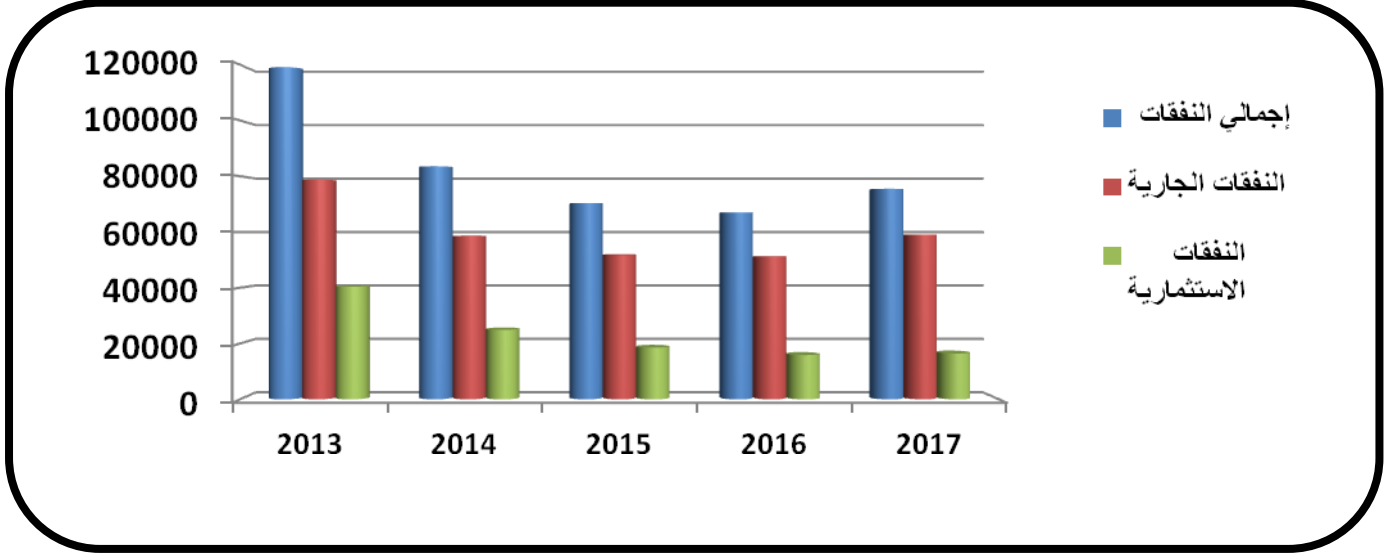
السنة	إجمالي النفقات	معدل النمو السنوي %	النفقات الجارية	معدل النمو السنوي %	نسبة المساهمة بالنفقات	النفقات الاستثمارية	معدل النمو السنوي %	نسبة الاسهام
2013	119127.6	-	78746.8	-	66.1	40380.7	-	33.9
2014	83556.2	(29.9)	58625.5	(25.6)	70.2	24930.7	(38.3)	29.8
2015	70397.5	(15.7)	51832.8	(11.6)	73.6	18564.7	(25.5)	26.4
2016	67067.4	(4.7)	51173.4	(1.3)	76.3	15894	(14.4)	23.7
2017	75490.1	12.6	59025.7	15.3	78.2	16464.4	3.6	21.8
معدل النمو السنوي المركب	(10.78)		(6.95)			(20.09)		

المصدر:- البنك المركزي العراقي ، تقرير الاقتصاد العراقي للسنوات (2013-2017)

- الارقام بين الاقواس قيم سالبة.

### شكل (10)

اجمالي النفقات العامة والنفقات الجارية والاستثمارية للمدة (2013 - 2017)



### 3 العجز أو الفائض في الموازنة العامة :

كمحصلة للتطورات التي حصلت في الإيرادات والنفقات العامة في الاقتصاد العراقي خلال المدة (2013-2017) سجلت الموازنة العامة عجزاً مالياً خلال الأعوام 2014 و 2015 و 2016 فبعد ان كان العجز بحدود ( 5287.5 ) مليار دينار عام 2013 وبنسبته (1.9%) من الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية ارتفع العجز المالي ليصل الى ( 21830.4 ) مليار دينار وبنسبة ( 8.2% ) الى الناتج المحلي الاجمالي وذلك في عام 2014 . وفي عام 2015 وصل العجز الى ( 3927.2 ) مليار دينار وبنسبة ( 2.01% ) من الناتج المحلي الاجمالي . اما في عام 2016 فقد ازداد العجز ليصل الى ( 12658.1 ) مليار دينار وبنسبة ( 6.4% ) الى الناتج المحلي وذلك بسبب انخفاض اسعار النفط مما اثر على حجم الإيرادات ، اذ وصل سعر البرميل في بداية عام 2016 بحدود ( 27 ) دولار . الى جانب زيادة النفقات العسكرية بشكل كبير ، فضلاً عن توقف بعض حقول النفط في المناطق الواقعة تحت سيطرة التنظيمات الإرهابية ، الأمر الذي ادى الى حدوث زيادة في العجز .

وفي عام 2017 حققت الموازنة العامة فائض بلغ ( 1845.8 ) مليار دينار وبنسبة (0.8%) الى الناتج المحلي ويعود ذلك الى التحسن التدريجي في اسعار النفط ومن ثم زيادة الايرادات العامة، فضلاً عن توقف العمليات العسكرية بعد تحرر المناطق من العصابات الإرهابية (داعش). وكما هو موضح في الجدول (9) والشكل (11).

### جدول (9)

العجز او الفائض في الموازنة العامة خلال المدة (2013-2017)

(مليار دينار)

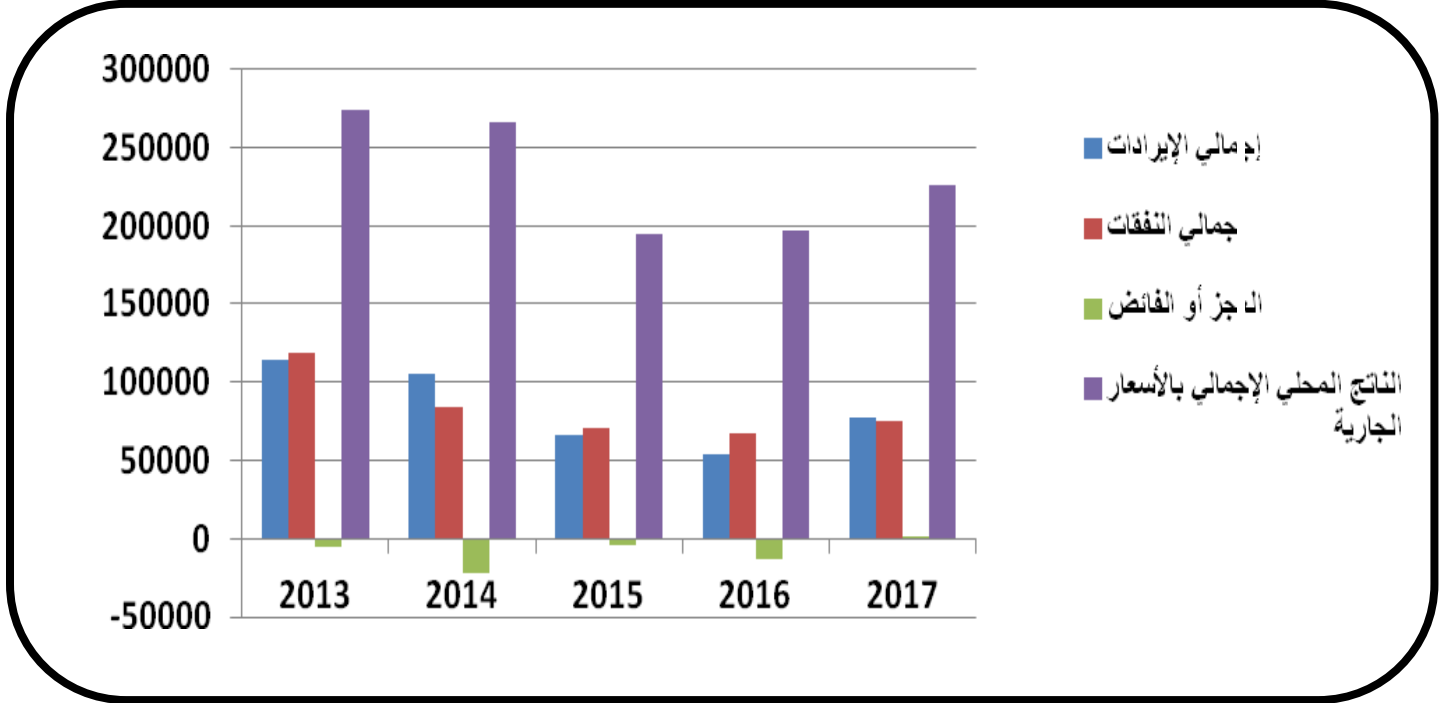
2017	2016	2015	2014	2013	السنة
					المؤشرات
77335.9	54409.3	66470.3	105386.6	113840.1	إجمالي الإيرادات
75490.1	67067.4	70397.5	83556.2	119127.6	إجمالي النفقات
1845.8	(12658.1)	(3927.2)	(21830.4)	(5287.5)	العجز أو الفائض
225722.4	196924.1	194681	266332.7	273587.5	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية
0.8	(6.4)	(2.01)	(8.2)	(1.9)	نسبة العجز الى الناتج

المصدر: البنك المركزي العراقي ، النشرة الاحصائية السنوية للسنوات 2013 - 2017 .

- الأرقام بين الأقواس قيم سالبة.

شكل (11)

اجمالي الإيرادات العامة و اجمالي الفقات العامة والعجز او الفائض والناتج المحلي الاجمالي للمدة (2013- 2017)



ثانياً - تطورات الدين العام :

1. الدين الداخلي

سجل الدين الداخلي ارتفاعاً خلال المدة (2013-2017) فبعد ان كان (4255.5) مليار دينار عام 2013 وبنسبة (1.6%) من الناتج المحلي الاجمالي بالاسعار الجارية، ارتفع ليصل الى (9520.0) مليار دينار عام 2014 وبنسبة (3.6%) من الناتج المحلي الإجمالي. واستمر بالارتفاع ليصل في عام 2016 الى (47362.3) مليار دينار وبنسبة (24.05%) من الناتج المحلي الاجمالي. ثم وصل الى (47678.8) مليار دينار وبنسبة (21.1%) من الناتج المحلي الإجمالي وذلك في عام 2017، ويعزى هذا الى ازدياد الحاجة لمصادر تمويل النفقات المتنامية بسبب التحديات التي واجهها اقتصاد العراق والمتمثلة بزيادة الاعباء الاقتصادية والاجتماعية والعسكرية والسياسية المفروضة، الا ان هذا الارتفاع كان ضمن نطاق السيطرة لاسيما ان استدامة الدين ترتبط بالقدرة على تدويره ، وكان للبنك المركزي دور كبير في ضمان تدوير الدين

الداخلي عبر تيسير السيولة واستخدام المزيد من أدوات الدين، وكما موضح في الجدول (10) والشكلين (12) و (13) :

### جدول (10)

تطورات الدين الداخلي خلال المدة (2013-2017)

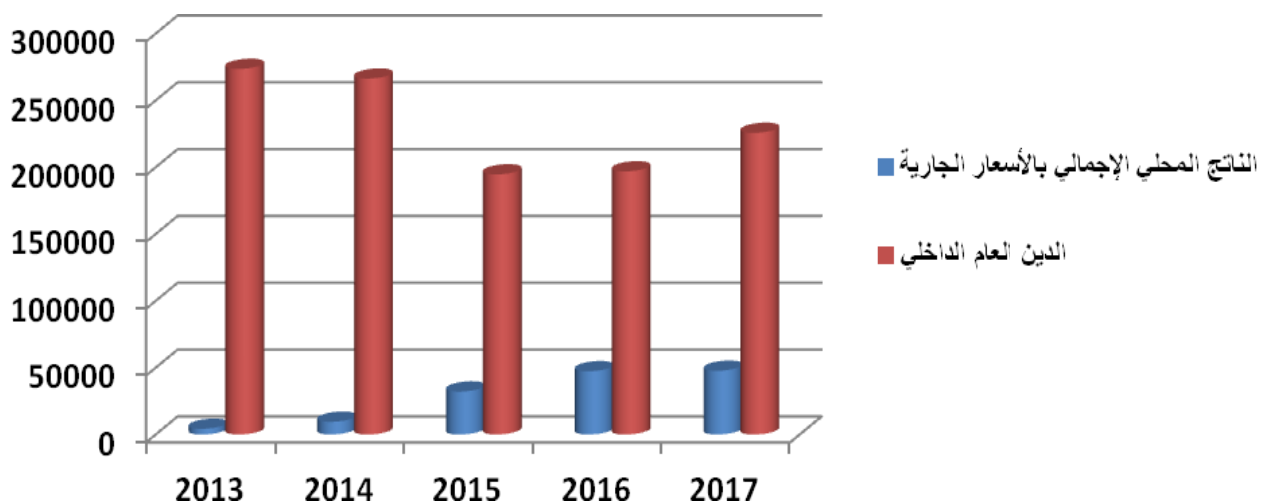
(مليار دينار)

المؤشرات السنة	الدين العام الداخلي	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة الدين الى الناتج (%)
2013	4255.5	273587.5	1.6
2014	9520.0	266332.7	3.6
2015	32142.8	194681	16.5
2016	47362.3	196924.1	24.05
2017	47678.8	225722.4	21.1

المصدر: البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرة السنوية لسنوات (2013-2017) .

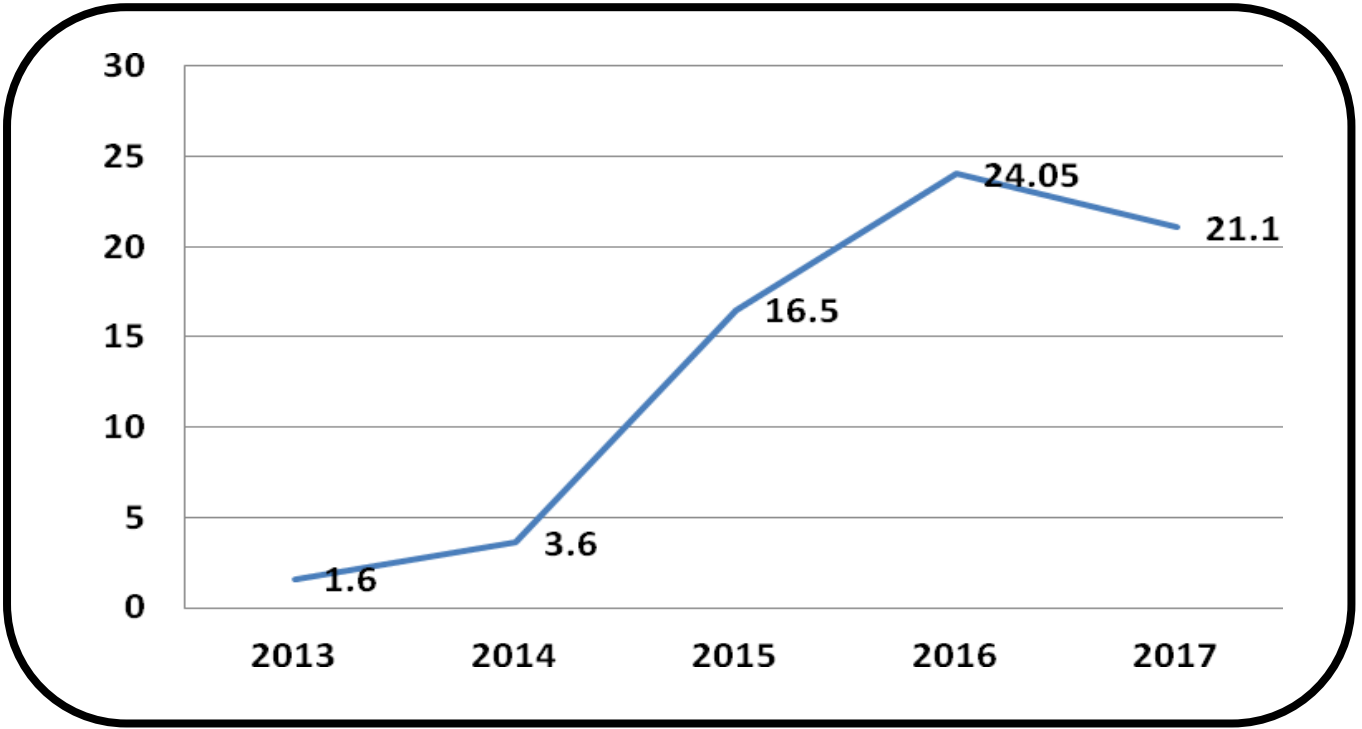
### شكل (12)

الدين الداخلي والناتج المحلي الاجمالي للمدة (2013-2017)



### شكل (13)

نسبة الدين الداخلي الى الناتج المحلي الاجمالي للمدة (2017- 2013)



### 2. الدين الخارجي

شهد الدين الخارجي خلال المدة (2017-2013) تغيرات محدوده في حجمه فبعد ان كان عام 2013 (72318) مليار دينار وبنسبة (26.4%) من الناتج المحلي الاجمالي انخفض ليصل الى ( 68128.2 ) مليار دينار وبنسبة ( 25.6%) من الناتج المحلي وذلك في عام 2014 ثم ارتفع وفي عام 2015 لصل الى ( 68590.4 ) مليار دينار وبنسبة (35.23%) من الناتج المحلي الاجمالي ليصل الى ( 71404.8 ) مليار دينار وبنسبة ( 36.26%) من الناتج المحلي وذلك في عام 2016 هذا الارتفاع يعود الى الحاجة لتغطية النفقات المتزايدة ولا سيما الاستيرادات والتي تشكل المعدات العسكرية الجزء الاكبر منها الى جانب المستلزمات السلعية والخدمية الاخرى بسبب قصور الناتج المحلي عن تلبية الطلب المتنامي ليتم تعويضه عن طريق الاستيراد . وفي عام 2017 بلغ الدين الخارجي ( 78136.6 ) مليار دينار وبنسبة (34.61%) من الناتج المحلي الاجمالي ويعزى هذا الارتفاع بشكل أساسي الى ثبات الدين التجاري للدائنين والمتراكم من السنوات السابقة وتعويضات حرب الكويت .والجدول (11) والشكلين (14) و (15) توضح ذلك.



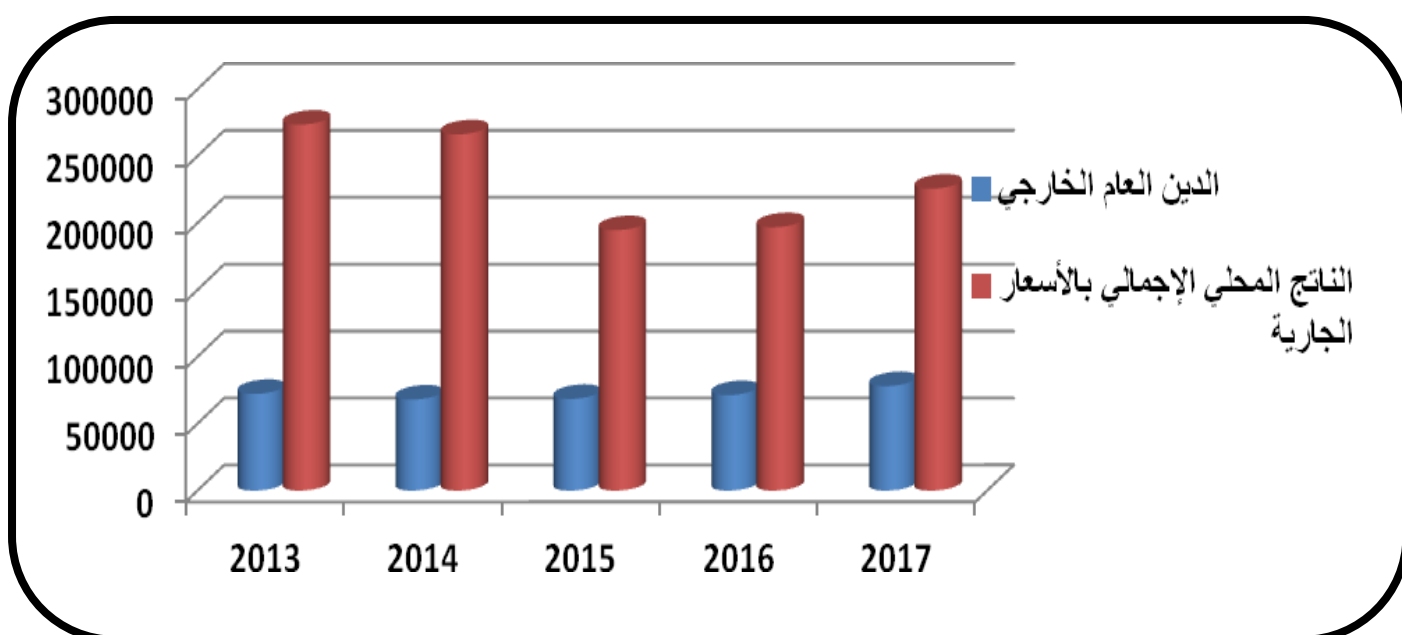
جدول (11)  
تطورات الدين الخارجي خلال المدة (2013-2017)

(مليار دينار)

المؤشرات	السنة	الدين العام الخارجي	الناتج المحلي الإجمالي بالأسعار الجارية	نسبة الدين الى الناتج (%)
	2013	72318	273587.5	26.43
	2014	68128.2	266332.7	25.6
	2015	68590.4	194681	35.23
	2016	71404.8	196924.1	36.26
	2017	78136.6	225722.4	34.61

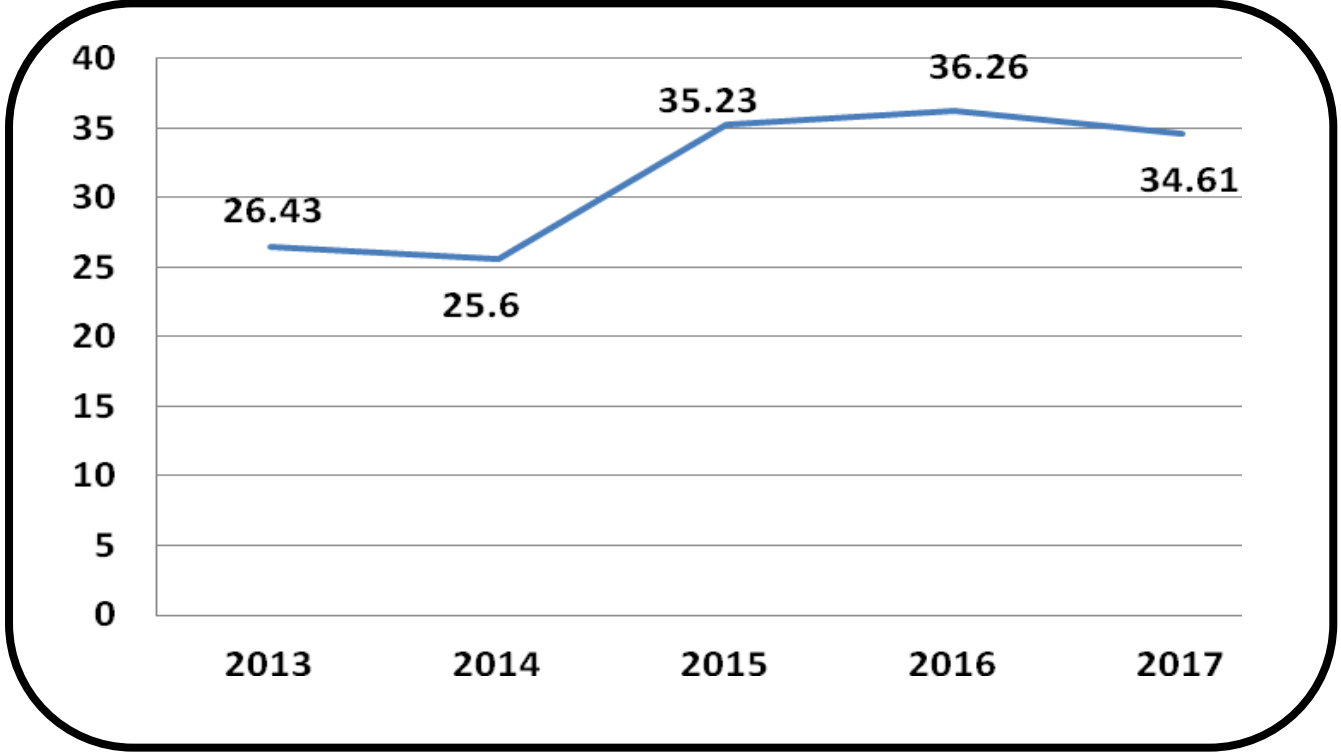
المصدر: البنك المركزي العراقي ، المديرية العامة للإحصاء والأبحاث ، النشرة الإحصائية السنوية (2013-2017) .

شكل (14)  
تطورات الدين الخارجي خلال المدة (2013-2017)



شكل (15)

نسبة الدين الخارجي الى الناتج المحلي الاجمالي للمدة (2017- 2013)



ويمكن اجمال الدين العام الداخلي والخارجي ونسبته الى الناتج المحلي الاجمالي من خلال الجدول (12)

جدول (12)

الدين العام في العراق ونسبته الى الناتج الاجمالي بالاسعار الجارية للمدة (2017-2013)

مليار دينار

السنة	الدين العام	الناتج المحلي الاجمالي	نسبة الدين/الناتج المحلي الاجمالي %
2013	76573.5	273587.5	28
2014	77648.2	266332.7	29.2
2015	100733.2	194681	51.7
2016	118767.1	196924.1	60.3
2017	125815.4	225722.4	55.7

## المحور الرابع- تطبيق القواعد المالية في اقتصاد العراق.

تعد القواعد المالية من المؤشرات المهمة والتي يستدل من خلالها على مدى قدرة الاقتصاد في بلوغ الاستقرار الاقتصادي، ومن ثم فان وضع قواعد مالية صريحة وواقعية وامكانية تطبيقها من شأنها إن تسهم في تعزيز مناعة الاقتصاد الوطني ودرء الصدمات التي يمكن ان يتعرض لها.

ومن خلال بيانات الجدول(13) الذي يوضح النسب المسموح بها لكل قاعدة من القواعد المالية، ومدى إمكانية تطبيقها في اقتصاد العراق للمدة (2013-2017)، يتضح بان اقتصاد العراق قد تجاوز النسب المسموح بها لبعض القواعد لاسيما قاعدة العجز / الناتج والتي كانت النسبة المسموح بها بحدود (3%) . اما قاعدة الدين / الناتج فهي الاخرى شهدت اقتراب اقتصاد العراق من الحدود الحرجة وتجاوز النسبة المقررة (60%) وهو ما يوضح عدم مرونة الاقتصاد وقدرته في دعم عملياته بسبب عدم التنوع الاقتصادي وتراجع مساهمة انشطته الرئيسية لاسيما الزراعة والبناء والتشييد وغيرها من الانشطة ، اما قاعدة الإيرادات / النفقات فقد تجاوزت الحدود الحرجة في بعض السنوات 2013 و 2015 و 2016 الى جانب اقترابها من حد الخطر في عام 2017 اما القاعدة الذهبية والتي تجيز الاقتراب في السنوات العجاف لاغراض تمويل النفقات الاستثمارية حصرا فهي قد وصلت الى نسب متطرفة لاسيما في السنوات 2014 و 2016 ، ويعزى ذلك إلى الديون المتراكمة من السنوات السابقة، مما خلف تركه ثقيلة على الاقتصاد، قيدت من تهيئة مقدمات صحيحة للنمو والاستقرار، مما حدا بالحكومة إلى تسوية الديون السابقة مع صندوق النقد والبنك الدوليين ، وهما المؤسسات اللتان ألزم قرار مجلس الأمن العراق بالتعامل معهما وعدهما بوابة الدخول إلى نادي باريس لحل مشكلة المديونية الخارجية، والتي ساعدت الاتفاقية الطارئة لبلدان ما بعد الصراع الموقعة في عام 2004 من حصول العراق على خصم في مديونيته الخارجية وبنسبة (80%) على إن يواصل الاتفاق مع الصندوق ضمن ما يسمى بترتيبات الاستعداد الائتماني بين الأعوام 2005 ونهاية عام 2008، وان جل تلك الاتفاقية قد نصت على مسألة تلازم خفض المديونية بإصلاح المؤسسات المالية بما يحقق الشفافية ويرفع من الجدارة الائتمانية للعراق .

## جدول (13)

### القواعد المالية

السنة	الدين/ الناتج المحلي %60	عجز- فائض الموازنة/الناتج المحلي %3	الإيرادات/النفقات %100	عجز الموازنة/النفقات الاستثمارية (القاعدة الذهبية) أقل من %100
2013	28	(1.9)	95.6	(13.1)
2014	29.2	(8.2)	126.1	(87.6)
2015	51.7	(2.01)	94.4	(21.2)
2016	60.3	(6.4)	81.1	(79.6)
2017	55.7	0.8	102.4	11.2

- الأرقام بين الأقواس قيم سالبة .

في عام 2014 وما تلاه سجل اقتصاد العراق مؤشرات سلبية للقواعد المالية والذي يتجسد بتجاوز النسب المعيارية المعتمدة فيها، ويعود ذلك إلى التحديات التي واجهها اقتصاد العراق، من حيث تزايد الإنفاق العسكري، وتزايد موجات النزوح الداخلي، بسبب العمليات العسكرية ضد التنظيمات الإرهابية في المناطق الغربية والشمال الغربي من العراق، وما يتطلبه من زيادة الإنفاق لتوفير الغذاء والدواء والإيواء للنازحين، فضلا عن انخفاض الإيرادات النفطية، الأمر الذي يعكس هشاشة الاقتصاد وعدم قدرته لمواجهة الأزمات، كونه اقتصاد أحادي الجانب.

وبغية تجاوز هذه العقبات والتقلبات غير المرغوبة ينبغي إتباع القواعد المالية السائدة لضمان سياسة مالية فاعلة تسعى إلى تحقيق استقرار النشاط الاقتصادي في العراق، لاسيما وانها تعد صمام أمان للممارسة العملية للسياسة المالية، إلا إن ضمان تحقيق السياسة المالية لدورها النظري في تحفيز الاقتصاد ينبغي إن تتزامن مع قواعد أخرى مؤازرة، والتي تتمثل بالقواعد الآتية :

1- ضمان الموائمة ما بين الأدوات المالية التي تؤثر على جانب الطلب وجانب العرض في الاقتصاد: إذ تعتمد السياسة المالية الحالية على جانب الطلب الكلي في الاقتصاد من ناحية استعمال الضرائب وتمويلها للنفقات الجارية للحكومة (التي تغطي حجماً على النفقات الاستثمارية)، وهو ما ينبغي على الحكومة إن تضمن استعمال الإيرادات الضريبية مع المثبتات

المالية التلقائية بشكل يحفز النمو الاقتصادي، عن طريق زيادة دخول الشرائح الفقيرة من السكان (في جانب الطلب)، وتمويل نفقات استثمارية من شأنها تحسين نوعية العرض الكلي في الاقتصاد.

2- الأخذ بعين الاعتبار الآثار طويلة الأمد للقرارات التابعة للسياسة المالية: ينبغي للقرارات التي تتخذ بشأن السياسة المالية إن تأخذ بعين الاعتبار الفوائد والتكاليف الاقتصادية على الأمدين القصير والطويل، وذلك انطلاقاً من إن تمويل النفقات الاستثمارية (أو الجارية) عن طريق القروض، على سبيل المثال، يترتب تكاليف على الأجيال اللاحقة مما يضر باستدامة هذه السياسات، فضلا عن ذلك ينبغي للسياسة المالية إن تكون استباقية لمراحل الدورة الاقتصادية، لا إن تكون رد فعل متأخر (يتحقق ذلك عن طريق اعتماد المثبتات المالية التلقائية)، بعبارة أخرى توظيف السياسة المالية الاستثنائية لكبح مسببات الانحراف وتصحيح مسار النشاط الاقتصادي، ولا تقتصر على تخفيف اثر هذا الانحراف من خلال توظيف السياسة المالية التلقائية.

3- التغيير في السياسة المالية ينبغي إن يكون تدريجياً ومتوقفاً: تتبوأ السياسة المالية أهمية كبيرة في القرارات الاستثمارية للمستثمرين، سواء المحليين ام الاجانب، لذا فان إي تغيير في السياسة المالية ينبغي إن يكون متوقفاً وان يتم بشفافية، وذلك من منطلق الحفاظ على استقرار البيئة التشريعية للحكومة، لاسيما إن التغيير في السياسة المالية من شأنه إن يعرض المستثمرين إلى تكاليف إضافية ويزيد من درجة المخاطر.

4- ضمان المواعمة ما بين السياسة المالية والسياسة النقدية: يعد التباطؤ الزمني من التحديات التي تواجه عمل السياستين المالية والنقدية، وان اختلفت من حيث طول المدة بين السياستين، لاسيما إن فجوة الاعتراف ما بين اتخاذ القرار وتحقيق الأثر المطلوب على الاقتصاد، هي اقصر بالنسبة للسياسة النقدية، مقارنة بالسياسة المالية، ومن ثم فان ضمان استباقية السياسة النقدية للسياسة المالية، ينبغي تناسق السياستين وعدم تناقضها، إذ في وقت الانكماش الاقتصادي، ينبغي للسياسة النقدية إن تتخذ إجراءات توسعية من شأنها تحفيز النمو الاقتصادي، لتتكامل مع السياسة المالية التي تخدم ذات الهدف.

مما تقدم يتضح الدور المتواضع الذي تضطلع به السياسة المالية في تصحيح مسار اقتصاد العراق، والذي يتجلى من خلال الآتي:

1- يمثل الاستقرار الاقتصادي الشرط الضروري للنمو، إلا أن الشرط الكافي يتمثل بدور الانضباط المالي كحاضنة للاستقرار والنمو والحد من الفقر، ومن ثم فإن تصميمه يقتضي دمج وتحديد قنوات انتقال أثاره لحد نمو طويل الأجل.

2- من خلال القواعد المالية يمكن اطفاء طابع مهم لتصحيح الحوافز المشوهة والحد من التماهي في الإنفاق، لاسيما في أوقات الرخاء، ومن ثم ستفرض هذه القواعد الضوابط المالية اللازمة للحد من العجز المالي.

3- يترتب على تطبيق القواعد أثارا مختلفة وحسب الطريقة التي تستجيب بها السياسة المالية للصدمات، ففيما يتعلق بالصدمات الناتجة عن الناتج فإن قاعدتي توازن الموازنة أو الدين عادة ما تهين درجة من المرونة لتوفير التمويل اللازم ومن ثم تسهم بخفض التقلبات الدورية التي تنتاب الاقتصاد.

4- إن معضلة الإنفاق في أبواب الموازنة على الجوانب التشغيلية أو ذات الطبيعة الاستهلاكية، ابتداءً من الرواتب والأجور والنفقات التحويلية والمشتريات الحكومية من السلع والخدمات باتت متلازمة مع سهولة معايير الصرف، وأضحت أسعار تكاليفها لا تتناسب والعائد المتحقق من أنفاقها.

5- إن تعاضم الفوائض في الموازنة العامة الناجمة عن ضعف تنفيذ المشاريع الاستثمارية، يعني تعظيماً للادخار المفضي إلى إحباط الاستثمار، مما يقود مستقبلاً إلى هبوط الادخار نفسه بسبب تدهور مستويات الدخل، وهو ما أشبه بالعجز الحقيقي على الرغم من دوران عجلة النشاط النفطي الممول للإنفاق في الأنشطة الاقتصادية.

6- تعد مؤشرات القواعد المالية ايجابية في بعض سنوات مدة الدراسة، وهذا التحسن لا يعزى إلى انضباط السياسة المالية، بقدر ما يعكس الطفرة في أسعار النفط فضلاً عن كميات الإنتاج، وهو ما أثبتته هشاشة الوضع المالي في السنوات 2014 و2015 و2016 .

الامر الذي يستلزم اتباع خطوات عملية لضمان تطبيق متطلبات السياسة المالية من خلال  
لاتي:-

1- افرز ارتفاع مستوى تراكم الديون في معظم الاقتصاديات العالمية تكاليف على الاقتصاد الكلي، ومن ثم اقتضت الحاجة الاهداء إلى الانضباط المالي بوصفة متطلب لأفاق السياسة المالية في أداء وظائفها ومدى قدرتها في توطيد الاستقرار. إذ أن سياسات الاقتصاد الكلي تستلزم نظام مالي قوي ومستقر لضمان انتقال أثارها إلى الاقتصاد الحقيقي، وهي في ذات الوقت تساعد على ضمان استقرار النظام المالي، للحفاظ على التشغيل والنمو جنباً إلى جنب مع مستويات الأسعار.

2- ينبغي تصميم السياسة المالية كجزء من الإصلاحات الأوسع نطاقاً وتأثيراً في سلوك العوامل المؤثرة مستقبلاً، وبما ينسجم ومتطلبات الشفافية والإشراف العام، والحد من تكلفة السياسات المالية غير الملائمة، من اجل ضمان المسؤولية المالية والقدرة على تحمل الدين، وهي محددة بضوابط لا يمكن تجاوزها أو تغييرها بسهولة، ومن ثم يهيئ المرونة الكافية للتنفيذ وبما يسمح بزيادة الانضباط المالي، ومن ثم رفاهية اجتماعية عالية.

3- ألامساك بالإتفاق الحكومي وعدم السماح بالاستجابة التامة لزيادة المورد النفطي، من خلال تحديد نسبته من الناتج المحلي بحيث لا تتجاوز (40%) مثلاً، مهما بلغت إيرادات النفط، أو على الأقل إلا يتزايد الإتفاق الجاري بأعلى من نمو الناتج غير النفطي، وتوجيه الزيادة في الإيراد النفطي نحو الاستثمار لتطوير البناء التحتي الاقتصادي والاجتماعي، وبذلك تصبح من مقومات الاستقرار.

4- تبني سياسة مالية قادرة على توليد استثمارات محركة للعجلة الاقتصادية من خلال إعادة تخطيط أولويات الإتفاق الاستثماري في القطاع الحقيقي، عبر تحريك أنشطة عالية الإنتاجية تستطيع جذب قوة العمل والتصدي للبطالة، والتي لا يمكن للقطاع الخارجي عبر سياسة الباب المفتوح الرهنة منافستها.

5-إنشاء صناديق للثروة السيادية وتنويعها بمختلف الأدوات المالية، سيما إن موارد النفط يصعب امتصاصها عن طريق التنويع الحقيقي فينبغي تنويعها مالياً، ولغايات تتعلق بالاعتماد

على سياسات استقرار وانسيابية عالية في تمويل النفقات العامة عند تعرض موارد البلاد إلى تغيرات فجائية أو غير مرغوبة إثناء السنة المالية.

6- الاهتمام بالدور التمويلي للضرائب، كونها لا تنصرف إلى تنمية القطاع غير النفطي فحسب، بل تحرير الإنفاق العام من سيطرة سعر النفط وتقلباته، والذي تحكمه عوامل خارجية تتصف بعدم التأكد.